

Date de dépôt : 10 juin 2020

Rapport du Conseil d'Etat au Grand Conseil sur l'évaluation de la loi sur le revenu déterminant unifié (LRDU)

Mesdames et
Messieurs les députés,

1. Introduction

Le présent rapport fait suite à des échanges épistolaires, entre le Grand Conseil et le Conseil d'Etat relatifs aux rapports d'évaluation en attente, ainsi qu'à l'opportunité ou non d'abroger certaines clauses prévoyant ces évaluations.¹

Le 19 mai 2005, le Grand Conseil a adopté la loi 9135 sur le revenu déterminant le droit aux prestations sociales cantonales (LRD), présentée par le Conseil d'Etat le 3 décembre 2003. Cette loi avait pour but d'améliorer la délivrance des prestations sociales cantonales en déterminant un seul revenu de référence et en prévoyant un ordre dans lequel les prestations doivent être demandées. Cette loi devait également simplifier les relations entre l'administration et ses usagers en apportant de la transparence dans le dispositif et en allégeant les procédures.

Lors du vote final, les commissaires ont débattu du délai à fixer pour l'évaluation de la LRD, en relevant l'importance d'une telle évaluation quant à l'évolution du système d'octroi des prestations sociales à Genève. Il importe de relever que certaines d'entre elles n'avaient pas encore été intégrées dans la loi². Le texte final soumis au vote du Grand Conseil comportait ainsi un article 14, posant le principe d'une évaluation des effets de la loi par une instance extérieure 2 ans après son entrée en vigueur, puis tous les 5 ans.

¹ Echanges de correspondances entre la présidence du Grand Conseil et le Conseil d'Etat des 13 juin, 21 août et 13 octobre 2019.

² Voir PL 9135-A, p. 20.

La LRD est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2007. Bien qu'à teneur de l'article 14, alinéa 1, LRD, une première évaluation aurait dû être réalisée en 2009, il y a alors été renoncé au motif qu'il importait que le dispositif du revenu déterminant (RDU) soit stabilisé pour que l'évaluation puisse amener des enseignements pertinents. En outre, il convenait de tenir compte du fait que les lois qui se trouvaient modifiées par la loi 9135 n'étaient pas toutes entrées en vigueur au 1^{er} janvier 2007³.

2. Evolution de la LRD

Il importe de souligner que la loi 9135 a conduit à la mise en place d'une application informatique prototype (RDU-proto) qui a permis l'octroi de plusieurs prestations sociales, dont en premier lieu les subsides d'assurance-maladie. Cependant, la base de données de cette application était alimentée uniquement par des données provenant de l'administration fiscale cantonale (AFC). Par conséquent, avec le système fiscal postnumerando, le RDU reflétait la situation financière d'une famille avec un décalage de 2 ans. Si certaines prestations sociales pouvaient se contenter de ce RDU, comme par exemple les subsides d'assurance-maladie ou les avances du service cantonal d'avance et de recouvrement des pensions alimentaires (SCARPA), d'autres ne pouvaient être accordées que sur la base de la situation la plus récente, attestée par la production de justificatifs, tels qu'attestations de salaire, décisions concernant l'octroi de rentes ou d'indemnités de chômage par exemple.

Ainsi, pour que les prestations d'aide au logement, les bourses d'études et les prestations de comblement délivrées par le service des prestations complémentaires ou l'Hospice général intègrent le dispositif, il importait de pouvoir calculer un RDU selon la situation la plus récente, ce qui impliquait d'envisager de nouveaux développements.

Pour cette raison, depuis le 19 mai 2005, date de l'adoption de la loi 9135, plusieurs projets de loi ont été présentés par le Conseil d'Etat et adoptés par le Grand Conseil dans le but de faire évoluer le dispositif du RDU.

³ La loi 9135 – qui a modifié plusieurs autres lois cantonales – est, en effet, entrée en vigueur de manière progressive entre 2006 et 2013, plus particulièrement le 1^{er} juillet 2006, le 1^{er} janvier 2007 et le 1^{er} avril 2013, par arrêtés du Conseil d'Etat pris respectivement les 21 juin 2006, 20 décembre 2006 et 16 mars 2010; cf. exposé des motifs relatif au PL 11326 modifiant la loi sur le revenu déterminant le droit aux prestations sociales cantonales dont les modifications sont entrées en vigueur en septembre 2014, p. 30, ad. Article 14, lequel explique déjà pour quelles raisons la loi n'a pas encore été évaluée et p. 33, ad. Article 2 souligné, alinéa 7 « Loi 9135 sur le revenu déterminant le droit aux prestations sociales cantonales, du 19 mai 2005 ».

a. PL 10527 ouvrant un crédit d'investissement de 6 639 000 F pour le développement du système d'information du revenu déterminant unifié (SI RDU), du 2 septembre 2010

Pour compléter le dispositif et permettre d'intégrer l'ensemble des prestations sociales cantonales, le Conseil d'Etat a déposé le 28 août 2009 un projet de loi ouvrant un crédit d'investissement (PL10527) visant à assurer le déploiement du RDU à travers le développement d'un système d'information du revenu déterminant unifié (SI RDU) qui permette d'atteindre les 4 objectifs initiaux, à savoir :

- renforcer l'équité en tenant compte sans distinction de tous les revenus, qu'ils proviennent du travail, de prestations sociales ou d'autres sources, selon le principe « 1 franc est 1 franc »;
- simplifier l'enregistrement et le traitement des demandes de prestations en permettant de déposer des demandes pour plusieurs prestations dans un même lieu;
- améliorer l'organisation des prestations sociales dans le canton de Genève en introduisant la hiérarchie des prestations, c'est-à-dire en définissant l'ordre dans lequel doivent être demandées les prestations sociales;
- introduire une seule méthode de calcul pour le revenu déterminant le droit aux prestations sociales cantonales.

Adoptée par le Grand Conseil le 2 septembre 2010, la loi 10527 a permis de financer un vaste projet transversal interdépartemental entre 2010 et 2016 qui a conduit au développement du SIRDU et à des améliorations dans l'organisation de la délivrance des prestations sociales.

b. PL 11326 modifiant la LRD, du 5 juin 2014

Parallèlement à la conduite du projet SI RDU, le Conseil d'Etat a présenté le 27 novembre 2013, sur la base des travaux menés par la direction du projet en concertation avec tous les acteurs impliqués, un projet de loi visant à modifier la LRD (PL 11326). Ce projet de loi a adapté l'intitulé de la loi en « loi sur le revenu déterminant unifié (LRDU) » afin de reprendre la terminologie communément utilisée et refléter le caractère fédérateur du RDU.

Ce projet de loi avait pour but de renforcer les principes sous-tendant la loi d'origine par :

- la création d'un centre de compétences du revenu déterminant unifié (CCRDU) chargé de garantir la pérennité et l'évolution du dispositif du RDU;

- la formalisation du principe d'actualisation des revenus, de manière à permettre à toutes les prestations sociales d'intégrer le dispositif;
- la création de la base de données unique alimentée par les données provenant de l'administration fiscale cantonale comme auparavant, mais aussi par celles fournies par les applications informatiques des services délivrant les prestations sociales cantonales.

La loi 11326, qui a été adoptée par le Grand Conseil le 5 juin 2014, est entrée en vigueur le 6 septembre 2014.

c. PL 11966 modifiant la LRDU, du 27 janvier 2017

Deux années après l'entrée en vigueur des modifications apportées à la loi en 2014 et sur la base des retours des différents services rattachés au dispositif du RDU, de nouvelles modifications ont été proposées dans le cadre du PL 11966, déposé le 7 septembre 2016 par le Conseil d'Etat, ce en vue d'améliorer encore le dispositif avec pragmatisme.

Ce projet de loi avait également pour objectif d'étendre le champ d'application de la LRDU à d'autres entités que celles intégrées à l'époque dans le dispositif du RDU, proposition qui avait déjà été évoquée par le passé. Ont ainsi été intégrés dans le dispositif du RDU les services de l'Etat gérant les dossiers des personnes sous mandat de protection, soit le service de protection de l'adulte (SPAd) et le service de protection des mineurs (SPMi), ainsi que les fondations et établissements de droit public autonome traitant de l'attribution des logements d'utilité publique, soit les fondations immobilières de droit public (FIDP) et leur secrétariat.

La méthode de calcul a également été retouchée de sorte à permettre, d'une part, la meilleure prise en compte de la fortune lors de la saisie d'un RDU « N-2 » et, d'autre part, l'utilisation de coefficients et de forfaits dans la prise en compte des éléments de revenus, de déductions sur le revenu et de fortune en cas d'actualisation du RDU.

Suite à l'adoption par le Grand Conseil de la loi 11966 le 27 janvier 2017, ces modifications légales, ainsi que leurs effets tant sur le plan organisationnel que sur le plan informatique, ont pu être dûment implémentées et sont entrées en vigueur le 10 mai 2017.

d. PL 12635 modifiant la LRDU, déposé le 15 janvier 2020

Dans un souci constant d'amélioration du dispositif du RDU, le Conseil d'Etat a, dans sa séance du 15 janvier 2020, présenté un nouveau projet de loi (PL 12635) portant sur le renforcement de l'entraide administrative entre les différents services et institutions du dispositif RDU.

La base légale formelle qui est proposée à l'appui de ce projet de loi, dont le Grand Conseil a confié l'examen à la commission des affaires sociales lors de sa séance du 27 février 2020, vise à autoriser la transmission spontanée de données personnelles entre les différents acteurs délivrant les prestations sociales, lorsque de telles données sont nécessaires à l'accomplissement de leurs tâches légales. Il importe en effet de permettre d'assurer une juste allocation des prestations sociales aux personnes qui y sont réellement éligibles par une collaboration entre les différents services concernés. Par ailleurs, ces échanges garantiront également que des informations pertinentes détenues par un service ne restent pas inconnues d'un autre service, pour éviter que des prestations ne soient versées indûment et ne conduisent ensuite à des procédures de restitution de prestations qui pourraient s'avérer douloureuses pour les personnes concernées.

3. Conclusions

Au vu de ce qui précède, il apparaît que la LRD, dont l'intitulé est devenu LRDU dès le 6 septembre 2014, n'a pas fait l'objet d'une évaluation conduite par une instance extérieure à l'administration, comme le prévoit l'article 14 LRDU.

Comme indiqué sous chiffre 2 supra, la loi 9135 sur le revenu déterminant le droit aux prestations sociales cantonales, du 19 mai 2005 – qui modifiait notamment d'autres lois cantonales – est entrée en vigueur de manière progressive entre 2006 et 2013. Il est alors apparu préférable de renoncer à mandater une instance extérieure tant que le dispositif n'était pas stabilisé durant une période suffisamment longue, pour éviter de devoir financer un rapport coûteux, alors qu'il se serait révélé déjà obsolète au moment de sa publication en raison des modifications continues qui ont été apportées au dispositif, ce tant sur le plan légal qu'organisationnel.

Cela étant, durant la période courant du mois d'août 2009 à ce jour, le Conseil d'Etat a successivement présenté au Grand Conseil 4 projets de loi destinés à permettre l'évolution et le déploiement du dispositif du RDU. Les raisons qui ont présidé aux diverses adaptations qui ont alors été envisagées se trouvent dûment décrites dans l'exposé des motifs des lois concernées. Ces adaptations, qui ont pu être discutées au cours des travaux parlementaires ayant précédé leur adoption, démontrent qu'il aurait été prématuré de confier une évaluation externe, compte tenu des différentes étapes de développement que le dispositif du RDU a dû franchir afin de pouvoir être exploité par l'ensemble des services et institutions qui l'ont rejoint.

En outre, bien qu'une instance extérieure n'ait pas été formellement mandatée, le Conseil d'Etat a pris en compte de manière continue les avis des

différents acteurs du social, des services délivrant les prestations sociales, des usagers, mais s'est aussi appuyé sur le fruit des échanges réguliers et nourris entre l'administration genevoise et les administrations vaudoise, neuchâteloise, tessinoise et bâloise aux fins de partager des bonnes pratiques dans l'harmonisation des dispositifs sociaux.

Aujourd'hui, le Conseil d'Etat considère que les perspectives de développement du dispositif du RDU sont susceptibles de se heurter aux contraintes liées à la fréquence des évaluations que l'article 14 LRDU comporte. Dès lors, sans remettre en cause la pertinence de la conduite d'une évaluation par une instance extérieure, à laquelle il ne manquera pas de recourir en cas de besoin, le Conseil d'Etat proposera l'abrogation de l'article 14 LRDU relatif à l'évaluation de la loi.

Au bénéfice de ces explications, le Conseil d'Etat vous invite, Mesdames et Messieurs les Députés, à prendre acte du présent rapport.

AU NOM DU CONSEIL D'ÉTAT

La chancelière :
Michèle RIGHETTI

Le président :
Antonio HODGERS