



Cour des comptes
République et canton de Genève

Loi sur le Revenu Déterminant Unifié (LRDU)

Rapport n°183

19 septembre 2023

ÉVALUATION

Au service d'une action publique performante



La Cour des comptes est chargée du contrôle indépendant et autonome des services et départements de l'administration cantonale, du pouvoir judiciaire, des institutions cantonales de droit public, des organismes subventionnés ainsi que des institutions communales. Elle a également pour tâche l'évaluation des politiques publiques et assure la révision des comptes de l'État.

La Cour des comptes vérifie d'office et selon son libre choix la légalité des activités et la régularité des recettes et des dépenses décrites dans les comptes, et s'assure du bon emploi des crédits, fonds et valeurs gérés par les entités visées par ses missions. La Cour des comptes peut également évaluer la pertinence, l'efficacité et l'efficience de l'action de l'État. Elle organise librement son travail et dispose de larges moyens d'investigation. Elle peut notamment requérir la production de documents, procéder à des auditions, à des expertises, se rendre dans les locaux des entités concernées.

Le champ d'application des missions de la Cour des comptes s'étend aux entités suivantes :

- l'administration cantonale comprenant les départements, la chancellerie d'État et leurs services ainsi que les organismes qui leur sont rattachés ou placés sous leur surveillance ;
- les institutions cantonales de droit public ;
- les entités subventionnées ;
- les entités de droit public ou privé dans lesquelles l'État possède une participation majoritaire, à l'exception des entités cotées en bourse ;
- le secrétariat général du Grand Conseil ;
- l'administration du pouvoir judiciaire ;
- les autorités communales, les services et les institutions qui en dépendent, ainsi que les entités intercommunales.

Les rapports de la Cour des comptes sont rendus publics : ils consignent ses observations, les conclusions de ses investigations, les enseignements qu'il faut en tirer et les recommandations conséquentes. La Cour des comptes prévoit en outre de signaler dans ses rapports les cas de réticence et les refus de collaborer survenus au cours de ses missions.

La Cour des comptes publie également un rapport annuel comportant la liste des objets traités, celle de ceux qu'elle a écartés, celle des rapports rendus avec leurs conclusions et recommandations et les suites qui y ont été données. Les rapports restés sans effet ni suite sont également signalés.

Vous pouvez participer à l'amélioration de la gestion de l'État en prenant contact avec la Cour des comptes. Toute personne, de même que les entités comprises dans son périmètre d'action, peuvent communiquer à la Cour des comptes des faits ou des pratiques qui pourraient être utiles à l'accomplissement des tâches de cette autorité.

Prenez contact avec la Cour par téléphone, courrier postal ou électronique.

Cour des comptes

Route de Chêne 54, 1208 Genève | 022 388 77 90 | info@cdc-ge.ch | www.cdc-ge.ch

Synthèse

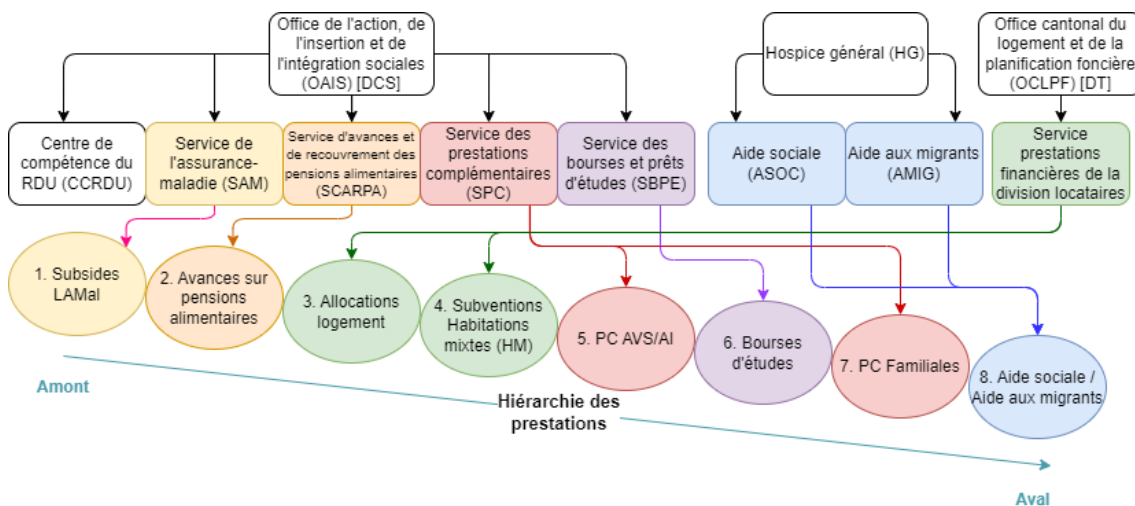
Contexte général

Sur demande du Conseil d'État, la Cour a évalué les effets de la loi sur le revenu déterminant unifié (LRDU). Entrée en vigueur en 2007, la LRDU a pour but d'unifier la manière de calculer les ressources des personnes demandant des prestations sociales. Elle vise à « faciliter les relations avec l'administration par la mise en place d'un système transparent et équitable, qui simplifie l'accès aux prestations sociales cantonales, allège les procédures et renforce l'efficacité ainsi que l'efficience dans la délivrance des prestations au public » (art. 1 al.2 LRDU).

La LRDU prévoit trois instruments :

- un mode de calcul unifié des ressources des usagers ;
- un ordre dans lequel les prestations sociales monétaires sont demandées et comptées comme revenus (hiérarchie des prestations) ;
- une base de données commune.

Le revenu déterminant unifié (RDU) concerne huit prestations sociales monétaires délivrées par six services différents. Cela représente 1,5 milliard F par an et concerne près de 40% des habitants du canton. Il peut également être utilisé pour attribuer des prestations sociales dites tarifaires (par exemple logements subventionnés et réduction sur certains tarifs).



Problématique et objectifs de l'évaluation

La mission de la Cour porte sur deux objectifs : l'efficacité administrative et la simplification de la relation entre l'administration et les usagers. L'atteinte de ces deux objectifs a été appréciée en lien avec les huit prestations sociales monétaires présentées ci-dessus. L'évaluation a été guidée par deux questions :

1. Dans quelle mesure la mise en œuvre de la LRDU permet-elle d'accroître l'efficacité du traitement des dossiers ?
2. L'introduction du RDU et son évolution ont-elles permis de simplifier la relation entre l'utilisateur et l'administration ?

Appréciation générale

Le bilan de la Cour est mitigé. Il apparaît tout d'abord que la mise en œuvre de la LRDU n'a pas apporté d'efficacité dans la délivrance des prestations sociales monétaires. D'une part, le système est très complexe, et les modes de calcul diffèrent d'une prestation à l'autre. D'autre part, les services attribuant les prestations travaillent de manière cloisonnée : chacun a son processus de demande, et le partage d'informations est rare.

L'introduction du revenu déterminant unifié n'a pas non plus facilité les relations entre l'administration et les usagers de prestations sociales monétaires. En effet, peu d'efforts ont été déployés pour faciliter la compréhension du dispositif. De surcroît, la coordination entre les prestations passe par l'utilisateur au lieu d'être interne à l'administration, et ce dernier est bien souvent appelé à fournir les mêmes informations à chaque service.

Principaux constats

L'introduction du RDU n'a pas apporté d'efficacité dans la délivrance des prestations sociales monétaires

Le revenu déterminant unifié est calculé automatiquement à partir de la dernière taxation fiscale disponible. La plupart des services délivrant des prestations sociales monétaires n'utilisent toutefois pas ces données qui ne sont pas suffisamment récentes, et dont la mise à jour est complexe. De plus, en l'absence d'une unité économique de référence (UER) commune à toutes les prestations, le RDU est calculé par individu. Le RDU d'un ménage de plusieurs personnes majeures doit ainsi être recalculé, d'une prestation à l'autre, en fonction des personnes prises en compte ou non.

Contrairement à son appellation, le RDU n'est donc pas unifié, ce qui ne permet pas d'atteindre le but d'harmonisation et de simplification voulu par le législateur.

Le potentiel de partage du système d'information du RDU est insuffisamment exploité

La LRDU prévoit une « base unique de données » qui est censée faciliter le partage des informations concernant les personnes demandant ou obtenant des prestations sociales. Or, cette base de données est loin de répondre aux attentes. Premièrement, les données qui y figurent ne suffisent pas aux services pour attribuer la plupart des prestations. Ces derniers demandent par conséquent quasi systématiquement aux usagers de fournir

l'ensemble des justificatifs concernant leurs ressources. Par ailleurs, la gestion électronique des documents n'est pas mutualisée, chaque service possédant son propre système, sans aucune passerelle entre ces derniers.

Ainsi, la création d'une « base unique de données » n'a eu qu'un impact limité sur les échanges d'informations entre les services. Pour l'heure, chaque service fait face à ses propres contraintes et contrôle entièrement et de manière indépendante le processus de suivi de ses dossiers. Ce manque d'échange entraîne d'importantes conséquences négatives : report de charge sur l'utilisateur, coûts administratifs multipliés et absence de possibilité pour les services de signaler, voire de corriger les erreurs qu'ils identifient dans la base de données commune.

Utile dans son principe, la hiérarchie des prestations est porteuse d'inefficience dans sa mise en œuvre

La hiérarchie des prestations permet de prendre en compte de la même manière, d'un dossier à l'autre, les montants des autres prestations sociales éventuellement perçues par les usagers. Toutefois, la mise en œuvre de l'obligation de demander les prestations les unes après les autres en attendant la décision de chacune d'entre elles (art. 11 LRDU) s'avère peu efficace. D'ailleurs, tant le cadre légal que les pratiques consacrent un nombre important d'exceptions à cette obligation qui n'est pas adaptée à la réalité.

Le maintien d'une obligation stricte d'obtenir les prestations dans un ordre donné ralentit le traitement des dossiers et suscite un travail administratif considérable d'ajustement entre les différents services. Il entraîne également des demandes de remboursement souvent difficiles à honorer pour les usagers concernés. Alors que la LRDU avait été conçue pour simplifier le système, cette obligation suscite, au contraire, des complications.

Le RDU n'a pas suscité d'amélioration sensible de la relation entre les services et les usagers

De manière générale, il demeure d'importants freins (cloisonnement, ressources limitées, complexité du système) à une relation plus simple et plus directe qui serait véritablement porteuse d'efficacité pour les usagers et pour l'administration. Les services ont continué à fonctionner selon leur cadre légal respectif sans recevoir d'incitation particulière à une coordination accrue. Cette situation n'a pas favorisé la lisibilité du système vis-à-vis des usagers, pour lesquels l'accès à l'information et l'orientation au sein du dispositif demeurent complexes.

Face à des ressources limitées (personnel, infrastructures), et alors que le nombre de bénéficiaires s'accroît, les services tentent de limiter le risque financier d'une attribution de prestations trop généreuse en faisant reporter la charge du contrôle sur les usagers. Ces derniers, lorsqu'ils bénéficient de plusieurs prestations sociales simultanément ou consécutivement, sont ainsi appelés à fournir les mêmes pièces à maintes reprises.

L'objectif de simplification des processus en faveur des usagers, qui apparaissait essentiel lors de l'adoption de la LRDU, n'est ainsi pas atteint.

Axes d'amélioration proposés

Les cinq recommandations de la Cour visent à répondre aux constats identifiés en fonction de trois axes :

Simplifier et harmoniser le système des prestations sociales monétaires

La complexité du système des prestations sociales est une source d'inefficience. Il est nécessaire, d'une part, d'harmoniser la définition de l'UER et le mode de calcul des revenus des prestations qui utilisent les données les plus récentes (allocations logement, subventions personnalisées habitations mixtes (HM), bourses d'études, prestations complémentaires familiales et aide sociale). D'autre part, il convient de revoir la hiérarchie des prestations et d'adapter sa mise en œuvre à la réalité.

Développer les moyens techniques d'un échange automatisé d'informations et de pièces entre les prestations en aval de la hiérarchie ayant le plus de dossiers en commun

Il existe un potentiel d'échange important entre les services attribuant les cinq prestations suivantes : allocations logement, subventions HM, bourses d'études, prestations complémentaires familiales et aide sociale. Trois fonctionnalités sont à développer : un formulaire en ligne commun, une plateforme de partage des données et une unification du traitement des annonces de changement de situation.

Mettre l'utilisateur au centre des processus administratifs

Trois réformes sont nécessaires pour réellement simplifier la relation entre les usagers et les services délivrant les prestations sociales :

- simplifier et harmoniser l'information concernant les prestations sociales ;
- offrir une plus grande variété de sources d'information et de conseils aux usagers (guichets physiques et numériques) ;
- sensibiliser les services à la nécessité de simplifier leurs échanges avec les usagers et les accompagner vers une modification de leurs pratiques.

Tableau récapitulatif des recommandations

Recommandations :	5	Niveau de priorité ¹ :	
- Acceptées :	5	Très élevée	-
		Élevée	3
- Refusées :	-	Moyenne	2
		Faible	-

Les cinq recommandations adressées au DCS, ont été acceptées.

No	Recommandation / Action	Priorité	Responsable	Délai
1	Harmoniser la définition de l'unité économique de référence et le mode de calcul des revenus des prestations en aval	Élevée	OAIS	31.12.2027
2	Développer les moyens techniques d'un échange automatisé d'informations et de pièces entre les prestations en aval de la hiérarchie ayant le plus de dossiers en commun	Élevée	OAIS	30.04.2024
3	Revoir la hiérarchie des prestations et adapter sa mise en œuvre à la réalité	Moyenne	OAIS	31.12.2027
4	Simplifier la formulation de l'information sur les prestations sociales et multiplier les canaux d'information et de conseil	Élevée	OAIS	31.12.2025
5	Simplifier les échanges avec les usagers	Moyenne	OAIS	31.12.2028

Dans le cadre de ses missions légales, la Cour des comptes doit effectuer un suivi des recommandations émises aux entités évaluées, en distinguant celles ayant été mises en œuvre et celles restées sans effet. À cette fin, elle a invité le Département de la cohésion sociale à remplir le tableau ci-dessus qui synthétise les améliorations à apporter, en indiquant le responsable de leur mise en place et leur délai de réalisation. Le niveau de priorité a été défini par la Cour.

¹ Le niveau de priorité est déterminé par la Cour des comptes en lien direct avec l'appréciation des risques et en fonction de l'impact positif de la recommandation sur sa capacité à répondre au problème sociétal/objectif de la politique et à améliorer directement les prestations délivrées. Le niveau de priorité de chacune des recommandations est explicité dans le chapitre 4 lors de la présentation de chaque recommandation.

Table des matières

Liste des principales abréviations utilisées.....	9
Liste des figures et tableaux.....	11
1. Cadre et contexte de l'évaluation	12
2. Modalités et déroulement de l'évaluation	14
3. Contexte général	17
3.1. Les origines de la LRDU	17
3.2. Évolution du dispositif.....	18
3.3. Objectifs et instruments.....	19
3.4. Acteurs principaux	21
3.5. Principaux chiffres.....	23
3.6. Autres modèles de dispositif RDU	24
3.6.1 Prestations incluses	24
3.6.2 Règles.....	24
3.6.3 Organisation.....	25
4. Constats et recommandations	26
4.1. L'introduction du RDU n'a pas apporté d'efficacité dans la délivrance des prestations sociales monétaires	26
4.1.1 Utilité variable et efficacité limitée	27
4.1.2 Calcul fastidieux en cas d'indisponibilité des données fiscales.....	29
4.1.3 Calcul individuel plutôt que par unité économique de référence.....	30
4.2. Le potentiel de partage du SI-RDU est insuffisamment exploité	34
4.2.1 Les informations partagées dans le SI-RDU sont insuffisantes pour attribuer les prestations sociales.....	35
4.2.2 Le partage d'informations entre les services est très limité	38
4.2.3 Évaluation du potentiel de partage d'informations entre les services.....	41
4.3. Utile dans son principe, la hiérarchie des prestations est porteuse d'inefficacité dans sa mise en œuvre	51
4.3.1 Caractère obligatoire problématique dans un système cloisonné et à flux tendu	52
4.3.2 Double position des prestations de l'OCLPF	56
4.4. Le RDU n'a pas suscité d'amélioration sensible de la relation entre les services et les usagers	60
4.4.1 Des informations difficiles à comprendre et parfois à trouver	61
4.4.2 Des usagers peu soutenus dans leurs démarches et des formulaires peu pratiques	62
4.4.3 L'utilisateur comme principal pourvoyeur de données	63
4.4.4 Protection des données et secret fiscal	64
4.4.5 Demandes en ligne et autres outils numériques.....	65
4.4.6 Conclusion.....	68
5. Degré de priorité des recommandations.....	74
6. Remerciements.....	75
7. Annexes.....	76
7.1. Démarches méthodologiques permettant d'aboutir aux constats.....	76
7.2. Caractéristiques des usagers rencontrés.....	77

Liste des principales abréviations utilisées

AFC	Administration fiscale cantonale
AMIG	Aide aux migrants
CCRDU	Centre de compétence du RDU
CSP	Centre social protestant
CEPP	Commission externe d'évaluation des politiques publiques
DCS	Département de la cohésion sociale
DT	Département du territoire
ETP	Équivalent temps plein
GED	Gestion électronique des documents
HG	Hospice général
HM	Habitation mixte
IMAD	Institution genevoise de maintien à domicile
NE	Canton de Neuchâtel
OAIS	Office de l'action, de l'insertion et de l'intégration sociales
OCLPF	Office cantonal du logement et de la planification foncière
OCPM	Office cantonal de la population et des migrations
OCSIN	Office cantonal des systèmes d'information et du numérique
OCSTAT	Office cantonal de la statistique
PC AVS/AI	Prestations complémentaires à l'assurance-vieillesse et survivants et à l'assurance-invalidité
PC Fam	Prestations complémentaires familiales
RDU	Revenu déterminant unifié
SAM	Service de l'assurance-maladie
SBPE	Service des bourses et prêts d'études
SCARPA	Service cantonal d'avance et de recouvrement des pensions alimentaires
SI-RDU	Système d'information du revenu déterminant unifié
SPC	Service des prestations complémentaires
SPMi	Service de protection des mineurs
UER	Unité économique de référence
VD	Canton de Vaud

Abréviations concernant le cadre légal genevois

LaLAMal	Loi d'application de la loi fédérale sur l'assurance-maladie
LAMal	Loi fédérale sur l'assurance maladie
LARPA	Loi sur l'avance et le recouvrement des pensions alimentaires
LASLP	Loi sur l'aide sociale et la lutte contre la précarité
LBPE	Loi sur les bourses et les prêts d'étude
LGL	Loi générale sur le logement et la protection des locataires
LIASI	Loi sur l'insertion et l'aide sociale individuelle
LPCC	Loi sur les prestations complémentaires cantonales

LPFC	Loi sur les prestations fédérales complémentaires à l'assurance-vieillesse et survivants et à l'assurance-invalidité
LPFisc	Loi sur la procédure fiscale
LRDU	Loi sur le revenu déterminant unifié
RBPE	Règlement d'exécution de la loi sur les bourses et les prêts d'études
RRDU	Règlement d'exécution de la loi sur le revenu déterminant unifié
M 1932	Proposition de motion pour la mise en place d'un site internet sur les prestations sociales pratique et accessible à tous
PL 9135	Projet de loi sur le revenu déterminant le droit aux prestations sociales cantonales
PL 9135-A	Rapport de la commission des affaires sociales sur le PL 9135
PL 9668	Projet de loi ouvrant un crédit d'étude de 400 000 F pour l'étude technique du système d'information du revenu déterminant le droit aux prestations sociales cantonales
PL 10527	Projet de loi ouvrant un crédit d'investissement de 6 639 000 F pour le développement du système d'information du revenu déterminant unifié (SI RDU)
PL 11326	Projet de loi modifiant la loi sur le revenu déterminant le droit aux prestations sociales cantonales (LRD)
PL 11966	Projet de loi modifiant la loi sur le revenu déterminant unifié (LRDU)
PL 12069-A	Rapport de la commission des affaires sociales chargée d'étudier le projet de loi modifiant la loi d'application de la loi fédérale sur l'assurance-maladie (LaLAMal)
PL 12635	Projet de loi modifiant la loi sur le revenu déterminant unifié (LRDU) (Entraide administrative)

Abréviations concernant le cadre légal d'autres cantons

LHaCoPS	Loi neuchâteloise sur l'harmonisation et la coordination des prestations sociales
LHPS	Loi vaudoise sur l'harmonisation et la coordination de l'octroi des prestations sociales et d'aide à la formation et au logement cantonales
RELHaCoPS	Règlement d'exécution de la loi neuchâteloise sur l'harmonisation et la coordination des prestations sociales
RLHPS	Règlement d'exécution de la loi vaudoise sur l'harmonisation et la coordination de l'octroi des prestations sociales et d'aide à la formation et au logement cantonales

Abréviations concernant le cadre légal fédéral

LPC	Loi sur les prestations complémentaires à l'AVS et à l'AI et survivants et à l'assurance-invalidité
LPtra	Loi sur les prestations transitoires pour les chômeurs âgés

Liste des figures et tableaux

Figure 1 : Schéma des acteurs et de la hiérarchie des prestations	21
Tableau 1 : Historique des prestations concernées par la LRDU	18
Tableau 2 : Hiérarchie de prestations, bases légales et services concernés	20
Tableau 3 : Ressources humaines et charges de personnel des prestations sociales en 2022	23
Tableau 4 : Nombre de bénéficiaires et de dossiers en 2021 et montants versés en 2022	23
Tableau 5 : Prestations monétaires incluses dans les RDU des trois cantons	24
Tableau 6 : Actualisation des RDU des dossiers communs à l'OCLPF et au SBPE en 2022	39
Tableau 7 : Conditions d'attribution des prestations	41
Tableau 8 : Modes de traitement des dossiers des différents services	42
Tableau 9 : Nombre de prestations perçues par individu	43
Tableau 10 : Nombre d'individus et de dossiers par prestation au 31 mai 2022	43
Tableau 11 : Nombre de dossiers communs par croisement de deux prestations	44
Tableau 12 : Part de dossiers communs par croisement de deux prestations	45
Tableau 13 : Nombre et part de dossiers partagés par prestation	46
Tableau 14 : Nombre de pièces justificatives (individuelles / collectives) communes	47
Tableau 15 : Nombre et proportion de dossiers communs	48
Tableau 16 : Dérogations « structurelles » concernant les prestations en amont	53
Tableau 17 : Motifs des dérogations « personnelles » concernant les prestations en amont	54
Tableau 18 : Pratiques de demande de justificatifs d'autres prestations	55
Tableau 19 : Facilité d'utilisation des différents formulaires	63
Tableau 20 : Canaux de demandes des bourses d'études entre septembre 2022 et mars 2023	66
Tableau 21 : Autres e-démarches en lien avec le RDU	67

1. Cadre et contexte de l'évaluation

Par un courrier daté du 7 juillet 2021, le Conseil d'État a sollicité la Cour afin de procéder à l'évaluation des effets de la LRDU au regard de ses objectifs initiaux. Cette demande visait à répondre à une demande de la commission des affaires sociales du Grand Conseil. Cette dernière souhaitait, en effet, qu'au moins une évaluation soit réalisée avant une éventuelle abrogation de la clause d'évaluation prévue à l'art. 14 LRDU (abrogation proposée par le Conseil d'État dans le rapport divers 1353 du 10 juin 2020).

Les principaux objectifs initiaux de la LRDU sont une meilleure efficacité administrative (traitement plus rapide des dossiers grâce au partage de certaines données entre les services), la simplification de la relation entre l'usager et l'administration (harmonisation des processus de demande) et une justice sociale accrue (attribution plus équitable et plus ciblée des prestations).

En juin 2022, la Cour des comptes a ouvert une mission d'évaluation auprès du département de la cohésion sociale (DCS), du département du territoire (DT), du département des infrastructures (DI) et de l'Hospice général (HG) portant sur les effets de la LRDU.

La Cour a choisi de cibler sa mission sur deux objectifs : l'efficacité administrative et la simplification de la relation entre l'administration et les usagers. Ils ont été appréciés en lien avec les prestations sociales monétaires dites catégorielles et de complément, selon l'art. 13 LRDU : subsides d'assurance-maladie, avances sur pensions alimentaires, aide individuelle au logement, prestations complémentaires (PC) AVS/AI, bourses d'études, PC familiales et aide sociale².

L'enjeu d'efficacité administrative est prioritaire au regard de l'augmentation régulière du nombre de bénéficiaires de prestations sociales. Cette augmentation a des conséquences telles que la surcharge des services, l'accroissement des dépenses de fonctionnement (engagements de gestionnaires supplémentaires) et un besoin accru d'investissements pour la numérisation des demandes, voire de leur traitement.

La simplification de la relation entre l'administration et les usagers est également un enjeu important. Elle permet d'une part de répondre plus directement aux besoins des citoyens et, d'autre part, elle est susceptible d'accroître l'efficacité du dispositif.

² La mission ne concerne pas les prestations transitoires pour chômeurs âgés qui ne sont incluses dans la LRDU que depuis février 2022. Ce laps de temps a été considéré comme trop court pour pouvoir procéder à une évaluation des effets de la loi sur ces prestations.

Les deux questions d'évaluation sont donc les suivantes :

1. Dans quelle mesure la mise en œuvre de la LRDU permet-elle d'accroître l'efficacité du traitement des dossiers ?

L'objectif de cette question est d'évaluer le caractère efficace de deux des principaux instruments de la LRDU :

- le revenu unifié calculé à partir de la dernière taxation fiscale et actualisable en fonction de la situation la plus récente ;
- le système d'information partagé entre les services.

Cette question s'intéresse tout particulièrement aux possibles synergies dans le traitement des dossiers des usagers bénéficiant de plusieurs prestations sociales.

2. L'introduction du RDU et son évolution ont-elles permis de simplifier la relation entre l'utilisateur et l'administration ?

Le principal objectif de cette question est d'apprécier le rôle des instruments de la LRDU (base de données partagée, hiérarchie des prestations) par rapport à l'objectif de simplification des relations entre les usagers et les services fournisseurs de prestations sociales. Cette question s'intéresse tout particulièrement aux facteurs qui complexifient les relations entre les usagers et l'administration et à l'impact des démarches mises en œuvre pour les simplifier.

Le chapitre 2 présente les modalités et le déroulement de l'évaluation. Le chapitre 3 présente le contexte. Les constats et les recommandations qui leur sont liées figurent dans le chapitre 4.

2. Modalités et déroulement de l'évaluation

Après une étude de faisabilité conclue en mai 2022, la Cour a réalisé ses travaux entre les mois de juin 2022 et mai 2023. Elle a conduit cette évaluation sur la base des documents remis par les principaux acteurs concernés, ainsi qu'en menant des entretiens ciblés notamment avec :

Entité	Fonction des interlocuteurs
Office de l'action, de l'insertion et de l'intégration sociales (OAIS)	Directeur général Adjointe de direction
Centre de compétences du RDU (CCRDU)	Responsable
Hospice général (HG)	Directeur général Secrétaire générale Directeur adjoint de l'aide sociale Chef de service SI adjoint Analyste informatique
Office cantonal des systèmes d'information et du numérique (OCSIN), direction des services aux clients	Chef de service portefeuille clients DT Gestionnaire de services secteur action sociale
Service de l'assurance-maladie (SAM)	Directeur Chef de secteur Gestionnaire
Service cantonal d'avance et de recouvrement des pensions alimentaires (SCARPA)	Chef de secteur
Office cantonal du logement et de la planification foncière (OCLPF)	Directrice direction administrative et juridique Directeur direction locataires Chef de service prestations financières en faveur des locataires
Service des prestations complémentaires (SPC)	Directrice Directeur adjoint Contrôleuse financière Gestionnaire PC AVS/AI (x3) Gestionnaire PCFam
Service des bourses et prêts d'études (SBPE)	Gestionnaire (x4)
Préposé cantonal à la protection des données et à la transparence (PPDT)	Préposé Préposée adjointe
Centre social protestant (CSP)	Directeur Assistante sociale
Canton de Vaud	Préposée à la protection des données Directrice aides et assurances sociales, direction générale de la cohésion sociale Responsable de l'unité d'harmonisation des prestations sociales Experte SI-RDU, unité finance et système d'information
Canton de Neuchâtel	Préposé à la protection des données et à la transparence Chargé de mission en politique sociale, service de l'action sociale

Les travaux de la Cour ont également inclus les méthodologies de travail suivantes :

- analyse quantitative des données du SI-RDU concernant les dossiers de prestations actifs au 31 mai 2022 ;
- analyse documentaire (cadre légal, sites internet des prestations sociales, formulaires de demande de prestations, indicateurs) ;
- analyse des réclamations concernant les allocations logement et les subventions HM ;
- huit entretiens avec douze personnes bénéficiant simultanément d'au moins trois prestations sociales³.

L'annexe 7.1 précise les sources sur lesquelles repose chacun des constats présentés au chapitre 4.

Comme prévu par sa base légale, la Cour privilégie avec ses interlocuteurs une démarche constructive et participative visant à la **recherche de solutions améliorant le fonctionnement de l'administration publique**. C'est ainsi que la Cour a pu proposer aux intervenants rencontrés différentes possibilités d'amélioration, dont la faisabilité a pu être évaluée et la mise en œuvre appréciée sous l'angle du **principe de la proportionnalité**.

La Cour a conduit ses travaux conformément à la loi sur la surveillance de l'État, à sa charte éthique et à ses procédures internes. Celles-ci s'inspirent des normes professionnelles en vigueur (standards de la société suisse d'évaluation SEVAL), dans la mesure où elles sont applicables et compatibles avec la nature particulière de la mission.

En pratique, la méthodologie de la Cour des comptes est la suivante :

1^{ère} phase : Planification

Cette phase consiste à définir et à mobiliser les ressources et les compétences les mieux adaptées à la mission, que ce soit auprès des collaborateurs de la Cour des comptes ou auprès de tiers, et à déterminer les outils méthodologiques à utiliser.

2^{ème} phase : Préparation de l'évaluation

Cette phase consiste à identifier auprès des entités concernées quels sont les bases légales et les intervenants-clés, à comprendre leur organisation et leur fonctionnement, à collecter des données chiffrées et à procéder à l'analyse des enjeux. À ce stade, un plan de mission est rédigé avec notamment les objectifs de la mission, les moyens à disposition, les travaux dévolus à chaque intervenant de la Cour et les délais impartis dans le déroulement de la mission.

3^{ème} phase : Récolte d'informations

Cette phase consiste à déterminer les sources de l'information pertinente, à savoir quelles sont les personnes-clés à contacter et quelles sont les informations qui sont nécessaires à l'atteinte des objectifs. Ensuite, les collaborateurs de la Cour et/ou les tiers mandatés procèdent à des entretiens et collectent les informations requises.

³ Les huit ménages rencontrés représentent un total de 26 personnes, (cf. les détails à l'annexe 7.2).

4^{ème} phase : Vérification et analyse de l'information

Cette phase consiste d'une part à s'assurer que les informations récoltées sont fiables, pertinentes, complètes et à jour et, d'autre part, à les analyser et à les restituer sous la forme de documents de travail.

5^{ème} phase : Proposition de recommandations

Cette phase consiste à établir les constatations significatives et à proposer des recommandations.

6^{ème} phase : Rédaction du rapport

Cette phase consiste à rédiger le rapport conformément aux documents de travail et à la structure adoptée par la Cour des comptes.

7^{ème} phase : Validation du rapport

Cette phase consiste à discuter le contenu du rapport avec les entités concernées, avec pour objectif de passer en revue les éventuelles divergences de fond et de forme et de s'accorder sur les priorités et délais des recommandations.

Ainsi, chaque thème développé dans ce rapport fait l'objet d'une mise en contexte, de constats, et de recommandations soumis aux observations des entités.

Afin de faciliter le suivi des recommandations, la Cour a placé dans la synthèse un tableau qui synthétise les améliorations à apporter et pour lequel les entités indiquent le responsable de leur mise en place ainsi que leur délai de réalisation.

Sauf exception, la **Cour ne prévoit pas de réagir aux observations des entités concernées**. Elle estime qu'il appartient au lecteur de juger de la pertinence des observations formulées eu égard aux constats et recommandations développés par la Cour.

3. Contexte général

3.1. Les origines de la LRDU

La création d'un système de revenu déterminant le droit aux prestations sociales cantonales date d'il y a une vingtaine d'années. Le projet de loi du Conseil d'État a été déposé en décembre 2003. Il est alors motivé par la fragmentation du dispositif des prestations sociales (y compris l'encouragement à la formation) au sein du canton. Cette fragmentation est présentée comme un obstacle à « *l'application du principe de justice sociale* » (PL 9135, p. 14). Le morcellement de ces prestations entraînerait ainsi des conséquences négatives tant pour les demandeurs (multiplication des démarches, souvent identiques, et risques d'inégalité de traitement) que pour l'administration (saisie de données redondantes et risques d'erreurs).

Le projet de loi se base sur deux sources :

- le rapport n° 12 de la commission externe d'évaluation des politiques publiques (CEPP), paru le 22 novembre 2002, consacré à la communication entre les services⁴ ;
- les travaux d'un groupe interne à l'administration, mandaté en 2001 pour « *définir un seul revenu déterminant le droit aux prestations sociales cantonales* » (PL 9135, p. 15).

Selon l'exposé des motifs, les objectifs de ce projet de loi sont les suivants :

- « améliorer le dispositif afin de garantir la couverture des besoins vitaux des habitants du canton et de les aider à faire face à leurs dépenses par un système simple, transparent, accessible, juste, équitable et moins coûteux en termes de frais administratifs » (id., p. 16) ;
- « garantir une gestion rigoureuse des moyens consacrés à la politique sociale » (id.) ;
- « garantir le respect du principe de l'égalité de traitement tant entre les bénéficiaires et les non bénéficiaires de prestations sociales qu'entre les bénéficiaires eux-mêmes » (id.).

Durant l'examen du projet de loi, la commission des affaires sociales du Grand Conseil y ajoute un objectif général : « *faciliter les relations avec l'administration par la mise en place d'un système transparent et équitable, qui simplifie l'accès aux prestations sociales cantonales et allège les procédures* » (art. 1 al. 3). Elle introduit également le principe des « *guichets universels* » (art. 1 al. 4) ainsi qu'une clause d'évaluation (art. 14).

Des systèmes de RDU existent dans d'autres cantons suisses comme le Tessin (2003), Neuchâtel (2005), Fribourg (2006), Bâle-Ville (2008) et Vaud (2010). Les modèles neuchâtelois et vaudois seront brièvement présentés ci-après (chapitre 3.6).

⁴ Selon ce rapport, le système analysé en 2001 était redondant, coûteux et défavorable à l'utilisateur. La CEPP avait notamment recommandé d'unifier le revenu déterminant pour les prestations soumises à condition de revenu, ce qui devait permettre d'harmoniser la récolte d'informations et faciliter la tâche des services.

3.2. Évolution du dispositif

La loi sur le revenu déterminant unifié du 19 mai 2005 (J 4 06) est entrée en vigueur à Genève le 1^{er} janvier 2007. Sa mise en œuvre a nécessité l'ouverture d'un crédit informatique de 400'000 F (PL 9668) pour mettre en œuvre un prototype de système d'information commun : le SI-RDU. Le nombre de prestations monétaires concernées par ce prototype est néanmoins restreint (seuls les subsides d'assurance-maladie et les avances des pensions alimentaires y figurent), car la situation financière des familles est calculée sur des données trop anciennes (données de la dernière taxation fiscale) pour les autres prestations monétaires comme les aides au logement et l'aide sociale. Les services attribuant les prestations non incluses ont donc continué à fonctionner comme avant la LRDU en se basant uniquement sur les justificatifs fournis par les usagers.

Depuis 2014, une révision de la loi (PL 11326) permet l'actualisation des revenus en prenant en compte l'année en cours et intègre ainsi les prestations jusque-là exclues (bourses d'études et prestations complémentaires). Cette révision donne également une base légale au service spécialisé (CCRDU) et au SI-RDU dont le développement a été rendu possible par un nouveau crédit informatique de 6'639'000 F (PL 10527)⁵ voté en 2010, en même temps que l'adoption d'une motion demandant « la mise en place d'un site internet sur les prestations sociales pratique et accessible à tous » (M 1932). Ce nouveau système d'information inclut l'ensemble des prestations monétaires couvertes par la loi.

Des révisions ultérieures ont été votées par la suite pour simplifier le calcul du revenu et la prise en compte des éléments de fortune (PL 11966, 2017), puis pour renforcer l'entraide administrative entre les différents services et institutions du dispositif RDU dans le cadre d'un plan cantonal de lutte contre la fraude (PL 12635, 2021).

L'évolution des prestations incluses dans la hiérarchie des prestations sociales (art. 13 LRDU) est présentée dans le Tableau 1 ci-dessous.

Tableau 1 : Historique des prestations concernées par la LRDU

Prestation	Introduction	Suppression
Subsides de l'assurance-maladie	2005	-
Avances sur les pensions alimentaires	2005	-
Allocations logement et subventions personnalisées habitations mixtes (HM)	2005	-
Allocations familiales pour cas spéciaux	2005	2014
Revenu minimum cantonal d'aide sociale	2005	2014
Aide sociale	2005	-
Prestations complémentaires AVS/AI cantonales et fédérales et aide sociale aux rentiers AVS/AI	2013	-
Bourses d'études	2013	-
Prestations complémentaires familiales	2013	-
Prestations transitoires pour les chômeurs âgés	2022	-

⁵ Ce crédit informatique prévoyait également la mise en place d'un portail internet consacré aux prestations sociales, devant, à terme, permettre de déposer des demandes de prestations en ligne, la création d'un infocentre pour l'exploitation des données (simulations, suivi statistique), ainsi qu'une gestion électronique des documents (GED) commune à tous les services fournisseurs de prestations. De manière particulière, le dépôt du projet de loi de financement (2009) anticipe la révision de la loi (dépôt du PL en 2013).

Par ailleurs, le principe du guichet universel [un seul guichet pour demander l'ensemble des prestations] (art. 1 al. 4) ajouté par les députés lors du vote de 2005 a été supprimé en 2014. Il a été remplacé, dans un premier temps, par celui du service interlocuteur unique [le service auquel l'utilisateur s'adresse en premier se charge du dépôt des demandes pour les autres prestations éventuelles] (argument développé dans le PL 10627), puis par le recours aux e-démarches [l'utilisateur ajoute les différentes pièces justificatives sur une plateforme numérique et peut donner accès à ces dernières aux services de son choix] (argument développé dans le PL 11326).

L'OAIS a produit, en 2022, un plan directeur métier qui précise la vision de l'office à l'horizon 2030. Ce plan définit comme principaux axes d'amélioration l'accessibilité aux prestations sociales, ainsi que la réactivité et l'innovation. L'office termine, au moment de la publication de ce rapport, la rédaction d'un plan directeur des systèmes d'information qui présente les évolutions à développer pour poursuivre la vision décrite dans le plan directeur métier. L'office prévoit de déposer dans la foulée un projet de loi visant le financement de l'évolution des systèmes d'information et de communication du domaine de l'action sociale. Cette évolution entraînera des conséquences importantes pour les prestations sociales monétaires concernées par la LRDU.

3.3. Objectifs et instruments

La LRDU « vise à faciliter les relations avec l'administration par la mise en place d'un système transparent et équitable, qui simplifie l'accès aux prestations sociales cantonales, allège les procédures et renforce l'efficacité ainsi que l'efficience dans la délivrance des prestations au public » (art. 1 al. 2 LRDU⁶), ainsi qu'à « renforcer l'entraide administrative afin de prévenir les versements indus de prestations sociales » (art. 1 al. 3, ajouté en 2021).

La loi prévoit les trois instruments suivants :

- un mode de calcul unifié⁷ du revenu et de la fortune des demandeurs de prestations sociales sous conditions de ressources ;
- un ordre dans lequel ces prestations doivent être demandées (hiérarchie des prestations) et la prise en compte, en cas de prestations multiples, des revenus procurés par les prestations situées en amont de la hiérarchie ;
- une base de données commune (SI-RDU) et un service spécialisé chargé de sa gestion, le centre de compétences du RDU (CCRDU).

Le RDU est individuel, et chaque prestation prend en compte les ressources d'un groupe spécifique de personnes (unité économique de référence) en fonction de ses bases légales spécifiques.

⁶ La partie concernant l'efficacité et l'efficience a été introduite lors d'une révision de la loi d'application de la loi fédérale sur la poursuite pour dettes et la faillite (LaLP) en 2022 (PL 13006). Cet ajout a permis l'accès aux données du RDU des offices cantonaux des poursuites et des faillites.

⁷ Il s'agit de n'avoir plus qu'une seule méthode de calcul et de faire en sorte que ce calcul ne soit effectué qu'une seule fois par personne lorsque celle-ci bénéficie de plusieurs prestations (PL 10527).

La hiérarchie des prestations est présentée dans le Tableau 2 ci-dessous qui indique également les bases légales principales, ainsi que les services ou entités responsables de l'attribution des prestations.

Tableau 2 : Hiérarchie de prestations, bases légales et services concernés

	Prestation	Bases légales principales	Service / entité
1)	Subsides de l'assurance-maladie	LAMal (fédérale) LaLAMal	SAM
2)	Avances sur les pensions alimentaires,	LARPA	SCARPA
3)	Allocations de logement	LGL	OCLPF
4)	Subventions personnalisées habitations mixtes (HM)	LGL	OCLPF
5)	Prestations complémentaires cantonales et fédérales à l'AVS et à l'AI	LPC (fédérale) LPFC, LPCC	SPC
6)	Prestations transitoires pour les chômeurs âgés	LPtra (fédérale)	SPC
7)	Bourses et prêts d'études	LBPE	SBPE
8)	Prestations complémentaires familiales	LPCC	SPC
9)	Aide sociale	LIASI	HG
10)	Aide sociale aux rentiers AVS/AI	LPCC, LIASI	SPC

Le revenu déterminant unifié peut également servir de référence pour la modulation des tarifs ou l'accès à des prestations publiques en fonction du revenu. Pour un premier groupe de prestations, il existe un accès à la base de données commune. Pour un second groupe, c'est l'attestation RDU, directement fournie par les usagers, qui est utilisée. Cette dernière contient les différents éléments pris en compte pour déterminer (a) le RDU socle, avant toute prestation sociale, (b) le RDU total (après addition des montants des différentes prestations monétaires de la hiérarchie).

D'une part, le RDU permet de déterminer l'accès à des prestations dites tarifaires qui sont des « prestations en nature ou de rabais qui sont accordées sous condition de ressources, dont les tarifs dépendent du revenu déterminant unifié et qui se fondent sur une loi, un règlement ou un arrêté » (art. 12 let. c LRDU). Les prestations, services et entités concernés sont mentionnés à l'art. 1 RRDU. Cette liste inclut notamment l'aide et les soins à domicile (IMAD), le chèque annuel de formation (SBPE), ainsi que l'accès à un logement subventionné et le calcul de l'éventuelle surtaxe liée à ce dernier (OCLPF)⁸.

D'autre part, n'importe quel autre service public ou privé peut prévoir (pour des camps de vacances, des journées en crèche, etc.) des tarifs différenciés en fonction du revenu en se fondant sur l'attestation RDU que tout contribuable ayant reçu une taxation fiscale peut obtenir. Les attestations RDU doivent être demandées par les usagers au CCRDU (par courrier, par formulaire en ligne ou par e-démarche).

⁸ L'office médico-pédagogique, l'office cantonal de la culture et du sport, les services de protection de l'adulte et des mineurs, le service dentaire scolaire, le service écoles et sports, art, citoyenneté et les fondations immobilières de droit public ont également accès à la base de données commune (accès limité, dans certains cas, à l'affichage d'un code correspondant à une tranche spécifique de revenus).

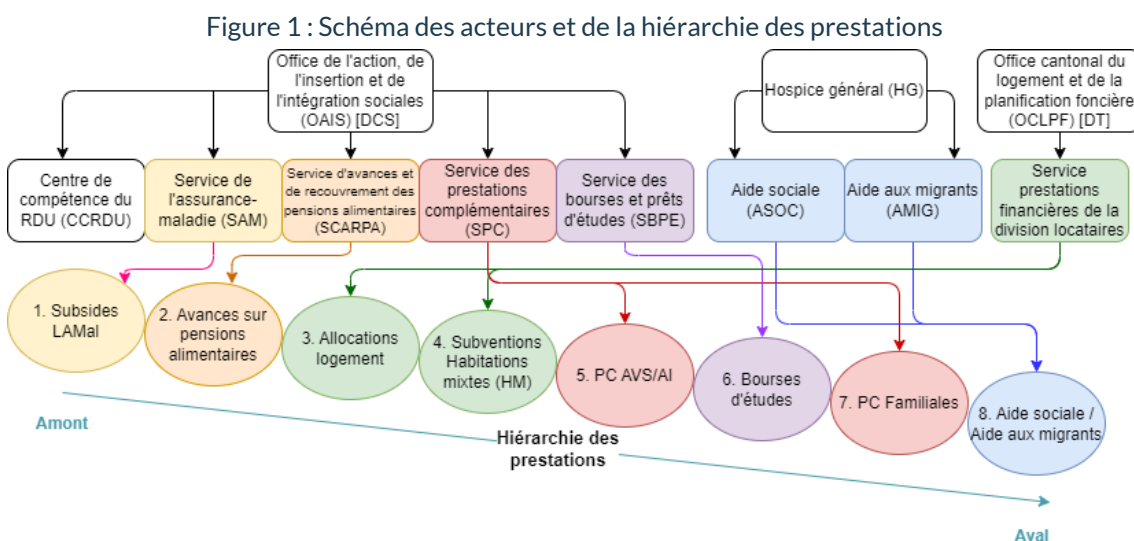
3.4. Acteurs principaux

Les principaux acteurs concernés par le périmètre de l'évaluation sont les services ou entités délivrant les prestations sociales, ainsi que le CCRDU. À l'exception de l'Hospice général (établissement public autonome placé sous la surveillance du DCS) et de la direction locataires de l'OCLPF, les services attribuant les prestations citées à l'art.13 de la LRDU font partie du DCS, et plus précisément de l'OAIS. Pour la mise en œuvre de ces prestations, les services disposent chacun de leur propre processus de demande et de réclamation, ainsi que de règles spécifiques en matière de calcul des droits, d'attribution et de contrôle des prestations financières.

La mise en œuvre de la LRDU a entraîné la création d'une nouvelle entité administrative : le CCRDU. Sa principale responsabilité est d'assurer la pérennité et l'évolution du dispositif organisationnel du RDU (art. 3B LRDU, art. 2 RRDU). Ses tâches englobent la gestion du dispositif et la sécurité de son système d'information (droits d'accès, soutien technique, gestion et contrôle des données, contrôle interne). Le CCRDU établit les attestations RDU et peut calculer un RDU pour les personnes qui ne disposent pas d'une taxation de l'AFC établie selon le barème ordinaire (par exemple celles qui sont imposées à la source). Il a ainsi procédé à 7'866 calculs pour le RDU 2022.

La base de données du centre de compétences CCRDU (SI-RDU) est alimentée par la base de données CALVIN de l'office cantonal de la population et des migrations (OCPM), par le système d'information de l'administration fiscale (AFC), ainsi que par les applications informatiques « métier » des services délivrant les prestations sociales cantonales citées dans le Tableau 2 ci-dessus.

La Figure 1, ci-dessous, indique les principaux acteurs, leur rattachement institutionnel et les prestations qu'ils attribuent. Elle indique également l'ordre dans lequel ces prestations doivent être obtenues selon la hiérarchie des prestations qui va de l'amont, depuis les subsides d'assurance-maladie, vers l'aval, jusqu'à l'aide sociale.



Source : Cour des comptes, 2023

L'encadré ci-dessous donne l'exemple fictif d'une personne, Mme M., qui demande diverses prestations monétaires et qui suit un parcours au sein de la hiérarchie LRDU. Le cas de cette personne fictive sera utilisé dans la suite du rapport pour illustrer le fonctionnement concret du dispositif RDU.

Exemple d'un parcours dans la hiérarchie LRDU

Mme M., résidente genevoise de 39 ans, en cours de divorce au 1^{er} janvier 2022 et mère de trois enfants, occupe deux emplois : un dans la restauration à un taux d'activité de 40 % et un autre dans le domaine du nettoyage à 50 %.

Mme M. n'a pas besoin de demander un **subside** d'assurance-maladie au SAM, car cette prestation lui est attribuée automatiquement sur la base de ses revenus en 2020.

En mars 2022, Mme M. déménage dans un logement social de type HBM, catégorie de logement pour laquelle il est possible d'obtenir une **allocation de logement** attribuée par l'OCLPF, demande qu'elle dépose le mois suivant.

En mai 2022, Mme M. doit quitter son emploi dans la restauration à cause de l'arrêt d'activité de son employeur. Il ne lui reste donc plus que les revenus de son emploi à 50 %, dans le domaine du nettoyage. Sur conseil d'une voisine, elle demande des **prestations complémentaires familiales** auprès du SPC afin de combler une partie de sa perte de revenu.

En septembre 2022, Mme M. termine sa procédure de divorce. Son ex-conjoint refuse toutefois de remplir ses obligations d'entretien envers ses enfants et déménage dans un pays étranger. Mme M. entreprend alors de demander auprès du SCARPA **des avances sur les pensions alimentaires impayées**.

En juin 2023, le fils aîné de Mme M. trouve une place d'apprentissage. Mme M. s'adresse alors au SBPE pour demander une **bourse d'études**.

3.5. Principaux chiffres

Les deux tableaux ci-dessous présentent les principales données chiffrées concernant le dispositif de mise en œuvre de la LRDU.

Tableau 3 : Ressources humaines et charges de personnel des prestations sociales en 2022

Service / entité gestionnaire	Dotation ETP	Charges de personnel (mio F)
Service de l'assurance-maladie (SAM)	32.4	4.3
Service cantonal d'avance et de recouvrement des pensions alimentaires (SCARPA)	24.1	3.3
Office cantonal du logement et de la planification foncière (OCLPF) – direction locataires	20.4	8.3
Service des bourses et des prêts d'études (SBPE)	17.9	2.4
Hospice général (HG)	1'120.5	136.1
Service des prestations complémentaires (SPC)	121.4	15.0
Centre de compétence du RDU (CCRDU)	2.2	0.7

Note : les ETP (et les charges de personnel) ne sont pas tous utilisés pour mener à bien les processus administratifs de délivrance des prestations. Ces chiffres sont présentés à titre informatif.

Sources : Rapport de gestion du Conseil d'État 2022 (ETP), Infocentre CFI et rapport annuel 2022 de l'HG (charges de personnel)
Analyse : CDC, 2023

Tableau 4 : Nombre de bénéficiaires et de dossiers en 2021 et montants versés en 2022

Services	Prestations sociales	Nombre de bénéficiaires	Nombre de dossiers	Montants 2022 (mio F)
SAM	Subsides d'assurance-maladie	188 500	188 500	559.6
SCARPA	Avances sur pensions alimentaires	1 700	800	4.5
OCLPF	Allocations logement	23 000	8 000	22.4
	Subvention HM	NA	4 500	27.4
SBPE	Bourses et prêts d'étude	6 000	6 000	49.6
SPC	PC AVS/AI	22 000	18 000	407.5
	PC familiales	7 500	2 000	17.1
HG	Aide sociale	32 000	19 500	420.3
Totaux ⁹		NA	246 000	1 511.5

Notes : Nombre de bénéficiaires et de dossiers (chiffres arrondis) ayant reçu une prestation durant l'année 2021, sauf pour les bourses d'études (année scolaire 2021-2022).

Source : OCSTAT, rapport de gestion du Conseil d'État
Analyse : Cour des comptes, 2023

⁹ Le nombre total de bénéficiaires est inférieur au total présenté dans la dernière ligne étant donné qu'il est possible de bénéficier simultanément de plusieurs prestations.

3.6. Autres modèles de dispositif RDU

Plusieurs cantons suisses ont mis en œuvre un dispositif d'attribution de prestations sociales basé sur le revenu déterminant unifié. La Cour a étudié les cas de Vaud et de Neuchâtel afin de donner un aperçu d'autres manières de concevoir un tel dispositif. Cette section esquisse les principales similarités et différences entre les deux modèles étudiés et le cas genevois.

3.6.1 Prestations incluses

Les prestations incluses dans chaque canton sont résumées dans le Tableau 5.

Tableau 5 : Prestations monétaires incluses dans les RDU des trois cantons

Prestations	GE	NE	VD
Subsides LAMal	Oui	Oui	Oui
Avances pensions alim.	Oui	Oui	Oui
Aide au logement	Oui	-	Oui
PC AVS/AI	Oui	Non	Non
Bourses d'études	Oui	Oui	Oui
PC familiales	Oui	-	Non
Aide sociale	Oui	Oui	Non

Notes : La présence d'un tiret indique que la prestation en question n'existe pas dans le canton. La ligne « aide au logement » contient, pour Genève, l'allocation logement et les subventions HM. La prestation vaudoise (aide individuelle au logement) est spécifique à certaines communes.

Les trois cantons incluent les subsides à l'assurance-maladie, les avances sur pensions alimentaires et les bourses d'études. Il n'existe, en revanche, pas de prestations d'aide individuelle au logement ni de prestations complémentaires familiales dans le canton de Neuchâtel. Genève est le seul des trois cantons à inclure les prestations complémentaires AVS/AI et familiales dans son dispositif. Les deux autres cantons ont exclu d'emblée les PC AVS/AI, car elles sont régies par le droit fédéral, ce qui excluait a priori toute possibilité d'harmonisation avec les autres prestations de la hiérarchie.

3.6.2 Règles

Les trois cantons connaissent une hiérarchie des prestations qui doivent être demandées dans un ordre déterminé et dont les montants s'additionnent. La position des avances sur pensions alimentaires est celle qui varie le plus selon les cantons. Pour le reste, les subsides d'assurance-maladie sont généralement au début, et les bourses d'études à la fin.

Contrairement à Genève, Vaud et Neuchâtel disposent d'une unité économique de référence (UER) commune à toutes les prestations avec cependant des exceptions pour les bourses d'études et l'aide sociale. Le calcul du revenu réalisé pour une prestation est ainsi utilisable pour les autres prestations.

Les cantons de Vaud et de Neuchâtel calculent, comme celui de Genève, les ressources sur la base des données fiscales (dernière taxation). Pour cette raison, le RDU vaudois n'inclut ni les prestations complémentaires familiales ni l'aide sociale, qui ont besoin de données plus récentes. Comme Genève, les deux autres cantons prévoient une possibilité

d'actualisation du RDU. Celle-ci n'est toutefois réalisée, dans la plupart des cas¹⁰, que s'il existe un écart sensible de 20 % entre la situation actuelle et la dernière taxation fiscale. Par ailleurs, la prise en compte de la fortune n'est pas harmonisée dans le canton de Neuchâtel où chaque prestation applique ses propres règles.

Le canton de Neuchâtel remet aux demandeurs de prestations des formulaires préremplis avec les données personnelles du registre cantonal de la population et les données fiscales de la dernière taxation qui doivent être vérifiées par l'utilisateur et, si nécessaire, mises à jour.

3.6.3 Organisation

Dans les cantons de Vaud et de Neuchâtel, il existe des guichets décentralisés auprès desquels tout ou partie des demandes de prestations peut (VD) ou doit (NE) être réalisé. Comme à Genève, les services spécialisés restent compétents pour établir le droit et le montant des prestations. Ces services ont accès à une base de données commune dans laquelle les informations et les pièces qui concernent les usagers sont partagées.

Dans ces deux cantons, les demandes de prestations et les mises à jour font l'objet d'un processus coordonné avec une seule demande de pièces, un calcul centralisé des revenus et une décision commune, ce qui permet un ajustement direct des montants des différentes prestations. De plus, les services concernés sont avertis des modifications du registre de la population pertinentes pour le traitement des dossiers de prestations sociales par le biais d'un système de notification intégré dans la base de données commune.

¹⁰ Font exception à cette règle les avances sur contributions d'entretien et l'aide sociale à Neuchâtel, et l'aide individuelle au logement vaudois qui utilise un écart sensible de 10%. À Genève, seuls les subsides d'assurance-maladie et les bourses d'études utilisent un écart sensible, lui aussi de 20%.

4. Constats et recommandations

4.1. L'introduction du RDU n'a pas apporté d'efficacité dans la délivrance des prestations sociales monétaires

Quel est le constat de la Cour ?

Le calcul du revenu déterminant unifié s'appuie sur les données de la dernière taxation fiscale disponible. L'utilité de ce calcul varie fortement selon les prestations concernées. Ainsi, il n'existe pas qu'un seul calcul réalisé une seule fois par bénéficiaire. De plus, lorsqu'il n'est pas réalisé automatiquement (pour toutes les personnes qui n'ont pas été taxées par l'AFC), ce calcul nécessite un grand nombre de données concernant les revenus, la fortune et l'ensemble des déductions. Par ailleurs, en l'absence d'une unité économique de référence (UER) commune à toutes les prestations, le RDU est calculé à l'échelle individuelle. Le RDU d'un ménage de plusieurs personnes majeures doit donc être recalculé, d'une prestation à l'autre, en fonction des personnes prises en compte ou non.

Dans le périmètre des prestations sociales monétaires défini par la Cour, le RDU est utilisé tel quel par les deux premières prestations de la hiérarchie des prestations : les subsides ordinaires d'assurance-maladie, lorsqu'ils sont attribués automatiquement, et les avances sur pensions alimentaires. Les autres prestations n'en ont soit qu'une utilité partielle, comme les aides au logement et les bourses d'études, soit ne l'utilisent pas, comme les prestations complémentaires et l'aide sociale.

Le calcul d'un RDU basé sur la dernière taxation fiscale n'a pas amené d'efficacité au traitement des subsides d'assurance-maladie, car ces derniers étaient déjà, dans leur grande majorité, attribués automatiquement (sur la base d'un autre calcul). Il a, en revanche, complexifié le calcul des prestations qui tiennent compte de la situation économique la plus récente des usagers (actualisation du RDU). Seules les avances sur pensions alimentaires ont bénéficié de l'introduction du RDU, car cette prestation utilise ce calcul tel quel et n'actualise pas les revenus de ses usagers.

La Cour souligne toutefois que le RDU calculé automatiquement sur la base de la dernière taxation fiscale est utile pour toutes les prestations sociales non monétaires qui attribuent des prestations ou des services dont les tarifs sont modulés en fonction du RDU de leurs usagers (éléments non compris dans le périmètre du présent rapport qui se limite aux prestations monétaires).

Pourquoi ce constat est-il important ?

L'harmonisation et la simplification du système de calcul des ressources financières des usagers des prestations sociales constituent des objectifs centraux de la LRDU. Le travail de la Cour montre que chaque service estime les ressources financières de ses usagers selon une méthode différente, preuve que l'unification (le U du RDU signifie « unifié »), qui était un des objectifs de la LRDU, n'est pas réalisée.

Le calcul d'un RDU basé sur les données fiscales (de l'année N-2) ne répond que partiellement aux objectifs d'harmonisation et de simplification. Pour mieux les atteindre, il serait nécessaire de réfléchir à des manières complémentaires plus simples et plus harmonisées de prendre en compte les ressources.

Ce qui appuie le constat de la Cour ?

En résumé, le calcul d'un RDU basé sur les données fiscales de la dernière taxation n'apporte pas la même utilité à toutes les prestations, car la plupart ont besoin de données plus récentes (cf. 4.1.1). De plus, il complexifie le calcul des ressources des personnes qui n'ont pas de dernière taxation, comme celles qui sont imposées à la source, arrivées récemment à Genève, ou encore taxées d'office, ainsi que de celles dont la situation financière doit être mise à jour (cf. 0). Finalement, le RDU est un calcul individuel, alors que les prestations concernées prennent toujours en compte les ressources d'un ensemble de personnes regroupées dans une unité économique de référence (cf. 4.1.3). Ces trois points sont développés dans la suite du texte.

4.1.1 Utilité variable et efficacité limitée

Le RDU, calculé pour chaque contribuable majeur imposé au barème fiscal ordinaire, n'est pas utilisé par l'ensemble des services. Le RDU actualisé sur la base des données les plus récentes ne l'est pas non plus.

Le RDU fiscal est utilisé tel quel pour l'attribution des deux prestations les plus en amont de la hiérarchie, à savoir les subsidés d'assurance-maladie et les avances sur pensions alimentaires.

- Les subsidés ordinaires (133'000 en 2022) sont pour la plupart calculés et attribués automatiquement, sans que l'utilisateur doive en faire la demande. Les subsidés destinés aux bénéficiaires de prestations complémentaires (29'000) et de l'aide sociale (25'000) sont attribués sans référence au RDU (sur la base des calculs du SPC et de l'Hospice général).
- Le SCARPA, qui traite moins de 1'000 dossiers par an, utilise le RDU tel quel.

Le RDU est partiellement utile pour les prestations d'aide au logement et les bourses d'études qui utilisent les composantes du RDU dans leurs calculs, tout en les actualisant avec les éléments de revenus les plus récents¹¹. Les services attribuant ces prestations ajoutent également des déductions spécifiques. Pour les prestations d'aide au logement, l'OCLPF ajoute une déduction forfaitaire sur les revenus, selon l'art. 24 al. 2 RGL. Pour les bourses d'études, le SBPE ajoute, le cas échéant, une franchise sur les revenus de la

¹¹ C'est également le cas d'une très petite fraction des subsidés ordinaires d'assurance-maladie qui sont basés sur un RDU actualisé (environ 4'000 par année).

personne en formation, selon l'art. 11 RBPE. Ces deux services utilisent ensuite les données du RDU fiscal pour un contrôle ex post un à deux ans plus tard, une fois que les contribuables ont été taxés¹². Ces prestations représentent un volume annuel d'environ 13'000 dossiers pour un montant d'environ 100 millions F.

Les autres entités délivrant des prestations sociales monétaires (PC AVS/AI, PC familiales et aide sociale) n'ont aucune utilité directe du RDU¹³, car elles ne calculent pas les revenus selon la même méthode¹⁴ et utilisent les données les plus récentes, qui peuvent être actualisées de manière mensuelle selon les besoins, sans référence aux rubriques du RDU. Ces prestations représentent un volume annuel de 36'000 dossiers pour un montant d'environ 845 millions F. Les entités attribuant ces prestations n'utilisent les données fiscales présentes dans le SI-RDU qu'à des fins de contrôle, lors de l'examen initial et lors de la révision des dossiers.

L'utilité d'un RDU fondé sur les données fiscales est également limitée par la fiabilité moindre des données fiscales des contribuables les plus modestes, qui constituent le public cible des prestations sociales sous conditions de ressources. De manière compréhensible, ces données ne sont pas contrôlées par l'AFC avec la même précision que celles des contribuables dont les revenus et la fortune sont plus élevés.

Une appréciation de l'efficacité de l'introduction d'un RDU fiscal ne peut concerner que les prestations qui utilisent ce dernier. Il apparaît ainsi que :

- L'introduction d'un RDU n'a pas apporté plus d'efficacité aux subsides d'assurance maladie qui étaient déjà calculés automatiquement sur la base du revenu imposable cantonal.
- Les avances sur pensions alimentaires constituent la seule prestation monétaire bénéficiant d'un réel gain d'efficacité. En effet, avant l'introduction du RDU, le calcul des droits à cette prestation était plus compliqué.

En outre, bien que les prestations concernées ne fassent pas partie du périmètre de la présente évaluation, la Cour tient à relever que le RDU fiscal permet un gain d'efficacité dans la délivrance de nombreuses prestations qui modulent leurs tarifs en fonction du revenu (par exemple les aides et soins à domicile de l'IMAD, le chèque annuel de formation ou l'accès à un logement subventionné). En effet, les services qui délivrent des prestations dites tarifaires (art. 2 al. 2 LRDU) peuvent rapidement obtenir les informations relatives aux droits des usagers via une consultation du SI-RDU. En outre, les demandes de prestations se basant sur l'attestation RDU pour moduler leurs tarifs (par exemple pour des structures d'accueil de la petite enfance ou des centres aérés) ont également bénéficié d'une simplification.

¹² Cette révision est systématique pour l'OCLPF et limitée aux dossiers de renouvellement pour le SBPE (demandes de personnes ayant déjà obtenu une bourse l'année précédente).

¹³ Cette exception est consacrée par l'art. 10 al. 5 LRDU.

¹⁴ Les PC ajoutent notamment des revenus hypothétiques aux ressources des usagers n'utilisant pas toute leur capacité de gain (art. 36E LPCC), tandis que l'aide sociale prévoit, entre autres différences, une franchise sur les revenus issus d'une activité lucrative (art. 22 al. 2 let. f LIASI).

4.1.2 Calcul fastidieux en cas d'indisponibilité des données fiscales

Par ailleurs, le RDU n'est automatiquement disponible que pour les contribuables imposés au barème ordinaire et taxés l'année précédente, ce qui exclut un nombre important d'usagers (imposés à la source, nouveaux arrivés, taxés d'office, etc.). La suite du texte donne un aperçu de ces situations et du traitement qui en est fait.

La principale catégorie de contribuables taxés à la source et éligibles aux prestations sociales concernées par le RDU est celle des travailleurs étrangers résidant à Genève¹⁵ qui ne sont pas titulaires d'un permis d'établissement (permis C). Selon l'OCSTAT, il y avait, en 2022, plus de 120'00 titulaires de permis d'une des catégories B, L, N ou F dans le canton¹⁶.

Les contribuables taxés d'office, selon l'art. 37 LPFisc, représentaient près de 16'000 dossiers en 2015, soit un peu plus de 6 % des contribuables (cf. PL 12069-A). Trois quarts des personnes taxées d'office avaient des revenus annuels de moins de 50'000 F. Il s'agit donc d'un public théoriquement éligible aux prestations sociales, mais qui est exclu de certaines d'entre elles tant qu'il n'a pas régularisé sa situation auprès de l'AFC ou entamé un processus de régularisation¹⁷.

Pour tous ces contribuables, le calcul du RDU est souvent compliqué, car il nécessite bien plus d'éléments qu'un certificat de salaire et un décompte bancaire annuels. Ainsi, les articles 4 à 7 de la LRDU ne comprennent pas moins de 17 catégories de revenus, huit catégories de déductions sur le revenu, sept catégories d'éléments de fortune et deux catégories de déductions sur la fortune.

Le cadre légal prévoit, à l'art. 9, al. 2 LRDU complété par les articles 3 et 4 RRDU, un calcul simplifié lorsqu'il n'existe pas de données de l'AFC concernant les revenus et la fortune de l'année N-2. Il existe également des possibilités de simplifier l'actualisation du RDU (art. 4 al. 2 et art. 5 al. 2 LRDU). L'utilisation de ces calculs simplifiés n'est toutefois pas obligatoire, et les services peuvent également, s'ils le décident, récolter toutes les données des usagers pour procéder à un calcul se basant sur l'ensemble des rubriques prévues par la LRDU. Il existe pour ce faire un guide très détaillé destiné aux services¹⁸.

Pour le calcul d'un RDU concernant l'année N-2, une des méthodes simplifiées, permettant donc un traitement plus rapide des dossiers, consiste à appliquer un coefficient de 0,87 (0,86 à partir de 2024) aux revenus bruts des contribuables imposés à la source, taxés d'office ou pas encore taxés. Le CCRDU l'emploie systématiquement pour le calcul du RDU des personnes imposées à la source. Ce service écrit chaque année aux personnes imposées à la source bénéficiant ou ayant bénéficié de prestations sociales durant l'année en cours pour leur rappeler qu'elles doivent faire calculer leur RDU pour l'année suivante (4'116 courriers envoyés en 2022).

¹⁵ Les 104'795 titulaires de permis G, ainsi que les Suisses habitant en France mais travaillant en Suisse (frontaliers) sont uniquement éligibles aux bourses d'études, ainsi qu'aux subsides d'assurance-maladie s'ils sont assurés en Suisse.

¹⁶ 110'629 permis B, 5'785 permis L et 4'800 permis issus du domaine de l'asile (Permis N et F).

¹⁷ Depuis le vote de la loi 12069, en mars 2020, les personnes taxées d'office ne sont plus exclues des subsides si elles peuvent justifier qu'elles ont entrepris des démarches de régularisation auprès de l'AFC. Elles restent, en revanche, écartées des allocations logement tant qu'elles n'ont pas entièrement régularisé leur situation. La loi 12069 concernait également les PCFam (art. 36A al. 1 let c LPCC). La Cour relève toutefois que le SPC n'a pas modifié sa pratique et continue à exiger une taxation de régularisation avant d'entrer en matière.

¹⁸ Guide de l'actualisation du RDU, CCRDU, février 2023.

À l'exception du SAM, qui l'emploie, lui aussi, systématiquement pour ces catégories de contribuables (sauf si les personnes font explicitement mention d'un changement de situation), les services utilisent peu (SBPE), voire pas du tout (OCLPF) cette possibilité, préférant calculer directement un RDU actualisé en fonction des données les plus récentes.

Pour les actualisations du RDU (en cas d'aggravation durable et notable de la situation économique), les possibilités de simplification prévues réglementairement se limitent à quatre rubriques (rendements de la fortune mobilière et immobilière, frais professionnels et frais liés à un handicap). Ces coefficients sont utilisés par le SAM et le SBPE. L'OCLPF utilise les coefficients concernant les déductions liées à l'acquisition du revenu et les frais professionnels et reprend tels quels de la dernière taxation fiscale disponible la plupart des éléments concernant la fortune.

4.1.3 Calcul individuel plutôt que par unité économique de référence

La LRDU ne définit pas d'unité économique de référence (UER) commune à toutes les prestations. Cela signifie que, pour chaque prestation concernée par la LRDU, il existe une définition spécifique des personnes dont les ressources sont prises en compte pour calculer le montant des prestations.

Initialement, il était prévu que l'UER commune corresponde aux personnes ayant un domicile commun. Le rapport du groupe interne à l'administration mandaté par le Conseil d'État en 2001 (reproduit dans le PL 9135) avait toutefois conclu à l'impossibilité de mettre en œuvre cet objectif pour des raisons pratiques (informatique inadaptée) et légales (le choix du domicile commun ne permettait pas de prendre en compte l'obligation d'entretien et la dette alimentaire). En 2005, le rapport de la commission des affaires sociales du Grand Conseil, chargée d'examiner le projet de loi, mentionnait d'ailleurs que l'absence d'une UER commune ne permettait pas de « *pousser aussi loin que souhaitable l'uniformisation des procédures et des documents à fournir* » (PL 9135-A, p. 18).

La comparaison des cadres légaux des différentes prestations montre une certaine similarité des catégories de personnes dont les ressources sont prises en compte pour calculer le droit à la prestation. Il s'agit, la plupart du temps, de la communauté de majeurs vivant sous le même toit (parfois sans les personnes n'ayant aucun lien familial avec le requérant)¹⁹. La principale différence vient des bourses d'études qui prennent en compte les ressources des parents de la personne en formation, même s'ils ne vivent pas avec elle. Dans certains cas, l'Hospice général peut aussi considérer les ressources des parents de majeurs même s'ils ne font pas ménage commun.

En l'absence d'une UER commune aux différentes prestations sociales, le calcul du RDU est toujours effectué individuellement pour chaque adulte. Pour mémoire, ce calcul est réalisé automatiquement à partir de la dernière taxation fiscale dans la majorité des cas. Il reste néanmoins un grand nombre de cas où le calcul est effectué sur la base de données saisies manuellement par les gestionnaires des services qui peuvent déterminer un RDU simplifié ou actualiser un RDU (cf. la section 4.1.2).

¹⁹ Une analyse de la composition des dossiers communs aux allocations logement, aux subventions HM, aux prestations complémentaires familiales et à l'aide sociale montre que plus de deux tiers de ces dossiers sont composés exactement des mêmes individus.

Dans les cantons de Neuchâtel et de Vaud, les lois relatives aux systèmes de RDU prévoient une UER harmonisée. Ceci n'empêche cependant pas de prendre en compte des personnes hors de cette UER dans certains cas spécifiques (typiquement pour les bourses d'études lorsque les parents de la personne en formation ne vivent pas avec elle, mais aussi pour l'aide sociale qui, dans de rares cas, prend également en compte les ressources de personnes extérieures au ménage).

Définition de l'UER dans les cantons de Neuchâtel et Vaud

Dans le canton de Neuchâtel, l'unité économique de référence comprend, en règle générale, les personnes suivantes : titulaire du droit, conjoint, partenaire enregistré, concubin, parents lorsque le titulaire est mineur ou en formation, enfants mineurs ou majeurs en formation (art. 3 LHaCoPS et art. 18-26 RELHaCoPS).

LHaCoPS : Loi sur l'harmonisation et la coordination des prestations sociales

RELHaCoPS : Règlement d'exécution de la loi sur l'harmonisation et la coordination des prestations sociales

Dans le canton de Vaud, l'unité économique de référence comprend, sauf exception prévue dans la législation spéciale, les personnes suivantes : titulaire du droit, conjoint, partenaire enregistré, concubin, enfants majeurs économiquement dépendants en lien de filiation avec un des membres du ménage (art. 9-10 LHPS et art. 8-13 RLHPS).

LHPS : Loi sur l'harmonisation et la coordination de l'octroi des prestations sociales et d'aide à la formation et au logement cantonales vaudoises

RLHPS : Règlement d'application de la loi du 9 novembre 2010 sur l'harmonisation et la coordination de l'octroi des prestations sociales et d'aide à la formation et au logement cantonales vaudoises

Recommandation de la Cour

Recommandation n°1 :

Priorité : Élevée²⁰

Harmoniser la définition de l'unité économique de référence et le mode de calcul des revenus des prestations en aval

Les analyses de la Cour montrent que l'hétérogénéité des modes de calcul des ressources financières des différentes prestations sociales freine la possibilité et l'utilité d'échanger des données entre les services prestataires. Le plus grand potentiel d'amélioration concerne les prestations qui se basent sur la situation la plus récente qui, soit utilisent un RDU actualisé (comme les prestations l'allocation logement, la subvention HM et les bourses d'études), soit n'utilisent pas le RDU (prestations complémentaires familiales et aide sociale). La définition d'une unité économique de référence harmonisée, ainsi que celle d'un mode de prise en compte similaire des ressources actualisées, permettraient de mutualiser le travail de calcul des ressources des dossiers communs à plusieurs prestations.

La Cour recommande ainsi au département de la cohésion sociale d'harmoniser la définition de l'UER et le mode de calcul des revenus des prestations les plus en aval qui utilisent les données les plus récentes (à l'exception des PC AVS/AI dont la base légale est fédérale). Les modalités proposées ci-dessous constituent des pistes de mise en œuvre (d'autres choix sont possibles).

Modalités possibles :

- Inclure dans l'UER la communauté de majeurs vivant sous le même toit (couple marié, en partenariat, en concubinage et enfants majeurs à charge) ;
- Prendre comme base de calcul des revenus actualisés, le montant moyen des ressources financières durant les trois derniers mois ;
- Utiliser, pour les situations ordinaires, des déductions forfaitaires et des coefficients standardisés pour la prise en compte de la fortune ;
- Réserver les calculs complets aux situations extraordinaires.

Livrable :

- Projet de révision de la LRDU et du RRDU établissant une UER, ainsi qu'une définition du mode de calcul du RDU actualisé utilisables par les cinq prestations suivantes : allocations logement, subventions HM, bourses et prêts d'études, PC familiales, aide sociale.

Avantages attendus :

- Créer une base pour un échange de données utiles aux services (mêmes informations sur les mêmes groupes d'individus) ;
- Pouvoir mutualiser le calcul d'un RDU par UER qui serait utile aux prestations de la hiérarchie et gagner ainsi en efficacité dans le traitement des dossiers.

²⁰ La priorité de cette recommandation est élevée, car une telle modification constitue un préalable à un échange d'informations réellement efficient.

Recommandation 1: acceptée refusée

Position du département de la cohésion sociale :

Le département de la cohésion sociale accepte cette recommandation, sur le principe.

Concernant la définition de l'unité économique de référence (UER), les modèles vaudois et neuchâtelois peuvent nous servir d'exemple. La définition de l'UER devrait effectivement comprendre les personnes d'une même famille au sens large qui vivent dans le même logement. Ce modèle, qui fonctionnerait pour la majorité des prestations et des situations, devrait être adapté pour les cas particuliers. Par exemple, les prestations d'aide au logement, dont l'UER comprend toutes les personnes domiciliées dans le logement, les subsides d'assurance-maladie, qui se basent principalement sur l'UER fiscale ou encore les bourses et prêts d'études, qui tiennent compte des revenus des parents, n'ont actuellement pas une UER harmonisée dans tous les cas. Cela étant, des solutions peuvent être trouvées pour toutes ces situations.

En revanche, il semble difficile d'appliquer une UER RDU aux prestations complémentaires AVS/AI fédérales car les critères de calcul de cette prestation sont du ressort de la législation fédérale et ne sont pas compatibles dans tous les cas avec l'UER RDU telle que nous l'imaginons. Ces prestations pourraient ainsi devoir être sorties du dispositif RDU, en tout cas pour ce qui concerne leur calcul.

Concernant l'harmonisation du calcul du revenu déterminant les prestations, une base commune existe déjà et l'outil de calcul est partagé entre l'Office du logement et de la planification foncière (OCLPF), le service de l'assurance-maladie (SAM) et le service des bourses et prêts d'études (SBPE). Il est possible d'imaginer étendre cette fonctionnalité de calcul pour d'autres prestations, par exemple les prestations complémentaires familiales, les avances sur pension alimentaires ou encore les prestations tarifaires qui pour l'instant se calculent, sauf exception, sur la base de la taxation reflétant la situation financière et familiale deux ans auparavant.

Pour rendre le calcul encore plus compréhensible et transparent, il conviendra également d'évaluer l'opportunité de modifier certaines dispositions des lois spéciales qui modifient le montant du RDU (déductions forfaitaires dans le revenu pour les prestations d'aide au logement, calcul différent pour les subsides des personnes avec une fortune brute importante, etc.).

Au vu de la complexité esquissée ci-dessus, il est important d'associer les experts des services délivrant les prestations aux travaux pour déterminer la solution la plus efficace et applicable. Par ailleurs, les travaux menés dans le cadre du plan directeur des systèmes d'information (PDSIC) ont permis d'identifier d'autres réformes pour rendre le dispositif des prestations sociales plus efficace, et il est important d'avoir une vue d'ensemble des éléments à réformer.

Aussi, le processus que nous avons établi consiste à déposer au début du deuxième trimestre 2024 un projet de loi pour financer la réforme des systèmes d'information et de communication du social sur les cinq prochaines années. Ensuite, il conviendra de réaliser, en cas d'acceptation, les développements informatiques pour lesquels les besoins sont les plus établis (notamment la numérisation des prestations) et parallèlement de créer des groupes de travail comprenant toutes les parties prenantes pour déterminer le système cible. Enfin, nous pourrions déposer des projets de modification de la LRDU et des lois spéciales, au plus tard à fin 2027, et implémenter ces modifications dans les systèmes d'information.

4.2. Le potentiel de partage du SI-RDU est insuffisamment exploité

Quel est le constat de la Cour ?

La LRDU prévoit une « base unique de données »²¹ qui est censée faciliter le partage des informations concernant les personnes demandant ou obtenant les prestations sociales monétaires citées à l’art. 13 LRDU. Cette base de données est loin de répondre à toutes les attentes qui avaient été placées en elle. Les données qui y figurent ne suffisent pas pour attribuer la plupart des prestations. Dans les faits, les services demandent aux usagers de fournir l’ensemble des justificatifs. Ils s’échangent des informations par des canaux parallèles et non mutualisés. La gestion électronique des documents n’est pas non plus mutualisée, chaque service possédant son propre système, sans aucune passerelle entre ces derniers. L’absence de partage des informations concernant la situation des usagers (pièces justificatives relatives au calcul du RDU, annonces de changement de situation, modifications des montants des prestations en amont) constitue un important facteur d’inefficience.

Il existe pourtant, comme le confirme l’analyse de la Cour, un potentiel d’échange important entre les prestations d’aide au logement, les bourses d’études, les prestations complémentaires familiales et l’aide sociale. La mise en œuvre d’échanges accrus doit cependant être précédée d’une harmonisation a minima des processus d’accès aux prestations et être ciblée sur les prestations citées ci-dessus qui comptent une part importante de dossiers communs.

Pourquoi ce constat est-il important ?

L’échange d’informations constitue un des moyens principaux de mise en œuvre des objectifs d’efficience et de simplification portés par la LRDU. Le travail de la Cour montre que la création d’une « base unique de données » n’a eu qu’un impact limité sur les échanges d’informations entre les services. La Cour n’a pas analysé en profondeur les causes de ce constat. Elle relève toutefois que, pour l’heure, chaque service fait face à ses propres contraintes et contrôle entièrement et de manière indépendante le processus de suivi de ses dossiers. La facilitation de l’échange d’informations n’apparaît pas comme une priorité politique.

De plus, ce manque d’échange entraîne d’importantes conséquences négatives : report de charge sur l’usager (cf. le point 4.4), coûts administratifs multipliés et absence de possibilité pour les services de signaler, voire de corriger les erreurs qu’ils identifient dans la base de données commune (adresse, situation familiale, prestations perçues).

²¹ Cf. l’intitulé du chapitre III A de la LRDU.

Ce qui appuie le constat de la Cour ?

4.2.1 Les informations partagées dans le SI-RDU sont insuffisantes pour attribuer les prestations sociales

La première partie de ce constat concerne l'utilité des données contenues dans le SI-RDU pour attribuer les prestations. Le cadre légal (art. 13C LRDU, art. 8 et annexe RRDU) prévoit que la base unique de données du RDU contient des données de l'office cantonal de la population et des migrations (OCPM), des données de l'administration fiscale cantonale (AFC) et les données transmises par les services et institutions concernés par l'octroi des prestations sociales. La suite du texte apprécie l'utilité de ces différents types de données.

Accès variables aux données « source » de l'AFC et de l'OCPM

L'analyse de la Cour, présentée ci-dessous, montre que toutes les données de l'AFC et de l'OCPM sont régulièrement mises à jour, mais qu'elles ne sont pas toutes accessibles avec la même facilité par les services prestataires.

Les données de l'AFC sont présentes dans le SI-RDU sous trois formes :

1. les **données RDU** qui sont des sous-totaux de rubriques de l'avis de taxation²² et qui servent à calculer le RDU socle. Tous les services de la hiérarchie des prestations utilisent ces données qui sont transférées dans le SI-RDU à partir du mois d'avril. Elles sont ensuite mises à jour chaque semaine ;
2. les **documents fiscaux** eux-mêmes (déclarations, avis de taxation) : certains services, comme l'OCLPF, le SBPE et le SPC, peuvent accéder à la GED de l'AFC via le SI RDU, ce qui leur permet de visualiser les documents fiscaux et d'avoir ainsi des informations plus détaillées que les données RDU ;
3. les **attestations RDU** qui sont générées sur demande des usagers et qui contiennent le RDU socle et les montants des différentes prestations de la hiérarchie. Pour rappel, une attestation RDU 2023, délivrée en 2023, se basera toujours sur les revenus et la fortune de l'année 2021 (données N-2). Même si le RDU peut faire l'objet d'une actualisation par un service, le RDU actualisé ne donne pas lieu à une attestation spécifique ou à une modification de l'attestation annuelle.

La liste des données de l'OCPM figurant en annexe du règlement d'exécution de la LRDU ne se retrouve pas entièrement dans le SI-RDU. Il n'y a ainsi aucune donnée concernant l'activité professionnelle ni le statut de résidence. Par ailleurs, la Cour note que les données figurant dans la base de données sont mises à jour quotidiennement de façon automatisée.

²² Ces rubriques sont les suivantes : salaire, perte de gain ou chômage brut, rentes perçues, pensions alimentaires perçues, bénéfice net, allocations familiales perçues, rendement de la fortune, autres revenus, déductions admises sur le revenu, déductions liées à l'acquisition du revenu, frais professionnels, pensions alimentaires versées, frais médicaux, frais de garde effectifs, frais liés à un handicap, autres déductions, fortune, fortune mobilière, fortune immobilière, actifs commerciaux, autre fortune, déductions admises sur la fortune, dettes, passifs commerciaux.

Données concernant les autres prestations peu détaillées

Les services ne saisissent pas dans la base unique de données du revenu déterminant unifié « toutes les données qu'ils ont obtenues de l'intéressé dans l'examen de la demande de prestation et qui sont indispensables au calcul du revenu déterminant unifié » ni le détail de « la décision de prestation établie sur la base du revenu déterminant unifié et notifiée à l'intéressé » (art. 13E al. 3 RRDU). Les montants des différentes rubriques du calcul figurent bien dans le SI-RDU, mais ce dernier ne contient ni les justificatifs fournis par les usagers, ni les décisions des services indiquant comment le montant des prestations a été calculé. Il contient néanmoins les dates de début et les éventuelles dates de fin des prestations perçues, ainsi que les montants mensualisés et annuels de ces dernières.

Les analyses de la Cour montrent que les données incluses dans le SI-RDU ne sont pas toutes suffisamment détaillées pour répondre aux besoins des services. Par exemple, il n'y a, pour l'aide sociale, pas de distinction entre les forfaits d'entretien et les remboursements de frais (information uniquement utile à l'OCLPF qui doit prendre en compte le montant de l'aide sociale). Le SI-RDU ne permet pas non plus de savoir avec certitude quelles demandes de prestations sont en cours (ou en suspens)²³.

Échanges limités d'informations entre le SI-RDU et les applications métier

Étant donné que chaque service dispose de sa propre application métier, la Cour a évalué dans quelle mesure ces systèmes d'information étaient interconnectés.

Certains services qui actualisent le RDU (SAM, OCLPF, SBPE) ont des interfaces avec le SI RDU et peuvent ainsi obtenir les données constituant un RDU. Pour connaître la situation d'une personne, les autres services, qui n'ont pas développé de processus d'import, doivent donc consulter le SI RDU via l'interface informatique et, au besoin, ressaisir les données dans leur SI métier.

Par ailleurs, les collaborateurs de l'Hospice général, à l'exception de ceux du service d'enquête, n'ont pas d'accès au SI-RDU, puisqu'il contient des données fiscales et qu'ils n'ont pas prêté le serment fiscal, condition posée par l'art 12 al. 4 RRDU pour l'accès à la base de données. En revanche, les montants de certaines prestations sociales sont importés dans le SI de l'HG (MIME), ce qui permet aux collaborateurs de l'HG de disposer directement des informations utiles sans passer par le SI RDU.

Par ailleurs, aucun des services utilisant le SI-RDU n'est en mesure d'importer directement, de SI RDU vers son propre système informatique, les données de l'OCPM. Plus généralement, le SI-RDU n'inclut pas, dans ses fonctionnalités de base, une interface descendante (du SI-RDU vers les SI métier)²⁴. Les services, cités ci-dessus, qui parviennent à importer des données dans leur système, ont dû procéder à des développements informatiques spécifiques.

²³ Les statuts suivants sont prévus dans le SI-RDU : prestation demandée, accordée, refusée ou abandonnée. Dans les faits, ils ne sont pas utilisés par tous les services : l'OCLPF et l'Hospice général ne renseignent la base de données commune qu'une fois la décision prise et seulement en cas de décision positive.

²⁴ Le SI-RDU expose différentes données via un Webservice, charge ensuite aux services de développer un outil pour importer ces vues.

Fiabilité questionnée de certaines données du SI-RDU

La qualité des données source (fournies par l'AFC et l'OCPM) est parfois remise en cause par les services dont les interactions avec les usagers sont fréquentes. Il arrive en effet que ces relations plus étroites leur permettent de disposer d'adresses plus à jour que celles de l'OCPM qui dépendent, pour leur part, de l'annonce effective d'un changement d'adresse. Elles leur permettent également de contrôler plus précisément que ne le fait l'AFC les revenus et la fortune des contribuables modestes sollicitant des prestations sociales.

Cependant, lorsqu'un service se rend compte que les données de l'OCPM ou de l'AFC ne sont pas à jour, il ne peut pas les corriger dans le SI-RDU, et il n'existe ni moyen technique ni procédure pour annoncer les erreurs constatées à ces deux entités (contrairement au système existant dans le canton de Vaud).

En ce qui concerne les données des autres prestations, il existe des bugs connus (mais pas considérés comme prioritaires lors de l'attribution des enveloppes budgétaires informatiques départementales), qui limitent la transmission des informations des applications métier vers le SI-RDU (rejets). Ce problème de fiabilité est particulièrement sensible pour les subsides d'assurance-maladie qui sont la prestation la plus fréquemment attribuée²⁵.

Alternatives moins efficaces

Pour combler les manques d'information évoqués précédemment, certains des services utilisent des canaux d'échange bilatéral (hors SI-RDU), entre eux et avec les services fournisseurs de données (OCPM, AFC), canaux dont les autres services ne profitent pas. Tous les services, sauf le SCARPA et le SBPE, disposent de tels canaux d'échange. En outre, le SPC et l'Hospice général, qui incluent des subsides d'assurance-maladie spécifiques dans leurs prestations, communiquent avec le SAM pour leur attribution et leur mise à jour. Ces transmissions de données sont parfois réalisées par des moyens moins sécurisés que ceux de la plateforme SI-RDU (par exemple le partage de fichiers Excel).

Par ailleurs, la plupart des services ne prennent pas de décision d'attribution ou de mise à jour d'une prestation sans pouvoir se baser sur des justificatifs produits par les usagers pour attester de leurs ressources et des éventuelles autres prestations qu'ils perçoivent, même lorsque le montant de ces dernières est indiqué dans le SI-RDU²⁶. En outre, dans la majorité des cas, ces justificatifs doivent être produits sous forme imprimée.

²⁵ Un test réalisé par la Cour sur 21 individus sans subsides dans le SI-RDU, mais faisant partie de ménages dont les autres membres bénéficiaient de subsides, a montré que les données du SI-RDU étaient erronées dans 20 cas.

²⁶ Cette question sera développée ultérieurement au point 4.4.3 concernant la simplification des relations entre services et usagers.

L'encadré ci-dessous décrit les pièces justificatives demandées à Mme M. durant l'année 2022.

Exemple de demandes de justificatifs

Lors de sa première demande de prestations (allocation logement), en avril 2022, Mme M. fournit à l'OCLPF toutes les informations permettant d'attester de ses ressources actuelles.

Lors de sa demande de PCFam, en mai 2022, elle va devoir fournir au SPC, en plus de tous les justificatifs concernant sa situation financière, une copie de la décision de l'OCLPF mentionnant le montant de ses allocations logement.

De même, en cas de découverte d'une adresse erronée, certains services écrivent à l'usager pour lui demander d'annoncer son changement d'adresse et de leur renvoyer ensuite une attestation de l'OCPM prouvant que le changement a été réalisé.

Il existe aussi des demandes de justificatifs entre services. Ainsi, le SPC demande chaque année 1'500 attestations de subside PCFam au SAM qui sont envoyées par papier (courrier interne) et scannées pour être ajoutées au dossier de chaque usager, alors qu'il existe une e-démarche « attestation de subside ».

Ces démarches peu efficaces (justificatifs concernant les autres prestations) ne concernent toutefois ni le SAM ni le SCARPA qui se trouvent aux deux premiers rangs de la hiérarchie des prestations. Elles ne concernent que partiellement l'Hospice général (voir à ce propos le Tableau 18, à la page 55).

4.2.2 Le partage d'informations entre les services est très limité

La deuxième partie du constat 2 concerne la communication et les éventuelles synergies entre services, notamment en cas de changement de situation d'un usager (par exemple modification des revenus, obtention ou interruption d'une autre prestation).

Pas de partage des documents fournis par les usagers

L'inclusion d'un système de gestion électronique des documents constituait une des composantes prévues dans le projet de loi d'investissement finançant le SI-RDU (PL 10527). Cette fonctionnalité n'a toutefois pas été développée, et chaque service s'est, dans l'intervalle, équipé de son propre système (les derniers en 2022 pour le SBPE et en 2023 pour le SCARPA). Ces différents systèmes sont liés aux logiciels métier de chaque service mais ne sont pas interconnectés. De la sorte, une personne bénéficiant de trois prestations qui annonce la fin de son contrat de travail et l'obtention de prestations de l'assurance-chômage devra fournir des justificatifs à trois services qui, chacun, numériseront les documents pour les sauvegarder dans leur système informatique.

En outre, d'autres documents non nécessaires au calcul d'un RDU, comme un bail à loyer, ne peuvent être inclus dans le SI-RDU (cf. l'art. 13B al. 1 LRDU) alors que ces derniers sont requis par la plupart des services. Ils sont donc demandés par chaque service qui en a besoin pour calculer le montant de ses prestations.

Pas de partage des RDU actualisés

Le formulaire officiel d'actualisation du RDU contient un avertissement selon lequel les données fournies par l'utilisateur à un service pourront être partagées avec les autres services délivrant des prestations sociales. Cette formule vise à satisfaire aux exigences légales en matière de protection des données²⁷. Toutefois, selon les analyses de la Cour, ce partage ne se matérialise pas, pour différentes raisons développées dans les paragraphes ci-dessous.

Lors de la révision de la LRDU de 2013, le SI-RDU a été présenté aux députés comme le moyen de partager l'information lors de la mise à jour de la situation d'un usager. Le système est effectivement en mesure de calculer un RDU actualisé sur la base des justificatifs fournis par les usagers et vérifiés par les gestionnaires. Toutefois, étant donné que seuls trois services actualisent le RDU fiscal²⁸ et que ces trois services le font chacun sur une période différente (année précédente pour le SAM, année scolaire en cours pour le SBPE, situation la plus récente pour l'OCLPF), ces mises à jour ne sont pas utilisées par leurs homologues. De plus, les calculs ne sont pas forcément sauvegardés dans le SI-RDU lorsque le changement de situation n'a pas d'impact sur la prestation.

Des analyses quantitatives des données SI-RDU réalisées par la Cour complètent ce constat en montrant que les actualisations ne constituent pas un processus coordonné. Le Tableau 6, ci-dessous, illustre cette situation pour les 1'152 dossiers communs à l'OCLPF et au SBPE au 31 mai 2022²⁹. Au cours de l'année 2022, ces services ont actualisé les RDU des usagers qu'ils avaient en commun selon des modalités très diverses. Il aurait, par exemple, été logique que toute actualisation réalisée par le SBPE (qui applique un écart sensible) soit reprise par l'OCLPF qui actualise dès le premier franc d'écart. Ce n'est pas le cas pour 160 dossiers.

Tableau 6 : Actualisation des RDU des dossiers communs à l'OCLPF et au SBPE en 2022

	Aucune actualisation	Actualisation par OCLPF	Actualisation par SBPE	Actualisation par les 2 services
Nbre de dossiers	608	292	160	92
% du total	53%	25%	14%	8%

Source : données SI-RDU, 2022

Analyse : CDC, 2023

Dans les cantons de Neuchâtel et de Vaud, l'actualisation est réalisée via un processus continu et partiellement centralisé. L'utilisateur annonce un changement auprès d'une instance, sa situation financière est mise à jour dans la base de données partagée et les services pour lesquels ce changement correspond au seuil minimal (écart sensible) mettent à jour le montant de leur prestation dans l'ordre prévu par la hiérarchie.

²⁷ Cf. la section 4.4.4 pour une présentation des éléments concernant la protection des données.

²⁸ Le PL 11326 déposé en 2013 et voté en 2014 avait introduit une possibilité d'actualisation pour l'ensemble des prestations. Le PL 11966 déposé en 2016 et adopté en 2017 a restreint cette possibilité à trois services (SAM, OCLPF et SBPE), tout en précisant que le SPC et l'Hospice général se référaient systématiquement à la situation financière la plus récente (et n'utilisaient donc pas le RDU fiscal). De plus, hormis pour le chèque annuel de formation et l'accès aux logements d'utilité publique, le RDU des prestations tarifaires n'est jamais actualisé.

²⁹ Sont pris en compte les dossiers d'allocation logement ou de subvention HM dont au moins un membre était concerné par une bourse d'études (soit comme parent, soit comme personne en formation).

Pas de partage des irrégularités identifiées

Comme présenté plus tôt, les services actualisant le RDU (SAM, OCLPF, SBPE) utilisent les données de SI-RDU pour des vérifications ex post. Comme le prévoit l'art. 10 al. 6 RRDU, ils comparent les données annoncées par les usagers dont la situation a été actualisée avec les données fiscales une fois que les contribuables ont été taxés³⁰. Il n'est toutefois pas prévu que les services informent leurs homologues en cas d'identification d'une anomalie qui pourrait les concerner.

Par ailleurs, il n'existe pas de blocage (ou d'alerte) lorsqu'un usager perçoit des prestations non cumulables (typiquement des prestations de l'OCLPF et des prestations complémentaires AVS/AI). L'analyse par la Cour des dossiers actifs au 31 mai 2022 a ainsi identifié 239 dossiers communs : 155 dossiers avec allocation logement et PC AVS/AI et 84 avec subvention HM et PC AVS/AI³¹.

Pas de partage des changements de situation annoncés par les usagers

Les changements annoncés à l'OCPM par les usagers (adresse, état civil, etc.) sont adéquatement répercutés dans le SI-RDU (grâce à un échange automatisé quotidien). Cette mise à jour passe toutefois inaperçue auprès des services. Il n'existe pas de système d'alerte qui informerait les services concernés des modifications significatives de la situation de leurs usagers (par exemple en cas de déménagement, de modification de la composition du ménage ou de changement d'état civil).

À titre de comparaison, le canton de Vaud dispose d'un système d'alerte qui informe les services attribuant des prestations pour lesquels ces changements peuvent avoir un impact en cas de survenance des événements suivants :

- naissances, décès ;
- déménagements (dans le canton et hors du canton), absences ;
- mariages et partenariats conclus ;
- séparations, annulations de mariage, divorces et dissolutions d'un partenariat.

³⁰ L'OCLPF compare ainsi les données annoncées précédemment par les locataires avec celles de leur taxation fiscale la plus récente. Ce contrôle est réalisé de manière automatisée, mais uniquement pour rechercher d'éventuelles améliorations des situations financières. En cas de différence annuelle de revenu supérieure à 10'000 F entre l'attestation annuelle RDU et le revenu connu de l'office, des demandes de restitution sont envoyées aux usagers.

³¹ Ces similitudes n'ont pas fait l'objet d'une analyse spécifique. Il est ainsi possible qu'une partie de ces doubles perceptions soient en fait des chevauchements lors du passage d'une prestation à l'autre. Un canal d'échange parallèle (par courriel) a été mis en place par l'OCLPF et le SPC pour les nouveaux dossiers de PC AVS/AI.

4.2.3 Évaluation du potentiel de partage d'informations entre les services

Le faible niveau d'échange d'informations entre les différents services a rapidement été identifié au cours de la mission. Pour cette raison, la Cour s'est intéressée aux possibilités d'augmenter ce potentiel d'échange. Cette analyse concerne les conditions préalables (les services ont-ils besoin des mêmes données ?), la fréquence (rythme auquel les dossiers sont mis à jour), le volume (nombre de dossiers communs à au moins deux prestations) et le périmètre (prestations pour lesquelles un échange accru serait utile et efficient)³².

Conditions préalables d'un échange accru non remplies

Les modalités de calcul des ressources donnant accès aux prestations (personnes dont les ressources sont prises en compte, périodes de référence de calcul, durée de la prestation, possibilités d'ajustement, cf. Tableau 7) et les modes de traitement des dossiers de chaque service (système d'information, règles, rubriques des formulaires, gestion électronique des documents, cf. Tableau 8) sont insuffisamment harmonisés pour permettre un échange pertinent. Il ne serait pas efficient de mettre à disposition des services des outils permettant un partage accru de l'information, tant que les éléments présentés dans les deux tableaux ci-dessous seront aussi disparates qu'à présent.

Tableau 7 : Conditions d'attribution des prestations

Prestations	UER	Période de référence	Durée de la prestation	Ajustement en cours d'année
Subsides	Groupe familial, concubin si enfant commun	N-2 Actualisation possible	Année civile	Non
Avances	Majeur bénéficiaire de la pension non payée	N-2	Liée au non-versement de la pension (3-4 ans max)	Non
Aide au logement	Majeurs occupant le logement	Revenus actuels Fortune N-2	Liée à l'habitation du logement	Oui
Prestations complémentaires	Groupe familial, concubin	Revenus et fortune actuels	PC AVS/AI : liée à rente PCFam : liée à taux d'activité prof. min.	Oui
Bourses	Groupe familial + parents hors ménage	Revenus actuels/futurs Fortune N-2	Année scolaire	Oui
Aide sociale	Groupe familial + parents aisés	Revenus et fortune actuels	Sur mesure	Oui

Note : le groupe familial inclut les enfants à charge

³² En matière de protection des données, le point 4.4.4 montre que les dispositions de la LRDU en matière d'échange de données sont pleinement suffisantes pour permettre un partage accru des informations entre les services de la hiérarchie des prestations.

Tableau 8 : Modes de traitement des dossiers des différents services

Services	Syst. d'information	Transmission justificatifs	Numérisation des documents
SAM	SAM-Evolution	Courrier	Dossier en bloc
SCARPA	Progrès-SCARPA	Courrier	Prévue pour fin 2023
OCLPF	SIDLO	Courrier, courriel	Pièce par pièce
SPC	Progrès-SPC	Courrier	Pièce par pièce
SBPE	Plexus	Courrier ou formulaire en ligne	Pièce par pièce (uniquement demandes en ligne)
HG	MIME	Courrier, courriel	Pièce par pièce

Fréquence de mise à jour au moins annuelle

Selon les analyses de la Cour, la quasi-totalité des dossiers communs à plusieurs prestations³³ connaît au moins une mise à jour annuelle reportée dans le SI-RDU (mise à jour de la prestation existante ou nouvelle prestation).

Les subsides d'assurance-maladie et les bourses d'études sont renouvelés chaque année. Les dossiers d'allocations logement, de subvention HM et de PC AVS/AI font l'objet d'une mise à jour ou d'un contrôle au moins chaque année. L'aide sociale et les PC familiales ajustent encore plus régulièrement le montant de leurs prestations pour tenir compte de la fluctuation des revenus des usagers. Les avances sur pensions alimentaires constituent les seules prestations pour lesquelles il peut arriver qu'un dossier ne connaisse aucune modification ou contrôle dans l'année, mais de telles situations ne concernaient pas plus de 13 % des dossiers actifs au 31 mai 2022.

En outre, une part importante des dossiers traités chaque année par les différents services correspond à de nouvelles prestations accordées à des personnes qui n'étaient pas bénéficiaires l'année précédente.

Volume de dossiers

Afin de connaître le nombre d'individus bénéficiant simultanément de plusieurs prestations sociales monétaires, la Cour a obtenu une extraction de la base de données SI-RDU contenant l'ensemble des individus (N=195'833) percevant au moins une de ces prestations au 31 mai 2022³⁴. Cette extraction contenait également des données concernant les bénéficiaires de l'aide aux migrants, prestation fédérale, attribuée par l'Hospice général et non mentionnée dans la LRDU. La Cour a pris en compte ces données dans ses analyses.

Le Tableau 9, ci-dessous, permet de constater que seuls 39 % des individus perçoivent simultanément plusieurs prestations et que la majorité de ces personnes ne perçoivent que deux prestations. Il convient de préciser, à ce stade, que ces chiffres constituent une photographie de la situation à un moment donné, en l'occurrence le 31 mai 2022, et ne tiennent donc pas compte des prestations perçues simultanément à d'autres moments de

³³ Les dénominations « dossiers communs » et « dossiers partagés » utilisées dans la suite du texte n'impliquent pas l'existence physique d'un dossier utilisé simultanément par plusieurs services. Elle indique uniquement que les dossiers en question comportent au moins un individu identique.

³⁴ Cette date permet de prendre en compte l'ensemble des prestations sociales d'une année donnée, ainsi que la quasi-totalité des subsides d'assurance-maladie et des bourses d'études accordées pour l'année en cours (ce qui n'aurait pas été le cas en prenant la date du 31 décembre).

l'année ni de celles perçues successivement. De tels calculs auraient, en effet, nécessité des ressources disproportionnées au regard de leur utilité.

Tableau 9 : Nombre de prestations perçues par individu

Nombre de prestations	Individus concernés	Pourcentage
1	119'395	61.0%
2	62'432	31.9%
3	12'258	6.3%
4	1'669	0.9%
5	76	0.0%
6	3	0.0%
Total	195'833	100%

Source : Extraction SI-RDU, 2022

Analyse : CDC, 2023

Les chiffres figurant dans le Tableau 9, ci-dessus, ont été affinés pour évaluer le volume de dossiers pour lesquels un échange accru d'informations serait efficient. Deux traitements ont été appliqués aux données reçues :

- D'une part, les subsides d'assurance-maladie constituent la prestation la plus fréquemment cumulée. Les subsides concernent un tiers de la population du canton. Ils sont attribués automatiquement, sans fourniture de justificatifs spécifiques dans presque tous les cas. Il a été décidé de n'inclure dans les analyses que les subsides attribués manuellement sur la base de données actualisées concernant l'année en cours (subsides « en N »), car il s'agissait des seuls cas où un échange accru de données pourrait permettre d'accroître l'efficacité du traitement des dossiers.
- Par ailleurs, les services ne travaillent pas par individu, mais par dossier. Étant donné qu'un dossier englobe plusieurs membres du foyer bénéficiant de la prestation sociale, il est nécessaire de regrouper les données individuelles par dossier pour apprécier les possibilités d'échange entre services.

Le Tableau 10 indique le nombre d'individus et de dossiers par prestation après les deux retraitements évoqués ci-dessus.

Tableau 10 : Nombre d'individus et de dossiers par prestation au 31 mai 2022

	Individus	Dossiers
Subsides LAMal en N	2'994	2'994
Avances pensions alim.	1'731	835
Allocations logement	17'802	6'316
Subventions HM	13'234	4'590
PC AVS/AI	28'905	23'485
Bourses d'études	8'837	4'299
PCFam	6'264	1'788
Aide sociale	23'084	14'385
Aide aux migrants	6'665	3'655

Note : Comme l'assurance-maladie, le subside constitue une prestation individuelle, raison pour laquelle le nombre de dossiers correspond au nombre d'individus.

Source : Extraction SI-RDU, 2022

Analyse : CDC, 2023

Le nombre de dossiers communs (au moins un individu identique) à tous les croisements possibles de deux prestations figure dans le Tableau 11, ci-dessous. Plusieurs éléments sont à relever :

- Les subsides d'assurance-maladie « en N » (première ligne du tableau) concernent relativement peu les bénéficiaires d'autres prestations sociales.
- Le nombre de dossiers communs peut parfois paraître faible, mais il faut (1) le mettre en lien avec le nombre total de dossiers des prestations concernées (qui sera présenté dans le Tableau 12 ci-après) et (2) considérer que même une centaine de dossiers communs constitue déjà une base intéressante pour un partage accru d'informations.
- Le nombre de dossiers communs entre les allocations logement et l'aide sociale est très important (presque 2'600). Il est également considérable entre les bourses d'études et ces deux mêmes prestations : 863 dossiers de bourses communs avec les allocations logement et 890 avec l'aide sociale.

Tableau 11 : Nombre de dossiers communs par croisement de deux prestations

	Subs. en N	Avances p. alim.	Alloc. logt	Subv. HM	PC AVS/AI	Bourses	PCFam	Aide sociale	Aide migr.
Subs. en N		4	89	82	5	39	3	6	3
Avances	4		166	68	43	103	91	210	5
Alloc logt	89	166		19	155	863	666	2'589	168
Subv. HM	82	68	19		84	290	221	642	167
PC AVS/AI	5	43	155	84		328	16	392	69
Bourses	39	103	863	290	328		321	890	410
PCFam	3	91	666	221	16	321		66	20
Aide soc.	6	210	2'589	642	392	890	66		0
Aide migr.	3	5	168	167	69	410	20	0	

Note : Chaque ligne indique le nombre de dossiers communs de la prestation située sur cette ligne avec chacune des prestations situées en colonne.

Source : Extraction SI-RDU, 2022

Analyse : CDC, 2023

Les chiffres du Tableau 11, ci-dessus, sont exprimés en pourcentages dans le tableau suivant. Chaque case de chaque ligne du Tableau 11 y est divisée par le nombre total de dossiers de la prestation (cf. Tableau 10). Chaque case représente ainsi la part de dossiers que la prestation de chaque ligne partage avec celles qui figurent en colonne.

Tableau 12 : Part de dossiers communs par croisement de deux prestations

	Subs. en N	Avances	Alloc logt	Subv. HM	PC AVS/AI	Bourses	PCFam	Aide soc	Aide migr.
Subsides en N		0.1%	3.0%	2.7%	0.2%	1.3%	0.1%	0.2%	0.1%
Avances	0.5%		19.8%	8.1%	5.1%	12.3%	10.9%	25.1%	0.6%
Alloc logt	1.4%	2.6%		0.3%	2.5%	13.7%	10.5%	41.0%	2.7%
Subv. HM	1.8%	1.5%	0.4%		1.8%	6.3%	4.8%	14.0%	3.6%
PC AVS/AI	0.0%	0.2%	0.7%	0.4%		1.4%	0.1%	1.7%	0.3%
Bourses	0.9%	2.4%	20.1%	6.7%	7.6%		7.5%	20.7%	9.5%
PCFam	0.2%	5.1%	37.2%	12.2%	0.9%	18.0%		3.7%	1.1%
Aide soc.	0.0%	1.5%	18.0%	4.5%	2.7%	6.2%	0.5%		0.0%
Aide migr.	0.1%	0.1%	4.6%	4.6%	1.9%	11.2%	0.5%	0.0%	

Note : Le tableau se lit en ligne. Il indique, par exemple, que 41% des dossiers d'allocations logement sont communs avec ceux de l'aide sociale.

Source : Extraction SI-RDU, 2022

Analyse : CDC, 2023

Deux croisements, indiqués en vert, représentent plus du tiers des dossiers des services concernés. Il s'agit des croisements pour lesquels un partage accru de l'information apporterait le plus de gains d'efficacité : les allocations logement avec l'aide sociale (41% des dossiers d'allocation logement) et les prestations complémentaires familiales avec les allocations logement (37% des dossiers de PCFam).

En revanche, pour tous les croisements indiqués en gris, la part de dossiers communs est inférieure à 2%, ce qui implique des possibilités restreintes d'échange. Les subsides d'assurance-maladie « en N » et les PC AVS/AI ont très peu de dossiers communs avec les autres prestations. L'aide aux migrants ne montre un réel potentiel d'échange d'informations qu'avec les bourses d'études qui sont légalement accessibles aux personnes du domaine de l'asile.

Il est également intéressant de disposer de cette information sous une forme plus agrégée de manière à savoir dans quelle mesure les dossiers de chaque prestation sont ou non communs avec au moins une autre prestation (cf. Tableau 13). Quatre prestations (chiffres en vert) ont près de deux tiers de dossiers communs avec d'autres :

- les avances sur pensions alimentaires,
- les allocations logement,
- les bourses d'études,
- les prestations complémentaires familiales.

En revanche, un partage accru d'informations n'amènerait que très peu de gains d'efficacité aux prestations complémentaires AVS/AI et aux subsides d'assurance-maladie « en N » qui n'ont, respectivement, que 4% et 12% de dossiers communs avec au moins un autre service (chiffres en gris).

Les subventions HM, l'aide sociale et l'aide aux migrants se trouvent dans une situation intermédiaire.

Tableau 13 : Nombre et part de dossiers partagés par prestation

	N dossiers partagés	% de doss partagés
SAM - subsides en N	371	12%
SCARPA – avances pens. alim.	476	57%
OCLPF – allocations logt	3'963	63%
OCLPF – subventions HM	1'344	29%
SPC - PC AVS/AI	1'035	4%
SBPE-bourses d'études	2'809	65%
SPC - PC familiales	1'147	64%
HG – aide sociale	4'357	30%
HG – aide aux migrants	796	22%

Source : Extraction SI-RDU, 2022

Analyse : CDC, 2023

Le total des dossiers partagés/commons à au moins deux des prestations prises en compte³⁵ dans les analyses est de 16'298, soit 26,3% de l'ensemble des dossiers (total des chiffres du Tableau 13). Ces 16'298 dossiers concernent 16'666 individus qui perçoivent au moins deux prestations. Le caractère significatif de ces chiffres sera discuté en conclusion.

Pièces justificatives identiques

La Cour a analysé les formulaires de demande de prestations pour déterminer dans quelle mesure les pièces justificatives demandées étaient similaires entre les prestations. Selon cette analyse, certaines pièces sont demandées systématiquement (comme les pièces d'identité, les actes de mariage ou les relevés bancaires par exemple), alors que la demande d'autres pièces varie beaucoup en fonction de la situation du bénéficiaire et de la définition de l'unité économique de référence propre à la prestation (attestations de divers revenus, justificatifs de loyer, titres de propriété, attestations de formation des enfants).

Cette analyse est résumée dans le tableau ci-dessous qui regroupe sur une même ligne les deux prestations de l'OCLPF qui requièrent les mêmes pièces. Les chiffres figurant dans chaque case correspondent au nombre de pièces individuelles et au nombre de pièces collectives (concernant l'ensemble du ménage) partagées entre la prestation en ligne et la prestation en colonne.

³⁵ Pour mémoire, l'analyse ne prend en compte, parmi les différents types de subsides LAMal, que ceux calculés sur des données concernant l'année en cours.

Tableau 14 : Nombre de pièces justificatives (individuelles / collectives) communes

	SAM	SCARPA	OCLPF	SPC AVS/AI	SBPE	SPC PCFam	HG
SAM – subs. en N		0 / 1	7 / 9	7 / 13	2 / 6	7 / 13	2 / 8
SCARPA - avances	0 / 1		0 / 1	0 / 0	0 / 1	0 / 0	0 / 1
OCLPF - alloc+HM	7 / 9	0 / 1		9 / 22	10 / 23	10 / 25	7 / 12
SPC - PC AVS/AI	7 / 13	0 / 0	9 / 22		4 / 15	13 / 43	3 / 12
SBPE-bourses	2 / 6	0 / 1	10 / 23	4 / 15		5 / 16	7 / 13
SPC - PCFam.	7 / 13	0 / 0	10 / 25	13 / 43	5 / 16		4 / 13
HG - aide sociale	2 / 8	0 / 1	7 / 12	3 / 12	7 / 13	4 / 13	

Note : Chaque ligne indique le nombre de pièces demandées par la prestation située sur cette ligne qui sont identiques à celles demandées par chacune des prestations situées en colonne.

Source : Formulaires de demande de prestations, 2022

Analyse : CDC, 2023

Les principaux croisements en matière de pièces justificatives communes (cases surlignées en vert foncé portant sur un minimum de 30 pièces en commun) peuvent être observés entre :

- Les PC AVS/AI et les PCFam avec un total de 56 pièces communes. Toutefois, il convient de préciser qu'il s'agit de deux prestations délivrées par un même service et qui ne sont en principe pas cumulables (seulement 16 dossiers communs, pour 20 individus, uniquement des mineurs). De ce fait, le potentiel de gain d'efficacité est très faible ;
- Les prestations de l'OCLPF et les bourses d'études avec un total de 35 pièces communes. Il s'agit d'un croisement très important avec 1'153 dossiers et 2'868 individus communs ;
- Les PCFam et les prestations de l'OCLPF, avec un total de 33 pièces communes. Il s'agit d'un croisement important avec 887 dossiers et 3'155 individus communs ;
- Les PC AVS/AI et l'OCLPF, avec un total de 31 pièces communes. Malgré le caractère en principe non cumulable de ces prestations, il y a 239 dossiers et 394 individus communs.

D'autres croisements importants du point de vue du nombre de dossiers partagés entre les prestations (cases surlignées en vert clair) sont identifiés entre :

- Les PCFam et les bourses d'études avec un total de 21 pièces communes (321 dossiers et 785 individus communs) ;
- L'aide sociale et les prestations de l'OCLPF, avec un total de 19 pièces communes (le croisement le plus important avec 3'231 dossiers et 6'917 individus communs).

Un périmètre limité à quatre services

Selon les analyses présentées au point précédent, seules cinq prestations attribuées par quatre services ou entités et situées en aval de la hiérarchie présentent un important potentiel d'échange illustré par les données du Tableau 15. Ainsi, la proportion et le nombre de dossiers communs sont particulièrement importants entre les prestations de l'OCLPF (allocation logement et subvention HM), les PCFam, les bourses d'études et l'aide sociale. Les services concernés partagent entre 23 et 50% de leurs dossiers et demandent jusqu'à 35 pièces similaires avec au moins une autre prestation.

Tableau 15 : Nombre et proportion de dossiers communs

	OCLPF		SPC (PCFam)		SBPE		HG (Aide sociale)	
	N	%	N	%	N	%	N	%
OCLPF			887	8.1%	1'153	10.6%	3'231	29.6%
SPC (PCFam)	887	49.6%			321	18.0%	66	3.7%
SBPE	1'153	26.8%	321	7.5%			890	20.7%
HG	3'231	22.5%	66	0.5%	890	6.2%		

Source : Extraction SI-RDU, 2022

Analyse : CDC, 2023

En revanche, un échange accru d'informations impliquant les prestations les plus en amont de la hiérarchie (subsidés, avances) et les PC AVS/AI apporterait peu d'efficacité au vu du faible nombre de dossiers communs et de bases de calcul différentes. Il existe également peu de potentiel pour les prestations d'aide aux migrants, qui ne croisent significativement qu'avec les bourses d'études. De plus, cette prestation n'est pas mentionnée dans la LRDU et est régie par des bases légales fédérales.

Conclusion

En se basant sur une photographie de la situation au 31 mai 2022, l'analyse de la Cour dénombre 16'666 individus bénéficiant simultanément d'au moins deux prestations attribuées manuellement (donc en ne tenant pas compte de presque tous les subsidés d'assurance-maladie attribués automatiquement). Ces individus sont inclus dans les 16'298 dossiers différents des neuf prestations étudiées. Ce nombre correspond à plus du quart des dossiers des prestations attribuées manuellement. La Cour précise que le nombre d'individus demandant ou percevant simultanément ou successivement plusieurs prestations attribuées manuellement sur une année entière est sans nul doute supérieur à celui qui ressort de cette photographie. Le potentiel d'échange lié à ces chiffres est renforcé par le fait que les cinq prestations les plus concernées nécessitent un nombre important de pièces justificatives identiques. Finalement, les cinq prestations concernées représentent un volume financier annuel de 537 millions F.

Recommandation de la Cour

Recommandation n°2 :

Priorité : Élevée³⁶

Développer les moyens techniques d'un échange automatisé d'informations et de pièces entre les prestations en aval de la hiérarchie ayant le plus de dossiers en commun

La Cour recommande au département de la cohésion sociale de mettre en œuvre des solutions techniques permettant de réaliser de manière automatique l'échange d'informations et de pièces justificatives concernant les usagers des prestations sociales. Pour atteindre l'objectif de simplification du processus de traitement des dossiers de prestations sociales, la mise à disposition de ces solutions techniques doit être accompagnée d'une volonté politique affirmée de décloisonner les services.

Le périmètre prioritaire pour la mise en œuvre de cette recommandation est constitué par les services qui prennent en compte la situation financière la plus récente des usagers et qui ont une masse critique suffisante de dossiers en commun (au moins 1000 dossiers et 30% du volume total), ce qui correspond au périmètre proposé pour la recommandation n°1³⁷. Les modalités ci-dessous donnent différentes pistes concernant les fonctions dont l'implémentation serait nécessaire, ainsi que des possibilités de mise en œuvre.

Modalités possibles :

- L'inclusion des fonctionnalités suivantes devrait a minima être envisagée :
 - formulaire commun de demande en ligne avec dépôt des pièces ;
 - plateforme de partage entre services (informations et pièces) ;
 - unification du traitement des annonces de changement de situation.
- Les possibilités (non exclusives) de mise en œuvre sont les suivantes :
 - renforcement des fonctionnalités du SI-RDU ;
 - mutualisation et développement des outils existants (flux de données, GED, demande en ligne, alertes, etc.) ;
 - centre de calcul commun des revenus actualisés à utiliser à l'entrée dans le dispositif et pour les changements de situation³⁸ ;
 - développement d'un SI-Social intégrant calculs et pièces justificatives des ressources financières des usagers des prestations du périmètre défini.

Livrable :

- Projet de loi de financement présentant et justifiant les options choisies.

³⁶ La priorité de cette recommandation est élevée, car sa mise en œuvre permettrait de rationaliser le fonctionnement administratif tout en simplifiant la tâche des usagers.

³⁷ La consultation des données partagées par d'autres services et entités ne figurait pas dans le périmètre d'évaluation de la Cour qui ne peut donc se prononcer sur l'opportunité de donner un accès à davantage d'entités que celles actuellement désignées par la LRDU.

³⁸ La mise en œuvre d'une telle mesure permettrait également de résoudre un grand nombre des problèmes relevés au constat 3 concernant la hiérarchie des prestations.

Avantages attendus :

- Simplifier et rendre plus efficient le traitement des dossiers par les services tout en simplifiant la tâche des usagers ;
- Simplifier les ajustements de montants entre prestations et limiter l'attente ;
- Éviter les versements indus et les demandes postérieures de restitution liées à l'annonce tardive de changement de situation.

Recommandation 2 : acceptée refusée

Position du département de la cohésion sociale :

Le département accepte cette recommandation.

Au préalable, le département tient à relever que certaines données, comme les montants des prestations sociales, répartis par personne et par période, figurent déjà dans le SI RDU et peuvent ainsi être exploitées par les services rattachés à l'OAIS ou à l'OCLPF.

Pour autant, nous souhaitons aller plus loin dans le partage d'information et avons déjà identifié les besoins exprimés par les services de disposer d'un accès beaucoup plus détaillé aux éléments des décisions des autres prestations sociales en amont dans la hiérarchie, ainsi qu'aux éléments pris en compte pour établir le revenu déterminant de ces prestations. Notamment, l'accès numérique aux pièces justificatives est défini comme indispensable par les services.

L'expérience acquise depuis le déploiement du dispositif RDU a également mis en évidence l'importance de créer les conditions cadre d'une confiance mutuelle entre les services. Même si des fonctionnalités permettent déjà une mutualisation de certaines informations et qu'une procédure établie en commun définit la manière d'utiliser ces fonctionnalités, trop souvent encore les services redemandent des pièces justificatives à leurs bénéficiaires par crainte de rendre une décision qui se fonderait sur des éléments erronés saisis par un autre service. Il sera donc primordial de veiller à accompagner le changement pour que les outils développés soient réellement utilisés.

Durant les ateliers menés dans le cadre du plan directeur des systèmes d'information et de communication du social (PDSIC), un certain nombre de propositions ont été formulées par les participantes et participants. Aussi, lors des travaux qui devront être menés avec toutes les parties prenantes pour définir les conditions d'un renforcement des échanges entre les services, certaines de ces propositions pourront être examinées, comme par exemple la création d'un dossier unique, le développement d'une GED partagée ou encore l'établissement d'un centre de calcul unique du RDU.

La mise en œuvre de la recommandation passera par le dépôt d'un crédit d'investissement pour la refonte des systèmes d'information et de communication du social, prévu pour le début du deuxième trimestre 2024.

4.3. Utile dans son principe, la hiérarchie des prestations est porteuse d'inefficience dans sa mise en œuvre

Quel est le constat de la Cour ?

Dans son principe, la hiérarchie des prestations est tout à fait légitime, car elle permet de prendre en compte de la même manière, d'un dossier à l'autre, les montants des autres prestations sociales éventuellement perçues par les usagers (cf. art. 8 al. 3 LRDU). Ainsi, le barème d'une prestation comme les bourses d'études tiendra systématiquement compte des éventuelles prestations complémentaires AVS/AI, allocations logement, avances sur pensions alimentaires et subsides d'assurance-maladie perçus, mais pas des prestations en aval comme les prestations complémentaires familiales et l'aide sociale.

Au-delà de cet aspect positif, la Cour constate que la mise en œuvre de l'obligation de demander les prestations les unes après les autres en attendant la décision de chacune d'entre elles (art. 11 LRDU) s'avère peu efficiente. D'ailleurs, tant le cadre légal que les pratiques consacrent un nombre important d'exceptions à cette obligation qui n'est pas adaptée à la réalité.

Il est en effet rare que les prestations puissent être demandées et obtenues dans l'ordre prévu. Tous les usagers ne sont pas éligibles à toutes les prestations et, quand ils le sont, ils demandent ces dernières selon leurs besoins et selon les calendriers des prestations (année civile pour les subsides, année scolaire pour les bourses d'études, lorsqu'ils emménagent dans un appartement éligible pour l'aide au logement, etc.). De plus, dans un système où chaque service possède son propre processus administratif, les décisions d'attribution sont prises indépendamment les unes des autres et il est attendu des usagers qu'ils jouent les courroies de transmission entre les services en annonçant immédiatement à l'un la décision de l'autre.

Dans ces conditions, le maintien d'une obligation stricte d'obtenir les prestations dans un ordre donné ralentit le traitement des dossiers et suscite des demandes de restitution de prestations versées en trop qui nécessitent un travail administratif très important et qui sont souvent difficiles à honorer pour les usagers concernés.

Par ailleurs, une des exceptions légales pose problème, en ce sens qu'elle entraîne des ajustements en boucle entre prestations. Il s'agit de l'art. 13B LRDU selon lequel l'OCLPF, situé en milieu de hiérarchie, utilise le revenu résultant de l'addition de toutes les prestations perçues par les habitants du logement concerné (y compris celles en aval).

Pourquoi ce constat est-il important ?

La LRDU a été conçue pour simplifier le système. L'application stricte du principe de la hiérarchie des prestations suscite, au contraire, une complication du système. Cette dernière engendre à la fois des coûts administratifs et des difficultés pour les usagers.

Ce qui appuie le constat de la Cour ?

4.3.1 Caractère obligatoire problématique dans un système cloisonné et à flux tendu

Une multitude d'exceptions

L'article 11 LRDU établit que les « prestations sociales doivent être demandées, respectivement accordées ou refusées, dans l'ordre prévu » (al. 1) par la hiérarchie des prestations définie à l'article 13 et qu'en « l'absence de décision sur la prestation se situant avant dans la hiérarchie et à laquelle le demandeur peut prétendre, ce dernier n'obtient en principe pas la prestation suivante dans la hiérarchie » (al. 2). Dans son article 7, le règlement d'application de la RDU prévoit des cas particuliers à l'application de l'art. 11 al. 2 LRDU, rendant possible l'examen d'une demande de prestations en l'absence d'une décision sur une ou plusieurs prestations se situant avant dans la hiérarchie dans les cas suivants :

- a) « il existe une situation d'urgence ;
- b) la prestation est attribuée, en vertu des dispositions de la loi spéciale, indépendamment d'une décision sur la ou les prestations se situant avant dans la hiérarchie ;
- c) l'octroi de la prestation en amont découle automatiquement de la prestation accordée³⁹;
- d) la prestation en amont ne peut être légalement cumulée avec la prestation demandée⁴⁰;
- e) la décision sur la prestation en amont n'a pas d'impact sur la prestation demandée;
- f) le demandeur de la prestation ne peut, de toute évidence, bénéficier de la prestation en amont, en vertu des dispositions de la loi spéciale⁴¹;
- g) la prestation en amont a fait l'objet d'une décision de refus entrée en force durant l'année précédant le dépôt de la demande. »

Le SI-RDU prévoit des possibilités de dérogation permettant aux services de traiter les dossiers d'usagers rencontrant certaines des situations ci-dessus en l'absence de décision concernant une prestation en amont dans la hiérarchie.

Il existe, d'une part, des dérogations « structurelles » (cf. Tableau 16) qui sont créées entre deux prestations pour éviter une opération manuelle, principalement lorsque deux prestations sont incompatibles, mais aussi lorsque l'urgence de la situation ne permet pas de patienter avant une prise de décision. Trois prestations disposent de dérogations structurelles pour toutes les prestations en amont :

- les subventions HM, car le bailleur ne peut pas attendre pour accorder l'entrée dans le logement ;
- les PC AVS/AI dont les bénéficiaires reçoivent automatiquement des subsides d'assurance-maladie, qui ne sont pas compatibles avec les prestations d'aide au logement (car les PC contiennent déjà un budget pour le logement) et qui ne prennent pas en compte les montants des avances sur pensions alimentaires ni ceux des bourses d'études dans leur calcul ;
- l'HG, qui accorde l'aide sociale en urgence, n'utilise pas le SI-RDU et doit de toute façon examiner la subsidiarité par rapport aux autres sources de revenus.

³⁹ Comme les subsides d'assurance-maladie qui sont attribués automatiquement aux bénéficiaires de prestations complémentaires et de l'aide sociale.

⁴⁰ Comme les PC AVS/AI avec les prestations de l'OCLPF.

⁴¹ Comme des avances sur pensions alimentaires qui ne peuvent pas être versées à des personnes qui ne bénéficient pas de pensions alimentaires ou les allocations logement à celles habitant des types de logement non éligibles à cette prestation.

Il existe également deux autres dérogations structurelles :

- entre les PC familiales et les subsides d'assurance-maladie (le cadre légal prévoit des subsides spécifiques pour les bénéficiaires de PC familiales qui ne peuvent donc pas demander de subsides ordinaires) ;
- entre l'allocation logement et les avances sur pensions alimentaires.

Tableau 16 : Dérogations « structurelles » concernant les prestations en amont

	Subsides	Avances	Alloc logt	Subv HM	PCAVSAI	Bourses	PCFam
Avances	Non	-	-	-	-	-	-
Alloc logt	Non	Oui	-	-	-	-	-
Subv HM	Oui	Oui	Oui	-	-	-	-
PCAVS/AI	Oui	Oui	Oui	Oui	-	-	-
Bourses	Non	Non	Non	Non	Non	-	-
PCFam	Oui	Non	Non	Non	Non	Non	-
Aide sociale	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui

Tous les autres croisements de deux prestations peuvent, en théorie, faire l'objet d'une dérogation dite « personnelle ». Ce type de dérogation est accordé au cas par cas pour une année et est valable pour l'ensemble des prestations. Une dérogation de demande d'avances auprès du SCARPA peut ainsi être saisie s'il est manifeste qu'une personne ne remplit pas les conditions d'éligibilité (pas de pension alimentaire par exemple). L'observation du traitement des dossiers, les entretiens avec les gestionnaires et avec les usagers montrent toutefois que la mise en œuvre de ces dérogations personnelles varie selon les services (cf. Tableau 17).

- Les dérogations pour absence d'impact financier concernent des cas dans lesquels les revenus des usagers sont tellement faibles qu'avec ou sans les prestations en amont à leur niveau maximal, ces derniers ont de toute façon droit au montant maximal de la prestation demandée (avance sur pension alimentaire ou bourse d'études). Deux services sont particulièrement concernés :
 - L'OCLPF, qui ne doit appliquer l'obligation de l'art. 11 al. 2 LRDU que pour les subsides précédant les allocations logement, n'utilise pas la possibilité de déroger et attend plutôt que la situation soit régularisée.
 - Le SBPE est le seul service à ne bénéficier d'aucune dérogation structurelle. Les pratiques du service en matière de dérogations concernant les prestations en amont varient selon les situations. La décision de la prestation en amont n'est ainsi exigée que si elle a un impact sur le montant de la bourse⁴². Dans les autres cas, elle est accordée et le montant maximal de la prestation non perçue est en principe saisi (revenu hypothétique).
- Les dérogations pour impossibilité d'obtenir la prestation en amont concernent tous les ménages dont aucun membre n'est en formation post-obligatoire (dérogation aux bourses d'études accordée par le SPC), ainsi que ceux qui habitent des catégories de logement non éligibles à une aide de l'OCLPF (dérogation à l'allocation logement accordée par le SBPE ou le SPC).
- Pour les PCFam, le SPC n'attend pas les décisions des services en amont et peut accorder ses prestations dès qu'il est assuré que les demandes auprès des services

⁴² En particulier lorsqu'en raison de revenus très bas, l'usager a droit au montant maximal de la bourse, qu'il perçoive ou non la prestation en amont.

en amont ont bien été déposées. Les usagers sont alors tenus d'informer le SPC du résultat de la demande. Cette pratique est mise en œuvre pour des raisons de délais et d'urgence. Elle permet d'éviter de ralentir l'attribution des prestations.

Tableau 17 : Motifs des dérogations « personnelles » concernant les prestations en amont

Services	Subsides	Avances	Aides au logement	Bourses
SCARPA	absence d'impact financier et saisie d'un montant hypothétique	-	-	-
OCLPF	aucune dérogation	(dérogation structurelle)	-	-
SBPE	absence d'impact financier et saisie d'un montant hypothétique	impossibilité d'obtenir la prestation ou refus et saisie d'un montant hypothétique ⁴³	impossibilité d'obtenir la prestation	-
SPCFam	(dérogation structurelle)	impossibilité d'obtenir la prestation ou demande en cours	impossibilité d'obtenir la prestation ou demande en cours	impossibilité d'obtenir la prestation ou demande en cours

Notes : Les subsides (première prestation de la hiérarchie) et l'aide sociale (pas d'accès au SI-RDU) ne sont pas concernés par les dérogations personnelles.

L'encadré ci-dessous présente la mise en œuvre de dérogations personnelles par le SPC.

Dérogations accordées à Mme M. par le SPC

Au moment de la demande de PC familiales de Mme M., le SPC va lui accorder des dérogations à l'obligation de demander quatre prestations en amont dont elle ne bénéficie pas au moment de la demande :

- les prestations de l'OCLPF, car la catégorie de logement qu'elle occupe n'est pas éligible ;
- les PC AVS/AI, car il s'agit d'une prestation non cumulable avec les PC Familiales,
- les avances sur pensions alimentaires, car à la date de la demande, la procédure de divorce de Mme. M, est toujours en cours et
- les bourses d'études, car ni Mme M. ni ses enfants ne suivent alors une formation post-obligatoire.

Peu après le début de l'apprentissage du fils de Mme M., le SPC rappelle à cette dernière que, selon la LRDU, une demande de bourse d'études doit être déposée. Mme M. effectue les démarches et obtient, après un délai de traitement de trois mois, une bourse d'études pour son fils. Le montant concernant les premiers mois de formation lui est versé en une seule fois. Ce montant représente plusieurs milliers de francs qui sont rapidement utilisés par la famille.

Le SPC n'est pas directement informé de l'attribution de cette prestation. Dans le meilleur des cas, Mme M. l'informe immédiatement après avoir reçu la décision du SBPE. Dans un autre cas, il ne l'est qu'après un ou plusieurs rappels. Dès qu'il a connaissance de

⁴³ Cette possibilité est prévue par le guide d'actualisation édité par le CCRDU.

l'attribution de cette bourse, le SPC doit rendre une nouvelle décision tenant compte du montant de la bourse et réclamer le remboursement des prestations versées en trop depuis que le fils de Mme M. a commencé sa formation, étant donné que l'attribution des bourses est rétroactive.

Il ressort de cet exemple que le fait qu'un service ait accordé une dérogation concernant une prestation n'empêche pas l'utilisateur concerné de demander ultérieurement, puis d'obtenir ladite prestation. Le service ayant accordé la dérogation n'est cependant pas informé de la décision, qui risque d'entraîner des conséquences sur les montants des droits à la prestation qu'il accorde, étant donné qu'il doit tenir compte du montant des prestations en amont.

Il existe bien, dans le SI-RDU, un système de notifications en cas de modification des revenus, mais son paramétrage ne donne pas satisfaction aux services qui reçoivent un volume trop important d'informations pour pouvoir les traiter de manière efficiente.

Demandes de justificatifs adressées aux usagers pour connaître le montant des autres prestations

Pour appliquer la hiérarchie des prestations, chaque service (à l'exception du SAM qui est en première position) doit connaître le montant des prestations en amont. Cette information figure dans le SI-RDU. La plupart des services demandent toutefois aux usagers de fournir des attestations indiquant le montant et les dates de début et, le cas échéant, de fin de ces prestations. Des justificatifs sont aussi demandés, le cas échéant, pour prouver que la demande a bien été déposée (accusé de réception). Le Tableau 18, ci-dessous, indique si le service situé en ligne demande des justificatifs concernant les prestations des services en colonne. Sa lecture montre que cette pratique constitue la règle plutôt que l'exception.

Tableau 18 : Pratiques de demande de justificatifs d'autres prestations

Service	SAM	SCARPA	OCLPF	SPC	SBPE	HG
SAM		-	-	-	-	-
SCARPA	Non		-	-	-	-
OCLPF	Oui	Oui		Non	Non	Oui
SPC	Non	Oui	Oui (PCFam)		Oui (PCFam)	-
SBPE	Oui	Oui	Oui	Oui		-
HG	Non	Non	Non	Oui	Non	

Note : Le SBPE exige systématiquement des justificatifs lorsque l'information ne figure pas dans le SI-RDU. Dans le cas contraire, une telle demande est exceptionnelle.

Une des difficultés à mettre en œuvre la hiérarchie des prestations provient du fait que les demandes et les décisions ne se produisent souvent pas dans l'ordre prévu. Par exemple, une personne bénéficiant de prestations complémentaires familiales peut obtenir une bourse d'études lorsqu'elle débute une formation post-obligatoire (cf. l'encadré ci-dessus) ou des avances sur pensions alimentaires après une séparation et le non-versement des contributions d'entretien prévues à ce moment. Dans ces cas, le principe de la hiérarchie des prestations implique que le montant de ces nouvelles prestations doit être ajouté au revenu déterminant l'accès à la prestation existante, ce qui entraîne une diminution du montant de cette dernière. Comme les décisions ne sont pas simultanées, les deux prestations sont perçues en parallèle durant plusieurs mois avant cet ajustement qui peut

entraîner des demandes de remboursement. Les usagers dont les moyens financiers sont limités rencontrent souvent des difficultés à y répondre.

Ces cas de figure concernent particulièrement les personnes qui perçoivent des aides au logement (subvention HM ou allocation logement), des bourses d'études et des prestations complémentaires familiales.

Il convient toutefois de noter que la hiérarchie des prestations est une règle qui ne concerne qu'une part réduite de l'ensemble des bénéficiaires de prestations sociales monétaires. En effet, la plupart d'entre eux⁴⁴ ne perçoivent que des subsides d'assurance-maladie (sans besoin de demander une autre prestation, vu qu'il s'agit de la première de la hiérarchie). De plus, ces risques ne se matérialisent pas lorsque l'utilisateur demande une nouvelle prestation alors qu'il bénéficie déjà d'un subside d'assurance-maladie attribué automatiquement avant le début de l'année ou lorsqu'il demande une prestation qui inclut un subside spécifique (prestations complémentaires et aide sociale).

Dans les autres cantons étudiés, il existe également une hiérarchie des prestations sociales. La différence principale tient au calcul des ressources des usagers qui y est réalisé de manière plus coordonnée qu'à Genève. Dans ces cantons, les usagers sont incités à déposer des demandes simultanées (informés de l'existence des autres prestations de la hiérarchie), et l'examen des revenus de l'unité économique de référence a lieu une seule fois, pour les nouvelles demandes comme pour les changements de situation. De la sorte, les nouvelles décisions tiennent directement compte des montants des éventuelles autres prestations situées en amont.

4.3.2 Double position des prestations de l'OCLPF

L'art. 13 al. 2 LRDU indique que l'OCLPF, situé en milieu de hiérarchie, utilise le revenu résultant de l'addition de toutes les prestations (y compris celles en aval)⁴⁵. Cette double position exacerbe les difficultés évoquées dans la section précédente.

- Pour l'attribution des allocations logement, l'OCLPF attend l'attribution des subsides d'assurance-maladie, avant d'accorder ses prestations qui ne sont pas rétroactives⁴⁶. Dans ces cas, les délais de traitement de la demande de subside peuvent retarder le versement de la prestation sans que le comportement de l'utilisateur n'en soit la cause.
- Si un locataire bénéficiant déjà d'une allocation logement obtient une autre prestation (en amont ou en aval de la hiérarchie des prestations), il est censé en informer immédiatement l'OCLPF (qui ne reçoit pas cette information automatiquement). L'OCLPF doit alors ajuster le montant de ses prestations.
- Si le montant des prestations de l'OCLPF est modifié, les éventuels services prestataires en aval de la hiérarchie vont devoir mettre à jour le montant de leurs

⁴⁴ Au 31 mai 2022, 107'688 individus sur un total de 195'833 ne percevaient qu'un subside d'assurance-maladie.

⁴⁵ Cette situation s'explique par le fait que les deux prestations monétaires de l'OCLPF sont liées à l'accès au logement subventionné, qui est une prestation tarifaire, utilisant donc le RDU socle additionné du montant de toutes les prestations monétaires. Cette « *solution pragmatique* », selon l'exposé des motifs du PL 11326, permet à l'OCLPF de n'utiliser qu'un RDU pour l'ensemble des dossiers de locataires de logements subventionnés.

⁴⁶ Il existe, en revanche des dérogations structurelles (automatiques) pour les avances sur pensions alimentaires. Par ailleurs, l'autre prestation de l'OCLPF, la subvention HM, bénéficie de dérogations automatiques pour les subsides et les avances.

- prestations (lorsqu'ils en seront informés).
- En retour, l'OCLPF devra mettre à jour le montant de ses prestations vu qu'il doit tenir compte des montants de l'ensemble des prestations. Et ainsi de suite.

Exemple d'ajustement en boucle

Au moment où Mme M., qui bénéficie d'une allocation logement, obtient des prestations complémentaires familiales, le SPC va produire une décision basée sur le montant de l'allocation logement perçue au moment de la demande.

Pour autant qu'il en soit averti par Mme M., l'OCLPF va ensuite réajuster le montant de ses prestations pour tenir compte du montant des PC Familiales et ainsi de suite, jusqu'à ce qu'aucun ajustement ne soit plus possible, ce qui peut prendre un certain temps vu que les deux services adaptent leurs prestations au franc près (sans prendre en compte un écart sensible en dessous duquel aucun ajustement ne serait réalisé).

Le genre de situation évoqué dans l'exemple ci-dessus est loin de concerner l'ensemble des dossiers d'allocation logement⁴⁷ ou de PC familiales. Ce problème n'est toutefois pas négligeable au vu du nombre de dossiers communs à ces deux prestations (666 dossiers au 31 mai 2022). Il est appelé à perdurer tant qu'il n'existera pas une prise de décision simultanée et coordonnée entre les services pour les bénéficiaires de plusieurs prestations.

⁴⁷ L'analyse d'un échantillon de réclamations parvenues à l'OCLPF en 2022 n'a pas permis d'identifier de motifs récurrents en lien avec la hiérarchie des prestations (hormis des cas de coupure de prestations pour perception simultanée de PC AVS/AI).

Recommandation de la Cour

Recommandation n°3 :

Priorité : Moyenne⁴⁸

Revoir la hiérarchie des prestations et adapter sa mise en œuvre à la réalité

La Cour recommande au département de la cohésion sociale de proposer une modification de la LRDU visant l'adaptation de l'actuelle hiérarchie des prestations de manière à rendre le traitement des dossiers plus efficient. Il s'agit, d'une part, de disposer d'une hiérarchie contenant des prestations dont les modes de calcul des ressources peuvent être harmonisés et, d'autre part, de mieux coordonner les processus de mise à jour des droits des usagers bénéficiant de plusieurs prestations sociales. En outre, la mise à disposition d'un centre de calcul des revenus proposé dans la recommandation 2 permettrait une fluidité encore plus grande.

Modalités possibles :

- Deux modifications devraient être apportées à la hiérarchie des prestations :
 - mettre en cohérence le rang des prestations d'aide au logement avec le revenu qu'elles prennent en compte (révision de l'art 13 al. 2 LRDU) ;
 - sortir les PC AVSAI de cette hiérarchie (art. 13 LRDU), tout en les conservant dans le calcul du RDU socle (art. 4 LRDU).
- Pour régler une grande partie des problèmes de coordination, il conviendrait de revoir l'obligation de recourir aux prestations en amont de celle qui est demandée (art. 11 al. 2 LRDU). Deux possibilités existent :
 - supprimer cette obligation et systématiser la prise en compte, dans le calcul des ressources de l'utilisateur, d'un revenu hypothétique équivalent au montant auquel l'utilisateur pourrait avoir droit s'il bénéficiait de la prestation en question.
 - maintenir cette obligation, créer des dérogations structurelles liées aux situations des usagers (absence de divorce/séparation, habitat d'un logement non éligible aux allocations logement, absence de formation post-obligatoire) et prioriser le traitement des dossiers communs (pour les nouvelles demandes comme pour les mises à jour).

Livrables :

- Projet de loi révisant les art. 4 al. 1, 11 al. 2 et 13 LRDU ;
- Projet de révision du RRDU.

Avantage attendu :

- Éviter les décisions retardées et les boucles entre prestations qui engendrent des prestations versées inutilement ou des recours à l'Hospice général.

⁴⁸ La priorité de cette recommandation est moyenne, car l'efficacité apportée ne concerne pas l'ensemble des dossiers, mais uniquement ceux qui sont communs à plusieurs prestations.

Recommandation 3: acceptée refusée

Position du département de la cohésion sociale :

Le département accepte cette recommandation.

Nous partageons le constat qu'une solution doit être trouvée pour répondre à la problématique posée par l'article 13, alinéa 2, de la LRDU. Ce sujet a déjà été abordé de nombreuses fois en collaboration avec l'Office du logement et de la planification foncière (OCLPF), sans trouver pour l'instant de conclusion satisfaisante pour toutes les parties. L'enjeu est de déterminer la juste place de chacune des prestations, et notamment des subventions personnalisées pour habitation mixte puisque l'accès à ce type de logement doit se faire sur la base du revenu total, pour des raisons d'examen de la solvabilité des locataires, mais la subvention elle-même devrait être calculée sans tenir compte des prestations de l'Hospice général ou du service des prestations complémentaires, si on suit la hiérarchie actuelle des prestations. Or, le système d'information du logement permet de ne calculer qu'un seul revenu qui s'applique à toutes les prestations, en plus du fait que l'utilisation de plusieurs revenus différents pour ces prestations poserait des questions de lisibilité pour les bénéficiaires.

Ainsi, les discussions doivent reprendre avec l'OCLPF, qui est rattaché au département du territoire. L'adoption du crédit d'investissement pour la refonte des systèmes d'information et de communication du social permettrait au moins de disposer d'un financement pour implémenter les éventuelles modifications informatiques requises.

Concernant les impacts négatifs de la rigidité de la hiérarchie des prestations sur l'efficacité dans la délivrance des prestations, il conviendra effectivement de poursuivre le développement des dérogations automatiques selon les situations, mais aussi de développer des meilleurs outils à disposition des services pour les situations où une intervention manuelle continuerait à être nécessaire.

D'une manière plus large, le processus de demande et de traitement des prestations sociales et leur articulation entre elles devront être questionnés pour améliorer le parcours de l'usager et l'efficacité dans la délivrance desdites prestations.

Au vu de la complexité du dispositif, une inclusion de toutes les parties prenantes dans les réflexions est nécessaire. Comme indiqué précédemment, le processus retenu consiste déposer au début du deuxième trimestre 2024 un projet de loi pour financer la réforme des systèmes d'information et de communication du social sur les cinq prochaines années. Ensuite, il conviendra de réaliser, en cas d'acceptation, les développements informatiques pour lesquels les besoins sont les plus établis (notamment la numérisation des prestations) et parallèlement de créer des groupes de travail comprenant toutes les parties prenantes pour déterminer le système cible. Enfin, nous pourrions déposer des projets de modification de la LRDU et des lois spéciales, au plus tard à fin 2027, et implémenter ces modifications dans les systèmes d'information.

4.4. Le RDU n'a pas suscité d'amélioration sensible de la relation entre les services et les usagers

Quel est le constat de la Cour ?

La mise en œuvre de la LRDU n'a clairement pas répondu à l'objectif de facilitation des relations entre l'administration et les usagers. De manière générale, il demeure d'importants freins (cloisonnement, ressources limitées, complexité du système) à une relation plus simple et plus directe qui serait véritablement porteuse d'efficience pour les usagers et pour l'administration.

La LRDU n'a pas contribué à décloisonner les services qui ont continué à fonctionner selon leur cadre légal respectif sans recevoir d'incitation particulière à une coordination accrue. Cette situation n'a pas favorisé la lisibilité du système pour les usagers, pour lesquels l'accès à l'information et l'orientation au sein du dispositif restent complexes.

Face à des ressources limitées (personnel, infrastructures), et alors que le nombre de bénéficiaires s'accroît, les services ont, dans l'ensemble, choisi de prioriser la maîtrise des risques financiers d'une attribution trop généreuse de prestations financières en faisant reporter la charge de ce contrôle sur les usagers, appelés, lorsqu'ils bénéficient de plusieurs prestations sociales simultanément ou consécutivement, à fournir les mêmes pièces à maintes reprises.

La complexité du système et le manque de coordination à l'intérieur de ce dernier affectent les usagers qui ne sont pas toujours en mesure de répondre aux attentes parfois peu compréhensibles de l'administration. Cette situation peut entraîner des conséquences négatives pour les usagers (perte de droits) et créer une surcharge des services sociaux fournissant une aide administrative.

Les outils en ligne ont été présentés par l'État comme l'alternative à la création de guichets universels. Plusieurs e-démarches en lien avec le RDU et les prestations sociales du dispositif existent, mais aucune prestation n'offre pour l'heure un traitement entièrement numérisé des dossiers, comme ce que propose l'AFC. L'analyse de l'utilisation des outils existants montre également une importante marge d'amélioration.

Pourquoi ce constat est-il important ?

La simplification des processus en faveur des usagers constituait un objectif important pour le législateur au moment de l'adoption de la LRDU. Le fonctionnement en silo et le renforcement des processus administratifs de contrôle pèsent, d'une part, sur les usagers qui renoncent à faire valoir leurs droits, voire perdent ces derniers lorsqu'ils n'arrivent pas à répondre aux demandes. D'autre part, ils alourdissent le fonctionnement de l'État et nécessitent des ressources considérables.

Ce qui appuie le constat de la Cour ?

La littérature scientifique concernant les relations entre l'administration et les usagers aborde un grand nombre de dimensions. Par souci de concision, l'analyse de la simplification administrative réalisée par la Cour se limite aux points suivants :

- accès à l'information,
- intelligibilité de l'information,
- possibilités d'interagir avec l'administration,
- volume de documents à fournir,
- rapidité de la réponse.

4.4.1 Des informations difficiles à comprendre et parfois à trouver

Les demandes de prestations nécessitent des connaissances spécifiques qui font défaut à certains usagers (connaissance de l'existence des prestations, compréhension de la terminologie étudiée, maîtrise de la langue française et du jargon administratif).

Lorsqu'ils se retrouvent sans ressources financières suffisantes pour payer leurs factures en fin de mois, les citoyens ne savent pas forcément à qui s'adresser. De manière générale, les deux canaux d'information officiels sont les informations disponibles sur les sites des administrations et les guichets physiques.

Le site internet de l'État de Genève ne constitue pas la source d'information la plus accessible. Bien que, depuis 2017, il soit orienté, dans sa structure, vers les différentes démarches, il est difficile d'y trouver une présentation synthétique des prestations sociales qui figurent dans deux sous-rubriques différentes (aides à la formation, aides sociales) d'une catégorie comprenant en plus les aides aux entreprises, les subventions pour bâtiments et les impôts. De plus, l'aide sociale ne figure pas dans la rubrique « aides sociales », puisqu'elle est assurée par une entité publique autonome hors du « petit État ». Aucun document ou site étatique ne présente une information structurée et unifiée des différentes prestations sociales.

Les pages internet consacrées au RDU⁴⁹ sont centrées sur l'attestation RDU sans aucune indication globale sur la manière dont les différentes prestations sociales prennent en compte les ressources financières des usagers (hiérarchie des prestations, addition des revenus, prise en compte de la situation la plus récente par la plupart des prestations). Elles sont rédigées dans un langage très juridique qui ne facilite pas la compréhension par des personnes peu familières de la culture administrative. Les pages du site du bureau d'information sociale⁵⁰ sont plus claires dans leur présentation et leur formulation, mais concernent prioritairement les besoins de base (alimentation, soins, hébergement, aide financière d'urgence) et le statut migratoire, sans mentionner les différentes prestations monétaires autres que l'aide sociale.

Mis à part le bureau d'information sociale⁵¹, qui s'adresse surtout à des personnes en marge de tout système de prestations sociales, il n'existe pas de guichets physiques

⁴⁹ <https://www.ge.ch/mon-revenu-determinant-unifie-rdu>.

⁵⁰ <https://www.info-sociale.ch/>.

⁵¹ Le bureau d'information sociale (BIS) a existé entre 2020 et 2021 sous forme de permanences ouvertes successivement dans différentes communes genevoises. Un nouveau BIS, situé cette fois à une adresse fixe, est ouvert depuis le 14 septembre 2023.

généralistes cantonaux capables d'orienter les usagers dans un système particulièrement complexe. Il existe, en revanche, diverses structures à l'échelon communal, comme les antennes sociales de proximité de la Ville de Genève, qui sont parfois appelées à fournir ce type de services.

En ce qui concerne les guichets physiques des services attribuant les prestations sociales monétaires, la situation est contrastée : le SAM n'a pas de guichets, le SPC, le SBPE et l'OCLPF ont des guichets généralistes qui n'ont pas pour vocation de traiter les situations individuelles, mais peuvent expliquer ces dernières, si nécessaire en consultant le dossier de la personne dans les applications métier. En revanche, les usagers de l'HG ont des rendez-vous réguliers avec des assistants sociaux.

4.4.2 Des usagers peu soutenus dans leurs démarches et des formulaires peu pratiques

La plupart des services ne prévoient pas d'assistance aux usagers pour le dépôt des demandes ni de référent individuel pour le suivi des dossiers. Certains des usagers rencontrés par la Cour ont relevé qu'il ne leur aurait pas été possible de déposer une demande sans l'aide de tiers, parfois leurs enfants mineurs, parfois des proches ou des voisins ou encore des assistants sociaux de l'HG ou d'autres services d'aide communaux ou privés.

Cette incapacité ne s'arrête pas au dépôt de la demande, mais se poursuit au fil des courriers reçus. La compréhension de ces derniers peut également nécessiter l'aide de tiers. Le service de soutien aux usagers rencontré par la Cour a même relevé que certains courriers de décision étaient également incompréhensibles pour les intervenants sociaux tenant les permanences.

Les personnes suivies par l'HG rencontrées par la Cour ont souvent, mais pas systématiquement, bénéficié de l'aide d'un assistant social pour constituer, voire envoyer les dossiers de demande d'autres prestations. La complexité du système et le manque de soutien par les services concernés reportent sur l'HG et les associations d'aide aux usagers une importante charge de travail d'accompagnement pour accéder aux prestations des autres services de la hiérarchie et répondre à leurs demandes.

Les formulaires de demande sont en effet particulièrement complexes étant donné que chaque service cherche à connaître, de la manière qui lui paraît la plus fiable, les ressources des personnes qui s'adressent à lui. La plupart du temps, les formulaires des services demandent aux usagers d'indiquer des montants, mais les chiffres saisis ne sont jamais repris tels quels lors du traitement de la demande et doivent toujours être confirmés par des justificatifs. Hormis le cas du formulaire d'actualisation du RDU (déclaration de changement de situation), les formulaires ne sont pas préremplis et n'indiquent donc pas les éléments dont l'administration dispose déjà. Ainsi, il n'est pas possible de faire contrôler par les usagers la validité des informations détenues.

Illustratif de cette complexité, liée à l'absence d'une UER commune, le formulaire de mise à jour (actualisation) du RDU (déclaration de changement de situation) est individuel. Dans bien des cas, les services qui l'utilisaient demandaient qu'un formulaire soit rempli pour chaque personne faisant partie du ménage, même si seule la situation d'une d'entre elles avait changé. Pour que les données de ce formulaire soient préremplies, chaque usager doit disposer d'un compte e-démarches. Ce formulaire a l'objectif de couvrir les nombreux

cas de figure. Sa notice d'utilisation compte à elle seule 27 pages. Les observations de la Cour montrent qu'en 2022, aucun des services concernés ne demande à ses usagers de le remplir :

- le SAM a élaboré son propre formulaire d'actualisation ;
- l'OCLPF et le SBPE réalisent des actualisations à l'entrée à partir de leurs formulaires de demande de prestation et des pièces qui les accompagnent ou demandent les pièces nécessaires aux usagers déjà bénéficiaires dont la situation a changé.

La facilité d'accès et d'utilisation des formulaires varie également de façon importante comme l'indique le Tableau 19, ci-dessous. La majorité des formulaires est accessible en ligne, mais une grande partie d'entre eux doivent ensuite être imprimés et remis sous forme papier. Certains peuvent être remplis informatiquement (formulaires modifiables), d'autres doivent obligatoirement être remplis à la main.

Tableau 19 : Facilité d'utilisation des différents formulaires

Formulaires par service	téléchargeable	modifiable	mode d'envoi
CCRDU – calcul RDU	oui	non	papier
CCRDU – actualisation RDU	à demander sur e-démarches	non	papier
SAM – 7 formulaires de demande différents	oui	oui/non	papier ou courriel
SCARPA – demande de prestation	oui	non	
OCLPF- demande d'allocation logt	oui	oui	papier ou courriel
SPC- divers formulaires de demande	oui	non	papier
SBPE – demande de bourse en ligne	à remplir sur e-démarches	oui	en ligne
SBPE – demande de bourse papier ⁵²	non	non	papier
HG – demande de prestation	non	non	papier ou courriel

Note : Depuis 2023, les formulaires du SAM sont modifiables et peuvent être renvoyés par courriel, à condition qu'ils soient signés de manière à autoriser l'accès aux données fiscales.

4.4.3 L'utilisateur comme principal pourvoyeur de données

Le point 4.2 a présenté les résultats des analyses concernant les bénéficiaires de plusieurs prestations et les pièces demandées par les différents services. Il concluait au manque d'efficacité de ces pratiques non coordonnées. Pour mémoire, certains services partagent jusqu'à deux tiers de leurs dossiers avec d'autres et peuvent demander plus de 30 pièces justificatives identiques.

La Cour a cherché à savoir dans quelle mesure les usagers bénéficiant d'au moins trois prestations différentes étaient affectés par ce phénomène. Les personnes rencontrées ne se montrent pas particulièrement surprises de devoir fournir à chaque service les mêmes

⁵² Ce tableau anticipe la situation de l'année scolaire 2023-2024. À partir de cette année scolaire, l'objectif est que la majorité des demandes soient déposées en utilisant les e-démarches. Plus aucun formulaire ne sera téléchargeable. Seules des versions papier pourront être obtenues au guichet du service.

justificatifs avec les formulaires de demande. Elles déplorent tout au plus les frais de copie ou d'impression des justificatifs.

Aux points 4.2.1 et 4.3.1, il a également été mentionné qu'une partie des services (SPC, SBPE, OCLPF) demandaient des attestations concernant les éventuelles prestations des autres services. L'HG constitue un contre-exemple (partiel). Placé en aval de la hiérarchie, il peut, depuis mars 2022, importer les données de SI-RDU concernant les montants des autres prestations dans son système d'information, ce qui dispense, en principe, l'usager de fournir la moindre attestation concernant les avances, l'aide individuelle au logement et les bourses d'études⁵³. La Cour note toutefois que ces documents figurent encore dans la liste des documents à apporter pour l'ouverture du droit. L'utilisation ou non de ces fonctionnalités est en effet tributaire du bon vouloir de l'assistant social qui suit le dossier, lequel peut choisir de demander les justificatifs.

En ce qui concerne les justificatifs des autres prestations, les usagers rencontrés par la Cour et les représentants du service social privé se montrent plus critiques, surtout lorsque l'absence de tels justificatifs ou leur obtention tardive a eu un impact sur les prestations perçues. Certains des usagers rencontrés ont vu leurs prestations suspendues et ont dû s'adresser à l'HG pour bénéficier d'une aide urgente. Dans d'autres cas, ils ont reçu des demandes de remboursement qu'ils n'étaient pas en mesure d'honorer au vu de leur situation financière précaire. De telles situations, peu favorables aux usagers et susceptibles d'entraîner des coûts administratifs importants (rappels, traitement des oppositions, recouvrement), se produiraient moins fréquemment si l'information circulait de manière plus fluide entre les services sans devoir systématiquement passer par l'intermédiaire de l'usager.

4.4.4 Protection des données et secret fiscal

La Cour a examiné dans quelle mesure les dispositions légales en matière de protection des données personnelles (LIPAD) et des données fiscales (LPFisc) constituaient ou non des freins à un échange accru de données entre les services de la hiérarchie des prestations. Elle a également examiné comment les cantons de Neuchâtel et de Vaud procédaient.

Il ressort de ces analyses que l'échange de données entre services de l'administration est possible dans la mesure où une base légale indique de manière explicite que les services ont besoin de ces données pour accomplir leurs tâches légales. En l'occurrence, à Genève, les articles 13D, 13E et 13F LRDU fournissent une base légale suffisante pour permettre un échange d'information entre services sans nécessité de demander un consentement explicite des personnes concernées⁵⁴. La situation des deux autres cantons est similaire. L'utilisation, par les services concernés, d'une base de données commune comportant les pièces justificatives des usagers ne pose aucun problème de légalité du point de vue de la protection des données, sous réserve que l'utilisation de ces bases de données communes soit soigneusement encadrée et orientée exclusivement vers l'exécution de la base légale.

⁵³ Ce développement informatique permet d'éviter l'utilisation de SI-RDU et l'accès aux données fiscales.

⁵⁴ Les analyses de la Cour démontrent pourtant que la majorité des formulaires de demande des prestations des services de la hiérarchie LRDU prévoient un encadré à signer dans lequel le demandeur et ses proches pris en compte autorisent l'utilisation de leurs données personnelles. Par ailleurs, les bases légales de l'OCLPF et du SBPE (RGL et LBPE) prévoient expressément d'obtenir un consentement, respectivement de la part des occupants du logement et des parents/tiers liés à la personne en formation.

Dans le canton de Genève, l'accès aux données fiscales⁵⁵ contenues dans SI-RDU est soumis à l'obligation de respecter le secret fiscal. Comme le prévoit l'art. 12 al. 4 LRDU, les collaborateurs accédant au SI-RDU doivent prêter le serment fiscal qui les enjoint à respecter le secret « *le plus absolu* » sur les données qu'ils traitent. Les collaborateurs d'une même autorité ayant prêté le serment fiscal peuvent partager entre eux des informations de cette nature.

Par ailleurs, les formulaires de demande de prestations comportent des clauses par lesquelles l'usager délègue l'administration fiscale de son secret concernant les données des signataires. À noter que, dans le canton de Vaud, l'information des usagers concerne tous les contribuables et est réalisée au moment de la taxation par l'ajout de la formule suivante : « *Les éléments ressortant de la présente décision de taxation servent, le cas échéant, au calcul du revenu déterminant le droit aux prestations sociales et d'aide à la formation et au logement. Le secret fiscal est légalement levé en faveur des autorités d'application de ces prestations (cf. art 12, al. 3 LHPS)* ».

Aucun des usagers rencontrés par la Cour n'a émis d'opposition particulière à une transmission de ses données personnelles sensibles et fiscales entre les services chargés de l'attribution des prestations sociales. Cette absence d'opposition ne signifie pas que d'autres personnes, notamment celles qui n'ont pas souhaité répondre à la Cour, ne soient pas opposées à une telle transmission.

4.4.5 Demandes en ligne et autres outils numériques

La révision légale de 2013 a supprimé des buts de la LRDU l'alinéa faisant référence à l'introduction de guichets universels, arguant que ce concept était « *devenu peu à peu obsolète en raison des possibilités toujours plus nombreuses de démarches proposées par l'Administration en ligne* » (PL 11326, p. 18). Par ailleurs, le vote du crédit d'investissement pour le SI-RDU était accompagné du vote d'une motion « *pour la mise en place d'un site internet sur les prestations sociales pratique et accessible à tous* », ainsi que celle d'une calculette permettant aux citoyens de connaître leur droit éventuel à une prestation (M 1932). Le Conseil d'État y a répondu en 2011 en mettant en avant le SI-RDU et le portail social prévu dans le cadre de l'administration en ligne qui, selon lui, dépassaient même la portée des demandes des motionnaires. La réponse précisait en outre que la mise en œuvre d'une calculette ferait l'objet d'une étude de faisabilité, tout en annonçant d'entrée qu'un tel projet ferait face à deux principaux obstacles : la difficulté à rendre compte de la complexité du système dans un outil unique et le risque d'aboutir à des situations conflictuelles (M 1932A).

Douze ans après la réponse du Conseil d'État, le portail social n'existe toujours pas. Seule une prestation peut être demandée en ligne (les bourses d'études depuis septembre 2022), et la mise en œuvre d'outils numérique d'estimation des droits est relativement limitée.

⁵⁵ Dont la transmission est autorisée par l'art. 12 al. 1 LPFisc qui détaille les exceptions applicables au secret fiscal. Cet article précise notamment que le département chargé des finances est autorisé à communiquer les renseignements nécessaires à l'application et l'exécution des lois des services concernés par la hiérarchie des prestations de la LRDU. De ce fait, le consentement écrit et signé de l'utilisateur ne devrait pas constituer une condition nécessaire à la consultation et au traitement des données fiscales des usagers par les services prestataires de la LRDU.

Demandes en ligne

Le SBPE dispose, depuis septembre 2022, d'un formulaire de demande en ligne pour les bourses et prêts d'études. L'utilisation comparée des demandes en ligne et « papier » est présentée dans le Tableau 20, ci-dessous.

Tableau 20 : Canaux de demandes des bourses d'études entre septembre 2022 et mars 2023

Mois de la demande	N demandes en ligne	N demandes papier	Total demandes	% de demandes en ligne
2022-09	359	2'125	2'484	14%
2022-10	315	1'225	1'540	20%
2022-11	242	709	951	25%
2022-12	161	385	546	29%
2023-01	180	435	615	29%
2023-02	243	413	656	37%
2023-03	197	122	319	62%
Total	1'697	5'414	7'111	24%

Source : OCSIN, 2023

Analyse : CDC, 2023

Les données indiquent que moins d'un quart des demandes reçues à partir de septembre 2022 pour l'année scolaire 2022-2023 ont été transmises par le biais du formulaire en ligne. Les entretiens menés par la Cour auprès des usagers et des professionnels confirment la notoriété encore limitée de ce nouveau canal qui est appelé à devenir le canal principal. La part des demandes en ligne s'accroît toutefois avec le temps, montrant une utilisation croissante du formulaire. Pour l'année scolaire suivante, le SBPE n'aura plus de formulaire téléchargeable et seule la version papier distribuée à son guichet pourra être utilisée comme alternative à la demande en ligne.

Selon les gestionnaires du SBPE ayant participé au projet d'introduction des demandes en ligne, la plateforme de demande numérique simplifie notablement le processus de demande, aussi bien pour l'utilisateur que pour l'administration (formulaire intelligent et possibilité de réutiliser les pièces déjà fournies pour une autre demande de bourse).

Autres outils numériques

Le Tableau 21, ci-dessous, indique les autres démarches numériques existantes dans le périmètre des prestations concernées par la LRDU. De manière schématique, il existe deux grandes catégories de démarches : la fourniture d'informations personnalisées (sur les droits à différentes prestations ou sur l'avancée du traitement de son dossier), et l'envoi, (en principe électronique) de formulaires ou de documents.

Parmi les démarches d'information personnalisée, les formulaires d'évaluation des droits aux prestations (calculettes et formulaire général⁵⁶) sont peu connus et peu promus par les services qui redoutent que ces derniers fournissent des informations erronées étant donné qu'ils ne prennent pas autant d'éléments en compte que l'administration lorsqu'elle examine les demandes de prestations.

⁵⁶ <https://www.ge.ch/evaluer-mon-droit-aux-prestations-sociales>.

Parmi les démarches d'envoi de documents, la demande de l'attestation RDU, qui n'est plus envoyée automatiquement avec les taxations fiscales depuis 2015, constitue la plus utilisée avec un nombre estimé à 74'000 demandes par an, dont 60'000 depuis un compte e-démarches sécurisé. Cette attestation est requise par un grand nombre de services fournisseurs de prestations pour moduler le calcul de leurs tarifs en fonction des ressources des usagers.

Tableau 21 : Autres e-démarches en lien avec le RDU

E-démarche	Service	Type
Évaluer mon droit aux prestations sociales	CCRDU	information personnalisée
Annoncer un changement de revenu (RDU)	CCRDU	téléchargement d'un formulaire
Télécharger mon attestation RDU	CCRDU	téléchargement d'un document
Demander mon attestation RDU	CCRDU	demande d'envoi postal
Calculer votre subside d'assurance-maladie	SAM	information personnalisée
Consulter ou télécharger un relevé de subside d'assurance-maladie	SAM	téléchargement d'un document
Suivre l'évolution d'une demande de subside	SAM	suivi de l'avancée du dossier
Évaluer mon droit aux prestations complémentaires familiales	SPC	information personnalisée

Ce tableau montre que la transformation numérique du processus de demande (« front office »), en cours au SBPE, est encore très limitée au sein des autres services qui font cependant, pour la plupart, un recours de moins en moins fréquent aux dossiers papier dans leur « back office ». En dépit de cela, la majorité d'entre eux ne fonctionne qu'avec un seul canal de transmission de documents : l'envoi en format papier. Bien que les usagers possèdent une grande partie de leurs justificatifs sous forme électronique, ils doivent souvent les imprimer, à leurs frais, pour les fournir aux services qui les numériseront et les indexeront dans leurs systèmes d'information.

La Cour relève une grande diversité d'attitudes et de pratiques des usagers en ce qui concerne les prestations en ligne. Certains usagers utilisent déjà fréquemment les outils numériques dans leur vie quotidienne. Quelques-uns se déclarent prêts à déposer des demandes de prestations en ligne. D'autres ont toutefois pris l'habitude des formulaires papier et ne souhaitent pas changer de canal, d'autant plus que leurs expériences de création et d'accès à un compte e-démarches sécurisé ont souvent été fastidieuses.

4.4.6 Conclusion

De manière synthétique, la Cour tire le bilan suivant :

Accès à l'information

La création du RDU n'a pas facilité l'accès à l'information sur les prestations sociales. Le RDU et son système d'information ne constituent pas la colonne vertébrale des prestations sociales ni le point d'entrée des usagers pour trouver des informations sur ces dernières. Il n'existe pas de présentation unifiée des différentes prestations. La création du RDU ne s'est pas non plus accompagnée de la mise en œuvre de nouveaux guichets d'information, universels ou non.

Intelligibilité de l'information

Plutôt que de contribuer à rendre l'information sur les prestations sociales plus facile à comprendre, la création du RDU a plutôt ajouté une couche de complexité à ces dernières. Son mode de calcul, qui n'est utilisé que par une partie des prestations, se base sur les revenus et la fortune taxables deux ans auparavant et partiellement mis à jour pour une partie des prestations. Il est également difficile de comprendre le principe de la hiérarchie des prestations et toutes ses exceptions.

Possibilités d'interagir avec l'administration

La création du RDU et de son centre de compétence n'a pas accru les possibilités d'interaction entre les usagers des prestations sociales et les services qui les attribuent. La quasi-totalité des interactions concernant les dossiers a lieu par courrier postal. La plupart des guichets physiques ne fournissent que des informations générales, et les prestations en ligne, qui permettent d'étendre les possibilités de s'adresser à l'administration au-delà des horaires de bureau, sont encore très peu développées.

Volume de documents à fournir

L'attestation RDU et l'accès des services attribuant les prestations tarifaires au SI-RDU ont permis, sans nul doute, d'alléger le volume de documents à fournir par les usagers de ces prestations qui ne figurent pas dans le périmètre de la présente évaluation. La mise en service du SI-RDU n'a en revanche que peu allégé la masse de documents demandés par les services attribuant les prestations sociales monétaires.

Rapidité de la réponse

Comme presque tous les échanges se déroulent par voie postale et que les services travaillent à flux tendu, les temps de réponse sont parfois longs, surtout lorsque les usagers ne parviennent pas à fournir toutes les pièces demandées. La création du RDU n'a pas permis de réduire ces délais. Il est probable qu'elle les ait même accrus pour ceux demandant ou bénéficiant de plusieurs prestations simultanément avec la mise en œuvre de l'obligation de demander les prestations dans l'ordre prévu par la hiérarchie de l'art. 13 LRDU (cf. le point 4.3).

Facteurs facilitateurs

Les entretiens avec les usagers et l'étude du fonctionnement des différentes prestations sociales monétaires, ainsi que de celle des systèmes de RDU des cantons de Neuchâtel et Vaud font ressortir les points suivants comme étant à même de faciliter les relations entre l'administration et les usagers :

- processus d'attribution automatique (comme celui des subsides LAMal ordinaires) ou dans lequel le rôle de l'utilisateur est réduit au maximum (comme celui des subventions HM dont les demandes sont traitées entre les bailleurs et l'OCLPF) ;
- formulaires préremplis de demande indiquant les éléments dont l'administration dispose déjà et permettant un calcul du revenu déterminant valable pour toutes les prestations (comme dans les guichets universels du canton de Neuchâtel) ;
- formulaire de demande en ligne reprenant par défaut les données de l'année précédente (comme le nouveau formulaire de demande de bourses d'études) ;
- guichets dits universels auprès desquels les usagers peuvent recevoir une orientation personnalisée tenant compte des différentes prestations (comme dans certaines agences régionales d'action sociale du canton de Vaud) ;
- rendez-vous en amont du dépôt de la demande (comme ce qui existait avant 2020 pour les PC familiales) ou au moment du dépôt de la demande (comme au SCARPA).

Deux autres points plus généraux peuvent également être relevés :

- courriers administratifs (demandes de justificatifs, décisions de prestations) clairs et épurés du jargon administratif et juridique ;
- multiplicité des canaux de contact et des plages horaires auxquelles les démarches peuvent être réalisées (guichet, courriel, courrier postal, téléphone).

Recommandations de la Cour

Recommandation n°4 :

Priorité : Élevée⁵⁷

Simplifier la formulation de l'information sur les prestations sociales et multiplier les canaux d'information et de conseil

Afin de faciliter la connaissance des prestations et la compréhension de leurs mécanismes par les usagers, la Cour recommande au département de la cohésion sociale de prendre des mesures de simplification de l'information concernant les prestations sociales et d'offrir une plus grande variété de sources d'information et de conseil. Les modalités ci-dessous constituent des pistes de mise en œuvre de la présente recommandation.

Modalités possibles :

- La simplification de l'information sur les prestations sociales pourrait notamment prendre en compte les mesures suivantes :
 - Structurer l'information sur les prestations sociales sous une forme unifiée directement utilisable par les nombreux organismes orientant les usagers ;
 - Présenter de manière plus simple et interactive les prestations et les principales règles de la LRDU ;
 - Mettre en place des encadrés en français faciles à lire et à comprendre (FALC) sur les sites officiels, limiter au strict minimum l'utilisation du jargon administratif et juridique.
- La multiplication des canaux d'information et de conseil pourrait notamment prendre appui sur les mesures suivantes :
 - Prévoir des guichets physiques d'orientation répartis optimalement sur le territoire (partenariat avec les communes) ;
 - Développer des guichets numériques⁵⁸ permettant aux personnes qui le souhaitent ou à leurs représentants de gérer de manière autonome leurs demandes de prestations et leurs relations avec l'administration ;
 - Mettre sur pied une formation à l'attention des employés de guichet des différentes prestations pour qu'eux-mêmes puissent relayer l'information auprès des usagers.

Livrables :

- Simplification de l'information : Nouvelles pages de présentation interactive des prestations sociales ;
- Canaux d'information : intégration des e-démarches dans le projet de loi de financement concernant la recommandation n°2, possibilité de délégation à des tiers, conventions de partenariat pour l'ouverture de guichets physiques.

Avantages attendus :

- Permettre des demandes mieux ciblées et plus facilement traitables, car plus complètes ;

⁵⁷ La priorité de cette recommandation est élevée, car l'objectif de simplification est loin d'être atteint alors qu'il s'agit d'une priorité politique. Par ailleurs, les mesures proposées profiteront à l'ensemble des usagers et non uniquement à ceux demandant ou obtenant plusieurs prestations.

⁵⁸ Cette modalité pourrait être intégrée dans l'éventuel système développé en réponse à la recommandation n° 2 par la création d'un portail usagers.

- Limiter les blocages ou suspensions de prestations liés à une mauvaise compréhension du processus administratif.

Recommandation 4: acceptée refusée

Position du département de la cohésion sociale :

Le département accepte cette recommandation.

La lutte contre le non-recours aux prestations sociales est une priorité de son action depuis plusieurs années, et le manque d'informations claires permettant d'activer ses droits sociaux est l'une des causes de ce non-recours. À ce titre, le département a mis sur pied le Bureau d'information sociale (BiS) ou encore le questionnaire en ligne "Ai-je droit à des prestations sociales?".

L'amélioration de l'accessibilité aux prestations sociales est par ailleurs l'un des objectifs prioritaires déterminés dans le plan directeur métier de l'OAIS. Les ateliers tenus dans le cadre du plan directeur des systèmes d'informations ont soulevé le besoin d'unifier et de professionnaliser la communication autour des prestations, ce qui devrait permettre d'améliorer l'information sociale. Il conviendra, en ce sens, de revoir les informations disponibles sur internet et d'en améliorer la compréhension, en développant le langage FALC là où cela est possible. Il conviendra aussi d'améliorer la lisibilité des courriers émis par l'administration. Ces travaux se tiendront d'ici à la fin de l'année 2025.

Par ailleurs, si le crédit d'investissement qui sera déposé au début du deuxième trimestre 2024 est accepté, le premier objectif sera de développer des e-démarches permettant de déposer des demandes de prestations et d'interagir ensuite avec les différents services prestataires. Ces e-démarches doivent être développées en parallèle de Mon espace e-démarches, plateforme numérique développée par l'Office cantonal de systèmes d'information et du numérique destinée à devenir le guichet virtuel unique pour les prestations de l'Etat.

Cette multiplication des canaux d'accès aux prestations devrait permettre aux personnes qui le peuvent de gérer leur dossier en toute autonomie.

Ensuite, il conviendra de mettre à disposition des personnes qui ne sont pas en capacité d'utiliser les e-démarches des possibilités d'accéder aux prestations, en développant des fonctionnalités de délégation des droits à des tiers, d'une part, et, d'autre part en proposant des guichets décentralisés auprès desquels il sera possible de trouver un accompagnement, comme le BiS par exemple, déjà mentionné ci-dessus, mais aussi en cherchant des partenariats avec d'autres institutions cantonales et communales.

Recommandation n°5 :

Priorité :	Moyenne ⁵⁹
------------	-----------------------

Simplifier les échanges avec les usagers

La Cour recommande au département de la cohésion sociale de sensibiliser les services de la hiérarchie des prestations à la nécessité de simplifier leurs échanges avec les usagers et de les accompagner vers une modification de leurs pratiques. Les modalités de cette recommandation devraient être mises en œuvre par tous les services de la hiérarchie des prestations.

Modalités possibles :

- Simplifier les courriers en mettant mieux en avant ce qui est attendu de l'utilisateur ;
- Communiquer entièrement par voie électronique avec les usagers disposés à utiliser ce canal⁶⁰ ;
- Ne pas demander aux usagers des justificatifs concernant les autres prestations demandées / perçues si l'information figure dans le SI-RDU ;
- Mener une réflexion sur l'utilité des accusés de réception systématiques et des demandes complémentaires de consentement à l'accès aux données RDU.

Livrables :

- Bilan des diverses expériences de guichets d'information, notamment des besoins relevés auprès de la population ;
- Bilan des consultations des acteurs du réseau en matière de simplification du dispositif ;
- Bilan des démarches d'accompagnement du changement au sein des services.

Avantage attendu :

- Simplification administrative sous forme de réduction du nombre d'allers et retours entre l'administration et les citoyens (accusés de réception, demandes de pièces, rappels, décisions de suspension de prestations, réclamations, demandes de nouvelles prestations).

⁵⁹ La priorité de cette recommandation est moyenne, car bien qu'elle réponde à des besoins identifiés, sa mise en œuvre n'est pas directement liée au RDU, mais dépend plutôt de la politique de chaque service/entité.

⁶⁰ Cette modalité pourrait être intégrée dans l'éventuel système développé en réponse à la recommandation n° 2 par la création d'un portail usagers.

Recommandation 5: acceptée refusée

Position du département de la cohésion sociale :

Le département accepte cette recommandation.

Nous partageons le constat de la nécessité de simplifier les démarches administratives des usagers, pour lutter contre le non-recours aux prestations sociales et pour améliorer d'une manière générale la qualité des prestations servies.

Il existe déjà divers guichets dans le canton qui permettent aux personnes d'obtenir des informations et de l'accompagnement, dans les services cantonaux et communaux et auprès d'associations privées. En complément de cette offre, la création du Bureau d'information sociale (BiS) va permettre d'orienter et d'accompagner les personnes dans leurs démarches administratives. Par ailleurs, il va également permettre de récolter des précieuses informations sur les besoins de la population et les éventuels manquements ou complexités qui freinent l'accès aux prestations. Le BiS sera aussi un lieu dans lequel pourront être lancés des projets pilote et des expérimentations pour améliorer l'accès aux prestations. Il est par exemple prévu de tester dès 2024 des permanences mobiles qui se tiendraient dans des communes excentrées.

En outre, le plan directeur métier de l'OAIS a identifié l'amélioration de l'accès aux prestations sociales comme un objectif prioritaire.

Des ateliers ont également eu lieu pour établir le plan directeur des systèmes d'information du social, et un certain nombre de propositions ont émergé, telles que notamment la création d'un portail numérique pour l'utilisateur, une amélioration du partage des dossiers, une GED partagée, une demande unique en ligne, des guichets universels, un centre de calcul unique, des chats ou chatbots, etc.

Dans la continuité de cette démarche participative, il conviendra de poursuivre les consultations lorsque nous démarrerons les travaux de mises en œuvre de la refonte des systèmes d'information et de communication du social, en cas d'acceptation du crédit d'études. Nous espérons que le projet de loi pourra être adopté au plus tard au début de l'année 2025 pour pouvoir alors débiter les consultations et dessiner les contours d'un nouveau dispositif simplifié, avec des premiers résultats en 2028 au plus tard.

Il conviendra aussi de prioriser les évolutions prévues et de bien veiller à accompagner les changements, en travaillant à tous les niveaux et notamment avec les cadres intermédiaires qui sont souvent des éléments-clés pour l'implémentation et l'acceptation du changement.

5. Degré de priorité des recommandations

Le degré de priorité de mise en œuvre des recommandations permet de hiérarchiser les recommandations de la Cour par priorité et de mettre en avant de façon explicite ce qui est important.

La Cour a fixé quatre degrés de priorité :

- Très élevé
- Élevé
- Moyen
- Faible

Cette hiérarchisation est réalisée en fonction de six critères, mobilisés en fonction des objectifs de la mission :

- Favoriser l'atteinte de l'objectif de la politique publique ;
- Amélioration des prestations délivrées ;
- Amélioration de la performance des processus ;
- Amélioration de la gouvernance ;
- Risques à couvrir ;
- Maîtrise des coûts.

Les critères utilisés dans le cadre de la présente mission sont détaillés dans le chapitre 4 lors de la présentation de chaque recommandation.

6. Remerciements

La Cour remercie les entités de l'OAIS (CCRDU, SAM, SBPE, SPC), la division locataires de l'OCLPF, l'Hospice général et leurs collaborateurs qui lui ont consacré du temps tout au long de l'évaluation.

La Cour remercie également les personnes extérieures à l'administration qui ont participé à des entretiens avec l'équipe d'évaluation.

La mission d'évaluation a été terminée en juillet 2023. Le rapport complet a été transmis au DCS le 24 août 2023, pour observations. Les observations des destinataires des recommandations ont été dûment reproduites dans le rapport.

La synthèse a été rédigée après réception des observations des destinataires des recommandations.

Genève, le 19 septembre 2023

Isabelle TERRIER
Magistrate titulaire

Myriam NICOLAZZI
Magistrat suppléant

François PAYCHÈRE
Magistrat titulaire

7. Annexes

7.1. Démarches méthodologiques permettant d'aboutir aux constats

Constat 1 : Les analyses de la Cour concernant l'utilisation du calcul du RDU sont fondées sur les sources suivantes :

- analyse documentaire des différents projets de loi ;
- entretiens avec les services concernés ;
- entretiens avec douze usagers de huit ménages bénéficiant simultanément d'au moins trois prestations sociales différentes ;
- entretien avec un service offrant des permanences d'aide aux usagers de prestations sociales ;
- analyse des dispositifs neuchâtelois et vaudois de RDU.

Constat 2 : Les analyses concernant le partage d'informations entre les services attribuant des prestations sociales monétaires sont fondées sur les sources suivantes :

- analyse documentaire des projets de loi ;
- enquête auprès des services prestataires (entretiens, observations de traitement de dossiers, analyse documentaire), du CCRDU et de l'OCSIN ;
- analyse quantitative des données SI-RDU (extraction des bénéficiaires au 31.05.2022) ;
- étude des applications RDU des cantons de Neuchâtel et Vaud ;
- analyse du cadre légal en matière de protection des données à Genève, Neuchâtel et Vaud.

Constat 3 : Les analyses concernant la hiérarchie des prestations sont fondées sur les sources suivantes :

- analyse documentaire des projets de loi ;
- enquête auprès des services prestataires (entretiens, observations de traitement de dossiers, analyse documentaire) et du CCRDU ;
- entretiens avec douze usagers de huit ménages bénéficiant simultanément d'au moins trois prestations sociales différentes ;
- analyse des motifs d'un échantillon de 50 réclamations concernant les allocations logement et les subventions HM en 2022 ;
- analyse du dispositif RDU des cantons de Neuchâtel et Vaud.

Constat 4 : Les analyses qui ont permis d'apprécier l'atteinte de l'objectif de simplification des relations entre les usagers et l'administration sont fondées sur les sources suivantes :

- analyse documentaire (débat parlementaire, études diverses) ;
- entretiens avec douze usagers de huit ménages bénéficiant simultanément d'au moins trois prestations sociales différentes ;
- entretiens avec les services concernés ;
- entretien avec un service offrant des permanences d'aide aux usagers de prestations sociales.

7.2. Caractéristiques des usagers rencontrés

Tableau 22 : caractéristiques des usagers rencontrés

numéro	ménage	personnes rencontrées	lieu	prestations
1	1 adulte de 23 ans & 2 enfants de moins d' 1 an et 5 ans	mère	Thônex	logement-pcfam-aide sociale
2	1 adulte de 40 ans & 2 enfants de 7-9 ans	mère	Carouge	avances-logement-aide sociale
3	couple & 3 enfants majeurs + 1 de 13 ans	père et fille	Thônex	logement-bourse-aide aux migrants
4	couple & 2 enfants de 15 et 17 ans	père, mère et fille	Vernier	logement-pcfam-bourse
5	1 adulte de 55 ans & 3 enfants de 10-14-16 ans	père	Genève	logement-pcfam-bourse
6	1 adulte de 42 ans & 1 enfant de 15 ans	mère	Onex	avances-logement-aide sociale
7	1 adulte de 40 ans & 2 enfants de 9 et 17 ans	mère	Vernier	avances-logement-bourse-aide sociale
8	1 adulte de 54 ans & 1 enfant de 18 ans	père et fils	Vernier	avances-logement-bourse-aide sociale

Vous pouvez participer à l'amélioration de la gestion de l'État en prenant contact avec la Cour des comptes.



Toute personne, de même que les entités comprises dans son périmètre d'action, peuvent communiquer à la Cour des comptes des faits ou des pratiques qui pourraient être utiles à l'accomplissement des tâches de cette autorité.

La Cour des comptes garantit l'anonymat des personnes qui lui transmettent des informations.

Vous pouvez prendre contact avec la Cour des comptes par téléphone, courrier postal ou électronique.

Cour des comptes

Route de Chêne 54, 1208 Genève | 022 388 77 90

info@cdc-ge.ch | www.cdc-ge.ch