

Loi sur le Revenu Déterminant Unifié (LRDU)

Rapport n°183

19 septembre 2023

SYNTHÈSE



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

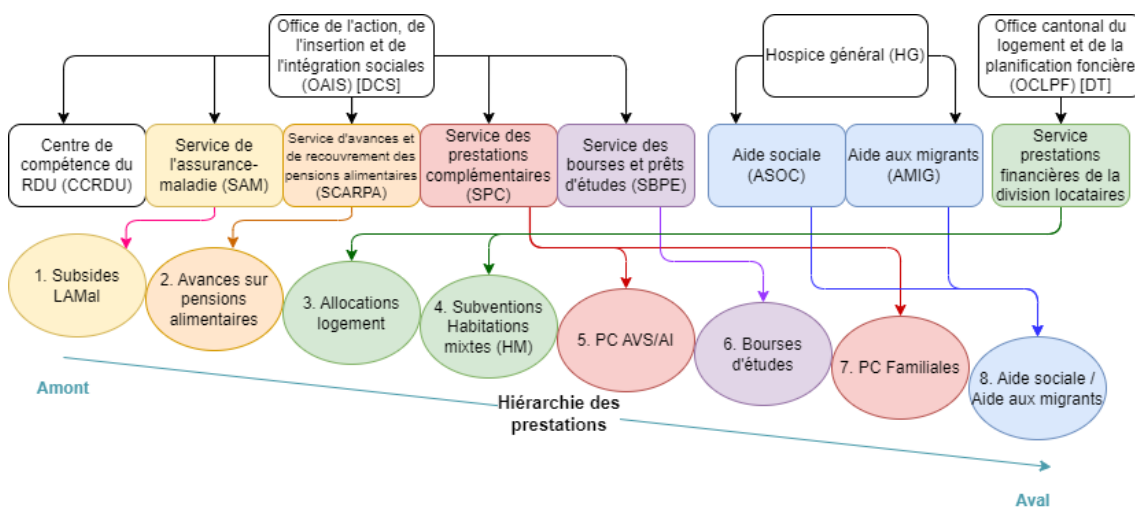
Contexte général

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'efficience 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'efficience 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'usager 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'usager, 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.



Cour des comptes

République et canton de Genève

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