

**9<sup>th</sup> International Congress**  
Geneva, September 12<sup>th</sup>-14<sup>th</sup>

# **Le revenu minimum social à Genève: douze ans de débats politiques**

Andràs November\*

**DRAFT, SEPTEMBER 2002. NOT TO BE QUOTED  
WITHOUT PERMISSION OF THE AUTHOR(S).**

*The views expressed in this paper are those of the author(s),  
and do not necessarily represent the views of BIEN or BIEN-Suisse.*

\* Professeur honoraire à l'Institut universitaire d'études du développement (IUED).



---

## **Contents**

1.	Introduction: la genèse du revenu minimum à Genève .....	1
2.	Les paradoxes de la pauvreté .....	4
3.	Les carences de la sécurité sociale.....	8
4.	Les étapes de l'introduction d'un revenu minimum à Genève .....	12
4.1	Action de solidarité lors du 700 <sup>e</sup> anniversaire de la Confédération .....	13
4.2	Revenu minimum versé aux personnes âgées .....	14
4.3	Revenu minimum d'aide sociale pour les familles .....	15
5.	Du revenu minimum d'aide sociale (RMCAS).....	15
6.	... au revenu minimum de réinsertion (RMR).....	19
7.	Les caractéristiques du RMR.....	22
7.1	La subsidiarité .....	22
7.2	Les bénéficiaires.....	22
7.3	Le mode de calcul des prestations.....	24
7.4	L'obligation d'une contre-prestation .....	27
8.	Le débat de la Commission parlementaire.....	29
9.	Les controverses autour du revenu minimum.....	32
10.	La votation populaire: l'heure de la vérité? .....	37
11.	Epilogue.....	44
	Annexures.....	47
	Annexe 1. Comparaison entre le RMCAS et le RMR .....	47
	Annexe 2. Principaux ouvrages et études publiés à propos de l'assistance sociale et du RMCAS à Genève .....	48

## **List of tables**

Tableau 1.	Comparaison entre les systèmes d'assistance publique et d'aide sociale .....	12
Tableau 2.	Principales étapes de l'introduction du revenu minimum à Genève.....	12
Tableau 3.	Problèmes rencontrés par les bénéficiaires de l'assistance publique et du RMCAS.....	17

---

Tableau 4. Comparaison entre les profils des demandeurs de l'assistance publique et du RMCAS (état début 2002).....	17
Tableau 5. Estimation du montant des prestations des régimes de l'assistance, du RMCAS et du RMR .....	26

---

## 1. Introduction : la genèse du revenu minimum à Genève

Le débat politique sur le revenu minimum à Genève est lancé au mois de novembre 1990, quand le Parlement genevois (Grand Conseil) a été invité à se prononcer sur deux propositions demandant l'introduction d'un revenu minimum pour les habitants du canton. Les deux initiatives, l'une présentée par les députés écologistes<sup>1</sup> (aujourd'hui les Verts) et l'autre par les députés socialistes,<sup>2</sup> poursuivaient des buts communs: premièrement, transformer *l'assistance publique* en *droit social* sans attachement à une activité professionnelle et deuxièmement, lier l'attribution du revenu minimum à l'insertion sociale.

La motion des écologistes prévoyait d'établir un «revenu minimum social garanti» à verser à toute personne habitant depuis un certain temps à Genève et ne disposant pas d'un revenu considéré comme le minimum vital. Le revenu minimum devait couvrir les besoins fondamentaux des bénéficiaires en logement, en soins de santé et en formation et leur permettre l'accès aux activités culturelles ou aux loisirs. La finalité de ce revenu était d'aider les bénéficiaires à acquérir leur autonomie financière et à maintenir leur place dans la société.

Il était prévu en outre d'associer le versement du revenu social à l'engagement volontaire de choisir, d'établir et de poursuivre un projet (économique, social ou personnel) permettant de s'insérer dans un groupe social. Les projets pouvaient être divers, comme cours de formation et de recyclage,

<sup>1</sup> Parti écologiste, *Proposition de motion concernant le revenu minimum social garanti* (M 684), Secrétariat du Grand Conseil, Genève, le 23 octobre 1990.

<sup>2</sup> Parti socialiste, *Projet de loi portant sur l'allocation d'insertion* (PL 6629), Secrétariat du Grand Conseil, Genève, le 23 octobre 1990.

---

éducation des enfants, activités sociales d'utilité publique, participation aux soins de santé primaires ou à des activités d'économie solidaire ou écologiques.<sup>3</sup>

Quant au projet de loi socialiste, son objectif était de « donner une réalité légale et matérielle à la notion d'insertion » et précisait que l'attribution d'une allocation d'insertion était liée à un contrat de durée déterminée passé avec le requérant.<sup>4</sup>

Comme on peut le constater, les principaux « ingrédients » de la création d'un revenu minimum ont été envisagés dans les propositions écologiste et socialiste et tous les éléments qui ont alimenté les débats entre 1990 et 2002 y figuraient déjà.<sup>5</sup>

Certes, les initiateurs étaient conscients que la réalisation d'un revenu minimum social soulèverait des interrogations, des résistances et des obstacles. Ils estimèrent cependant qu'il était important d'assurer la "couverture du coût de l'Homme", c'est-à-dire de garantir à chacun une existence digne, humaine et la satisfaction de ses besoins fondamentaux.<sup>6</sup>

<sup>3</sup> Cf. ETIENNE Eric, *Vers un Revenu minimum.. à Genève: expériences et perspectives*. Mémoire de diplôme, Institut de hautes études en administration publique (IDHEAP), Lausanne, 1998.

<sup>4</sup> Selon les règles parlementaires, le Grand Conseil a renvoyé les deux projets à la Commission des affaires sociales, composée de 14 députés, qui a consacré à son examen vingt-sept séances entre septembre 1992 et juin 1994. la commission ont auditionné d'abord les experts, les représentants des groupes d'intérêts, les responsables de la politique sociale et ont étudié les expériences d'autres cantons.

<sup>5</sup> C'est à stade qu'il convient de relever le rôle éminent qu'a joué M. Guy-Olivier SEGOND, Conseiller d'Etat d'alors, chargé du Département de l'action sociale et de la santé (DASS), dans l'élaboration du revenu minimum à Genève. Même si l'initiative venait d'autres familles politiques que la sienne (le parti radical), il a néanmoins réservé un accueil favorable à ces projets. Pendant les douze années qui séparent le dépôt des deux propositions de l'élaboration de la loi sur le revenu minimum de réinsertion (RMR), il a soutenu résolument et avec conviction la mise en place du revenu minimum. Grâce à sa clairvoyance, à sa sensibilité sociale et à ses talents de négociateur, Genève était parmi les premiers cantons qui ont mis en place le revenu minimum social.

<sup>6</sup> L'expression de François Perroux, économiste français (1903-1987).

---

Les auteurs ont considéré aussi que par le biais de l'élaboration d'un revenu minimum à Genève, la politique sociale de l'Etat devait être fondamentalement revue et modernisée. Dans un premier temps, le revenu social devait constituer un élément subsidiaire au régime de sécurité sociale. Parallèlement, il devait stimuler les autorités et les travailleurs sociaux à améliorer le fonctionnement de l'assistance sociale et les pratiques de l'encadrement social. Dans cet esprit, la création d'un revenu minimum devait être un pas vers un projet beaucoup plus ambitieux qui visait *in fine* la mise en œuvre d'une *allocation universelle* ou d'un revenu de citoyen.

En fait, la notion d'un revenu minimum social n'est pas nouvelle. Elle est l'application partielle du principe d'une allocation universelle, formulée pour la première fois en 1792, par le philosophe anglais, Thomas Paine.<sup>7</sup> Dans son livre sur les droits de l'homme, il avance l'idée d'un droit à un revenu inconditionnel qui est la répartition du fruit tiré de l'exploitation de la Terre, appartenant à tous.

Depuis cette époque, de nombreux modèles de revenu minimum social ont été élaborés dans plusieurs pays en Europe et aux Etats-Unis. Par exemple, la Charte sociale européenne a prévu que "les parties contractantes s'engagent à veiller à ce que toute personne qui ne dispose pas de ressources suffisantes et qui n'est pas en mesure de se procurer celles-là par ses propres moyens, ou de les recevoir d'une autre source, puisse obtenir une assistance appropriée". En outre, l'avant-projet de la Charte communautaire de droits sociaux fondamentaux élaboré par la Commission des Communautés Européennes, dit que « selon les modalités propres à chaque pays, tout citoyen de la Communauté européenne a droit à une protection sociale adéquate. Les travailleurs qui se verraient exclus du marché du travail, sans pouvoir continuer à bénéficier des prestations de chômage, ainsi que

<sup>7</sup> Thomas Paine (1737-1809).

---

ceux qui n'ont pas de moyens de subsistance suffisants, doivent pouvoir bénéficier d'un revenu minimum et d'une assistance sociale appropriée ».<sup>8</sup>

Enfin, l'introduction par le gouvernement de Michel Rocard d'un revenu minimum d'insertion (RMI) en France, en 1988, a donné une impulsion supplémentaire à la création du revenu minimum à Genève dont les deux propositions se sont inspirées.<sup>9</sup>

## 2. Les paradoxes de la pauvreté

Paradoxalement, la proposition d'introduire un revenu minimum arriva à un moment où le chômage était encore à peine perceptible à Genève. C'était plutôt la surchauffe qui inquiétait les milieux économiques et le monde politique. Cette situation n'a pas duré, la crise est arrivée brutalement et s'est installée durablement pendant les années 1990. La montée du chômage - dont le taux a passé de 1% (2'000 chômeurs), début 1990 à 8.1 % (16'625 chômeurs), en février 1997 - est devenue l'une des principales préoccupations économique et sociale.

Peu à peu, on découvre que le phénomène de la pauvreté existe aussi dans les pays riches. Une étude du Fonds national de la recherche scientifique suisse a révélé qu'entre 7 % à 10 % de la population suisse vivait au-dessous du seuil de la pauvreté, y compris dans les cantons riches comme Genève et Zurich.<sup>10</sup> On s'est

<sup>8</sup> Cf. Rapport du Conseil de l'Europe sur un revenu minimum garanti (1986), Cité par ETIENNE Eric, *op. cit.* p. 51.

<sup>9</sup> Le RMI - qui est toujours en vigueur - est une allocation complémentaire aux ressources dont dispose l'ensemble du foyer. En plus, les bénéficiaires du RMI peuvent obtenir une aide au logement. Simultanément, un contrat est conclu entre le bénéficiaire de la prestation et une commission locale d'insertion. Le contrat précise la nature du projet d'insertion : stage de formation, activité d'intérêt collectif ou simple apprentissage de l'autonomie. On sait aujourd'hui que le RMI n'a répondu que partiellement aux attentes en matière d'insertion des bénéficiaires.

<sup>10</sup> En particulier, le Programme National de Recherche n°29, en 1985



---

rendu compte alors que les mutations économiques ont engendré de nombreux problèmes sociaux qui apparaissent en marge de la prospérité. Il s'agissait essentiellement de la précarité de l'emploi, de la marginalisation, voire de l'exclusion de la société. Or, on sait aujourd'hui que la conjonction de la crise de l'emploi et de la rupture des liens sociaux débouche souvent à l'exclusion.

Quand on aborde le problème de la pauvreté, il faut se rendre à l'évidence que c'est un phénomène complexe dont l'évaluation quantitative et qualitative est très discutée. Il n'en reste pas moins que l'on peut distinguer la « pauvreté typique » de la « nouvelle pauvreté ». La première est caractérisée essentiellement par manque de ressources financières.<sup>11</sup> La deuxième résulterait d'un *cumul* de facteurs socio-économiques et psychologiques, qui s'ajoutent à la faiblesse du revenu.

Divers facteurs psychosociaux, comme le cadre familial instable ou éclaté, l'accident de santé, la perte d'emploi ou la solitude par manque de contacts ou de réseaux relationnels, peuvent être à la fois la cause et l'effet de la nouvelle pauvreté. De plus, pour appréhender toute la complexité du phénomène de la pauvreté et de l'exclusion sociale, on devrait encore prendre en considération l'enchevêtrement de problématiques liées au travail, à la formation, au chômage et à la sécurité sociale et, bien entendu, aux législations sociales cloisonnées.

Cette « nouvelle pauvreté » traverse toutes les couches sociales et peut revêtir de multiples formes. Une nouvelle catégorie de pauvres est formée de personnes

<sup>11</sup> La *pauvreté absolue* est liée à un seuil biologique en dessous duquel les besoins physiques et sociaux vitaux de l'être humain ne sont pas assurés et sa survie est menacée par la faim, le froid et le manque de soins élémentaires. En revanche la *pauvreté relative* se définit par rapport au niveau de vie moyen de la population d'un pays. Par exemple, la Communauté européenne entend par personnes pauvres « les individus, les familles et les groupes dont les ressources (matérielles, culturelles et sociales) sont si faibles qu'ils sont exclus des modes de vie minimaux acceptables dans l'Etat dans lequel ils vivent.

---

normalement insérées dans la vie économique, jusqu'au jour où un événement imprévu (divorce, maladie, chômage, hausse de loyer, endettement, poursuite et expulsion du logement, ou encore d'autres problèmes) les fait basculer dans une situation précaire. Les personnes âgées, les familles monoparentales (surtout les femmes seules avec enfants), chômeurs de longue durée, handicapés, invalides, jeunes sans formation professionnelle ou personnes relevant du « quart monde » constituent la majeure partie de la « population à risque » dans ce domaine. Mais ce phénomène peut aussi toucher les artisans, les petits commerçants ou les cadres. Force est de constater que la législation sociale seule ne peut apporter de réponse à ces nombreux problèmes.

Les études sur la précarité, la pauvreté et de l'exclusion à Genève affirment que les bas salaires jouent un rôle important parmi les facteurs de vulnérabilité. Elles constatent que les demandes de l'aide sociale par des personnes qui ont certes d'emploi mais qui disposent d'un revenu insuffisant sont en augmentation.<sup>12</sup> Un rapport établi sur demande du Conseil d'Etat note que les problèmes posés par les bas salaires et l'émergence des « *working poors* » constituent de véritables « trappes à la pauvreté ».<sup>13</sup> Il observe qu'il "n'est pas étonnant de constater qu'à Genève comme dans le reste de la Suisse, le pourcentage des bas salaires est près de deux fois plus élevé pour les femmes que pour les hommes" et que par conséquent la nouvelle pauvreté se féminise. En outre, au niveau sectoriel, la pratique du bas salaire est la plus répandue dans l'agriculture, le commerce de détail, le secteur de santé, l'hôtellerie et la restauration.<sup>14</sup>

<sup>12</sup> La liste des différentes études socio-démographiques consacrées aux questions du chômage, de la pauvreté et de l'exclusion, figure dans l'annexe 2.

<sup>13</sup> A titre d'exemple, en 1999, l'Hospice général a complété le salaire des 320 personnes travaillant à plein temps.

<sup>14</sup> Chancellerie d'Etat, «Pas de dépendance sociale, mais une indépendance économique», Rapport du Groupe de travail interdisciplinaire, décembre 2000

---

Traditionnellement, chaque société a « ses pauvres » qui sont pris en charge par les institutions d'assistance sociale publiques ou privées. Mais dans le cas des nouveaux pauvres, la protection sociale s'est avérée lacunaire, car les mailles de la sécurité sociale présentaient de gros trous. En d'autres termes, les nouveaux pauvres « passent entre les mailles du filet » de la sécurité sociale. Il est apparu que le système basé essentiellement sur les cotisations liées aux activités professionnelles ne peut plus répondre aux besoins sociaux nouveaux. En fin de compte, « la pauvreté persistante est une atteinte aux Droits de l'Homme, une grave injustice. L'abolition de l'état de besoin reste donc prioritaire; elle est à la portée de nos pays économiquement avancés ». <sup>15</sup> Ce lien entre les droits des humains et la pauvreté est également établi par le fondateur de l'association de lutte contre l'extrême pauvreté, ATD (Aide à Toutes Détresses) Quart Monde, M. Joseph Wrezinsky, qui a déclaré que « là où les hommes sont condamnés à vivre dans la misère, les droits de l'homme sont violés ». <sup>16</sup>

Face à ces problèmes, les députés écologistes et socialistes ont estimé qu'il fallait restructurer le système de l'assistance qui a consacré des moyens financiers importants pour venir en aide aux personnes démunies, mais qui était dépourvu d'outils pour prendre en charge les problèmes psychiques et le mal-être social de la pauvreté moderne.

« Nous estimons – ont écrit les auteurs de la motion écologiste - qu'au-delà de l'assistance financière, certainement indispensable, tout doit être mis en œuvre pour que les personnes qui ont besoin de l'aide ne tombent pas systématiquement dans l'assistance, mais que l'occasion leur soit donnée de se réinsérer dans la société. La dignité humaine et la cohésion sociale passent par la l'insertion de chacun dans la société ». <sup>17</sup>

<sup>15</sup> GILLIAND Pierre (Ed.), *Pauvretés et sécurité sociale*. Lausanne, Editions Réalités sociales, 1990.

<sup>16</sup> Joseph WREZINSKY (1917-1988), <http://www.atdvwqm.ch/>.

<sup>17</sup> Proposition de motion des députés écologistes

---

### 3. Les carences de la sécurité sociale

Le système suisse de la protection sociale a été construit par addition de couches successives de législations en fonction des besoins sociaux qui se manifestaient au fur et à mesure. Actuellement, la politique sociale suisse repose sur trois piliers principaux : a) les prestations de *prévoyance sociale* financées par les cotisations, b) les prestations *d'aide sociale*, financées par l'impôt et c) les prestations *d'assistance publique* financées par l'impôt qui devraient être cependant remboursées quand les personnes bénéficiaires arrivent à « une meilleure fortune ».

A l'exception de l'assistance publique, qui garantit le minimum vital aux « indigents », les deux premières formes de la protection sociale sont liées aux activités professionnelles. Elles couvrent les risques sociaux en assurant, selon le cas, deux types de revenus sociaux : soit, un revenu de substitution qui est proportionnel aux cotisations versées pour garantir un niveau de vie antérieur en cas de perte de gain (par exemple, maladie ou retraite), soit, des prestations complémentaires.

Etant donné que l'octroi des droits aux prestations sociales découle de l'exercice d'une activité professionnelle, il n'est pas étonnant que les carences de la protection sociale apparaissent quand il s'agit de personnes qui n'ont jamais exercé une fonction salariée, par exemple, les femmes au foyer (surtout si elles sont divorcées), les jeunes à la recherche de premier emploi, ou ceux qui perdent leurs droits constitués (comme les chômeurs en fin de droit). Par conséquent, le système de protection sociale basé sur l'emploi n'apporte pas de protection aux nouvelles pauvres. Au contraire, il peut aggraver encore leur exclusion.

Il est vrai que les personnes démunies peuvent toujours recourir à l'assistance publique qui comble, le cas échéant, les lacunes de la sécurité sociale. Mais

---

l'assistance publique n'est pas un instrument adéquat pour lutter contre la pauvreté. Et surtout, elle n'offre pas de perspectives d'insertion sociale ou professionnelle. Elle garantit, certes, une couverture sociale à ceux qui ne disposent pas de moyens de subsistance, mais elle est sélective, du fait que les prestations sont personnalisées et attribuées de manière discrétionnaire. Pour les obtenir, le requérant doit en faire la demande et fournir la preuve qu'il en a besoin. Par ailleurs, les versements sont considérés comme une avance à rembourser au moment où le bénéficiaire arriverait à une "meilleure fortune". Son application est accompagnée de lourdeurs administratives et bureaucratiques que certains bénéficiaires considèrent souvent comme humiliantes. Enfin, il n'est pas prévu dans la réglementation de compléter l'aide financière par des mesures d'insertion sociale.

Plusieurs études apportent un éclairage permettant de mieux connaître le profil de la population de l'assistance publique. Selon une étude menée par un groupe interdisciplinaire mis en place par le Conseil d'Etat, on peut distinguer trois catégories de demandeurs:

- § les personnes bénéficiant des prestations d'assistance essentiellement pour des raisons sociales (ruptures familiales, problèmes de santé ou autres difficultés);
- § les chômeurs (sans droit) qui ne reçoivent pas d'indemnités de l'assurance chômage;
- § les personnes sans abri.<sup>18</sup>

Il a toujours existé à Genève un réseau d'assistance sociale dense qui est venu à l'aide des personnes en difficulté. L'Hospice général en occupe une place centrale. Cette institution - dont les origines remontent au XVIe siècle - a été établie en 1869 "pour venir en aide aux vieillards, orphelins et aux indigents

<sup>18</sup> Chancellerie d'Etat, «Pas de dépendance sociale, mais une indépendance économique», *op. cit.*

---

genevois”. Conformément à sa vocation, l’Hospice général apportait ”des secours en nature, vêtements, chaussures, meubles, combustibles, aliments, bons valables auprès des différentes œuvres d’assistance”.

C’est à l’Hospice général - organisme de droit public chargé de mettre en œuvre la politique sociale de l’Etat - que revient la tâche de répondre à de nombreux besoins sociaux.<sup>19</sup> Il fournit en premier lieu de l’aide financière aux personnes et familles sans ressources financières suffisantes. En outre, l’Hospice général gère les foyers pour jeunes, accueille les requérants d’asile, assure la prévention, organise l’animation socioculturelle pour les personnes âgées, aide les enfants et les jeunes en difficulté et dispense des conseils juridiques et d’information sociale pour l’ensemble de la population.<sup>20</sup>

Au sein de l’Hospice général, c’est le Service d’action sociale qui prend en charge les personnes en difficulté qui sont sans protection sociale. Ce service peut accorder une aide financière (il s’agit d’assistance proprement dite) ou non financière (information, orientation) ou encore une aide à la gestion du budget (par exemple, désendettement). Les demandes adressées au service d’action sociale ont enregistré une forte progression entre 1990 et 1999, le nombre de dossiers financiers a augmenté de 106%.<sup>21</sup> Cette évolution a été arrêtée par l’introduction de la loi sur le revenu minimum accordé aux chômeurs en fin de droit (RMCAS) qui a eu comme effet de sortir les chômeurs en fin de droit de l’assistance. Ces données sont révélatrices d’un problème social réel auquel une issue devait être trouvée. Le revenu minimum social pouvait être considéré comme en étant une des possibilités.

<sup>19</sup> Cf. l’ouvrage consacré à l’histoire de l’Hospice général, *Sauver l’âme. Nourrir le corps. De l’Hôpital général à l’Hospice général de Genève*. (Sous la direction de Bernard Lescaze). Genève, Ed. Hospice général, 1985. Pour situer l’importance de son action, l’Hospice général a pris en charge au mois d’avril 2002, à titre de l’aide sociale 5’562 dossiers, correspondant à 11’062 personnes.

<sup>20</sup> Cf. [www.hg-ge.ch](http://www.hg-ge.ch).

---

L'Hospice général est secoué périodiquement par des tensions qui sont le reflet de phénomènes sociaux nouveaux. Les collaborateurs de l'Hospice se rendent compte que leur action en faveur des personnes en difficulté ne peut se borner à la distribution de l'argent, mais doivent adopter une approche pluridisciplinaire pour sortir les bénéficiaires de leur condition d'assistés. Les travailleurs sociaux reconnaissent que la réinsertion dans la vie sociale ou dans le monde du travail joue un rôle déterminant dans cette démarche.<sup>22</sup> Comme le note Martino Rossi, « les actions de réinsertion devraient permettre de retrouver une autonomie financière et une estime de soi qui est souvent compromise par des procédures administratives peu conformes au respect de la dignité humaine ».<sup>23</sup>

L'introduction du revenu minimum social vise à transformer l'assistance publique en prestations d'aide sociale et créer ainsi une nouvelle forme de revenu social. Car, comme le remarque Eric Etienne, « aujourd'hui, la finalité des systèmes d'aide sociale porte principalement sur deux objets : *éviter la pauvreté et l'exclusion*. Dans ce dessein, il est nécessaire de *moderniser globalement l'aide*, en sortant de la logique quantitative et d'une approche classique, pour aller vers une relation d'aide plus adaptée aux besoins nouveaux des bénéficiaires ».<sup>24</sup>

Les différences entre les régimes de l'assistance publique et de l'aide sociale figurent dans le tableau ci-après.

<sup>21</sup> *La précarité, une réalité genevoise*, Genève, l'Hospice général, 2001, p. 38.

<sup>22</sup> Constats d'un séminaire interne de l'Hospice général, document non publié.

<sup>23</sup> ROSSI Martino & SARTORIS Elena, «Repenser la solidarité, Mutations économiques, crise de la sécurité sociale et modèles de réforme», adaptation française manuscrite de l'introduction de l'ouvrage *Repensare la solidarietà*. Armando Dado Editore, Bellinzona/Locarno, 1996, paru aussi en allemand, *Solidarität neu denken*, Seizmo Verlag, Zürich, 1996.

<sup>24</sup> ETIENNE Eric, *op. cit.* p.8. L'approche classique de la pauvreté, dite « quantitative », mesure la pauvreté par rapport aux revenus et fixe par les lois et les règlements des barèmes et allocations en se basant uniquement sur ces données.

Tableau 1. Comparaison entre les systèmes d'assistance publique et d'aide sociale

Assistance publique	Aide sociale
<i>Protection sociale universelle</i> , mais "sélective" et discrétionnaire basée sur le principe du « devoir de société » ( <i>charité</i> )	<i>Droit individuel</i> à l'aide sociale, fondé sur le principe de la <i>justice sociale</i>
Considérée comme une avance financière remboursable	Non remboursable
N'est pas imposable	Imposable
N'est pas exportable	N'est pas exportable
Sans contre-prestation obligatoire, mais un contrat social peut être établi avec le demandeur	Contre-prestation est exigée
Nécessité de solliciter l'aide	S'applique dès que le critère de besoin est constaté
Accompagnement psychosocial	Aide à la réinsertion professionnelle, sans accompagnement psychosocial

#### 4. Les étapes de l'introduction d'un revenu minimum à Genève

Partant de l'idée que « pauvreté, évolution économique et sécurité sociale sont trois phénomènes interdépendants », <sup>25</sup> le revenu minimum social devait remplacer la multiplicité d'aides et assurances sociales afin de simplifier le système de protection sociale. Et de le rendre plus conforme à la justice sociale. En poursuivant ce but, le Conseil d'Etat genevois a adopté une politique prudente en optant pour une démarche progressive dans l'introduction du revenu minimum. Le tableau n° 2 récapitule les principales étapes de la création du revenu minimum social à Genève.

Tableau 2. Principales étapes de l'introduction du revenu minimum à Genève

Date	Démarches parlementaires et législatives	Nombre de bénéficiaires
1990	Proposition de motion concernant le revenu minimum social garanti (M 684)	-

<sup>25</sup> ROSSI Martino & SARTORIS Elena, *op. cit.*



---

	et Projet de loi portant sur l'allocation d'insertion (PL 6629)	
1991	Action de solidarité à l'occasion du 700 <sup>e</sup> anniversaire de la Confédération	224
1992	Loi introduisant le revenu minimum cantonal d'aide sociale garanti aux rentiers AVS-AI qui reçoivent les prestations de l'OCPA	21'000
1995	Loi introduisant le revenu minimum cantonal d'aide sociale garanti aux chômeurs en fin de droit en échange d'une contre-prestation (RMCAS)	env. 2'000
1995	Motion concernant le revenu minimal d'aide sociale pour les familles (M 975)	-
1998	Loi relative aux établissements médico-sociaux (EMS) remplacement des prestations d'assistance aux résidents par une subvention versée directement aux EMS	2'800
2001	Loi sur le revenu minimum de réinsertion et sur les contre-prestations des bénéficiaires (PL 8453)	env. 6'000

---

Source: Rapport de la Commission des affaires sociales

#### 4.1 Action de solidarité lors du 700<sup>e</sup> anniversaire de la Confédération

Comme la notion d'un revenu minimum était à l'époque peu connue, il a fallu trouver des repères pour estimer sa faisabilité. Une occasion s'est présentée pour tester l'idée lors de la célébration du 700<sup>e</sup> anniversaire de la Confédération, en 1991. Dans le cadre du programme de « Solidarité 700<sup>e</sup> », le Grand Conseil a alloué une somme de CHF 1,2 million pour venir en aide à des personnes en difficulté<sup>26</sup>. Il s'agissait d'une aide financière unique permettant le retour vers une vie sociale normale. Suite à un appel public, 224 requêtes ont été acceptées et financées sur 396 dossiers présentés. Les projets choisis pour le financement devaient présenter, soit une demande de rétablissement d'un équilibre budgétaire gravement compromis, soit le soutien à un recyclage professionnel.

Certes, une action ponctuelle n'est pas suffisante pour servir de base à la préparation du revenu minimum. Il n'en reste pas moins que cette expérience a apporté quelques indications utiles pour la suite de la démarche qui devait mener à la création d'un revenu minimum. D'abord, l'âge relativement jeune des

<sup>26</sup> « Les petits cadeaux du 700<sup>e</sup> », *Tribune de Genève*, le 8 mai 1992. p. 29.

---

requérants, dont la grande majorité s'est classée de 39 à 49 ans. Ensuite, la proportion des demandes de personnes ne bénéficiant d'aucune aide sociale élevée (57%). Cette catégorie constitue précisément la destinataire principale du revenu minimum social.

L'analyse des demandes d'aide financière montre qu'une partie des bénéficiaires ont sollicité une subvention pour permettre leur désendettement. Ce résultat a paru plutôt étonnant car l'assistance publique est généralement destinée à ceux qui n'ont pas de moyens de subsistance et non pas à ceux qui s'endettent pour pouvoir profiter de la société de consommation. Mais le rapport émis à cette occasion rappelle que « malgré les dettes souvent importantes de ces ménages, et quel que soit le type de dettes, le problème crucial réside dans l'insuffisance chronique de revenus: les salaires trop bas pour vivre, les emplois trop précaires, le manque de qualification professionnelle, ou une trop longue absence du marché du travail ».<sup>27</sup>

#### **4.2 Revenu minimum versé aux personnes âgées**

Le Conseil d'Etat n'est pas resté inactif pendant les travaux de la commission parlementaire. Déjà en 1992, il a présenté une loi transformant en revenu minimum cantonal d'aide sociale les prestations complémentaires déjà accordées à 21'000 rentiers AVS.<sup>28</sup> Le terme de "revenu minimum" apparaît alors pour la première fois dans une loi genevoise.

Par la suite, en 1998, le Grand Conseil a voté une autre loi qui a remplacé les prestations d'assistance aux résidents des établissements médico-sociaux (EMS)

<sup>27</sup> Rapport interne du DASS.

<sup>28</sup> Il s'agit de personnes bénéficiant de l'aide complémentaire à AVS/AI (assurance vieillesse et survivants et assurance d'invalidité) et des prestations sociale de l'Office cantonal d'aide aux personnes âgées (OCPA).

---

par une subvention directement allouée aux établissements. Cette mesure a permis de sortir de la pauvreté environ 2'800 personnes âgées et invalides.

#### **4.3 Revenu minimum d'aide sociale pour les familles**

En 1995, une nouvelle proposition de motion "concernant le revenu minimal d'aide sociale pour les familles" a été déposée par plusieurs députés au Grand Conseil<sup>29</sup>. La motion invite le Conseil d'Etat à "étudier l'opportunité d'introduire pour les familles défavorisées un revenu minimum d'aide sociale basé sur les mêmes principes que ceux d'ores et déjà en vigueur". La motion rappelle l'importance d'une politique familiale qui "englobe toutes les mesures qui ont pour but de créer un climat favorable à la famille en vue de son développement harmonieux et du maintien de sa cohérence". Les auteurs rappellent que la politique familiale en Suisse et à Genève est lacunaire et la volonté politique de trouver des solutions aux difficultés des familles éclatées fait gravement défaut. Ils ont estimé que dans son approche pragmatique dans l'introduction du revenu minimum social, le Conseil d'Etat devait prendre en considération des problèmes socio-économiques des familles monoparentales, faire un pas dans leur direction et les mettre au bénéfice d'un revenu minimum. En outre, la motion invite le gouvernement à aider les familles défavorisées où le salaire du chef de famille ne couvre pas les besoins élémentaires des membres de la famille (*working poors*). Cette proposition n'a pas eu de suite au niveau parlementaire, mais l'aide aux familles pauvres a été intégrée dans le RMR.

### **5. Du revenu minimum d'aide sociale (RMCAS)...**

<sup>29</sup> Proposition de motion concernant le revenu minimal d'aide sociale pour les familles (M 975), du 31 janvier 1995.

---

Fin 1994, la commission parlementaire a terminé ses travaux en soumettant au Grand Conseil son projet de loi sur le *revenu minimum cantonal d'aide sociale pour les chômeurs en fin de droit* (RMCAS). Ce projet de loi procède de deux constats : le premier est que l'assistance n'apporte pas une réponse adéquate aux problèmes des chômeurs en fin de droit et le deuxième est que la société ne peut plus s'organiser exclusivement autour du travail salarié, puisque l'économie ne peut garantir le plein emploi.<sup>30</sup> RMCAS constitue donc une étape importante dans le remplacement de l'assistance par un droit social pour une catégorie de population particulièrement exposée aux aléas de la récession qui, en quittant le chômage, tombait jusqu'alors inévitablement dans l'assistance publique.

La loi RMCAS a prévu qu'en échange d'une aide financière une contre-prestation est exigée du bénéficiaire. Ce dernier devait s'engager à exercer une activité d'utilité publique ou suivre une formation. Le statut du RMCAS est renouvelable d'une année à l'autre. Pour obtenir le versement du RMCAS, les ayants droits doivent être domiciliés à Genève de trois ans (Confédérés) à sept ans (étrangers). Les demandeurs doivent avoir épuisé tout droit aux indemnités fédérales et cantonales de chômage et doivent être inscrits comme demandeur d'emploi à l'Office régional de placement. En outre, la loi prévoit la possibilité d'un versement d'une *allocation d'insertion*, variant de 1'000 à 10'000 francs, destinée à financer les projets de formation ou la création d'une activité indépendante (par exemple, création d'une entreprise).

Une étude comparant les profils de la population du RMCAS à celle de l'assistance publique fait apparaître que les bénéficiaires de l'assistance publique rencontrent des problèmes sociaux plus lourds et ils sont confrontés à davantage de difficultés existentielles que ceux du RMCAS. Cette comparaison permet de constater que les utilisateurs des deux services sont confrontés aux difficultés

<sup>30</sup> C'est à cette époque qu'un débat s'ouvre sur la "fin du travail" (selon le titre du livre de Jeremy RIFKIN).

différentes. Par exemple, les personnes demandant l'assistance éprouvent davantage d'ennuis de santé et leur endettement vont du simple au double par rapport aux bénéficiaires du RMCAS. Ces derniers désignent l'absence d'un emploi comme leur difficulté principale. Le tableau suivant en donne un aperçu de cette comparaison.<sup>31</sup>

Tableau 3. Problèmes rencontrés par les bénéficiaires de l'assistance publique et du RMCAS

Difficultés rencontrées par les demandeurs	Assistance publique	RMCAS
- Problèmes médico-sociaux	49 %	31 %
- Logement	18 %	4 %
- Endettement	36 %	18 %
- Problèmes administratifs (retard dans le versement des indemnités, etc.)	37 %	12 %

Source: Chancellerie d'Etat

En outre, une étude de l'Hospice général sur les caractéristiques socio-démographiques des bénéficiaires du RMCAS montre que la population du RMCAS est davantage masculine, plus âgée et de nationalité suisse dans une plus grande proportion que celle de la population assistée. Quant à leur formation, il y apparaît que 75% des demandeurs du RMCAS ont une formation professionnelle ou universitaire.<sup>32</sup>

Tableau 4. Comparaison entre les profils des demandeurs de l'assistance publique et du RMCAS (état début 2002)

Nombre de dossiers et caractéristiques socio-démographiques (en 2000)	Assistance publique	RMCAS
- Nombre total de dossiers	6'068	836
- Nombre de ménages	327	21
- Part des ménages (en %)	5.4	2.1
- Profil des bénéficiaires :		

<sup>31</sup> Chancellerie d'Etat, "Pas de dépendance sociale, mais une indépendance économique", *op. cit.* p. 87.

<sup>32</sup> *ibid.*

Suisses	53 %	65 %
Hommes	58 %	60 %
Personnes seules	60 %	66 %

Sources : Hospice général, Le Temps du 13.05.2002

Sur plan administratif, la gestion du RMCAS a été confiée à l'Hospice général et il a été prévu l'obligation d'effectuer une évaluation tous les deux ans. Trois évaluations du RMCAS ont été effectuées, dont les deux premiers ont largement circulé dans les milieux concernés et le troisième se trouve encore en mains du Conseil d'Etat.

L'expérience du RMCAS s'est révélée concluante. En six ans, plusieurs milliers de chômeurs ont pu bénéficier du droit à un revenu minimum au lieu de s'inscrire à l'assistance.<sup>33</sup> Les principales mesures inscrites dans la loi, notamment l'obligation de contre-prestation (c'est-à-dire être placé – sans rémunération - dans un service de l'Etat para-étatique, association ou organisation sans but lucratif..) a été "appréciée" par la majorité des bénéficiaires.<sup>34</sup> Enfin, un nombre important des personnes ont quitté le RMCAS pour reprendre un emploi.

Parallèlement à l'évaluation extérieure, les collaborateurs du RMCAS ont effectué une *auto-évaluation* dans le cadre du concours organisé par l'Ecole supérieure allemande des sciences administratives, qui se trouve à Speyer-am-Rhein.<sup>35</sup> Le prix Speyer a pour vocation d'encourager les administrations publiques à moderniser leur organisation, à améliorer leurs prestations en mettant l'accent sur la demande des usagers et sur la qualité. Rien ne démontre mieux le

<sup>33</sup> En fait, nous ne disposons pas de statistiques concernant la nombre exact de bénéficiaires du RMCAS, étant donné que les « sorties » du statut de RMCAS sont nombreux. Par exemple, selon un document interne cité par Eric Etienne, pendant la période du 01.01.1996 au 31.12.1997, il y a eu 1'883 dossiers au RMCAS. Sur ce nombre 313 personnes sont sorties et revenues durant la période concernée et 941 personnes ont quittés le RMCAS sans retour durant la même période.

<sup>34</sup> ETIENNE Eric, *op. cit.* p. 39. Il s'agit en réalité une forme de « *workfare* ».

---

bilan positif de la démarche suivie que le *premier prix* qui a été décerné au Service du RMCAS en 1996. L'appréciation suivante justifie ce premier prix : "Le RMCAS s'est distingué par son approche globale de management impliquant l'ensemble du personnel à l'amélioration continue des processus et de la qualité des services fournis. Le management du service est caractérisé par un important effort de *communication*, la mise sur pied d'un groupe de partenariat destiné à coordonner le travail avec d'autres structures. Les chômeurs en fin de droit bénéficiant du RMCAS sont heureux de retrouver un peu de dignité à travers un accueil de qualité. Notons que le service a toujours eu le souci d'informer les clients sur leurs droits et de faciliter les possibilités de réclamation".<sup>36</sup>

## 6. ... au revenu minimum de réinsertion (RMR)

Pendant la crise économique des années 90, le principe du revenu minimum devient graduellement un instrument majeur pour lutter contre la précarité et la pauvreté. Plusieurs cantons ont adopté des législations allant dans le sens de l'introduction d'un droit à l'aide aux personnes en difficulté assimilable au revenu minimum. Par cette démarche, le revenu minimum (lié à des mesures d'insertion) fait partie intégrante de la politique sociale officielle de plusieurs cantons, y compris de Genève.<sup>37</sup>

Dans son cheminement vers l'acceptation officielle du revenu minimum, le jugement du Tribunal fédéral, le 27 octobre 1995 a certainement joué un rôle

<sup>35</sup> *Deutsche Hochschule für Verwaltungswissenschaften*, D-67324 Speyer am Rhein.

<sup>36</sup> Citée par ETIENNE Eric, *op. cit.* p. 36

<sup>37</sup> Il s'agit de la législation des cantons suivants: Fribourg (loi sur l'aide sociale, 1994), Tessin (loi sur l'assistance publique, 1994), Neuchâtel (loi sur l'action sociale, 1996), Vaud (Revenu minimum d'insertion, 1997), Valais (loi sur l'intégration et l'aide sociale, 1997). Cf. ETIENNE Eric, *op. cit.* p. 44.

---

considérable. En effet, cette haute instance a déclaré que l'ordre juridique suisse reconnaît « le droit à une couverture minimale des besoins d'existence en faveur des personnes démunies de toute ressource ».<sup>38</sup>

Un autre pas important vers la reconnaissance du principe d'un revenu minimum social est accompli au moment où le droit à un revenu versé aux personnes sans ressources entre dans la nouvelle Constitution fédérale. Votée le 18 avril 1999, elle classe le « droit de chacun d'obtenir de l'aide sociale dans des situations de détresse » parmi les *droits fondamentaux*. Et l'Art. 12 précise que « quiconque est dans des situations de détresse et n'est pas en mesure de subvenir à son entretien a le droit d'être aidé et assisté et de recevoir les moyens indispensables pour mener une existence conforme à la dignité humaine ».<sup>39</sup>

A Genève, l'introduction du revenu minimum social devient l'un des objectifs du programme du nouveau gouvernement élu en 1997.<sup>40</sup> Le Conseil d'Etat a annoncé qu'il souhaitait lutter efficacement contre l'exclusion au sens large du terme et de renforcer la solidarité entre les différents acteurs de la société à Genève. Sa politique «visait à garantir la cohésion sociale et à assurer l'intégration de chacun dans la société».<sup>41</sup> Dans son discours de Saint-Pierre, qui marque le début de la période législative, le Président du Conseil d'Etat d'alors a déclaré que « pour mieux lutter contre l'exclusion et la pauvreté, le Conseil d'Etat proposera au Grand Conseil de remplacer l'assistance publique – qui relève plus de la charité publique que de la justice sociale – par un droit individuel à un

<sup>38</sup> « De l'assistance aux revenus minimaux sociaux » par Guy-Olivier SEGOND, *Le Courrier*, le 23 février 2001.

<sup>39</sup> Arrêté fédéral relatif à une mise à jour de la Constitution fédérale du 18 décembre 1998.

<sup>40</sup> Malgré le fait que le gouvernement élu était de centre-droit : avec quatre représentants des partis bourgeois étaient majoritaires (un libéral, deux radicaux et un démocrate-chrétien) contre 3 (deux socialistes et un Vert), le Conseiller d'Etat radical, M. Guy-Olivier Segond, partisan résolu du RMR, a fait inscrire ce point dans le programme gouvernemental.

<sup>41</sup> Chancellerie d'Etat, «Pas de dépendance sociale, mais une indépendance économique», *op. cit.*



---

revenu minimum d'existence, accompagné d'une contre-prestation facilitant la réinsertion dans la vie professionnelle ». <sup>42</sup>

Conformément à son engagement, le Conseil d'Etat a déposé le 31 janvier 2001, son "projet de loi sur le revenu minimum de réinsertion et sur les contre-prestations des bénéficiaires". Le Grand Conseil en a débattu le 15 février 2001 et l'a aussitôt transmis à la Commission des affaires sociales. <sup>43</sup>

Cette fois-ci, le débat politique sera animé. Comme on peut le lire dans le rapport de la commission que "ce projet de loi introduisant, pour 6'000 personnes environ, un revenu minimum de réinsertion (RMR) remplaçant les prestations d'assistance publique, a été – avant même d'avoir été déposé! – attaqué par la droite libérale et critiqué par divers milieux de gauche, provoquant d'importants débats dans les milieux professionnels, chez les partenaires sociaux et dans l'opinion publique". La commission parlementaire a aussi souligné que "fondée sur les six années d'expérience réussie du RMCAS, l'introduction du revenu minimum de réinsertion (RMR) marque le point d'aboutissement de cette réforme fondamentale de la politique sociale genevoise". <sup>44</sup>

Comparé au RMCAS, le nouveau projet de loi sur le RMR introduit plusieurs améliorations, comme le montre le tableau annexé (annexe 1).

<sup>42</sup> Le 8 décembre 1997.

<sup>43</sup> La Commission des affaires sociales a consacré sept séances à l'examen du projet de loi et a présenté son rapport et le projet de loi qu'elle a modifié lors de la session du Grand Conseil, le 21 septembre 2001.

<sup>44</sup> Secrétariat du Grand Conseil, *Rapport de la Commission des affaires sociales chargée d'étudier le (a) Projet de loi du Conseil d'Etat sur le revenu minimum de réinsertion et sur les contre-prestations des bénéficiaires, PL 8453-A et la (b) Pétition pour un véritable RMR (Revenu Minimum de Réinsertion), P 1341-A*, le 4 septembre 2001, p. 3. Par la suite, les citations sont tirées du Rapport de la Commission des affaires sociales précité, les chiffres entre parenthèses indiquent la page de la citation.

---

## 7. Les caractéristiques du RMR

Le nouveau projet de loi reprend tous les points abordés depuis le début du processus d'élaboration du revenu minimum, en particulier le profil des bénéficiaires, le problème de la contre-prestation, le remplacement de l'assistance publique par un droit individuel à un revenu minimum et l'obligation de la réinsertion. Les principales caractéristiques du RMR sont les suivantes:<sup>45</sup>

### 7.1 La subsidiarité

Les prestations du RMR sont *subsidiaries* à toutes autres prestations et assurances sociales versées au bénéficiaire et aux membres de sa famille. Le RMR est conçu comme le dernier rempart dans le système de l'aide sociale qui veut pallier précisément l'insuffisance de la protection sociale. Le rapport de la commission précise que "le bénéficiaire n'a pas le choix entre différentes prestations sociales" (p. 5). En même temps, le mode de calcul, individualisé, prend en compte toutes les ressources effectives de l'intéressé et toutes les ressources auxquelles il a droit. Il s'agit d'une prestation qui complète le revenu du groupe familial faisant ménage commun jusqu'à concurrence du minimum vital. En d'autres termes, RMR comble l'écart entre les ressources individuelles et le revenu minimum social. En ce sens, il s'agit donc d'un *revenu de comblement*.

### 7.2 Les bénéficiaires

Les personnes qui ont leur domicile ou résidence effective sur le territoire du canton depuis *deux* ans, qui sont sans ressources suffisantes et qui s'engagent à

<sup>45</sup> "Le revenu minimum de réinsertion et les contre-prestations", Séance d'information pour les travailleurs sociaux du canton de Genève sur les modifications dans le domaine du social dans l'année à venir, le 6 décembre 2001, texte photocopié.

---

effectuer une contre-prestation, auront droit au RMR. Ainsi, par rapport au projet de loi initial du Conseil d'Etat, la Commission des affaires sociales a réduit à deux ans la durée de séjour requise pour obtenir le RMR, au lieu de la proposition du Conseil d'Etat qui a prévu une durée de séjour de 5 ans (pour les Suisses) et de 10 ans (pour les étrangers).

Par ailleurs, la Commission a introduit dans la loi *l'égalité de traitement* des Suisses et des étrangers, considérant que "dans une volonté d'intégration la durée de séjour devrait être identique aussi bien pour les contribuables suisses que pour les contribuables étrangers". Enfin, le cercle des bénéficiaires potentiels n'englobe pas les étudiants, les rentiers AVS-AI et les requérants d'asile, étant donné que leur cas est réglé par d'autres lois.

Il convient de noter ici, que même dans sa nouvelle version, le projet de loi sur le RMR pose des conditions légèrement plus sévères que celles l'assistance que l'on peut obtenir à Genève, sans limitation de durée de séjour, et sans égard du statut (suisse ou étranger) du demandeur...).

Pendant ses travaux, la commission a examiné plusieurs critiques concernant les bénéficiaires, notamment la question de savoir si les dispositifs du RMR genevois n'incitent pas certaines personnes au "tourisme social".<sup>46</sup> En réponse à cette interrogation, les membres de la commission ne pensaient pas que des personnes en difficulté s'établiraient à Genève pour bénéficier du RMR alors que

<sup>46</sup> Le risque du prétendu «tourisme social» est devenu un des arguments récurrents des opposants du RMR pendant la campagne référendaire. Le terme "tourisme social" utilisé par les adversaires du RMR est loin d'être anodin. Il a une longue histoire pour désigner la menace venant de l'étranger. Le professeur Jean-Pierre Tabin rappelle, que l'emploi de cette expression remonte à 1911, date de la parution de l'ouvrage intitulé "L'assistance et la question des étrangers à Genève" dans lequel son auteur, Arthur Achard dénonçait ce phénomène. Plus tard, en 1925, une conférence tenue à Genève, dénonce "l'invasion continue et que les largesses de l'assistance encouragent les étrangers à s'établir chez nous". Il ajoute que "lire les commentaires actuels sur les projets de loi, force est de constater que rien n'est nouveau sous le soleil, la 'peur de l'étranger' est toujours vivace". "Le RMR genevois et le RI vaudois ravivent une opposition séculaire", *Le Courrier*, 21 mai 2002.

---

les prestations financières sont analogues aux barèmes pratiqués dans d'autres cantons. De plus, la loi genevoise impose l'obligation d'une contre-prestation en cas d'allocation du RMR. Enfin, elle pose des conditions claires aux demandeurs du revenu minimum, puisqu'ils doivent avoir résidé effectivement dans le canton de Genève, en qualité de contribuables.

### 7.3 Le mode de calcul des prestations

En modifiant le projet établi par le Conseil d'Etat, la majorité de la Commission des affaires sociales a retenu un mode de calcul défini par la législation fédérale sur les prestations complémentaires qui sont appliquées dans tous les cantons suisses. Le montant qu'applique la Confédération (soit 16'880 francs pour une personne et 25'320 francs pour un couple) est un peu plus élevé que le montant défini par le barème qui figure dans le projet de loi initial (soit 14'668 francs pour une personne et 21'415 francs pour un couple). On peut remarquer que le montant de l'aide fixé par la commission est certes légèrement augmenté par rapport à celui de l'assistance, mais reste inférieur aux montants accordés aux personnes âgées. Pour illustrer ce point, on peut citer les résultats des simulations effectuées par l'Hospice général sur la base des chiffres de l'année 2000. Selon cette analyse, 2'640 familles auront droit au RMR (dont 90 % sont déjà à l'assistance publique), elles recevront en moyenne 1'900 francs par mois et par famille (soit 200 francs de plus que le montant actuel de l'assistance).<sup>47</sup>

En ce qui concerne le coût global de l'opération, la commission a estimé que le RMR ne devrait pas entraîner de dépenses nouvelles considérables, étant donné qu'il s'adresse principalement aux personnes déjà bénéficiaires de l'assistance publique. Selon les estimations, avec l'introduction du RMR, la dépense annuelle de l'Hospice général s'élèvera à 67 millions de francs, soit 7 millions de plus que

<sup>47</sup> Pour situer ces différents montants, il convient de noter que le taux de change entre le franc suisse (CHF) et l'euro (€) est : 1 € = 1.50 CHF.

---

dans le régime actuel. Ce qui est plus significatif, en revanche, que le RMR change la *qualification* de la dépense (passage de l'assistance publique à l'aide sociale) et remplace un système passif par un système *dynamique* qui prévoit la réinsertion (par le biais de la contre-prestation).

Comme le mode de calcul est une des pierres d'achoppement entre défenseurs et opposants du RMR, il intéressant à comparer le coût des prestations des trois systèmes en prenant l'exemple d'un ménage comprenant deux adultes et deux enfants. On peut constater que par rapport aux montants mensuels des prestations de l'assistance publique, le RMR représente une légère augmentation dont le montant varie selon les cas. En revanche, il représente une diminution réelle des coûts comparés au RMCAS. Cette différence provient du fait que les aides complémentaires sont supprimées dans la loi sur le RMR. « C'est l'un des grands changements qu'apporte le RMR, - remarque Pascal-Eric Gaberel, collaborateur de l'Hospice général et ajoute que - il ne sera plus nécessaire, pour les assistants sociaux, d'entamer d'interminables négociations pour accorder telle ou telle aide supplémentaire. Avec le RMR est versé un montant fixe, mais cette somme, plus élevée, exige aussi plus d'autonomie de gestion des bénéficiaires ».<sup>48</sup>

Il convient de noter que les différents calculs concernant le coût futur du RMR sont des estimations aléatoires du fait que la situation en matière d'assistance et de chômage est fluctuante et qu'elle évolue en fonction de la conjoncture. En effet, l'analyse chiffrée de l'assistance se heurte à des difficultés statistiques, compte tenu de l'hétérogénéité des dossiers, de la diversité des trajectoires individuelles et de la durée de l'aide. Si l'on veut avoir une idée de la situation de la population qui bénéficie de l'assistance, il faut renoncer à considérer les moyennes annuelles qui donne une photographie figée et tourner davantage vers les *flux* des personnes qui entrent et sortent du statut d'assistance.

<sup>48</sup> *Le Temps*, 13 mai 2002, Les données citées sont réelles en ce qui concerne l'assistance et le RMCAS, elles sont simulées pour le RMR, en extrapolant les barèmes applicables en 2000.

Par exemple, 26 % des cas d'assistance accordée par l'Hospice général sont réglés en moins de six mois et 30 % entre sept et dix-huit mois. Les cas lourds dépassant trois ans représentent 18 %. La durée moyenne de la prise en charge des dossiers de l'assistance était 21 mois en 1999.<sup>49</sup>

Il n'en demeure pas moins que les estimations du tableau 5 permettent de former une idée sur l'ordre de grandeur du coût du RMR par rapport au système existant et les opposer aux affirmations fantaisistes ou malveillantes.

Tableau 5. Estimation du montant des prestations des régimes de l'assistance, du RMCAS et du RMR

<b>Prestations moyennes réelles de l'assistance et du RMCAS et simulées pour le RMR selon les barèmes applicables en 2002</b>	<b>Assistance publique (en francs)</b>	<b>RMCAS (en francs)</b>	<b>RMR 2002 (estimation en francs)</b>
- <i>Entretien de base légale pour une personne</i>	1'119	1'223	1'407
- Entretien de base estimé pour un ménage comprenant deux adultes et deux enfants (compte tenu du revenu des ménages)	989	1'638	1'668
- Loyers et charges	754	1'098	744
- Aides complémentaires (frais médicaux, télécommunications, vêtements et autres frais ponctuels)	535	854	125
- Revenu mensuel estimé de la famille	1'412	604	1'173
- Prestations totales mensuelles (CHF)	2'278	3'590	2'537
- <i>Prestations totales mensuelles (Σ)</i>	1'519	2'393	1'691

Sources : Hospice général

<sup>49</sup> «Les bénéficiaires du RMR ne tombent pas de la planète Mars» par Eric BUDRY, *Tribune de Genève*, les 18-19-20 mai 2002.

---

## 7.4 L'obligation d'une contre-prestation

Les bénéficiaires du RMR s'engagent à effectuer une contre-prestation d'utilité personnelle, sociale ou socioprofessionnelle. Une activité de formation professionnelle est assimilée à une contre-prestation. "Dans l'esprit de la loi, la contre-prestation est considérée comme un processus évolutif qui vise l'autonomie personnelle et financière du bénéficiaire ainsi que son intégration sociale et professionnelle. Elle exprime la volonté du bénéficiaire de participer activement à l'amélioration de sa situation en contrepartie des prestations financières auxquelles il a droit" (p. 6). La contre-prestation fait l'objet d'un contrat écrit entre l'Hospice général et le bénéficiaire. En outre, pendant la période d'aide, le bénéficiaire du RMR doit poursuivre ses démarches afin de retrouver un travail.

Ce système de contre-prestations que préconise le RMR genevois est similaire à ceux introduits par d'autres cantons. Par exemple, le procédé de réinsertion sociale mis en place dans le canton du Tessin, cité souvent comme exemplaire, prévoit la conclusion d'un « contrat social » prévoyant diverses activités sociales aux chômeurs en fin de droit, comme gardes de nuits des centres d'accueil des réfugiés. Quant au canton de Fribourg, l'insertion des bénéficiaires du revenu minimum dans le monde professionnel est gérée par une convention de coordination et une commission d'arbitrage. Les mesures envisagées comprennent les cours de langue, d'alphabétisation, de théâtre, de sports ainsi que des formations d'activités sociales, comme auxiliaires Croix-Rouge.

Contrairement à certaines remarques exprimées devant la commission, la majorité de la commission affirme que le RMR encourage le travail à temps partiel, et il incite le bénéficiaire à poursuivre ses démarches afin de retrouver un emploi.<sup>50</sup> D'autres estiment que les bénéficiaires du revenu social préfèrent trouver

<sup>50</sup> Il convient de noter cependant que le lien entre le montant du RMR et l'encouragement de reprendre un emploi salarié est très difficile à établir. Une étude menée par le professeur Yves Flückiger sur la demande du Conseil d'Etat concernant les causes de la persistance du chômage de longue durée à Genève montre que plusieurs mesures sociales introduites semblent maintenir les bénéficiaires dans un statut qui les éloigne du marché de l'emploi. Il s'agit, notamment de la possibilité d'obtenir les

---

un emploi que de prolonger leur statut du RMR. Comme le note le directeur de Caritas-Genève, "il est absolument faux de penser que la majorité des personnes au bénéfice de mesures d'assistance préfère rester dans cet état de dépendance, de précarité et d'exclusion plutôt que de participer activement à la vie sociale et professionnelle. C'est profondément méconnaître les efforts souvent désespérés que certaines personnes et familles font 'pour s'en sortir' avant de se résigner à demander une aide".<sup>51</sup>

Par ailleurs, la commission était d'avis, en se basant sur l'expérience de l'Hospice général, que l'introduction du RMR ne provoque pas une baisse des salaires ni de dumping salarial et n'entraîne pas un transfert des charges de l'économie privée à l'Etat. La nécessité d'imposer la contre-prestation est soulignée par plusieurs personnes auditionnées par la commission. Par exemple, le directeur de l'Office cantonal de l'emploi, M. Yves Perrin a déclaré que "le principe de contre-prestation est fondé, car un minimum d'obligations est indispensable pour les personnes bénéficiaires du revenu minimum afin qu'elles gardent un rythme social" (p.20). Enfin, on peut noter que la contre-prestation permet d'atténuer le sentiment d'avoir une « dette morale » que certaines personnes peuvent éprouver en recourant à l'assistance.

emplois temporaires (qui permettent de bénéficier d'une nouvelle période de chômage) ou des montants relativement élevés des aides sociales. Observatoire Universitaire de l'Emploi, Laboratoire d'économie appliquée, "Les raisons de la différence entre les taux de chômage genevois et suisse", Synthèse des principaux résultats, par Prof. Yves Flückiger (Université de Genève), photocopié, 2002.

<sup>51</sup> "RMR: un oui qui engage!" par Vito Angelillo, Le Journal de Caritas, n° 422, avril 2002.



---

## 8. Le débat de la Commission parlementaire

Pendant ses travaux, la Commission des affaires sociales s'est penchée aussi sur les observations venant des syndicats, des travailleurs sociaux et des employeurs.

Les représentants des *syndicats* (groupés dans la Communauté genevoise d'action syndicale) aimeraient trouver "une approche plus positive de l'être humain dans la loi" et ont proposé un certain nombre d'améliorations du RMR. Ils revendiquent la suppression complète de l'assistance publique, ils s'opposent aux contre-prestations imposées et souhaitent les rendre volontaire, « mais avec des propositions et des possibilités facilitant la réinsertion et le maintien des liens sociaux : accompagnement, orientation, stage de perfectionnement, emploi ». Ils demandent que les étudiants majeurs soient admis comme ayant droits au RMR . Les représentants des syndicats genevois désirent aussi d'élever le montant de l'aide financière et demandent que le monde politique veille à ce que le RMR ne soit pas une prime aux bas salaires » et estiment qu'il est nécessaire de fixer des salaires minimaux ( p.19). En conclusion, ils soulignent « qu'il ne s'agit pas de combattre les pauvres, mais la pauvreté. Cet enjeu social majeur nécessite, en amont du RMR, une politique d'emploi et de formation et une politique de répartition des richesses ». <sup>52</sup>

*L'Association Marges*, née d'un constat d'absence d'écoute des personnes sans droit et des personnes bénéficiant du RMCAS, a présenté au Grand Conseil une "pétition pour un véritable RMR". Ses représentants, auditionnés par la commission, notent que comme le montre l'expérience du RMCAS, "le revenu minimum ne permet pas de s'en sortir" et que malgré les efforts consentis pour la réinsertion des bénéficiaires, 51 % expriment un sentiment d'être assistés, humiliés, atteints dans leur intimité et 30 % se sentent exclus" (p. 9).

<sup>52</sup> Prise de position du SSP-VPOD (syndicat des fonctionnaires) au sujet du Projet de loi sur le RMR et les contre-prestations des bénéficiaires, mai 2001.

---

L'Association Marges a demandé l'amendement de la loi sur le RMR sur différents points, elle a souhaité notamment que la contre-prestation soit librement choisie, sans aucune contrainte contre ceux qui refuseraient d'exercer une activité, que les requérants d'asile et les étudiants soient inclus parmi les bénéficiaires du RMR et que leurs frais de formation soient pris en charge par le RMR. Enfin, les représentants de l'association ont exprimé le vœux que l'accompagnement socioprofessionnel soit réalisé par des personnes ou des associations indépendantes des administrations cantonales (Hospice général et l'Office cantonal de l'emploi).<sup>53</sup>

Lors de leur audition, les représentants de la *Commission du personnel de l'Hospice général* ont esquissé plusieurs pistes pour combattre l'exclusion et la pauvreté. Ils ont considéré que le RMR ne constitue pas la seule réponse à la précarité et qu'il est indispensable de mettre l'accent sur l'accompagnement et les mesures de réinsertion. En outre, ils demandent le renforcement du partage du travail et la création d'emplois alternatifs, l'amélioration de l'information et la prévention sociale. Ils proposent aussi de mener une réflexion sur l'éthique en travail social (p.21).

Enfin, comme on devait s'y attendre, les *milieux patronaux* sont venus devant la Commission des affaires sociales pour exprimer leur insatisfaction au sujet du RMR. Ils critiquent en particulier la notion de réinsertion, car ils estiment qu'elle « présuppose que le bénéficiaire ait été préalablement inséré dans l'économie. Or, cette condition n'apparaît nulle part dans le projet de loi ». Ils en déduisent que le bénéficiaire qui n'aurait jamais été inséré dans l'économie serait mieux traité que celui qui aurait travaillé et perdu son emploi. « D'où un vice rédhibitoire dans le projet » (p.16).<sup>54</sup> En outre, ils déplorent l'automatisme des prestations alors que

<sup>53</sup> « Le RMR est une muselière pour les démunis », par l'Association Marges, *Le Courrier*, 12 avril 2001.

<sup>54</sup> Souligné par l'auteur.

---

l'assistance publique est accordée sur demande écrite du bénéficiaire.<sup>55</sup> Ils en concluent que le RMR n'est pas un bon moyen de lutte contre l'exclusion.

En conclusion de ses travaux, la Commission des affaires sociales a souligné que "même s'il ne supprimera pas complètement les phénomènes d'exclusion qui caractérisent notre société, le RMR représente un réel progrès social. Le projet de loi sur le RMR est un projet qui crée une dynamique nouvelle, de nature à favoriser la réinsertion sociale et professionnelle et donc à respecter la dignité des personnes" (p. 44).

Malgré la prise en compte de plusieurs demandes exprimées lors des auditions et la réfutation des critiques adressées à la loi, il semble que les membres de la Commission des affaires sociales aient sous-estimé la ténacité de l'opposition au revenu minimum social. En effet, le "durcissement" de la loi par la commission parlementaire, où les partis de gauche étaient majoritaires, a entraîné son refus catégorique par ses opposants (surtout les libéraux).<sup>56</sup> En examinant le vote des membres de la commission, on peut constater que le rapport de forces politiques en faveur ou contre le RMR ne s'établit pas selon les lignes d'appartenance aux partis de gauche ou de droit, mais selon les convictions personnelles. On peut aussi relever que les voix radicales renforcent la position des partis de gauche, tandis que les députés du parti chrétien-démocrate apparaissent divisés sur ce sujet.

Cette situation conflictuelle a suscité bien des regrets parmi les partisans du RMR qui craignent (à juste titre, comme on le verra par la suite..) que la modification de la loi, qui a provoqué le référendum, ne compromette son avenir

<sup>55</sup> Cette assertion est inexacte, puisque l'Art. 10 de la loi prévoit que «les prestations d'aide sociale sont accordées sur demande écrite de l'intéressé ou de son représentant légal».

---

devant le peuple. Comme l'écrit le directeur de Caritas-Genève, "il est regrettable que certains commissaires aient opté pour une surenchère en modifiant la durée de séjour, car le projet n'aurait sans doute pas fait l'objet de référendum si l'on était resté aux propositions initiales".<sup>57</sup>

Ainsi, le 1<sup>er</sup> octobre 2001, emmenées par le Parti libéral et le Parti démocrate-chrétien, diverses associations professionnelles et patronales ont décidé de lancer un *référendum* contre la loi votée par le Grand Conseil le 21 septembre 2001. Le référendaires ont réussi à récolter 15'000 signatures avant le délai fixé au 7 novembre 2001 et le peuple genevois était appelé à se prononcer par vote populaire sur l'acceptation ou le rejet de la loi sur le RMR.

## 9. Les controverses autour du revenu minimum

L'arrivée du revenu minimum de réinsertion dans la sphère politique n'a laissé personne indifférent. Les partis, syndicats patronaux et ouvriers, employeurs, travailleurs sociaux se sont mobilisés pour ou contre l'institution d'un revenu minimum social. D'autant plus que le concept même du revenu minimum et de l'allocation universelle est l'objet de débats contradictoires.

L'opposition principale contre le RMR vient du parti libéral. Son refus est fondé "sur le décalage du projet par rapport à la réalité économique et sur son doute quant à la réalité du système de contre-prestations" (p. 41). L'argumentation que son représentant développe dans son rapport de minorité de la Commission des affaires sociales est un peu plus explicite, mais guère plus convaincante. On

<sup>56</sup> Le projet de loi a été adopté par la Commission des affaires sociales par 10 voix pour (3 Alliance de Gauche, 3 Socialistes, 3 Verts et 2 Radicaux), 3 voix contre (1 PDC, 2 Libéraux) et 1 abstention (PDC).

<sup>57</sup> "Pour ou contre le RMR" par Jean GROB, *Journal du Caritas*, n° 420, décembre 2001

---

peut y lire en effet, que "le groupe libéral reste persuadé que le RMR genevois ne contribuera en aucun cas à sortir de la précarité et de la marginalité les exclus de ce canton. (...) Le groupe libéral regrette que des principes de réinsertion pratiqués dans d'autres cantons n'aient pas été appliqués au RMR genevois, tels que la démarche imposée au bénéficiaire pour toucher son revenu, la limitation temporelle du droit au RMR, la coordination des administrations et des partenaires sociaux pour la mise en place de véritables mesures de réinsertion, la définition claire de la contre-prestation liée au RMR, le bilan personnalisé du RMR, etc. Sans compter qu'un tel projet contient tous les ingrédients pour créer un sentiment d'incompréhension mutuelle entre bénéficiaires et non bénéficiaires du RMR" (p. 67).

Pour comprendre le point de vue des libéraux genevois, on doit partir de l'hypothèse qu'ils sont viscéralement opposés à toute mesure sociale qui n'est pas subordonnée à la logique de l'économie marchande et dont le coût serait assumé par la collectivité par le biais de l'impôt. Dans leur campagne anti-RMR, ils se demandent, perfidement, si l'on ne doit pas "s'attendre à une forte augmentation des dépenses sociales" ou si "Genève a véritablement les moyens de dilapider l'argent du contribuable, sans se demander où sont les vrais besoins?". Ils avancent l'argument que "des prestations allouées seront supérieures à celles versées au terme d'une vie de travail". Ils assènent enfin que le RMR "*favorise l'auto-exclusion*".<sup>58</sup>

Lors des discussions autour du RMR, les représentants des différents syndicats des fonctionnaires et des travailleurs sociaux ne sont pas amènes non plus à l'égard du RMR. Ils condamnent la dépendance des pauvres de l'Etat dans

<sup>58</sup> Traduite en langage populiste dans le texte de lancement du référendum, l'argumentation libérale prend la forme suivante: "le RMR ouvre un droit automatique à des allocations à des bénéficiaires qui n'auront même pas travaillé, ni cotisé! Il s'adresse à toute personne, suisse ou étrangère, résidant depuis seulement 2 ans à Genève! Il est versé sans limite de temps! Les contre-prestations qui lui sont liées ne sont pas exclusivement professionnelles, mais aussi sociales ou même personnelles!" Texte du Comité référendaire "Non au RMR", décembre 2001.

---

une argumentation équivoque pour justifier leur refus au RMR, tout en étant favorables au principe même d'un revenu minimum. Ainsi, l'Association Marges a déclaré dans la presse que "nous pouvons dire que le minimum financier versé maintient dans une situation de dépendance à l'Etat et ne permet pas de reconquérir l'autonomie vantée dans le projet de RMR".<sup>59</sup> Elle estime que seule la répartition équitable des richesses, l'accès à la connaissance et à une activité salariée permettra de retrouver une place digne dans la société.

Dans son attaque plutôt virulente contre le RMR, M. Jean-Daniel Jimenez, travailleur social, affirme "que ce système (le RMR) n'est qu'une célébration moralisatrice de la responsabilité individuelle directement en lien avec l'Etat libéral, conservateur et paternaliste".<sup>60</sup> Il propose alors de créer "une loi d'action sociale, s'inscrivant autour d'un projet de société ambitieux, donnant les moyens d'interpeller les autorités communales et cantonales pour créer des lieux d'activités non marchandes, et confirmer ainsi le sens de l'intervention des travailleurs sociaux en accompagnant les bénéficiaires dans la création de liens de société".<sup>61</sup> Cette position quelque peu confuse est difficilement explicable. On peut supposer, tout au plus, qu'elle reflète un certain *malaise* de la corporation des travailleurs sociaux à l'égard du revenu minimum de réinsertion, dont l'introduction impliquerait un changement fondamental de leur démarche et de leur relation avec les bénéficiaires.

Ce courant d'opposition est renforcé par les considérations théoriques abstraites empruntées des intellectuels qui refusent l'idée de devoir payer des gens pour rien faire et les inciter ainsi à la paresse. Ils ne peuvent concevoir une société que fondée sur la production industrielle, sur le travail salarié et sur la

<sup>59</sup> "Le RMR est une muselière pour les démunis", par Association Marges, *Le Courrier*, le 12 avril 2001.

<sup>60</sup> "Contrôle social ou place digne pour chacun?" *Le Courrier*, le 26 février 2001.

<sup>61</sup> *ibid.*

---

consommation. Par exemple, dans un article dont le titre donne d'emblée le ton: « L'allocation universelle ou *l'angélisme distributif* de l'île aux merveilles », le professeur Pierre Gilliand, note que « universaliser l'assistance est un piètre programme. Seule une politique intégrée et dynamique de formation, de production de biens et de services, de fiscalité et de protection sociale est un gage de solidarité et d'insertion de toutes les personnes au sein de la société ». <sup>62</sup> Ce point de vue procède de la conception « productiviste » de la société industrielle et salariale où seul le travail crée des liens sociaux. S'inscrivant dans la même logique, le sociologue Jean-Pierre Tabin, estime que la notion même d'exclusion est "passéiste" puisqu'elle désigne une négativité et par conséquent les réponses qu'elle appelle apparaissent plutôt comme facteur de régression que de progrès social.

Comme on peut le constater, la polémique concernant les effets du revenu minimum dépasse le clivage traditionnel gauche-droite, car on peut trouver des voix critiques contre le RMR dans les deux camps. La ligne de démarcation entre les partisans et les opposants passe essentiellement entre ceux qui cherchent à engager une réforme de l'Etat social en profondeur et ceux qui veulent préserver le système actuel, sans y toucher, même s'ils admettent que l'aide sociale mise en place depuis plusieurs décennies ne correspond plus aux exigences des problèmes sociaux nouveaux.

Personne ne prétend certes que l'introduction du revenu minimum social sera exempte d'effets *pervers*. A titre d'exemple, ces derniers peuvent être liés aux montants de l'allocation, ou au manque d'incitation à reprendre une activité professionnelle ou encore il peut agir comme un frein à l'effort de réinsertion. En outre, l'absence de ciblage des ayants droit représente l'écueil de ne pas atteindre

<sup>62</sup> *La lettre du Conseil Economique & Social*, (Genève), n° 18, mai 1999, p. 7 (souligné par nous)

---

les personnes qui auraient vraiment besoin de l'aide.<sup>63</sup> Ces risques sont inséparables de toute aide sociale. Ils peuvent être cependant corrigés lors de l'évaluation périodique du fonctionnement du RMR que la loi a rendu obligatoire. Conformément à ce dispositif de la loi, les adaptations régulières peuvent être apportées en fonction des expériences. En tout état de cause, le RMR représente un progrès dans la législation sociale genevoise, car il répond aux exigences de moderniser la politique sociale sans remettre en question les acquis.

En ce sens, c'est un *compromis* voulu par le législateur genevois qui a clairement opté pour le droit à *un revenu minimum conditionnel assorti d'une contre-prestation* de la part des bénéficiaires alloués à ceux qui ne disposent pas de minimum vital. Or dans le débat concernant le revenu minimum social, tous les termes sont âprement discutés qu'ils soient le droit à un revenu social, la conditionnalité de l'octroi et l'obligation de contrepartie, l'insertion professionnelle ou sociale. Cette discussion permanente touche aussi les principes de la justice sociale et de la dignité humaine, la précarité des emplois, ou encore le rôle social du travail, bref sur tous ce qui concerne l'organisation et la vie de la société.

On peut confronter le revenu minimum de réinsertion genevois à d'autres concepts et pratiques de revenus garantis, souvent théoriques ou utopiques, dont la version la plus radicale est le *droit à l'allocation universelle, versée inconditionnellement* soit aux citoyens ou résidents, soit aux ménages ne pouvant pas justifier de ressources suffisantes pour vivre.<sup>64</sup>

<sup>63</sup> ETIENNE Eric, *op. cit.* p.8

<sup>64</sup> La notion de "revenu d'existence" ou de "revenu de citoyenneté" est d'une grande simplicité. Comme l'écrit Philippe Van Parijs, "supprimez les indemnités de chômage, les pensions légales, les allocations familiales, l'aide de l'Etat aux entreprises en difficulté. Mais versez chaque mois à chaque citoyen une somme suffisante pour couvrir les besoins fondamentaux d'un individu vivant seul. Versez-la lui qu'il travaille ou qu'il ne travaille pas, qu'il soit pauvre, qu'il soit riche, qu'il habite seul, avec sa famille, qu'il ait ou non travaillé dans le passé. Ne modulez le montant versé qu'en fonction de



---

Le débat sur le RMR à Genève n'est que le reflet de ce *dilemme fondamental*, comment relever les nombreux défis inhérents aussi bien aux problèmes posés par l'exclusion et la précarité qu'aux remèdes proposés qui peuvent, eux aussi, entraîner des effets indésirables contraires aux objectifs. Mais en matière de sécurité sociale, il n'existe pas de réussite parfaite. Dans cette perspective, les auteurs de la loi RMR ont délibérément choisi une voie pragmatique, qu'ils ont considérée comme viable, adaptée aux conditions genevoises.

## 10. La votation populaire: l'heure de la vérité?

Le référendum constitue un tournant décisif dans l'introduction du revenu minimum social à Genève. Le *débat politique* se mue en *débat public*. Confinée jusqu'alors dans le domaine politique (élus, administration et groupes de pression), la discussion s'ouvre à tous les acteurs qui souhaitent s'exprimer et faire entendre leurs voix. Les positions en faveur ou contre le RMR se cristallisent, les deux camps s'affrontent selon la division classique gauche-droite.<sup>65</sup> En d'autres termes, malgré des critiques formulées par des personnes ou des groupes ayant une sensibilité de gauche (syndicats et travailleurs sociaux) contre le RMR, la discussion autour du référendum aura pour effet de cristalliser les positions. Elle se déroulera selon les schémas politiques traditionnels, opposant la gauche (favorable au RMR) à la droite (opposée au RMR) et chacun campera sur ses positions.

l'âge et du degré (éventuel) d'invalidité". GEFROY Laurent, *Garantir le revenu. Histoire et actualité d'une utopie concrète*. Paris, La Découverte, 2002. VAN PARIJS, Philippe, "L'allocation universelle", dans la *Revue nouvelle*, Bruxelles, n° 4, avril 1985 et FERRY Jean-Marc, *Allocation universelle*. Paris, Cerf, 1995.

<sup>65</sup> En fait, le lancement du référendum a fait taire les critiques de la gauche et les travailleurs sociaux contre le RMR, à une exception près : un éducateur de rue très connu et respecté, M. Noël Constant militera contre le RMR. Son argumentation est la suivante: «La précarité et l'exclusion augmentent tragiquement, comme la distance entre nantis et démunis. J'ai toujours lutté contre un Etat d'assistance, qui décide à la place des gens... L'argent donné ne contribuera pas à réduire la précarité, à réinsérer. Il n'incitera pas les gens à se secouer pour s'en sortir, mais il créera au contraire une dépendance, il incitera à l'oisiveté», *Tribune de Genève*, 18-19-20 mai 2002.

---

La campagne référendaire a commencé sous le signe de mauvais augure.<sup>66</sup> Après les élections qui ont eu lieu au mois d'octobre 2001, le nouveau Conseil d'Etat a fait volte-face et a décidé de ne plus soutenir la loi devant le peuple.<sup>67</sup> Son argumentation publiée dans la brochure explicative est ambiguë, car elle reconnaît d'abord l'importance de la loi sur le revenu minimum de réinsertion, pour mieux la contrecarrer ensuite. On peut y lire que le RMR "s'inscrit dans l'objectif de garantir à chaque citoyen le droit à un revenu minimum d'existence conforme à la dignité humaine". Mais le texte ajoute que "si les buts poursuivis par les initiants de cette loi sont partagés par tous, la majorité du Conseil d'Etat considère que la loi sur le RMR, telle qu'elle est soumise au peuple, ne paraît pas en mesure d'atteindre ses objectifs et qu'elle soulève un grand nombre de problèmes".<sup>68</sup>

La majorité du gouvernement énumère plusieurs raisons pour justifier son rejet du RMR. Il estime que la loi ne tire pas d'enseignements de l'expérience du RMCAS et n'apporte pas de réponses satisfaisantes à un certain nombre de problèmes comme la meilleure définition des objectifs, l'amélioration du suivi social, la création d'outils d'évaluation de l'efficacité des contre-prestations, la gestion administrative moins lourde et la collaboration plus étendue avec l'économie privée. Le Conseil d'Etat remarque aussi qu'aucune étude n'a été entreprise afin de mieux définir les profils des futurs bénéficiaires (p.22).<sup>69</sup> La majorité du Conseil d'Etat reprend aussi toutes les critiques déjà exprimées par les partis bourgeois (surtout celles du parti libéral) et des associations patronales concernant les coûts supplémentaires élevés, les risques de « tourisme social » et

<sup>66</sup> Une campagne référendaire, menée essentiellement dans les médias (TV, journaux, réunions publiques, etc.), dure environ deux mois.

<sup>67</sup> Lors des élections du mois d'octobre 2001, la majorité parlementaire a basculé en faveur des partis bourgeois et de ce fait la position du Conseil d'Etat s'est radicalisée.

<sup>68</sup> Chancellerie d'Etat, Votation du 2 juin 2002, brochure explicative, pp.21-24.

<sup>69</sup> Une note interne de l'Hospice général démontre que la plupart des arguments utilisés par le Conseil d'Etat ne correspondent pas tout à fait à la vérité. Par exemple, il existe environ une dizaine d'études

---

le danger de décourager de reprendre le travail par les personnes qui obtiennent le RMR. Il note que malgré les objectifs proclamés, l'assistance ne disparaîtra pas, le système prévu souffrira de lourdeurs administratives, enfin le Conseil d'Etat évoque la « faute » de la Commission des affaires sociales qui a apporté des modifications lors des travaux parlementaires qui ont « sérieusement péjoré le projet initial en diminuant la durée nécessaire à l'obtention du RMR et en augmentant les barèmes, donc le nombre des ayants droits » (p.23).

En conclusion, la majorité du Conseil d'Etat estime que « la nécessité de rénover l'ensemble du système d'assistance s'impose, quelle que soit l'issue du vote sur le RMR, afin notamment de répondre davantage aux besoins actuels des personnes précarisées et d'accroître leur potentiel de réinsertion. (...) Le Conseil d'Etat entend donc agir d'une part en menant une politique résolue d'anticipation du chômage de longue durée, et d'autre part en *poursuivant la réflexion sur le revenu déterminant le droit aux prestations d'aide sociale*. Cette réflexion constitue une priorité du Gouvernement » (p. 24). Enfin, avant de proposer de rejeter la loi « dont les objectifs légitimes ne pourront être atteints et qui entraînerait des coûts importants », le Conseil d'Etat a pris l'engagement d'élaborer des mesures qui devraient aboutir à « assurer pour chaque citoyen le droit à un *revenu minimum d'existence* conforme à la dignité humaine » (p. 24).<sup>70</sup>

Cette prise de position du Conseil d'Etat invite à formuler deux remarques. D'abord, il est curieux que la nouvelle majorité du Conseil d'Etat ait repris purement et simplement les arguments des adversaires du RMR, superficiels et contestables, au lieu de mener une réflexion plus approfondie sur le véritable rôle que pourrait jouer un revenu minimum social à Genève. Ensuite, le Conseil d'Etat laisse entendre qu'en cas de rejet du RMR, il s'attellera au travail pour proposer l'introduction d'un revenu minimum d'existence à Genève. Tous les espoirs

statistiques, sociologiques et économiques qui établissent le bilan détaillé de l'assistance et du RMCAS (leur liste figure dans l'annexe 2).

<sup>70</sup> Souligné par nous.

---

seront alors permis..<sup>71</sup> Il n'en demeure pas moins que sa recommandation de rejet, distribuée à tous les ménages genevois, annonce un bouleversement dans l'orientation de la politique sociale du Conseil d'Etat.

Lors de la campagne, le problème de l'*exclusion* occupe la place centrale des débats. En effet, l'exclusion est évoquée par les deux camps, avec les interprétations et argumentations diamétralement opposées. Pour les uns, le revenu minimum peut *renforcer* l'exclusion, tandis que pour les autres le RMR est un moyen efficace pour *combattre* l'exclusion.

Les opposants au RMR estiment que le revenu minimum perpétue l'exclusion des marginaux et contribue à leur maintien dans la pauvreté. Conformément à ce raisonnement, le droit à un revenu minimum social est dénoncé comme le salaire de l'exclusion ou de la démobilisation. Le nom du Comité "Non au RMR et à l'exclusion programmée" est déjà révélateur de l'angle d'attaque choisie contre le RMR que ses adversaires recommandent à rejeter précisément pour éviter l'exclusion. Cette argumentation a soulevé l'indignation des défenseurs du RMR qui voient soudain que la cause qu'ils défendent - la lutte contre l'exclusion - se trouve complètement déformée.

Plus concrètement, les opposants du RMR déclarent que la loi votée par le Grand Conseil est "une mauvaise réponse au vrai problème de l'exclusion".<sup>72</sup> Ils accusent l'ancienne majorité parlementaire, les partis de gauche (Alliance de gauche, Parti Socialiste et les Verts) d'avoir bâclé le projet de loi, "pressés d'en finir avant les échéances électorales". Par ailleurs, ils reprennent les objections déjà connues, notamment le "tourisme social", le coût élevé des mesures d'aide

<sup>71</sup> Les premières déclarations du Conseil d'Etat après le rejet du RMR, le 2 juin 2000, semblent annuler cet espoir.

<sup>72</sup> "Les opposants aux RMR s'expliquent" par Alain DUPRAZ, *Tribune de Genève*, le 15 mai 2002

---

sociale prévues par la loi et le fait que le RMR décourage les bénéficiaires de reprendre un emploi. Par exemple, les représentants du syndicat patronal, déclarent que Genève verra « affluer les laissés-pour-compte de l'Union européenne, alléchés par les prestations de l'assistance genevoise ». <sup>73</sup> Ils ajoutent que le RMR constitue une tentation "pour les employeurs et les employés peu scrupuleux de recourir au travail au noir". Ou encore ils craignent "que le RMR ne soit un oreiller de paresse pour ceux qui le reçoivent". <sup>74</sup>

C'est en vain que le "père" du RMR, l'ancien président du Conseil d'Etat, Guy-Olivier Segond vient à la rescousse de la loi et démentit les inexactitudes des affirmations des adversaires du RMR. Mais il a beau dire que le RMR devrait rendre possible que "toute personne domiciliée à Genève, sans ressources suffisantes, puisse recevoir une aide financière" et qu'il concerne dès lors moins de 3000 familles, que ce revenu n'est pas accordé automatiquement, mais sur une demande écrite et après enquête complète sur la situation financière du requérant, que le RMR n'est pas octroyé pour toujours, mais il est accordé pour douze mois et il est renouvelable après un bilan personnel avec l'intéressé. <sup>75</sup> Rien n'y fait.

Les opposants du RMR continuent à mener dans la presse une campagne publicitaire, en utilisant la méthode de "témoignages" qui présente le revenu minimum comme la source de tous les maux sociaux qu'ils soient la perte de l'autonomie, la déresponsabilisation, du travail au noir ou les éternels assistés. En voici deux échantillons: Mme Anne Penet, mère de famille (personnage réel) déclare: "Je veux apprendre à mes enfants la solidarité mais aussi l'autonomie. Je voterai donc contre le RMR qui exclut et déresponsabilise, au lieu d'aider ». M.

<sup>73</sup> Ce n'est pas par hasard que Michel Schweri titre son article « Mensonges et contrevérités es opposants » dans *Le Courrier*, 21 mai 2002.

<sup>74</sup> "Oui au Revenu minimum de réinsertion, mais pas à celui-là.." par Philippe CHEVALIER, *Le Courrier*, le 15 mai 2002.

<sup>75</sup> "RMR: oui à la réinsertion des familles les plus déshéritées!" par Guy-Olivier SEGOND, *Tribune de Genève*, 16 mai 2002.

---

Jean-Philippe Maitre, conseiller national chrétien social, dit "Pour une vraie aide sociale: Ne pas laisser tomber ceux qui ont des difficultés. Les aider à retrouver une activité. C'est un devoir de notre société. C'est bien autre chose que le RMR, qui consacre l'abandon et conduit au statut d'assisté durable".<sup>76</sup> La réponse du berger à la bergère vient du député socialiste, Albert Rodrik qui déclare qu'il est « pour le RMR, qui est une modeste étape d'un long processus, qui vise à remplacer par les droits sociaux ce qui était autrefois la charité. Il vise à faire sortir ses bénéficiaires de l'assistance, sachant bien qu'il en restera toujours, l'Etat devant aider, sans condition, ni délai, toute personne en difficulté ».<sup>77</sup>

Avec les partisans du RMR, nous nous trouvons dans un tout autre registre qui place les débats sur le terrain des *valeurs*.<sup>78</sup> Ils estiment que le RMR répond aux principes de la *justice sociale* pour remplacer la charité, de la *dignité humaine* pour supplanter l'assistance et de la *solidarité* pour réduire l'exclusion. Pour eux, « le but de la loi sur le revenu est de moderniser le régime d'assistance publique en la transformant en prestations d'aide sociale » (p. 25 ). Quant aux représentants du Grand Conseil sous l'ancienne législature, ils « invitent la population à dire ' oui ' à cette loi qui dynamise la politique sociale et qui favorise la réinsertion des personnes les plus déshéritées du canton » (p. 27).

Parmi les défenseurs du RMR, se trouvent les partis de gauche (Alliance de gauche, PS et les Verts), les syndicats, mais aussi les associations d'entraide, dont certaines proches des milieux religieux (en particulier, Caritas, Centre social protestant, ATD Quart Monde). Par exemple, pour l'Association protestante Evangile et Travail, le RMR est l'affirmation d'un droit universel. Il s'agit pour

<sup>76</sup> *Tribune de Genève*, 25-26 mai et 29 mai 2002.

<sup>77</sup> *Tribune de Genève*, 18-19-20 mai 2002.

<sup>78</sup> Chancellerie d'Etat, «Explications du Grand Conseil sous l'ancienne législature», Votation du 2 juin 2002, brochure explicative, pp. 25-27

---

elle « d'un projet politique qui se base sur le fait qu'on existe et qu'on est là ». La déclaration ajoute que la dignité des personnes passe par la justice sociale et que celle-ci s'opère par « la redistribution des biens ». Par ailleurs, les signataires attirent l'attention du public que la « reconnaissance de la dignité de chaque être humain rend impossible toute distinction entre bons et mauvais pauvres ou entre gens d'ici et d'ailleurs ».<sup>79</sup> ATD (Aide à toute détresse) Quart Monde a déclaré que « la pire chose qui peut arriver à un être humain est d'être considéré comme inutile ». Or, au moment où les opposants du RMR affirment que de verser un revenu garanti incitera les pauvres de ne rien faire, « ils méconnaissent leur résistance, leur courage et leurs efforts pour faire preuve de leur utilité » ou simplement leur existence humaine ou sociale.<sup>80</sup> ATD Quart Monde ne considère pas la création du RMR une fin en soi, mais elle est indispensable pour garantir l'accès aux droits fondamentaux, comme le logement, l'éducation et la santé. L'association estime que le RMR est un véritable projet de politique d'ensemble, qui atténue la misère et l'exclusion et permet aux pauvres d'exercer pleinement leur citoyenneté.<sup>81</sup>

En revanche - et c'est bien regrettable - les travailleurs sociaux et les collaborateurs de l'Hospice général, les employés dans les structures étatiques et para-étatiques, n'ont pas été autorisés à participer à la campagne référendaire et à s'exprimer publiquement leur opinion dans le débat.<sup>82</sup>

<sup>79</sup> « Théologie et politique se rencontrent autour du RMR » par Sandra SCHOLL, *Le Courrier*, 11 mai 2002.

<sup>80</sup> Le Mouvement ATD Quart Monde est une organisation non-gouvernementale (ONG) de lutte contre la grande pauvreté et l'exclusion sociale. En Suisse, le mouvement existe depuis 1965.

<sup>81</sup> *Le Courrier*, 1.6.2002.

<sup>82</sup> On peut avancer l'explication de ce fait est que leur employeur ou bailleur de fonds est le Conseil d'Etat qui a recommandé le rejet de la loi sur le RMR.

---

## 11. Epilogue

Faire passer devant le souverain en votation populaire une loi sociale aussi fondamentale que le RMR est tout à fait normal. Il est même souhaitable dans une démocratie directe, car en cas d'acceptation par le peuple, la loi obtient une légitimité renforcée. En revanche, en cas de rejet, le RMR sera enterré pour un certain temps. L'enjeu du référendum était donc considérable.

Si tout le monde reconnaît la valeur de la démocratie directe qui attribue le pouvoir de décision finale à la population, on ne peut pas nier que l'intrusion de la médiatisation publicitaire a fortement dénaturé le débat. En effet, les arguments pour ou contre le RMR, traduits en langage publicitaire et exprimés par des slogans frappants ont tenté de convaincre les citoyens d'accepter ou rejeter la loi. Il est encore plus regrettable d'observer que les adversaires du RMR, et non les moindres, ont systématiquement déformé la réalité.

Force est donc d'observer que le vrai *débat de société* n'a pas eu lieu. On a assisté plutôt à un dialogue de sourds, car la position des deux adversaires étaient irréductibles et incompatibles.<sup>83</sup> Il faut se rendre à l'évidence, que dans le cas du RMR, ce ne sont pas les arguments rationnels qui comptent, mais deux visons de société qui s'affrontent. Comme l'écrit *Le Temps*, "La votation prend aussi la dimension d'un *choix de société*. Un oui conforterait les orientation sociales données jusqu'à maintenant. Un non briserait cette continuité."<sup>84</sup>

<sup>83</sup> Comme titre la *Tribune de Genève*, le 22 mai 2002.

<sup>84</sup> "Plus un vote, un choix de société genevois", par Stéphane BUSSARD, *Le Temps*, 29 mai 2002. Souligné par l'auteur.



---

Le verdict est tombé : lors de la votation du 2 juin 2002, le revenu minimum de réinsertion (RMR) a été rejeté par 58,4 % des Genevois.

Avec ce résultat notifiant le retour à la case de départ d'il y a douze ans, un chapitre est clos dans le débat sur le revenu minimum social à Genève. On peut en déduire que la majorité de la population genevoise n'est pas encore prête à franchir le pas vers cette "utopie concrète" qu'est le revenu minimum social qui implique un véritable changement de mentalités. En rejetant le RMR, Genève est le seul canton romand à conserver une approche sociale d'assistance sans prévoir de contre-prestations actives des bénéficiaires et d'un seul coup, elle se retrouve à l'arrière-garde de l'action sociale en Suisse romande.<sup>85</sup>

En tout état de cause, dans une démocratie directe, c'est au peuple que revient le dernier mot. Comme il s'est prononcé contre le RMR et ce jugement ne peut pas être contesté, il est sans appel. Il faut dès lors soit accepter soit le statu quo, soit explorer de nouvelles voies à l'avenir.

<sup>85</sup> Interview avec Mme Suzanne Stofer, *Le Courrier*, 21 mai 2002.



---

## Annexures

### Annexe 1. Comparaison entre le RMCAS et le RMR

Conditions d'octroi	RMCAS	RMR
Cercle des bénéficiaires	Chômeurs en fin de droits, qui doivent cependant rester inscrits à l'Office régional de placement (ORP), timbrer régulièrement et effectuer des recherches d'emploi	Toute personne n'ayant pas de <i>ressources suffisantes</i> ;  à l'exception des bénéficiaires d'autres prestations de l'AVS-AI, des étudiants et des requérants d'asile
Durée de séjour	Domicile effectif dans le canton de Genève durant  <i>3 années</i> pour les Suisses (Confédérés) ; <i>sept</i> années précédant la demande pour les étrangers et réfugiés	Domicile effectif dans le canton durant <i>2 années</i> précédant la demande, sans distinction d'origine (tout Suisse et tout étranger sans ressources suffisantes y a droit), se basant sur le principe de l'égalité de traitement
Complément d'aide pour favoriser la réinsertion	Possibilité d'obtenir une allocation d'insertion unique pour financer un projet visant l'insertion sociale ou professionnelle du bénéficiaire d'un montant 10'000 francs au maximum	-
Durée de l'aide et réexamen périodique	Accordé pour une période de douze mois au maximum (renouvelable après évaluation)	Accordé pour une période de douze mois au maximum (renouvelable après bilan avec le bénéficiaire)
Contre-prestation	Une activité compensatoire d'utilité sociale peut faire l'objet d'un contrat entre l'intéressé et l'Hospice général	Obligation de contre-prestation d'utilité personnelle, sociale ou socioprofessionnelle fait l'objet d'un contrat écrit entre le bénéficiaire et l'Hospice général ; l'activité de formation professionnelle est assimilée à une contre-prestation
Evaluation des effets de la loi	Prévue et réalisée	Evaluation des effets de la loi par une instance extérieure est prévue pour la première fois 2 ans après son entrée en vigueur et par la suite tous est 4 ans

---

---

## **Annexe 2. Principaux ouvrages et études publiés à propos de l'assistance sociale et du RMCAS à Genève**

- § La Charge héroïque - Missions, organisations et mode d'évaluation de la charge de travail dans l'aide sociale en Suisse romande, Keller Verena, Tabin Jean-Pierre, Editions EESP, Lausanne, 2002.
- § La précarité une réalité genevoise, Clerc Bernard, Csupor Isabelle, Gaberel Pascal-Eric, de Coulon Augustin, Flückiger Yves, Hospice général, Genève, 2001.
- § La pratique de la ré-insertion professionnelles à l'Hospice général, Clémence Alain, Lavanchy Nicole, Hospice général, Genève, 1999.
- § Pas de dépendance sociale, mais une indépendance économique, Chancellerie de l'Etat, Genève, 2000
- § Rapport d'évaluation de la loi sur les prestations cantonales accordées aux chômeurs en fin de droit (RMCAS) 1997-1998, Eric Etienne, Hospice général, Genève, 1999.
- § Rapport d'évaluation de la loi genevoise sur le revenu minimum cantonal d'aide sociale pour les chômeurs en fin de droit, Felder Dominique, Gaberel Pascal, Comba Fabienne, Razali Abdallah, Ressources, Genève, 1997.
- § Les chômeurs en fin de droit à l'assistance en 1995, Fabienne Comba, Nicole Lavanchy, Bernard Clerc, Isabelle Chillier, Laurence Dejean, Monique Julien, Ariane Nicolet et Abdallah Razali, Hospice général, Genève, 1997.
- § Atteintes à la santé et assistance publique, Clerc Bernard, Dejean Laurence, Alberto Moravia, Hospice général, Genève, 1996.
- § Vivre à l'assistance - Argent, gêne et malentendus, Hospice général, Genève, 1991.

---

Source: L'Hospice générale, note interne