

La simplification administrative, un vœu pieux?



Peut-on à la fois alléger le fonctionnement de l'administration et simplifier la vie des personnes recourant aux prestations sociales ? Une évaluation s'est posé cette question dans le canton de Genève.

© Adobe Stock / généré à l'aide d'Adobe Firefly

Par **Rémy Darghout**, auditeur, et **Éric Moachon**, évaluateur et responsable de mission, Cour des comptes, Genève

Dans l'imaginaire collectif, les administrations qui cherchent à rationaliser leur fonctionnement ont tendance à le faire au détriment des personnes usagères, en réduisant les possibilités d'interaction (horaires limités, suppression des guichets, obligation d'utiliser des machines), voire en les dissuadant par la mise en place de procédures compliquées. Alors que la prévention du non-recours aux prestations sociales devient peu à peu un objectif politique consensuel, est-il possible de mettre sur pied une simplification « gagnant-gagnant » qui soit économe en ressources administratives sans pour autant exclure une partie des ayants droit ?

En 2003, le Conseil d'État genevois déposait un projet de loi^[1] sur le revenu déterminant le droit aux prestations sociales cantonales, ciblant la mise sur pied d'un « système simple, transparent, accessible, juste, équitable et moins coûteux en termes de frais administratifs » (projet de loi 9135, p. 16). La Cour des comptes a évalué les effets de cette loi, entrée en vigueur en 2007. Cet article présente et discute quelques-uns des résultats de cette évaluation^[2] concernant la rationalisation du fonctionnement et la simplification de la relation avec les usagères et les usagers, deux objectifs présentés comme complémentaires.

La loi sur le revenu déterminant unifié (LRDU)^[3] prévoit de calculer de manière centralisée et identique les ressources des ménages demandant des prestations sociales sous conditions de ressources, telles que les subsides d'assurance-maladie, les bourses d'études, les prestations complémentaires et l'aide sociale. Ce faisant, il ne devrait plus être nécessaire de fournir, encore et encore, les mêmes informations aux différents services chargés de l'attribution de

ces prestations lorsque l'on a droit à plusieurs d'entre elles.

Dans un premier temps, nous apprécierons dans quelle mesure la mise en œuvre de cette loi a permis de rationaliser le fonctionnement de l'administration. Dans un deuxième temps, nous aborderons l'atteinte de l'objectif de la simplification administrative. Nous concluons avec quelques pistes d'amélioration permettant de mieux concrétiser ces deux objectifs.

Simplification organisationnelle ?

En dépit des promesses de la loi, il existe une hétérogénéité considérable des modes de calcul des ressources selon les prestations concernées. En effet, le revenu déterminant unifié (RDU), qui constitue la méthode unifiée de calcul des ressources financières à partir de la dernière taxation fiscale, est utilisé pour attribuer les subsides d'assurance-maladie, mais l'est peu pour les autres prestations sociales. Le principal problème est que les chiffres tirés de la dernière taxation fiscale ⁽⁴⁾ ne sont pas suffisamment récents pour établir le droit à la majorité des prestations qui doivent, selon leurs bases légales, tenir compte de la situation financière la plus récente.

Par conséquent, la base de données commune contenant les calculs des RDU de l'ensemble des personnes bénéficiaires — et censée simplifier le travail de l'administration en favorisant l'échange de données — n'a qu'une utilité limitée pour la majorité des services puisque les informations qu'elle contient ne sont pas directement exploitables. Ainsi, chacun des services attribuant les prestations concernées utilise en priorité les informations issues de son propre système métier. Les mises à jour de ces systèmes captant une grande partie du budget informatique, il n'est pas possible de doter la base de données commune de nouvelles fonctionnalités, dont l'utilité bénéficierait à l'ensemble des services (demandes en ligne, gestion électronique des documents).

Par ailleurs, dans une culture administrative en silo, chaque service est soucieux de minimiser ses propres risques de rendre des décisions erronées (pour éviter des recours ou une mauvaise utilisation des deniers publics). Par conséquent, les services ne peuvent fonder leurs décisions en se basant uniquement sur des informations figurant dans la base de données commune, lesquelles pourraient être erronées, car saisies par des tiers. Ainsi, ils préfèrent demander aux usagères et aux usagers de leur fournir l'ensemble des pièces justificatives de leurs revenus et fortune. Dans cet esprit, la base commune est surtout utilisée pour effectuer des contrôles ex post en comparant les informations annoncées deux ans auparavant avec celles des taxations fiscales.

Simplification pour l'ayant droit ?

La LRDU contenait des promesses de simplification du parcours des usagères et des usagers de prestations sociales. Cependant, dans un contexte de ressources limitées, les services ont privilégié la maîtrise du risque d'erreur à l'amélioration de l'accessibilité.

En matière d'information du public, il n'existe pas de présentation unifiée des différentes prestations sociales et les explications quant aux conditions d'accès sont formulées dans un langage administratif reprenant pour l'essentiel les dispositions légales et réglementaires.

Dans la plupart des services, la communication avec les bénéficiaires passe par des courriers postaux. Cela implique des échanges qui peuvent se prolonger durant plusieurs mois au fur et à mesure de demandes de compléments à fournir dans les trente jours, auxquelles il est répondu dans un délai souvent similaire. Les guichets, lorsqu'ils existent, traitent rarement des situations individuelles et les employé-es sont peu joignables par téléphone. Dans plusieurs services, il n'est pas possible d'envoyer des pièces justificatives par courriel. Pour l'instant, seules les bourses d'études peuvent être demandées en ligne et uniquement depuis la rentrée 2022-2023.

Les demandes redondantes de pièces justificatives ne se limitent pas à l'examen des nouvelles demandes de prestations. En effet, tout changement de situation (déménagement, modification du nombre de personnes dans le ménage, modification de la situation financière) doit être annoncé à chaque service de pourvoyeurs de prestations, même lorsque cette ressource (gagnée ou perdue) est une prestation attribuée par un autre service ^[4]. À titre d'exemple, le montant des prestations complémentaires familiales doit tenir compte d'éventuelles aides individuelles au logement.

En résumé, la création d'un revenu déterminant unifié a créé de nouvelles règles qui ont, dans de nombreux cas, complexifié la tâche des personnes demandant ou bénéficiant des prestations sociales couvertes par la LRDU.

Comment sortir de cette situation ?

Les éléments présentés ci-dessus montrent que dans de nombreux cas, cette réforme n'a ni rationalisé le fonctionnement administratif, ni simplifié l'accès aux prestations. Une réelle simplification du fonctionnement administratif nécessite plusieurs préalables qui n'ont pas été remplis dans le cas de Genève. Tout d'abord, il n'y a pas eu de réelle harmonisation des méthodes de calcul des ressources, ni de réflexion sur la complémentarité des différentes prestations. Ensuite, aucune mesure n'a été mise en place pour inciter les services à mieux collaborer entre eux. Finalement, toutes les adaptations apportées sont d'abord guidées par la minimisation du risque d'erreur plutôt que par la qualité du service rendu au public.

Pour la Cour des comptes de Genève, il est pourtant possible de concilier l'efficacité administrative et la simplification des relations avec les usagères et les usagers de prestations sociales. À cet effet, elle recommande au Département de la cohésion sociale d'adapter et d'harmoniser le système des prestations sociales. Il s'agit de mettre en œuvre un mode de calcul des ressources moins complexe, qui se base sur les données les plus récentes (pour les prestations qui ne peuvent pas se satisfaire des données issues de la dernière taxation fiscale).

Il est également nécessaire de faciliter, d'un point de vue technique, les échanges d'information entre les services qui attribuent ces prestations. Un travail doit être mené à l'échelle du dispositif pour favoriser la confiance des services dans la fiabilité et l'utilité de la base de données commune.

Enfin, elle recommande de décomplexifier le système du point de vue des bénéficiaires de prestations, qu'il s'agisse de l'information, de la variété des canaux de communication ou de la culture administrative. Cette dernière doit en effet se décroquer et devenir plus sensible aux besoins des usagères et des usagers, en tenant compte de leur diversité. C'est à ces conditions que la simplification administrative pourra ne pas rester un vœu pieux.

[1] PL 9135, 3 décembre 2003, [Projet de loi sur le revenu déterminant le droit aux prestations sociales cantonales](#) (J 4 06), Genève.

[2] Rapport de la Cour des comptes n°183 : « [Évaluation de la loi sur le revenu déterminant unifié \(LRDU\)](#) », 19 septembre 2023, Genève.

[3] [Loi sur le revenu déterminant unifié](#) (LRDU) du 19 mai 2005 (J 4 06), entrée en vigueur le 1er janvier 2007.

[4] Ainsi, les subsides d'assurance-maladie sont attribués au début de l'année 2024 en se basant sur les chiffres de la taxation 2023, effectuée en général, dans la seconde partie de l'année 2023, et concernant les revenus et la fortune pris en compte pour l'année 2022.

[5] Selon le principe de la hiérarchie des prestations qui prévoit un ordre dans lequel les prestations devraient être demandées et sont comptabilisées.

Lire également :

- Barbara Lucas, « [Prévenir le non-recours aux prestations sociales](#) », REISO, Revue d'information sociale, publié le 2 juin 2022
- Actualité, « [Vaud : améliorer l'accompagnement social](#) », REISO, Revue d'information sociale, publié le 30 mars 2023

- Eva Nada, « [Aide sociale numérisée : quelles conséquences ?](#) », REISO, Revue d'information sociale, publié le 7 octobre 2021
- Sven Carlström, « [Genève et le non-recours aux prestations sociales](#) », REISO, Revue d'information sociale, publié le 13 janvier 2022