

RAPPORT N° 148
du Conseil d'Etat au Grand Conseil
sur l'instauration d'un revenu déterminant
unique (RDU) pour les prestations sociales
cantoniales

18 août 2009

Nous avons l'honneur de vous soumettre un rapport sur les travaux mis en œuvre suite au postulat Anne-Claude Demierre/Jean-Jacques Collaud concernant l'introduction d'un revenu déterminant unique pour les prestations sociales.

Le projet de Revenu Déterminant Unifié (RDU) est né du postulat 249.04 Anne-Claude Demierre/Jean-Jacques Collaud déposé le 7 mai 2004 concernant l'introduction d'un revenu déterminant unique pour l'attribution de prestations sociales. Le Conseil d'Etat a répondu au postulat le 26 octobre 2004 en proposant de le prendre en considération en vue de mesurer les implications de la mise sur pied d'un revenu déterminant unifié. Le Grand Conseil a accepté le postulat le 16 décembre 2004. Le Conseil d'Etat a transmis au Grand Conseil le 29 août 2006 le rapport N° 280 qui avait pour objectif d'examiner la pertinence de l'introduction d'un revenu déterminant unifié pour le calcul des prestations sociales octroyées sous condition de ressources et de déterminer les conditions de faisabilité de la mise sur pied d'un tel revenu. En conclusion de ce rapport, le Conseil d'Etat demandait au Grand Conseil de donner son accord pour l'élaboration d'une loi sur l'harmonisation et la coordination des prestations sociales. Le rapport a été accepté à l'unanimité le 5 octobre 2006.

Le présent rapport dresse un état des lieux des travaux effectués à ce jour et, sur cette base, le Conseil d'Etat se prononce quant à la suite à donner au projet RDU.

1. INTRODUCTION

1.1 Les objectifs du revenu déterminant unifié

L'objectif principal du projet RDU est de définir de façon unique les modalités de calcul du revenu déterminant l'accès aux prestations sous condition de ressources en se basant toujours sur les mêmes éléments pertinents en terme de revenus, de fortune et de charges quelles que soient les prestations. Cette nouvelle méthode de calcul doit simplifier le travail des différents services concernés avec une meilleure qualité de l'octroi des prestations et une plus grande transparence du système. Elle doit également permettre aux personnes de voir leur situation se clarifier plus rapidement et garantir une égalité et une équité de traitement. Enfin, ce dénominateur commun doit être un outil de maîtrise et de pilotage des politiques publiques des domaines concernés. L'introduction du RDU ne devrait pas introduire une hausse des prestations moyennes ni des dépenses totales, à taux d'inscription constant.

Le RDU est une méthode de calcul qui repose sur trois différents principes: un mode de calcul unique, une unité de référence économique (composition du groupe de personnes dont il va être tenu compte pour calculer le RDU en terme de revenus, de charges et de fortune), une hiérarchisation des prestations (ordre d'octroi des prestations). La mise en place de ces instruments a deux conséquences principales: la première sur l'échange des

informations entre les services concernés avec la création d'une base de données commune; la deuxième sur l'organisation des structures d'accès aux prestations avec la coordination des services et la création éventuelle d'un centre de calcul du RDU et/ou de guichets centralisés où se font les demandes pour les prestations faisant partie du système RDU.

1.2 Inventaire des travaux

Les travaux d'analyse pour la mise en place d'un RDU ont commencé en janvier 2007. Pour conduire ce projet, une organisation spécifique a été mise en place: un groupe de projet (Service de l'action sociale) œuvrant sur le terrain, un comité de projet (les chefs de service concernés par les prestations sociales sous condition de ressources) examinant les propositions du SASoc et un comité de pilotage (la Directrice DSAS et le Directeur DFIN) auquel sont transmises les décisions du comité de projet en vue de validation.

La première année a été principalement dédiée à la définition des modalités de calcul du revenu déterminant, à savoir l'unité économique de référence (UER), le mode de calcul unique (MCU) et la hiérarchisation des prestations. Ces définitions ont impliqué de nombreux échanges avec les services, au niveau des responsables des services, mais également des collaborateurs afin de saisir toutes les subtilités de la mise en pratique actuelle de chacune des sept prestations¹ concernées et de trouver la façon optimale d'harmoniser le système, tout en gardant à l'esprit la recherche de simplification et de transparence souhaitée à l'origine du projet.

Après cette détermination des concepts de base, la deuxième année de travaux a été menée sur trois volets distincts:

- a) Le volet juridique avec l'avant-projet de loi sur l'harmonisation et la coordination des prestations sociales ainsi que la réflexion sur son règlement d'application. L'avant-projet a fait l'objet d'une consultation méticuleuse auprès des différents services concernés.
- b) Le volet informationnel et organisationnel avec les questions concernant l'échange des informations, la création d'une application informatique et l'aménagement de l'organisation et des procédures administratives. Ce volet a été mené en collaboration étroite avec le Service de l'Informatique et des Télécommunications (SITel). Avant de penser l'application informatique en tant que telle, une analyse détaillée des processus de calculs de chaque prestation a été effectuée. Ce travail préliminaire est conséquent et ne pouvait pas être réalisé dans le cadre de la pré-étude. Il a abouti à une matrice regroupant tous les éléments de calculs et les annexes nécessaires pour les procédures d'examen de l'octroi des différentes prestations.
- c) Un dernier volet concernait la réalisation d'une étude de simulations. Un mandat a été attribué au professeur Claude Jeanrenaud de l'Institut de recherches économiques de l'Université de Neuchâtel. La simulation comporte deux phases. Une première qui consiste à identifier les recoupements entre les prestations, c'est-

¹ Il s'agit de l'aide sociale, des avances de pensions alimentaires, des bourses et prêts de formation, des allocations cantonales de maternité, des soins et aide à domicile pour les prestations non soumises à la LAMAL, des subsides assurance-maladie, des subventions pour la protection des biens culturelles.

à-dire le nombre de personnes qui touchent plusieurs prestations et les différents types de croisements (combien de croisements au maximum, quelles prestations sont les plus octroyées ensemble, etc.). Une deuxième étape consiste en la simulation en tant que telle qui a pour but de comparer les calculs actuellement effectués pour chacune des prestations avec le calcul du RDU. L'objectif est ainsi d'adapter les barèmes des prestations pour que le nouveau calcul unique influence au minimum les coûts des prestations et l'étendue de la population qui les touche.

Les montants engagés dans le projet RDU, état au 30 avril 2009, s'élèvent à 375 000 francs.

2. ÉTAT DES LIEUX ET CONSTATS

2.1 Hétérogénéité des prestations

Un premier constat concerne l'hétérogénéité des prestations sociales sous condition de ressources. Il est évident que ces prestations sont différentes de par leur nature, leur rôle et leur fonction. La réduction des primes LAMal est une prestation catégorielle qui vise à soutenir les bénéficiaires dans un segment particulier de dépenses. Cette prestation est individuelle et largement distribuée. Le transfert monétaire se fait directement vers la caisse-maladie du bénéficiaire qui lui ne reçoit donc pas directement la prestation. Le calcul de la réduction doit être rapide et simple vu le nombre important de bénéficiaires. Ainsi, il se fait à partir des données fiscales. A l'opposé, l'aide sociale est une prestation de comblement qui vise à garantir des conditions de vie digne. Elle est subsidiaire à toute autre forme d'aide et consiste en un transfert monétaire en direction du bénéficiaire. Elle intervient en dernier recours et se base sur le revenu disponible actuel des bénéficiaires en tenant compte de manière détaillée de sa situation. Un autre exemple est l'aide à domicile qui est une prestation tarifaire qui permet de fixer le tarif qu'une personne paiera pour être aidée. Ainsi les différentes prestations concernées par le RDU sont de nature différente ce qui implique des logiques de fonctionnement adaptées au mieux aux objectifs spécifiques visés par chacune des prestations.

Des différences fondamentales découlent de cette hétérogénéité des prestations, comme par exemple la temporalité. Le budget d'aide sociale est recalculé tous les mois en suivant au plus près la situation réelle du bénéficiaire. Les subsides à la caisse-maladie sont eux calculés une fois par année et transmis aux différentes caisses. Hormis des changements importants dans la situation des bénéficiaires, le calcul n'est pas refait, la photographie de la situation des bénéficiaires étant assez nette pour ce type de prestations. Les bourses d'études ont encore une autre temporalité en étant calculées logiquement par semestre de formation.

Ces principes différents engendrent également des unités économiques différentes. A nouveau, à l'aide sociale, toutes les personnes faisant ménage commun avec le bénéficiaire vont être prises en compte. Au contraire, aux subsides à la caisse-maladie, l'unité économique est simplifiée au maximum: sont pris en compte le requérant, son conjoint et ses enfants. Cela permet d'avoir un calcul facile à réaliser et simplifie la procédure du requérant en lui demandant un minimum d'informations pour une prestation à visée large et concernant 80 000 personnes

dans le canton. Un autre exemple est celui des bourses d'étude où le revenu des parents du bénéficiaire est pris en compte. Cela paraît évident que le revenu des parents soit pris en compte pour un jeune qui demande une bourse, mais est-ce que pour autant les parents doivent être pris en compte pour toutes les prestations? Ainsi, l'absence d'une unité économique semblable pour toutes les prestations ne permet pas d'avoir un dénominateur commun, ce qui rend le RDU impraticable.

De plus, les différences dans les modes de calcul actuels des prestations rendent l'uniformisation très complexe. Le mode de calcul unique (MCU) devrait tenir compte de nombreux éléments pour que toutes les prestations s'y retrouvent et puissent garder leur logique. Ainsi, le MCU amènerait une complexification du calcul pour la plupart des prestations comme les subsides LAMal où des éléments et des correctifs seraient ajoutés ou encore comme les avances de pensions alimentaires qui actuellement ont un calcul très simple et qui s'avère efficace. A nouveau, les principes différents des prestations amènent des calculs variés et nécessitant plus ou moins de précisions qui entraînent en cas d'uniformisation des complications en comparaison avec la situation actuelle.

Une harmonisation de ces prestations, qui impliquerait un changement profond de culture et de logique de chacune des prestations, ne s'avère donc pas pertinente après l'examen détaillé qui a pu être réalisé au cours de la première phase du projet RDU. Il n'est pas imaginable de calculer l'aide sociale une fois par année sur un revenu venant du dernier avis de taxation du bénéficiaire comme il n'est pas pensable de calculer le montant des réductions de primes LAMal tous les mois à partir des fiches de salaire et de transmettre ensuite ces informations aux caisses-maladie qui elles fonctionnent annuellement. Il n'est pas non plus pertinent de calculer les bourses sur un rythme différent que le semestre de formation. Ainsi l'harmonisation ne simplifierait pas le système, mais tendrait à le rendre plus compliqué à gérer et n'apporterait pas pour autant plus de clarté et d'équité.

2.2 Faible taux de recouvrements des prestations

La première phase de simulation de l'introduction du RDU menée par l'Université de Neuchâtel a permis de constater un très faible taux de recouvrements entre les prestations. Le taux de recouvrements représente le pourcentage de personnes qui touchent plusieurs prestations. Il indique par exemple le nombre de personnes qui touchent des subsides LAMal et l'aide sociale ou encore combien de personnes touchent les subsides LAMal, les bourses d'études et les avances de pensions alimentaires. Cette étude a permis de mettre en évidence que très peu de personnes touchent plusieurs prestations. Le cas le plus courant est celui d'une personne qui reçoit un subside LAMal et une prestation additionnelle. Ce recouvrement n'est pas très intéressant en termes de simplification du système car dorénavant le calcul des subsides LAMal est totalement automatisé. De plus, les informations sur lesquelles se font ce calcul sont les informations de la dernière taxation fiscale (N-2), informations qui sont quasiment inutilisables pour le calcul des prestations où la situation actuelle est prise en compte comme les allocations de maternité ou encore l'aide sociale. En conclusion, l'étude de l'Université de Neuchâtel montre que la simplification administrative dans la collecte de l'information ne justifie pas forcément l'introduction du système RDU. La mise en place d'un tel système serait pertinente si

les informations collectées pour une prestation servaient également au calcul des autres prestations sollicitées. Le gain de temps et la baisse de coûts attendus sont fonction du degré de recoupement des prestations. Un faible taux de recoupements rend le gain très modeste.

Analyse des recoupements à partir des requérants

	Total	Pres-tation unique	Recoupements				
			Sub LAMal	Bourses	Alloc mater	Av pensions	Aide soc
Sub LAMal ¹	30 024	26 392		1227	115	500	2263
Bourses	1877	1630	237		0	5	40
Alloc mater	141	87	49	0		2	28
Av pensions	671	274	378	5	2		106
Aide soc	3107	871	2208	40	28	106	

Le tableau ci-dessus met en évidence le faible taux de recoupements. Seuls 12% des bénéficiaires LAMal touchent également une ou des autres prestations. Pour les bourses, le taux est de 13%. Un autre exemple est celui des avances de pensions alimentaires où le taux de recoupements s'élève à 59%. Mais il s'agit principalement du recoupement avec les subsides LAMal qui représente 92% des recoupements. Les croisements avec d'autres prestations que les subsides LAMal, qui sont déjà calculés automatiquement et pour lesquels l'harmonisation est la moins pertinente, ne représentent alors que 5% des bénéficiaires d'avances de pensions alimentaires. De manière générale, le recoupement est au maximum de trois prestations (une personne qui touche trois prestations en même temps) et correspond à moins de 2% des bénéficiaires. Ces résultats démontrent bien que les prestations concernées par le RDU ne sont pas des prestations qui sont octroyées aux mêmes personnes. Le recoupement le plus fréquent concerne les subsides LAMal et une autre prestation. Le gain de la mise en place d'un RDU paraît donc très faible.

De plus, la matrice réalisée par le SITel et regroupant toutes les informations demandées au bénéficiaire par chacune des prestations confirme ce manque de pertinence du système RDU en soulignant que même en cas de fort taux de recoupements des prestations, les informations nécessaires à chacune des prestations ne se recoupent quasiment pas. Seules les informations personnelles comme le nom, l'adresse ou l'état civil se retrouvent dans toutes les prestations, mais sinon chacune a ses besoins d'informations spécifiques. Ce constat se fait également au niveau des annexes justificatives (par ex. une attestation de formation ou un jugement de divorce) qui doivent être fournies et qui diffèrent passablement d'une prestation à l'autre.

Il est souvent relevé que les systèmes administratifs amènent les personnes à donner plusieurs fois à différents endroits les mêmes informations les concernant. Cet énoncé n'est pas remis en cause, mais l'étude des recoupements montre que les prestations concernées par le RDU sont bien ciblées et ne sont pas sollicitées par les mêmes per-

sonnes. Cela prouve à nouveau l'hétérogénéité des prestations et confirme que chacune des prestations correspond bien à des besoins spécifiques.

Ainsi l'effet d'aubaine qui devrait être évité avec la mise en place d'un RDU ne se vérifie pas. En effet, si une personne ne touche qu'une prestation et seulement très rarement deux ou plus, l'ordre dans lequel sont demandées les prestations n'a que très peu d'incidence. Cette conclusion n'était cependant pas possible sans le travail minutieux de recueil et d'analyse des informations réalisé dans le cadre notamment du mandat confié à l'Université de Neuchâtel.

De même, la hiérarchisation des prestations perd de sa pertinence car plusieurs prestations ne sont que très rarement sollicitées. De plus, la hiérarchisation implique que les prestations soient demandées en même temps car si une des prestations est déjà octroyée en aval, la hiérarchisation n'est en fait pas respectée. Un exemple concret est celui d'un jeune de 21 ans qui touche des avances de pensions alimentaires à son nom depuis sa majorité. Il commence l'université et aurait peut-être droit à une bourse d'études qui se trouve en amont dans la hiérarchisation. Les avances de pensions alimentaires vont continuer à lui être versées pendant l'examen de l'octroi d'une bourse et ne vont pas être suspendues avant d'avoir le nouveau calcul du revenu du jeune incluant la bourse. Ainsi la hiérarchisation n'a pas de pertinence car elle n'a pas d'effet réel sur l'égalité et l'équité de traitement. Elle serait pertinente à condition que plusieurs prestations soient octroyées et cela dans la même période.

Le principe de hiérarchisation est tout de même intéressant pour une personne qui demande l'aide sociale sans toucher d'autres prestations en amont de l'aide sociale. Par exemple une femme qui vient d'avoir un enfant va d'abord pouvoir toucher des allocations de maternité qui seront déduites du montant d'aide sociale accordé. La hiérarchisation doit alors être appliquée dans les services sociaux, mais cela est déjà le cas actuellement en suivant le principe de subsidiarité et le rôle de dernier filet de l'aide sociale. Toutefois, le mécanisme de hiérarchisation ne fonctionne que si les informations circulent bien entre les prestations et que les services sociaux sont au courant des prestations qui sont ou qui devraient être octroyées.

2.3 Evolution des prestations et du contexte

Parallèlement au projet, il est important de noter que le contexte a évolué depuis 2004. Les prestations concernées par la mise en place du RDU ont connu des changements plus ou moins conséquents par rapport à leur propre fonctionnement. Ces changements ont amélioré et simplifié la demande ainsi que le traitement et l'octroi des prestations, tous des objectifs du RDU.

- a) Les subsides à l'assurance-maladie disposent d'une nouvelle application informatique en vigueur depuis le 1^{er} janvier 2009. Ce nouveau dispositif est directement relié au Service cantonal des contributions (SCC) et permet d'obtenir automatiquement la liste des personnes susceptibles de toucher des subsides. Les personnes sont directement contactées et n'ont plus besoin de fournir leur avis de taxation. Cette évolution est un grand pas vers l'automatisation et la simplification de la procédure, autant pour l'administration que pour les bénéficiaires.

¹ Pour les subsides LAMal, le recoupement est fait à partir des unités économiques. Ainsi 1227 personnes bénéficient des subsides et des bourses, mais seulement 237 personnes sont requérantes des subsides et des bourses. Il n'y a qu'un requérant par unité économique et celle-ci peut être composée de plusieurs bénéficiaires.

- b) Les bourses d'études ont également connu des changements avec la nouvelle loi sur les bourses et prêts d'études et son règlement qui sont entrés en vigueur en septembre 2008 pour la rentrée de formation 2008/09. La méthode de calcul du montant des bourses a été simplifiée. Une nouvelle application informatique a également été mise en place pour gérer ce nouveau calcul.
- c) Les allocations de maternité connaissent également une modification légale. La consultation de l'avant-projet de loi sur les allocations de maternité vient d'être menée. Cette réforme vise à élever les limites de revenu applicables ainsi que les montants maximaux de l'allocation mensuelle. Ainsi l'avant-projet maintient le système actuel des allocations pour les femmes dans le besoin, en élargissant le cercle des bénéficiaires potentielles et en y ajoutant des prestations pour les femmes sans activité lucrative.
- d) Les avances de pensions alimentaires vont également vers une évolution avec une discussion sur l'élaboration d'une loi (pour l'instant la base légale cantonale est un arrêté). De plus, une nouvelle application informatique est sur le point d'être mise en place.
- e) Les subventions pour les biens culturels sont également sur le point d'être revues avec une modification de la loi et du règlement qui vont entraîner des changements au niveau du calcul en apportant plus de clarté et de précision sur le revenu déterminant pris en compte.
- f) La loi sur l'aide sociale doit être prochainement révisée dans le cadre du concept de prévention et de lutte contre les abus d'aide sociale.
- g) Le contexte de l'administration publique dans son ensemble a également évolué, notamment avec le projet d'Harmonisation du registre des personnes (Harm-Pers). Ce projet est basé principalement sur l'idée d'une base de données centralisée.

Les rencontres du Comité de Projet RDU (CoPro) regroupant les différents chefs de services des prestations concernées a permis de nombreux échanges d'expériences et de connaissances entre des services qui n'ont pas forcément de projets en commun. A travers ces échanges, le projet RDU a contribué à l'évolution du contexte fribourgeois en insufflant un courant d'harmonisation et de renouvellement des prestations cantonales. Ainsi le projet RDU a donné un élan positif de coopération et de modernisation au sein du dispositif des prestations fribourgeoises.

2.4 Situation dans les autres cantons

Le SASoc a organisé le 22 janvier 2009 une rencontre intercantonale RDU avec les différents cantons menant un projet plus ou moins similaire au projet RDU fribourgeois. En effet, les projets sont très différents d'un canton à l'autre, mais portent tous l'appellation «RDU» ce qui peut parfois être trompeur en laissant imaginer que tous les cantons sont dans la même logique et ont les mêmes objectifs. Les cantons concernés sont Genève, Neuchâtel, Vaud, Tessin et Bâle-Ville. Il est ressorti de cette journée les éléments suivants:

- a) A Genève, la loi sur le revenu déterminant le droit aux prestations sociales cantonales, dite loi sur le revenu déterminant unifié (RDU), a été votée le 19 mai 2005. Le RDU a été introduit le 1^{er} janvier 2007 pour le ser-

vice de l'assurance-maladie avec l'idée de l'appliquer au fur et à mesure aux cinq autres prestations concernées. Le RDU genevois ne comprenait pas d'unité économique de référence et consistait principalement en un calcul commun avec une hiérarchisation des prestations. Le calcul se faisait sur la base de la taxation fiscale la plus récente (année de référence N-2). Avant l'introduction du RDU les subsides LAMal se calculaient déjà sur la base de la déclaration fiscale. Cependant, la loi d'application de la loi fédérale sur l'assurance-maladie prévoyait que les éléments de la déclaration soient corrigés et que le subside soit versé à la personne qui y a droit en vertu de ses revenus actuels ou inversement que le subside soit arrêté si les revenus de la personne ont augmenté. L'optique de simplification voulue par le projet RDU a débouché sur la modification de la loi au 1^{er} janvier 2007 en proposant de baser l'attribution de subsides exclusivement sur la taxation fiscale de l'année N-2 et de supprimer les traitements manuels, tant lorsque les revenus ont augmenté dans l'intervalle que lorsqu'ils ont diminué dans l'intervalle. L'argument principal était que la situation s'équilibre par elle-même avec le temps et que, contrairement aux prestations de l'assistance qui assurent un minimum vital, les subsides d'assurance-maladie ne sont pas à ce point déterminants. Le fait de se baser sur l'année de référence N-2 a vite montré ses limites. Le 19 mars 2007, une personne a fait opposition à une décision de refus d'octroi des subsides alors que sa situation économique avait fortement changé (après un divorce, son revenu avait diminué de moitié). Le service de l'assurance-maladie ayant rejeté l'opposition de cette personne, cette dernière a fait recours le 17 janvier 2008 au Tribunal cantonal. Ce recours a été admis le 19 juin 2008 (cf. Arrêté du Tribunal cantonal des assurances sociales, ATAS/724/2008) en vertu de l'article 65 al. 3 LAMal qui exige des cantons une procédure souple dans l'attribution des subsides de telle manière que les changements de situation économique ou familiale puissent être pris en compte. Depuis lors, le RDU n'est plus appliqué. Un nouveau développement du projet est envisagé qui s'inscrit dans le programme d'administration en ligne. Le RDU pourra alors être appliqué à un plus grand nombre de prestations en étant plus orienté vers un projet de base de données commune.

- b) Le canton de Vaud a lancé un projet de RDU dans un ensemble de réformes visant à moderniser les prestations cantonales. Depuis 2004, les politiques sociales d'aide à la formation et au logement cantonales ont connu trois réformes importantes: introduction du revenu d'insertion (RI), élimination des effets de seuil au moment de la sortie du RI, introduction d'une aide individuelle au logement. De plus, un avant-projet de loi permettant une harmonisation complète des normes du RI avec celles du régime des bourses d'études est actuellement en consultation. Ainsi, la démarche RDU est ancrée dans un processus global de modernisation et de coordination des modalités d'accès aux prestations. Les principes du RDU (UER, MCU et hiérarchisation) ne seront appliqués qu'à quatre des douze prestations concernées par le projet¹. Ces quatre prestations sont homogènes du point de vue de leur fonctionnement et

¹ Les quatre prestations sont les subsides à l'assurance-maladie, l'aide individuelle au logement, les avances de pensions alimentaires et les bourses d'études.

de leur nature. Par ailleurs, l'aide sociale ne fait pas partie du projet. Au niveau de l'organisation, il n'y a pas de volonté de création de guichets uniques ou de regroupement des prestations. Le RDU est avant tout un outil de gestion et de pilotage des politiques publiques passant par une base de données commune et permettant par la même occasion de changer le système informatique actuel devenu désuet.

- c) A Neuchâtel, la loi sur l'harmonisation et la coordination des prestations sociales est entrée en vigueur en 2005. Cette loi, qui concerne cinq prestations cantonales sous condition de ressources, introduit les différents instruments du RDU: UER, MCU, hiérarchisation des prestations, base de données centralisée et guichets sociaux régionaux. Des règlements relatifs à l'unité économique et au mode de calcul sont entrés en vigueur au printemps 2008, mais pour l'instant le RDU n'est pas en fonction. Il faudra encore des directives pour préciser les mécanismes de fonctionnement du RDU. Des simulations sont actuellement en cours pour essayer de minimiser les effets de l'introduction du RDU en adaptant les barèmes de chacune des prestations au nouveau calcul unique. Beaucoup de questions pratiques restent en suspens. Concrètement, le projet de RDU neuchâtelois a mené jusqu'à présent à l'acceptation de la création des guichets sociaux régionaux qui rationalise et simplifie l'organisation de l'aide sociale. Ces guichets sont les équivalents de la régionalisation opérée dans le canton de Fribourg avec la création des services sociaux régionaux. En revanche, la phase d'opérationnalisation du RDU en tant que telle n'est pas encore prévue.
- d) Le Tessin est un modèle particulier de RDU. La loi sur l'harmonisation et la coordination des prestations sociales de 2000 (LAPS) harmonise et coordonne quatre prestations: l'allocation cantonale aux chômeurs, l'allocation complémentaire pour enfants, l'allocation de petite enfance (toujours accordée avec l'allocation pour enfants) et l'aide sociale. Ces prestations sont homogènes du point de vue de leur fonctionnement et de leur nature et sont complémentaires. Il y a donc beaucoup de recoupements entre ces prestations. De plus, le but du système est d'assurer un minimum vital avec une ou plusieurs des prestations. Dans le projet original, les autres prestations cantonales étaient concernées par le RDU. Il s'agissait de l'allocation sociale pour frais d'écologie, de l'allocation de formation et de l'allocation complémentaire pour la reconversion et le perfectionnement professionnel. Ces prestations ont été écartées. Ont été prises en compte uniquement les prestations homogènes dont la coordination avait un réel sens pour les bénéficiaires qui sont nombreux à toucher plusieurs de ces prestations. Les subsides à l'assurance-maladie sont coordonnés avec les prestations RDU, mais simplement par le fait que tous les bénéficiaires de ces prestations doivent toucher les subsides. Une telle coordination est aussi possible dans le canton de Fribourg en instaurant un système d'échange d'informations automatisé entre les services concernés.
- e) Le canton de Bâle-Ville a également mis en place un système RDU entre des prestations homogènes. L'aide sociale a été écartée comme dans le canton de Vaud. Il était surtout question de réduire les effets de seuil dans le système des prestations et de coordonner l'effet des prestations sur le revenu disponible. Le canton

ne comportant que trois communes, il était important d'avoir une «philosophie» cantonale et un système unifié. La réforme RDU a également permis de remplacer des systèmes informatiques devenus désuets, en particulier celui des subsides de caisse-maladie.

Les travaux menés dans les autres cantons et intitulés «RDU» regroupent ainsi des projets dont les paramètres sont différents. Par exemple les cantons de Genève ou de Vaud parlent de RDU, mais leurs projets ne ressemblent que très peu au projet fribourgeois. Il y a bien volonté d'harmonisation et de modernisation, mais les conditions d'appréciation des prestations divergent et les logiques sous-jacentes ainsi que les instruments proposés pour la coordination des prestations diffèrent. Ainsi les comparaisons intercantionales sont limitées car les prestations, les objectifs et les moyens sont très variés. De plus, l'harmonisation par un RDU est pertinente lorsque le nombre de prestations homogènes est élevé et/ou qu'il y a un fort taux de recoupements entre les prestations. Ces conditions ne sont pas réunies dans le canton de Fribourg.

3. ENSEIGNEMENTS

La pertinence du RDU telle que prévue dans le rapport N° 280 du Conseil d'Etat au Grand Conseil a souffert des différents constats qui ressortent de l'analyse développée ci-dessus d'une part et des améliorations récentes du dispositif d'autre part:

- La coordination entre les services est primordiale, mais entre les services qui ont des clients en commun. Si les bénéficiaires des allocations de maternité ne touchent pas d'autres prestations concernées par le RDU, l'échange d'informations et la base de données commune perdent de leur pertinence. Ainsi les prestations qu'il serait possible de coordonner, c'est-à-dire les prestations mises en place au niveau cantonal, ne sont peut-être pas des prestations qui s'accordent. Cela ressort de l'exemple tessinois où seules des prestations qui se ressemblent et qui sont touchées par les mêmes bénéficiaires ont été harmonisées. Il faudrait plutôt coordonner des services comme les services sociaux régionaux (SSR) et les offices régionaux de placement (ORP) qui ont une clientèle commune. Cela confirme les résultats de l'évaluation des mesures de réinsertion socioprofessionnelle dans le canton de Fribourg menée par les professeurs Bonoli et Flückiger qui met en évidence l'importance d'une bonne coordination entre les SSR et les ORP. Cela démontre également une fois de plus la pertinence de la collaboration interinstitutionnelle (CII).
- Les prestations sont de natures très différentes, ce qui rend leur harmonisation complexe, mais qui explique aussi le faible taux de recoupements. En effet, les prestations du RDU fribourgeois sont très ciblées et répondent à des besoins particuliers. Les bénéficiaires de prestations sociales n'ont en général pas tous ces besoins, ou en tout cas pas au même moment. Ainsi même si les informations sont échangées entre les services, le temps entre deux demandes d'une même personne rend les informations caduques et le requérant doit à nouveau donner ses informations personnelles.

Toutefois, les travaux réalisés ont confirmé et mis en exergue les besoins de pilotage, de transparence et d'harmonisation dont fait état le rapport N° 280 du Conseil d'Etat au Grand Conseil. Lesdits travaux ont mis en évi-

dence différentes difficultés voire lacunes, plus particulièrement dans le dispositif d'aide sociale. En effet, les autres dispositifs ont déjà amélioré leur fonctionnement comme mentionné précédemment, notamment sous l'impulsion des travaux menés dans le cadre de l'introduction du RDU. De plus les autres prestations, hormis l'aide à domicile, ont un seul guichet centralisé, ce qui facilite le pilotage et évite les problèmes d'harmonisation et de transmission de données entre les différents services gérant la même prestation. Ainsi les difficultés qui subsistent sont observées essentiellement dans le dispositif d'aide sociale:

- Les analyses métier menées dans les services sociaux régionaux ont révélé des procédures et des modalités de prise en charge différentes d'un service à l'autre étant précisé que les normes d'aide sociale édictées par le Conseil d'Etat sont respectées. Une procédure uniforme assurerait plus d'équité et faciliterait les transferts de dossiers entre les services sociaux lors d'un changement de domicile.
- Des difficultés ont par ailleurs été constatées en ce qui concerne l'accès aux données nécessaires au pilotage du dispositif. Il est très difficile d'obtenir les données statistiques souhaitées, par exemple pour une catégorie de population comme les jeunes lors de l'enquête menée par la commission cantonale sur les jeunes en difficulté. Le système n'est pas conçu pour les requêtes d'informations. Cela a été confirmé lors de la récolte des données dans le cadre du projet RDU pour la simulation où il a été extrêmement complexe et long d'extraire les données des bases qui dépendent d'applications informatiques différentes. Des programmes spécifiques ont dû être créés pour obtenir les informations souhaitées. D'autres exemples viennent confirmer les difficultés de récolte de données, comme le transfert des données à l'Office fédéral de la statistique où la durée entre le premier transfert de données d'un service social et le dernier est très longue. La récolte des données pour l'évaluation des professeurs Bonoli et Flückiger mentionnée plus haut a également été longue voire laborieuse et complexe avec des problèmes de compatibilité entre les applications et des difficultés à fusionner les différentes bases de données des services sociaux régionaux car elles ne contenaient pas les mêmes informations introduites de la même façon.

En résumé, la mise en place d'un environnement RDU est disproportionnée par rapport aux objectifs de base et aux attentes du rapport N° 280 du Conseil d'Etat au Grand Conseil. En effet, les prestations sous condition de ressources concernées ont presque toutes amélioré dans ce sens leur système en visant plus d'efficacité, de transparence, de simplicité et d'équité entre les bénéficiaires. A ce stade, un concept RDU tel que préconisé n'est plus judicieux, voire ne se justifie plus.

4. CONCLUSION

Les travaux menés jusqu'à présent dans le cadre du projet d'introduction d'un revenu déterminant unifié (RDU) pour les prestations cantonales sous condition de ressources ont débouché sur différents constats qui remettent en question la pertinence du RDU. A ce stade du projet, la mise en place d'un revenu déterminant unifié tel que préconisée n'est plus judicieuse voire ne se justifie plus,

les prestations concernées étant trop hétérogènes et leur nombre de bénéficiaires en commun trop bas. La coordination desdites prestations sous condition de ressources perd de son sens puisque le taux de recouvrements entre les prestations est faible et que les informations nécessaires pour décider de l'octroi des prestations diffèrent totalement d'une prestation à l'autre. En d'autres termes, l'environnement RDU préconisé engendrerait la mise en place d'une administration disproportionnée. Par ailleurs, depuis le lancement du projet et notamment grâce son impulsion, toutes les prestations concernées ont amélioré leur système en visant plus d'efficacité, de transparence, de simplicité et d'équité entre les bénéficiaires à l'exception de l'aide sociale. Par exemple, la coordination des modalités de calcul entre les subsides LAMal et les bourses d'études a abouti en septembre 2008 avec l'entrée en vigueur de la nouvelle loi sur les bourses et prêts de formation complétée par un règlement qui fixe les modalités d'application de cette loi.

Les autres cantons qui prévoient d'harmoniser le calcul du revenu déterminant de certaines prestations se sont limités à celles qui sont de même nature et aucun n'a pris en compte toutes les prestations cantonales tel que le prévoyait le projet fribourgeois.

Cependant, les besoins en coordination, en harmonisation et en transparence révélés par le projet RDU apparaissent impératifs plus particulièrement dans le dispositif d'aide sociale. Lesdits besoins sont d'ailleurs déjà pris en compte dans d'autres domaines notamment dans le projet d'harmonisation du registre des personnes et dans celui d'harmonisation de l'administration des écoles. Ainsi les besoins en harmonisation constatés dans le domaine de l'aide sociale sont une conséquence logique et inévitable de l'évolution de notre administration et de notre société, constat également relevé dans les autres cantons qui ont déjà entrepris des travaux pour y remédier. Dès lors, une modernisation du dispositif d'aide sociale, qui rappelons-le date de 1991, est indispensable et incontournable afin de surmonter les problèmes structurels et organisationnels constatés. Les premières analyses en lien avec l'élaboration d'un concept de prévention et de lutte contre les abus dans l'aide sociale confirment également cette nécessité.

Cette modernisation touche les domaines juridique, organisationnel et structurel du dispositif d'aide sociale. Au plan juridique, plusieurs aménagements doivent permettre d'ancrer dans la loi sur l'aide sociale (LASoc) des modifications nécessaires dans les domaines organisationnel et structurel. Au plan organisationnel, des travaux d'uniformisation des procédures doivent aboutir à la mise en place d'un protocole de prise en charge et à une coordination des modalités de traitement administratif. Une harmonisation des données d'aide sociale doit aussi déboucher sur la constitution d'une base de données cantonale. En effet, une architecture informatique commune est à mettre en place pour coordonner la saisie des données nécessaire au pilotage et à la répartition entre l'Etat et les communes des charges d'aide sociale. Enfin, au niveau structurel, les impératifs d'harmonisation induisent une réduction du nombre des services sociaux régionaux, comme le prévoit déjà le concept de prévention et de lutte contre les abus dans l'aide sociale. De plus, cette modernisation doit favoriser à court terme une organisation harmonisée plus large avec les autres prestations sociales disponibles dans le canton de Fribourg ainsi qu'avec les différents partenaires de l'aide sociale à travers l'instau-

ration d'un système d'échange d'informations automatisé. A cet effet, les travaux menés jusqu'à présent dans le cadre du projet RDU sont à utiliser et le maintien du groupe de travail constitué à cette occasion peut contribuer à ce développement. La modernisation de fond du dispositif d'aide sociale et la coordination avec les autres prestations sociales passent par un pilotage rigoureux et conséquent, d'autant que lesdites transformations sont à mener en étroite collaboration avec les communes.

Compte tenu des travaux réalisés et du présent rapport, le Conseil d'Etat souscrit aux conclusions du Comité de Pilotage du projet RDU et décide:

1. de renoncer à l'instauration d'un RDU et à l'élaboration d'une loi sur l'harmonisation et la coordination des prestations sociales sous condition de ressources tel que prévu dans le rapport n° 280 du Conseil d'Etat au Grand Conseil.
2. de retenir le modèle de calcul unifié élaboré au cours des travaux comme référence pour les différentes prestations sous condition de ressources octroyées par l'Etat, sous réserve des spécificités propres à chaque domaine.
3. d'entreprendre de suite les travaux de modernisation du dispositif d'aide sociale.
4. de maintenir le groupe de travail constitué dans le cadre du projet RDU pour simplifier et automatiser la coordination et la transmission des données utiles entre les services impliqués dans la gestion des prestations sociales disponibles dans le canton.

Le Conseil d'Etat invite le Grand Conseil à prendre acte du présent rapport.

Table des abréviations:

AC	Assurance-chômage
AI	Assurance-invalidité
CII	Collaboration interinstitutionnelle
DFIN	Direction des finances
DSAS	Direction de la santé et des affaires sociales
LAMal	Loi fédérale sur l'assurance-maladie
LAPS	Legge sull'armonizzazione e il coordinamento delle prestazioni sociali
LASoc	Loi sur l'aide sociale
MCU	Mode de calcul unique
RDU	Revenu déterminant unique
SASoc	Service de l'action sociale
SCC	Service cantonal des contributions
SITEL	Service de l'informatique et des télécommunications
SSR	Service social régional
UER	Unité économique de référence

**BERICHT Nr. 148
des Staatsrats an den Grossen Rat
über die Einführung eines einzigen
massgebenden Einkommens (EME) für
kantonale Sozialleistungen**

18. August 2009

Hiermit unterbreiten wir Ihnen einen Bericht über die Arbeiten, die infolge des Postulates Anne-Claude Demierre/Jean-Jacques Collaud über die Einführung eines einzigen massgebenden Einkommens für die Erteilung von Sozialleistungen durchgeführt wurden.

Das Projekt eines einheitlichen massgebenden Einkommens (EME) entstand infolge des am 7. Mai 2004 eingereichten Postulats 249.04 Anne-Claude Demierre/Jean-Jacques Collaud über die Einführung eines einzigen massgebenden Einkommens für den Bezug von Sozialleistungen. In seiner Antwort vom 26. Oktober 2004 beantragte der Staatsrat die Erheblichkeitserklärung des Postulates, um die Auswirkungen eines einheitlichen massgebenden Einkommens zu prüfen. Der Grosse Rat hat das Postulat am 16. Dezember 2004 angenommen. Am 29. August 2006 unterbreitete der Staatsrat dem Grossen Rat den Bericht Nr. 280, dessen Ziel es war, die Zweckmässigkeit der Einführung eines EME für die Berechnung von bedarfsabhängigen Sozialleistungen zu prüfen und die Voraussetzungen, unter denen die Einführung eines solchen einheitlichen massgebenden Einkommens machbar ist, zu bestimmen. Am Schluss des Berichts ersucht der Staatsrat den Grossen Rat, in die Ausarbeitung eines Gesetzes über die Harmonisierung und Koordination der Sozialleistungen einzuwilligen. Der Bericht wurde am 5. Oktober 2006 einstimmig angenommen.

Der vorliegende Bericht nimmt eine Bestandsaufnahme der bislang durchgeführten Massnahmen vor. Darauf basierend äussert sich der Staatsrat über das weitere Vorgehen in Zusammenhang mit dem EME-Projekt.

1. EINFÜHRUNG

1.1 Ziele des einheitlichen massgebenden Einkommens

Hauptziel des EME-Projektes ist es, in einer einzigen Weise die Modalitäten für die Berechnung des Einkommens festzulegen, das für den Zugang zu bedarfsabhängigen Leistungen massgebend ist. Dies geschieht, indem man sich, unabhängig von den einzelnen Leistungen, immer auf dieselben relevanten Komponenten von Einkünften, Vermögen und Ausgaben stützt. Die neue Berechnungsmethode soll die Arbeit der verschiedenen betroffenen Dienste und Ämter erleichtern und gleichzeitig für eine bessere Qualität bei der Erteilung der Leistungen sowie für mehr Transparenz des Systems sorgen. Ausserdem soll sie es den Personen ermöglichen, ihre Situation rascher geklärt zu sehen und ihnen Gerechtigkeit und Gleichbehandlung garantieren. Schliesslich soll der gemeinsame Nenner ein Hilfsmittel für die Kontrolle und die Steuerung der öffentlichen Politik in den betroffenen Bereichen sein. Die Einführung des EME dürfte bei gleichbleibender «Anmelderate» weder eine Erhöhung der durchschnittlichen Leistungen noch des Gesamtaufwands bewirken.

Das EME ist eine Berechnungsmethode, die auf drei Grundsätzen beruht: einen einzigen Berechnungsmodus,