



Commission 5

« Rôle, tâches de l'Etat et finances »

Rapport sectoriel 508

Vie sociale et participative

ANNEXES

Annexe 1 : Propositions collectives, pétitions et demandes d'auditions

Annexe 2 : Audition publique des associations, Plan-les-Ouates. 28.01.2010
(procès-verbal)

Annexe 3 : Rapport n°15 du Conseil économique & social, « Relations Etat/secteur associatif, organisation du partenariat », cahier 1 « Modèle d'analyse » (décembre 2000) ; cahier 2 « Eléments du cas de Genève » (octobre 2001) ; cahier 3 « Réflexions et propositions » (octobre 2001)

30 avril 2010

SUIVI DES PETITIONS, PROPOSITIONS COLLECTIVES ET DEMANDES D'AUDITIONS
RECUES PAR L'ASSEMBLEE CONSTITUANTE

| Date réception | No | Type | Libellé | Déposants | Nbre signataires | Contenu résumé de la demande |
|----------------|----|----------|---|--|------------------|--|
| 06.04.2010 | 86 | Pétition | Contribution à une réflexion sur "le développement durable" | Eglise nationale protestante Conseil du Consistoire Mme Charlotte Kuffer, présidente et M. Pierre-Alain Vuagniaux, membre du Conseil du Consistoire 2, rue du Cloître, case postale 3078 1211 Genève 3 | 2 | Document pour alimenter la réflexion concernant le développement durable. |
| 06.04.2010 | 85 | Pétition | Contribution à une réflexion sur "l'enseignement du fait religieux" | Eglise nationale protestante Conseil du Consistoire Mme Charlotte Kuffer, présidente et M. Pierre-Alain Vuagniaux, membre du Conseil du Consistoire 2, rue du Cloître, case postale 3078 1211 Genève 3 | 2 | Document pour alimenter la réflexion concernant l'enseignement du fait religieux. |
| 01.04.2010 | 84 | Pétition | Pour l'encouragement de la créativité artistique | M. Christophe Barbey Juriste 5, rue de la Prairie 1202 Genève | 1 | Inscrire le principe suivant dans le cadre de la liberté de l'art: " Dans les limites de la loi, toute personne a le droit d'exprimer sa créativité artistique. L'Etat soutien ou met en place les infrastructures nécessaires". |
| 01.04.2010 | 83 | Pétition | Pour la promotion de la démocratie | M. Christophe Barbey Juriste 5, rue de la Prairie 1202 Genève | 1 | "Offrir la présente Constitution à toute nouvelle citoyenne et à tout nouveau citoyen. L'Etat incite à la participation civique et promeut les décisions par consensus. Il veille à la qualité du débat et des campagnes politiques, au respect de la véracité et des personnes". |
| 01.04.2010 | 82 | Pétition | Pour une justice préventive | M. Christophe Barbey Juriste 5, rue de la Prairie 1202 Genève | 1 | Inscription du principe de la justice préventive dans la Constitution: "L'Etat mène une politique de prévention de la criminalité. Par le biais de l'éducation, il promeut le respect des biens protégés auprès de l'ensemble de la population. Il mène des campagnes de prévention spéciales auprès de toutes les populations à risque. Il met à la disposition de la population un service d'information pénale". |

**SUIVI DES PETITIONS, PROPOSITIONS COLLECTIVES ET DEMANDES D'AUDITIONS
RECUES PAR L'ASSEMBLEE CONSTITUANTE**

| Date réception | No | Type | Libellé | Déposants | Nbre signataires | Contenu résumé de la demande |
|----------------|----|----------|--|--|------------------|--|
| 01.04.2010 | 81 | Pétition | Pour un service citoyen dans la Constitution genevoise | Groupe indépendant de réflexion sur le service citoyen p.a. M. Sylvain Froidevaux 30, rue du Village-Suisse 1205 Genève | 46 | Inscription dans la Constitution la mise en place d'un "Service citoyen volontaire". Avec l'accord du pôle de compétence "paix" de la Fédération associative genevoise (FAGE), cette pétition doit être considérée comme un prolongement de la proposition collective no. 57 déposée par ce dernier. Projet connexe et coordonné avec cette proposition collective (art. 5). |
| 01.04.2010 | 80 | Pétition | Les coopératives d'habitation à Genève | Groupement des coopératives d'habitation genevoises M. M. Riva, président et M. Ph. Schneider, membre du Comité Case postale 268, 1211 Genève 28 | 2 | Propositions de pistes au niveau cantonal et communal pour favoriser le logement coopératif depuis l'aménagement du territoire et les déclassements de terrain jusqu'à la fixation des taux d'effort et la mixité d'habitation. |
| 01.04.2010 | 79 | Pétition | Le droit de vote implique le devoir de voter | Jeunes-UDC Genève M. Xavier Schitzguébel, président 16, rue du Roveray, 1207 Genève | 42 | Introduction dans la Constitution d'une disposition rendant le droit de vote obligatoire |
| 30.03.2010 | 78 | Pétition | Inscrire dans la Constitution des principes régissant l'imposition ainsi que le taux des impôts directs | ATTAC - Genève Association pour la Taxation des Transactions financières et pour l'Action citoyenne Mme Magali Orsini, membre du Comité 15, rue des Savoises, 1205 Genève | 1 | Introduction d'articles prévoyant: 1. la transparence des taxations et la simplification des déclarations fiscales; 2. la progressivité du taux de l'impôt cantonal et communal sur le revenu et la fortune des personnes physiques ainsi que sur le bénéfice et le capital des personnes morales. |

**SUIVI DES PETITIONS, PROPOSITIONS COLLECTIVES ET DEMANDES D'AUDITIONS
RECUES PAR L'ASSEMBLEE CONSTITUANTE**

| Date réception | No | Type | Libellé | Déposants | Nbre signataires | Contenu résumé de la demande |
|--------------------------|----|------------------------|---|---|------------------|--|
| 31.03.2010 | 77 | Proposition collective | Conserver dans la future Constitution un article concernant l'interdiction de la chasse | Pro Natura Genève - Association Genevoise pour la Protection de la Nature Mme Fanny Allien 16, rue Chausse-Coq 1204 Genève | 530 | Proposition d'inscrire un article qui prévoit: 1. l'interdiction de la chasse aux mammifères et oiseaux 2. la possibilité de lever l'interdiction en cas de problème sanitaire ou de déséquilibre |
| 15.03.2010 31.03.2010 | 76 | Proposition collective | Affirmer l'importance des loisirs dans le maintien de la cohésion sociale, loisirs de proximité et accessibles à tous | FCLR - Fédération des centres de loisirs et de rencontres Mme Katia MERLINO 16bis, rue Lamartine 1203 GENEVE | 705 | Proposition d'article constitutionnel pour que l'Etat et les communes: 1. encouragent l'organisation de loisirs destinés à tous, et en particulier aux jeunes, qui favorisent le développement de la personne, la solidarité, la participation et l'intégration, producteurs de liens qui contribuent à la cohésion sociale; 2. s'efforcent de mettre à disposition des lieux de proximité accessibles à tous, ainsi que les moyens nécessaires pour atteindre ces buts. |
| 02.03.2010 31.03.2010 | 75 | Proposition collective | Prenons exemple et construisons intelligemment pour une mobilité d'avenir | ATE - Association Transports et Environnement Mme Emilie Flamand 18, rue de Montbrillant, 1201 Genève | 1'010 | Demande d'inscrire dans la future Constitution le principe suivant: Mobilité et infrastructures Les infrastructures de transports publics et de mobilité douce doivent précéder toutes constructions de surfaces dédiées au logement, à l'emploi, aux activités de loisirs et d'achats. |
| 08.03.2010 31.03.2010 | 74 | Proposition collective | Droit à la formation tout au long de la vie pour toutes et tous | Camarada, Lire et Ecrire GE, OSEO Genève, Réalise, Université ouvrière de Genève (UOG), Université populaire albanaise (UPA), Université populaire du canton de Genève (UPCGe), Voie F Mme Inge Hoffmann van Soest (UPCGe) 23, chemin du Guillon 23, 1233 BERNEX | 1'169 | Demande d'inscrire dans la nouvelle Constitution : - le droit à la formation tout au long de la vie pour toutes et tous - avec une attention particulière pour les personnes qui, par leur niveau social, leur statut, leur parcours personnel ont davantage de difficulté à entrer dans un processus de formation et sont donc à risque d'exclusion. |

SUIVI DES PETITIONS, PROPOSITIONS COLLECTIVES ET DEMANDES D'AUDITIONS
RECUES PAR L'ASSEMBLEE CONSTITUANTE

| Date réception | No | Type | Libellé | Déposants | Nbre signataires | Contenu résumé de la demande |
|--------------------------|----|------------------------|--|---|------------------|--|
| 26.03.2010 | 73 | Proposition collective | Inscrire dans la Constitution un article concernant la politique familiale | Mouvement populaire des familles M. Jean Blanchard, secrétaire général, 22, rue Michel-Chauvet Case postale 155, 1211 Genève 17 | 563 | Demande d'inscrire dans la future Constitution un article reconnaissant la valeur économique et sociale du travail familial et notamment par des formules telles que : - un rabais d'impôt; - un congé parental rémunéré de 2 ans; - la garantie des prestations sociales à chaque parent actif ou non; - le versement des allocations familiales indépendamment du statut professionnel et salarial des parents; - une allocation en compensation partielle des charges financières. |
| 24.02.2010 29.03.2010 | 72 | Proposition collective | Faire du droit au logement une réalité à Genève | Pôle "logement" de la Fédération associative genevoise (FAGE) M. Julien Reinhard - FAGE M. Philippe Favraget - Association pour un droit social du sol M. Pierre Fuchs, SURVAP et Mouvement populaire des familles (MPF) p.a. Fédération associative genevoise (FAGE) 15, rue des Savoises 1205 Genève La pétition est soutenue par les 14 organisations suivantes : Après-Genève, Chambre de l'économie sociale et solidaire, ASLOCA Genève, Association pour un Droit Social du Sol (ADSS), Association Lestime, Ciguë - coopérative de logements pour personnes en formation, Coopérative de l'Habitat Associatif (CODHA), Coordination Economique et Sociale Transfrontalière (CEST), Eco-attitude, FIAN Suisse, Jardin des Charrotons, Mouvement Populaire des Familles (MPF), Pro Natura Genève, Syndicat interprofessionnel des Travailleuses et Travailleurs (SIT), SURVAP - Association des habitants des Pâquis. | 724 | Propositions structurées en trois éléments : 1. le droit au logement (précision des obligations concrètes découlant de ce droit pour le rendre applicable et justiciable); 2. la politique du logement (avec des compléments à l'article 10A de la Cst actuelle en matière d'environnement et de coopératives d'habitation); 3. l'aménagement du territoire (prise en compte des divers besoins qui pèsent sur le territoire cantonal dans une perspective régionale et participative). |

SUIVI DES PETITIONS, PROPOSITIONS COLLECTIVES ET DEMANDES D'AUDITIONS
RECUES PAR L'ASSEMBLEE CONSTITUANTE

| Date réception | No | Type | Libellé | Déposants | Nbre signataires | Contenu résumé de la demande |
|--------------------------|----|------------------------|---|--|------------------|--|
| 15.03.2010 29.03.2010 | 71 | Proposition collective | Pour la prise en compte de la dimension intergénérationnelle dans notre future Constitution | Plate-forme des Associations d'aînés M. Eric Sublet, président c/o Cité seniors, 28, rue Amat, 1202 GENEVE GLAJ - Groupe de liaison genevois des associations de jeunesse M. David Matthey-Doret, président 5, rue du Village-Suisse 1205 Genève | 547 | Favoriser une bonne cohabitation intergénérationnelle par une politique de l'Etat et des communes qui: 1. favorise l'entraide; 2. encourage les cohabitations; 3. favorise et encourage les transferts financiers et les échanges immobiliers; 4. favorise l'accès aux loisirs, notamment dans le sport, la culture et le délasserement; 5. crée une commission consultative de la jeunesse et des aînés. |
| 11.03.2010 29.03.2010 | 70 | Proposition collective | Pour une prise en compte des particularités de la jeunesse dans la Constitution | GLAJ - Groupe de liaison genevois des associations de jeunesse (57 Associations) M. David Matthey-Doret, président 5, rue du Village-Suisse 1205 Genève | 647 | En complément à la pétition no. 51, la proposition collective demande l'insertion de 4 articles constitutionnels en matière de : 1. protection et santé; 2. loisirs et culture; 3. formation; 4. engagement et visibilité. |
| 18.02.2010 29.03.2010 | 69 | Proposition collective | Trois priorités principales en relation avec la protection de l'environnement | WWF Genève - for a living planet M. Jean-Luc Zanasco, président 10, rue de Villereuse 1207 Genève | 627 | La proposition collective regroupe trois priorités principales en relation avec la protection de l'environnement: 1. la lutte contre les changements climatiques; 2. le maintien et le développement de la biodiversité; 3. l'adaptation de notre style de vie: les quartiers durables. |

SUIVI DES PETITIONS, PROPOSITIONS COLLECTIVES ET DEMANDES D'AUDITIONS
RECUES PAR L'ASSEMBLEE CONSTITUANTE

| Date réception | No | Type | Libellé | Déposants | Nbre signataires | Contenu résumé de la demande |
|----------------|----|------------------|---|--|------------------|--|
| 22.03.2010 | 68 | Demande audition | Politique économique et ses conséquences sur le développement durable | La Vrille Domaine de la Devinière M. Willy Cretegny 101, rte du Mandement 1242 Satigny | 1 | Demande d'audition à propos de deux initiatives (tandem) concernant la politique économique et ses conséquences sur le développement durable sous le titre "Protéger, Développer, Transmettre". |
| 18.03.2010 | 67 | Demande audition | Préoccupations du milieu agricole | CCIG - Chambre de commerce, d'industrie et des services de Genève M. Jacques Jeannerat, directeur 4, bd du Théâtre, Case postale 5039, 1211 Genève 11 | 1 | Demande d'audition du Groupement pour le commerce agricole genevois afin qu'il puisse exprimer ses préoccupations sur un certain nombre de points. |
| 19.03.2010 | 66 | Demande audition | Réforme des institutions | M. Jean Erhardt 27, rue de la Tambourine, 1227 CAROUGE | 1 | Demande d'audition concernant la problématique des réformes qui s'imposent à Genève, tant au niveau de l'organisation et du fonctionnement des autorités, qu'à celui des administrations cantonales et communales. |

SUIVI DES PETITIONS, PROPOSITIONS COLLECTIVES ET DEMANDES D'AUDITIONS
RECUES PAR L'ASSEMBLEE CONSTITUANTE

| Date réception | No | Type | Libellé | Déposants | Nbre signataires | Contenu résumé de la demande |
|----------------|----|----------|---|---|------------------|--|
| 16.03.2010 | 65 | Pétition | Contribution à une réflexion sur "la famille" | Eglise nationale protestante Conseil du Consistoire Mme Charlotte Kuffer, présidente et M. Pierre-Alain Vuagniaux, membre du Conseil du Consistoire 2, rue du Cloître, case postale 3078 1211 Genève 3 | 2 | Document pour alimenter la réflexion concernant la famille. |
| 12.03.2010 | 64 | Pétition | Rôle et fonctionnement de la Banque cantonale de Genève | ATTAC - Genève Association pour la Taxation des Transactions financières et pour l'Action citoyenne M. Georges Sontag, membre du Comité 15, rue des Savoises, 1205 GENEVE | 1 | Proposition d'articles constitutionnels portant sur : 1. son statut juridique; 2. la répartition de son capital et de son Conseil d'administration; 3. sa finalité éthique; 4. son engagement pour le développement économique de la région, prioritairement en finançant des entreprises citoyennes; 5. ses liens avec les déposants publics (canton et communes). |
| 08.03.2010 | 63 | Pétition | Droit à la formation tout au long de la vie pour toutes et tous | Camarada, Lire et Ecrire GE, OSEO Genève, Réalise, Université ouvrière de Genève (UOG), Université populaire albanaise (UPA), Université populaire du canton de Genève (UPCGe), Voie F Mme Inge Hoffmann van Soest (UPCGe) 23, chemin du Guillon 23, 1233 BERNEX | 8 | Demande d'inscrire dans la nouvelle Constitution : - le droit à la formation tout au long de la vie pour toutes et tous - avec une attention particulière pour les personnes qui, par leur niveau social, leur statut, leur parcours personnel ont davantage de difficulté à entrer dans un processus de formation et sont donc à risque d'exclusion. |
| 22.02.2010 | 62 | Pétition | Contribution à une réflexion sur "l'économie" | Eglise nationale protestante Conseil du Consistoire Mme Charlotte Kuffer, présidente et M. Pierre-Alain Vuagniaux, membre du Conseil du Consistoire 2, rue du Cloître, case postale 3078 1211 Genève 3 | 2 | Document pour alimenter la réflexion concernant la place de l'économie dans la société civile, en rappelant le message spécifique de l'Evangile. |

SUIVI DES PETITIONS, PROPOSITIONS COLLECTIVES ET DEMANDES D'AUDITIONS
RECUES PAR L'ASSEMBLEE CONSTITUANTE

| Date réception | No | Type | Libellé | Déposants | Nbre signataires | Contenu résumé de la demande |
|--|----|----------|--|--|------------------|---|
| 11.01.2010 11.02.2010 24.02.2010 | 61 | Pétition | Pour un référendum révocatoire | Parti communiste genevois M. Laurent Teattamanti, coordinateur M. Jean-Louis Carlo, secrétaire Case postale 5407 1211 Genève 11 | 2 | Introduction - d'un référendum révocatoire cantonal permettant de demander la révocation du mandat d'un Conseiller d'Etat ou du procureur général; - d'un référendum révocatoire municipal permettant de demander la révocation du mandat d'un conseiller administratifs, d'un maire ou d'un adjoint au maire. Il s'agit à l'origine d'une initiative populaire lancée par un "Comité pour plus de contre-pouvoirs populaires", mais qui n'a pas obtenu le nombre de signatures nécessaires. Ces 5'000 signatures ont été déposées en appui à cette pétition qui ne peut être considérée comme une proposition collective, les signatures ayant été données indépendamment de la Constituante. |
| 24.02.2010 | 60 | Pétition | Faire du droit au logement une réalité à Genève | Pôle "logement" de la Fédération associative genevoise (FAGE) M. Julien Reinhard - FAGE M. Philippe Favragier - Association pour un droit social du sol M. Pierre Fuchs, SURVAP et Mouvement populaire des familles (MPF) p.a. Fédération associative genevoise (FAGE) 15, rue des Savoises 1205 Genève La pétition est soutenue par les 14 organisations suivantes : Après-Genève, Chambre de l'économie sociale et solidaire, ASLOCA Genève, Association pour un Droit Social du Sol (ADSS), Association Lestime, Cigué - coopérative de logements pour personnes en formation, Coopérative de l'Habitat Associatif (CODHA), Coordination Economique et Sociale Transfrontalière (CEST), Eco-attitude, FIAN Suisse, Jardin des Charrotons, Mouvement Populaire des Familles (MPF), Pro Natura Genève, Syndicat interprofessionnel des Travailleuses et TRavailleurs (SIT), SURVAP - Association des habitants des Pâquis. | 3 | Propositions structurées en trois éléments : 1. le droit au logement (précision des obligations concrètes découlant de ce droit pour le rendre applicable et justiciable); 2. la politique du logement (avec des compléments à l'article 10A de la Cst actuelle en matière d'environnement et de coopératives d'habitation); 3. l'aménagement du territoire (prise en compte des divers besoins qui pèsent sur le territoire cantonal dans une perspective régionale et participative). |

**SUIVI DES PETITIONS, PROPOSITIONS COLLECTIVES ET DEMANDES D'AUDITIONS
RECUES PAR L'ASSEMBLEE CONSTITUANTE**

| Date réception | No | Type | Libellé | Déposants | Nbre signataires | Contenu résumé de la demande |
|----------------|----|------------------------|--|---|------------------|--|
| 15.02.2010 | 59 | Demande audition | Ancrage des principes de protection des données et de transparence dans la nouvelle Constitution | Bureau des préposée-es à la protection des données et à la transparence Mme Isabelle Dubois, préposée et Mme Anne Catherine Salberg, préposée suppléante 27, bd Helvétique 1207 Genève | 1 | Demande d'audition par la commission thématique 3 quant à l'ancrage dans la nouvelle Constitution des principes de protection des données et de transparence (LIPAd). |
| 15.02.2010 | 58 | Proposition collective | Pour l'égalité des personnes handicapées | FéGAPH - Fédération genevoise des associations de personnes handicapées et de leurs proches regroupant les associations suivantes: AGPEDA (déficients auditifs), ARPA (aveugles et malvoyants), Autisme Suisse Romande, Cerebral (infirmité motrice cérébrale), FSA (bien des aveugles), Cerebral Genève (IMC), Insieme-Genève (handicap mental), Le Relais (troubles psychiques), Le Cristal (syndrome X Fragile), GroupaR (Foyer Handicap), TED Autisme Genève M. Augusto Cosatti, président p.a. insieme-Genève 7, rue de la Gabelle 1227 Carouge | 826 | Propositions d'articles concernant : - les droits fondamentaux : principe d'égalité et droit à une allocation pour les frais découlant des besoins d'assistance; - les droits politiques; - les missions de l'Etat. |

SUIVI DES PETITIONS, PROPOSITIONS COLLECTIVES ET DEMANDES D'AUDITIONS
RECUES PAR L'ASSEMBLEE CONSTITUANTE

| Date réception | No | Type | Libellé | Déposants | Nbre signataires | Contenu résumé de la demande |
|----------------|----|------------------------|---|---|------------------|---|
| 09.02.2010 | 57 | Proposition collective | Promotion de la paix et des droits fondamentaux dans la nouvelle Constitution genevoise | Pôle de compétence "Paix et droits fondamentaux" M. Christophe Barbey, p.a. FAGE, Maison des Associations, 15, rue des Savoises, 1205 GENEVE représentant les associations suivantes: Assoc. Mondiale pour Ecole instrument de paix (EIP), pour la communication pacifique et non-violente, pour l'étude, la promotion et le respect de la non-militarisation et de la démilitarisation (APRED), Bureau international de la Paix (BIP/IPB), Centre de conseils et d'appuis pour les jeunes en matière de droits de l'homme (CODAP), Femmes pour la Paix Genève, Graines de Paix, Groupe pour une Suisse sans armée (GSsA), Groupe Quaker de Genève | 585 | Prolongement de la pétition no. 10 (même objet) Proposition d'articles concernant: - le préambule - les droits fondamentaux - le rôle et les tâches de l'Etat en matière de : 1. éducation à la paix et aux droits humains 2. non-violence, usage de la force 3. prévention des conflits 4. solidarité internationale 5. service à la société 6. sécurité humaine |
| 03.02.2010 | 56 | Pétition | Réduction de 25% du nombre de députés et de conseillers municipaux dans les communes | Louis et Irène ROSSET 38, rue Gilbert, 1217 Meyrin | 2 | Demande de réduction de 25% du nombre de députés et de conseillers municipaux dans les communes au vu des débats, notamment au vu de l'absentéisme lors des votations et élections. |
| 03.02.2010 | 55 | Demande audition | Articles constitutionnels relatifs à la mobilité | ATE - Association Transports et Environnement M. Olivier Norer, président 18, rue de Montbrillant, 1201 Genève | 1 | Demande d'audition pour faire part de sa position sur les articles proposés dans le cadre de la consultation lancée par la commission thématique 5, suite à la publication de son rapport préliminaire en automne 2009. |

SUIVI DES PETITIONS, PROPOSITIONS COLLECTIVES ET DEMANDES D'AUDITIONS
RECUES PAR L'ASSEMBLEE CONSTITUANTE

| Date réception | No | Type | Libellé | Déposants | Nbre signataires | Contenu résumé de la demande |
|--------------------------|----|------------------------|--|---|------------------|---|
| 27.01.2010 | 54 | Demande audition | Questions de laïcité et de paix confessionnelle | LICRA - Ligue internationale contre le racisme et l'antisémitisme - section de Genève-Suisse M. Philippe Kenel, président 13, rue Verdaine 1204 Genève | 1 | Demande d'audition par la commission thématique 1 (droits fondamentaux) sur les questions de la laïcité et la paix confessionnelle. |
| 21.01.2010 | 53 | Proposition collective | Pour une Genève solidaire et responsable envers le monde | Fédération genevoise de coopération (regroupant une cinquantaine d'associations actives dans la coopération au développement) M. Olivier Labarthe, président et M. Olivier Berthoud, secrétaire général 6, rue Amat, 1202 Genève | 570 | Prolongement de la pétition no. 40 (même objet) en vue de l'inscription dans la future Constitution genevoise des principes de la solidarité internationale en faveur de la coopération au développement et de l'action humanitaire, ainsi que le principe du développement durable appliqué à l'ensemble de la planète. |
| 22.12.2009 23.01.2010 | 52 | Proposition collective | Pour la reconnaissance des quartiers durables (écoquartiers) | Association Ecoattitude 15, rue François-Perréard 1225 Chêne-Bourg | 808 | Proposition d'introduire un ou plusieurs articles dans la Constitution concrétisant les principes suivants: - tous les nouveaux quartiers sont conçus selon une démarche de quartier durable qui tient compte des dimensions environnementale, sociale, économique et de gouvernance participative; - les rénovations urbaines sont entreprises progressivement selon la même démarche. |

SUIVI DES PETITIONS, PROPOSITIONS COLLECTIVES ET DEMANDES D'AUDITIONS
RECUES PAR L'ASSEMBLEE CONSTITUANTE

| Date réception | No | Type | Libellé | Déposants | Nbre signataires | Contenu résumé de la demande |
|----------------|----|------------------------|---|--|-----------------------|--|
| 16.12.2009 | 51 | Pétition | Pour une meilleure prise en compte des enjeux liés à la jeunesse à Genève dans la nouvelle Constitution genevoise | GLAJ - Groupe de liaison genevois des associations de jeunesse M. David Matthey-Doret, président 5, rue du Village-Suisse 1205 Genève | 1 pour 56 Assoc | Proposition de 13 articles rédigés ayant trait aux chapitres suivants: - généralités - formation - loisirs et culture - protection et santé |
| 14.12.2009 | 50 | Proposition collective | Pour la diminution des émissions de gaz à effet de serre au moins dans les proportions recommandées par le GIEC | Noé 21 - Nouvelle Orientation Economique pour le 21ème siècle M. Thibaut Schneeberger 19, quai Charles-Page 1205 Genève | 1'374 | Demande d'inscrire dans la nouvelle Constitution le principe suivant : "le canton s'engage à diminuer ses émissions de gaz à effet de serre au moins dans les proportions recommandées par le Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC)". |
| 30.11.2009 | 49 | Demande audition | Articles 160A et 160B de la Constitution genevoise sur la liberté du choix du mode de transport ainsi que la conception et l'organisation du réseau routier | UPSA / AGVS - Union professionnelle suisse de l'automobile - Section Genève M. Yves Golaz, président et M. Benoît Wyder, secrétaire 98, rue de St-Jean, case postale 5278, 1211 Genève 11 | 2 | Demande d'audition pour exposer les motifs en vue du maintien des articles actuels relatifs : - à la garantie de la liberté individuelle du choix du mode de transport - aux objectifs et moyens relatifs à la conception et à l'organisation du réseau routier des communes et des cantons. |
| 30.11.2009 | 48 | Demande audition | Articles 160A et 160B de la Constitution genevoise sur la liberté du choix du mode de transport ainsi que la conception et l'organisation du réseau routier | CCIG - Chambre de commerce, d'industrie et des services de Genève M. Jacques Jeaneerat, directeur et Mme Nathalie Hardyn, directrice adjointe 4, bd du Théâtre, case postale 5039, 1211 Genève 11 | 2 | Demande d'audition pour exposer les motifs en vue du maintien des articles actuels relatifs : - à la garantie de la liberté individuelle du choix du mode de transport - aux objectifs et moyens relatifs à la conception et à l'organisation du réseau routier des communes et des cantons. |

SUIVI DES PETITIONS, PROPOSITIONS COLLECTIVES ET DEMANDES D'AUDITIONS
RECUES PAR L'ASSEMBLEE CONSTITUANTE

| Date réception | No | Type | Libellé | Déposants | Nbre signataires | Contenu résumé de la demande |
|----------------|----|------------------|---|--|------------------|---|
| 02.12.2009 | 47 | Pétition | Pétition pour la consécration des droits sociaux dans la Constitution genevoise | CODAP (Centre de conseils et d'appuis pour les jeunes en matière de droits de l'homme) M. David Matthey-Doret, coordinateur général Fian Suisse (Foodfirst Information and Action Network) Dr. Christophe Golay, membre du comité p.a. CODAP 5, rue Liotard, 1202 Genève | 2 | Propositions à l'image de la Constitution fribourgeoise, soit: - consacrer les droits sociaux en tant que tels et non comme des buts sociaux; - prévoir le même champ d'application et les mêmes restrictions pour tous les droits fondamentaux, y compris les droits sociaux, afin de permettre la même justiciabilité et la même opposabilité; - consacrer dans un article, les droits sociaux comme essentiels à la protection de la dignité humaine. |
| 30.11.2009 | 46 | Pétition | Pétition concernant l'éligibilité des personnes en situation de dettes ou poursuites | Madame Sylvie Kaech-Marendaz 2, route de Loëx 1213 Onex | 1 | Demande d'interdire l'élection d'une personne : - ayant des dettes non couvertes par un gage et non remboursables en moins de douze mois; - faisant l'objet de poursuite, saisie ou d'un acte de défaut de biens. |
| 30.11.2009 | 45 | Demande audition | Prise en compte dans la Constitution de manière appropriée du tourisme, affaire de toutes et tous | Genève Tourisme & Bureau des Congrès M. Jean-Pierre Jobin, président M. Michel Perret, vice-président M. Erwin Meyer, vice-président 18, rue du Mont-Blanc Case postale 1602 1211 Genève 1 | 3 | Demande d'audition pour rappeler l'importance du tourisme notamment au niveau des retombées économiques et des emplois, ceci en vue de figurer de manière appropriée dans la nouvelle Constitution. |
| 25.11.2009 | 44 | Demande audition | Articles 160A et 160B de la Constitution genevoise sur la liberté du choix du mode de transport ainsi que la conception et l'organisation du réseau routier | Association "FEU VERT" M. Thierry Oberson, président et M. Olivier Ballissat, secrétaire 98, rue de Saint-Jean Case postale 5014, 1211 Genève 11 | 2 | Demande d'audition pour exposer les motifs en vue du maintien des articles actuels relatifs : - à la garantie de la liberté individuelle du choix du mode de transport - aux objectifs et moyens relatifs à la conception et à l'organisation du réseau routier des communes et des cantons. |

SUIVI DES PETITIONS, PROPOSITIONS COLLECTIVES ET DEMANDES D'AUDITIONS
RECUES PAR L'ASSEMBLEE CONSTITUANTE

| Date réception | No | Type | Libellé | Déposants | Nbre signataires | Contenu résumé de la demande |
|----------------|----|------------------|---|---|------------------|--|
| 25.11.2009 | 43 | Demande audition | Articles 160A et 160B de la Constitution genevoise sur la liberté du choix du mode de transport ainsi que la conception et l'organisation du réseau routier | Union genevoise des carrossiers M. Serge Corbex, président et M. Olivier Ballissat, secrétaire 98, rue de Saint-Jean Case postale 5278, 1211 Genève 11 | 2 | Demande d'audition pour exposer les motifs en vue du maintien des articles actuels relatifs : - à la garantie de la liberté individuelle du choix du mode de transport - aux objectifs et moyens relatifs à la conception et à l'organisation du réseau routier des communes et des cantons. |
| 25.11.2009 | 42 | Demande audition | Articles 160A et 160B de la Constitution genevoise sur la liberté du choix du mode de transport ainsi que la conception et l'organisation du réseau routier | ASTAG - Association suisse des transports routiers M. Michel Mooijman, président et M. Olivier Ballissat, secrétaire 98, rue de Saint-Jean Case postale 5278, 1211 Genève 11 | 2 | Demande d'audition pour exposer les motifs en vue du maintien des articles actuels relatifs : - à la garantie de la liberté individuelle du choix du mode de transport - aux objectifs et moyens relatifs à la conception et à l'organisation du réseau routier des communes et des cantons. |
| 20.11.2009 | 41 | Demande audition | Articles 160A et 160B de la Constitution genevoise sur la liberté du choix du mode de transport ainsi que la conception et l'organisation du réseau routier | G.T.E. - Groupement Transports et Economie M. Jean Rémy Roulet, président et M. Olivier Ballissat, secrétaire 98, rue de Saint-Jean Case postale 5278, 1211 Genève 11 | 2 | Demande d'audition pour exposer les motifs en vue du maintien des articles actuels relatifs : - à la garantie de la liberté individuelle du choix du mode de transport - aux objectifs et moyens relatifs à la conception et à l'organisation du réseau routier des communes et des cantons. |

SUIVI DES PETITIONS, PROPOSITIONS COLLECTIVES ET DEMANDES D'AUDITIONS
RECUES PAR L'ASSEMBLEE CONSTITUANTE

| Date réception | No | Type | Libellé | Déposants | Nbre signataires | Contenu résumé de la demande |
|----------------|----|------------------------|--|---|------------------|--|
| 18.11.2009 | 40 | Pétition | Pour une Genève solidaire et responsable envers le monde | Fédération genevoise de coopération (regroupant une cinquantaine d'associations actives dans la coopération au développement) M. Olivier Labarthe, président et M. Olivier Berthoud, secrétaire général 6, rue Amat, 1202 Genève | 2 | Neuf thèses et deux propositions d'articles: - sur la coopération au développement et l'action humanitaire; - sur les activités économiques à Genève dans le respect du développement durable. La pétition demande également que soient inscrits dans le préambule certains principes généraux et valeurs (respect envers les générations suivantes, respect de l'autre et équité, ouverture au monde et à la solidarité internationale). |
| 17.11.2009 | 39 | Proposition collective | Pour une non-discrimination des personnes en raison de leur orientation sexuelle et/ou identité de genre | Fédération genevoise des Associations LGBT Mme Catherine Gaillard, coprésidente et M. Philippe Scandolera, coprésident représentant les Associations 360, Dialogai, Lestime, Think Out p.a. Case postale 69, 1211 Genève 21 | 996 | Introduction de dispositions telles : - le principe de non-discrimination des personnes en raison notamment de leur orientation sexuelle et identité de genre, - la mise en place d'un dispositif ou de mesures en vue du respect des dispositions, - l'éducation aux droits humains dans l'enseignement de base et une formation initiale et continue pour les fonctionnaires de l'Etat, - la reconnaissance et la protection des différentes familles, dans l'intérêt des enfants. |
| 13.11.2009 | 38 | Pétition | Diverses propositions concernant les droits populaires et les tâches de l'Etat | Mme Lily-Marie Johnson 8bis, rue de Coutance 1201 Genève | 1 | Proposition de modification des droits populaires pour diminuer le nombre de référendums et initiatives clairement destinés à un échec. Mieux définir dans les tâches de l'Etat les questions de religion (laïcité, enseignement religieux, etc.) |

SUIVI DES PETITIONS, PROPOSITIONS COLLECTIVES ET DEMANDES D'AUDITIONS
RECUES PAR L'ASSEMBLEE CONSTITUANTE

| Date réception | No | Type | Libellé | Déposants | Nbre signataires | Contenu résumé de la demande |
|----------------|----|------------------------|--|--|------------------|---|
| 11.11.2009 | 37 | Proposition collective | Pour des conditions favorables à l'économie sociale et solidaire (ESS) à Genève | Chambre de l'économie sociale et solidaire M. Thierry Pellet, secrétaire général 5, rue du Liotard, 1202 Genève | 717 | Attribution au Canton et aux communes de la mission d'offrir des conditions favorables au développement de l'économie sociale et solidaire (ESS) par : - la mise en place de statuts de sociétés à but non lucratif ou à lucrativité limitée; - une représentation et une reconnaissance de l'ESS dans le dialogue social; - une plus grande ouverture des marchés publics aux entreprises de l'ESS; - la création d'incubateurs et de pépinières d'entreprises sociales et solidaires; - l'intégration de l'entrepreneuriat social dans les cursus de formation supérieure. |
| 11.11.2009 | 36 | Pétition | Prise en compte de certaines propositions et principes dans la Constitution | Mouvement populaire des familles M. Jean Blanchard, secrétaire général, 22, rue Michel-Chauvet Case postale 155, 1211 Genève 17 | 1 | Introduction de dispositions liées aux - droits fondamentaux - éducation - logement - santé - droit à l'information - pauvreté - finances et rôle de l'Etat - fiscalité |
| 11.11.2009 | 35 | Proposition collective | Pour une formation professionnelle pour tous (adressée également au GC et au CE le 20.11.09) | Marche mondiale'09 composée de 13 Associations ou groupements d'Associations M. Jean Blanchard, coordinateur Case postale 417, 1211 Genève 17 | 6'847 | Résoudre les questions des jeunes sortant sans formation du CO en rendant conforme la législation suisse avec la Convention relative aux droits de l'enfant qui prévoit que le droit à l'éducation et à la formation fait partie des droits de l'enfant |
| 11.11.2009 | 34 | Proposition collective | Pour l'interdiction de la prostitution des mineur/e/s dès 16 ans en Suisse (adressée également au GC et au CE le 20.11.09) | Marche mondiale'09 composée de 13 Associations ou groupements d'Associations M. Jean Blanchard, coordinateur, Case postale 417, 1211 Genève 17 | 7'388 | Rendre conforme la législation suisse avec la Convention relative aux droits de l'enfant (art. 32 alinéa 1 et art. 34) et à la convention 182 de l'OIT sur les pires formes de travail des enfants. |

SUIVI DES PETITIONS, PROPOSITIONS COLLECTIVES ET DEMANDES D'AUDITIONS
RECUES PAR L'ASSEMBLEE CONSTITUANTE

| Date réception | No | Type | Libellé | Déposants | Nbre signataires | Contenu résumé de la demande |
|----------------|----|------------------|---|--|--------------------|---|
| 05.11.2009 | 33 | Pétition | Prise en compte de certains principes dans la Constitution | Eglise catholique romaine-Genève Mgr Pierre Farine, évêque auxiliaire et M. Jean Tardieu, président du Conseil pastoral cantonal Vicariat épiscopal 13, rue des Granges, 1204 Genève | 2 | Réflexions sur des thématiques à intégrer dans la Constitution : 1. la dimension spirituelle 2. la séparation des Eglises et communautés religieuses, et de l'Etat 3. la reconnaissance des Eglises et communautés religieuses 4. l'enseignement du fait religieux 5. les édifices religieux |
| 05.11.2009 | 32 | Pétition | Article 2B de la Constitution (place et rôle de la famille) | Commission cantonale de la famille Mme Marie-Françoise de Tassigny, présidente p.a. DES - DGAS 24, av. de Beau-Séjour 1206 Genève | 1 | Nouvelle formulation pour l'article 2B de la Constitution relative au soutien de la famille |
| 02.11.2009 | 31 | Demande audition | Le SIT et la Constitution genevoise : droits syndicaux, égalité et solidarité | SIT - Syndicat interprofessionnel de travailleuses et travailleurs M. Jean-Marc Denervaud, président et Mme Christina Stoll, co-secrétaire générale 16, rue des Chaudronniers Case postale 3287, 1211 Genève 3 | 2 pour 12000 mbres | Remise d'une contribution accompagnant une demande d'audition afin que les travaux de l'Assemblée constituante accordent une place toute particulière aux thèmes et domaines suivants : - monde du travail - politique d'immigration - égalité femmes-hommes - rôle de l'Etat |
| 02.11.2009 | 30 | Demande audition | Majorité civique | FAPPO - Fédération des associations des parents du post-obligatoire de Genève Mme Catherine Baud 39, ch. de Lulasse , 1253 Vandoeuvres | 1 | Présenter la position de la Fédération quant au projet d'accorder la majorité civique à Genève aux jeunes de 16 ans, voire 14 ans. |

SUIVI DES PETITIONS, PROPOSITIONS COLLECTIVES ET DEMANDES D'AUDITIONS
RECUES PAR L'ASSEMBLEE CONSTITUANTE

| Date réception | No | Type | Libellé | Déposants | Nbre signataires | Contenu résumé de la demande |
|----------------|----|------------------------|---|---|------------------|--|
| 26.10.2009 | 29 | Proposition collective | Pour l'intégration et la participation sociale des personnes en situation de handicap | <p>AIPE (Intégration d'enfants avec des besoins spéciaux dans les lieux d'accueil de la Petite Enfance); FONDATION ENSEMBLE (Enfants, adolescents et adultes avec déficience intellectuelle) ; ACTIFS (Formation continue et intégr. prof. de personnes adultes avec capacités intellectuelles limitées) ; ASTURAL - Action pour la jeunesse (Enfants et jeunes rencontrant difficultés psychologiques et sociales) ; FéGAPH (Féd.genevoise des assoc. de personnes handicapées et de leurs proches) regroupant 8 associations dans le domaine du handicap: AGPEDA (déficients auditifs), AGM (malentendants), ARPA (aveugles et malvoyants), Autisme Suisse Romande, Cerebral (infirmité motrice cérébrale), FSA (bien des aveugles), Insieme-Genève (handicap mental), Le Relais (troubles psychiques) p.a. Gisela Chatelanat, 343, rte de Jussy, 1254 Jussy</p> | 1'020 | <p>Inscription dans la Constitution des principes suivants :</p> <ol style="list-style-type: none"> reconnaissance du droit à l'intégration et à la participation sociale des personnes en situation de handicap dans les espaces publics ou privés ouverts à tous dans la reconnaissance mutuelle des spécificités. prise en charge par l'Etat et les communes des mesures créant les conditions favorables à l'exercice de ce droit. |
| 26.10.2009 | 28 | Proposition collective | Proposition d'un article constitutionnel sur la consommation | <p>Fédération romande des consommateurs , section Genève Madame Renée Roulet, présidente, 2, place de la Synagogue, Case postale 5451, 1211 Genève 11</p> | 532 | <p>Demande d'inscription d'un article constitutionnel sur la consommation portant notamment sur l'encouragement et le soutien des moyens d'informer, d'éduquer et de défendre la population en matière de consommation.</p> |

SUIVI DES PETITIONS, PROPOSITIONS COLLECTIVES ET DEMANDES D'AUDITIONS
RECUES PAR L'ASSEMBLEE CONSTITUANTE

| Date réception | No | Type | Libellé | Déposants | Nbre signataires | Contenu résumé de la demande |
|----------------|----|------------------|---|---|------------------|--|
| 24.10.2009 | 27 | Pétition | Sujets de votation à réponses multiples | M. Jean-Jacques Isaac 45K, ch. de Vuillonex 1232 Confignon | 1 | Diviser un sujet soumis à la votation populaire en chapitres distincts qui sont séparément acceptés ou refusés par la majorité. |
| 15.10.2009 | 26 | Pétition | Proposition d'articles constitutionnels en matière d'égalité entre homme et femme | Commission consultative de l'égalité entre homme et femme M. Laurent Moutinot, président Département des institutions 14, rue de l'Hôtel-de-Ville Case postale 3962 1211 Genève 3 | 1 pour 25 mbres | Proposition d'articles constitutionnels ayant trait à l'égalité entre homme et femme, et notamment en matière de : - langage épïcène - droits fondamentaux (égalité, liberté personnelle, parité politique, vie en commun), - tâches de l'Etat (principe de diligence, congé parental, conciliation des vies, enseignement de base, formation des adultes). |
| 16.10.2009 | 25 | Demande audition | Particularités et forme institutionnelle de l'évaluation des politiques publiques | Commission externe d'évaluation des politiques publiques Mme Isabelle Terrier, présidente 82, route des Acacias Case postale 1735 1211 Genève 26 | 1 pour 15 mbres | Présenter les particularités du dispositif d'évaluation des politiques publiques à Genève et évoquer la forme d'institutionnalisation à prévoir dans la nouvelle Constitution. |

**SUIVI DES PETITIONS, PROPOSITIONS COLLECTIVES ET DEMANDES D'AUDITIONS
RECUES PAR L'ASSEMBLEE CONSTITUANTE**

| Date réception | No | Type | Libellé | Déposants | Nbre signataires | Contenu résumé de la demande |
|----------------|----|------------------|--|--|------------------|---|
| 24.10.2009 | 24 | Pétition | Solution d'ordre constitutionnel au problème des déficits publics du canton | M. Louis Dubois , Ing. EPFZ, Conseil d'entreprise 1, rue Marie-Brechbuhl 1202 Genève | 1 | Redéfinir processus et structures de l'Administration de manière indépendante des entités étudiées. Pour ce faire : - créer, sous l'égide de la Cour des comptes un groupe de conseillers en organisation; - placer les équipes d'organisation de l'Administration sous la responsabilité de ce groupe; - placer le personnel de l'audit interne sous la responsabilité de la Cour des comptes; - donner à un tribunal le pouvoir de sanctionner toute obstruction non justifiée aux recommandations de la Cour des comptes. |
| 30.09.2009 | 23 | Demande audition | Questions liées à la laïcité d'une part et à d'autres objets de nature constitutionnelle d'autre part. | Association suisse pour la laïcité M. Yves Scheller, président 18, chemin de la Gouille-Noire 1244 Choulex | 1 | Aborder des questions liées à la laïcité telles que: - la séparation des Eglises et de l'Etat, - la reconnaissance des Eglises et des groupes religieux, - l'enseignement religieux, - les édifices religieux, - l'écusson genevois ainsi que d'autres sujets de nature constitutionnelle tels que le mariage homosexuel, la liberté d'expression, l'initiative sur les minarets, etc. |
| 25.09.2009 | 22 | Pétition | Le français est la langue officielle du canton. L'Etat en promeut l'usage. | Association défense du français M. Daniel Favre, secrétaire général, case postale 68, 1001 Lausanne | 1 | Introduction d'un cadre constitutionnel visant à - suivre l'avancée de l'anglais tendant à devenir langue unique, - combattre les anglicismes dont les équivalents existent en français, - promouvoir nos langues nationales. |

SUIVI DES PETITIONS, PROPOSITIONS COLLECTIVES ET DEMANDES D'AUDITIONS
RECUES PAR L'ASSEMBLEE CONSTITUANTE

| Date réception | No | Type | Libellé | Déposants | Nbre signataires | Contenu résumé de la demande |
|----------------|----|------------------------|---|---|---------------------------|--|
| 24.09.2009 | 21 | Demande audition | Relations entre Etat et communautés religieuses | Communauté israélite de Genève , M. Ron Aufseesser, président Communauté israélite libérale de Genève , M. Jean-Marc Brunschwig, président p.a. CIG, 21, avenue Dumas, 1206 Genève | 2 | Examen de différents sujets tels que - la neutralité religieuse de l'Etat et la nature de ses relations avec les communautés religieuses, - le statut et la protection des minorités religieuses, - le contenu de la liberté de conscience et de croyance. |
| 23.09.2009 | 20 | Pétition | Soutien à la proposition collective du RAAC | UECA (Union des espaces culturels autogérés) Yan Roschi et Albane Schlechten p.a. l'Usine, 4 place des Volontaires, 1204 Genève | 2 | Asseoir les bases d'une politique culturelle à long terme encourageant la diversité des acteurs, activités et structures et la collaboration entre collectivités publiques et acteurs culturels. |
| 22.09.2009 | 19 | Proposition collective | Que la culture soit inscrite dans la future Constitution genevoise | RAAC (Rassemblement des artistes et acteurs culturels) / Forum art, culture et création M. Sandro Rossetti p.a. Fonction:Cinéma, 16, rue du Général-Dufour, case postale 5305 1211 Genève 11 | 1'592 à GE et 103 VD et F | Demande d'inscription de la culture dans différents chapitres de la Constitution: - dispositions générales, - droits fondamentaux, - culture, création artistique et patrimoine culturel, - agglomération / région, - enseignement, formation et transmission, - sécurité et protection sociale. |
| 09.09.2009 | 18 | Pétition | Article 160E "antinucléaire" de la Constitution genevoise | CONTRATOM case postale 65, 1211 Genève 8, Mme Anne-Cécile Reimann, présidente | 1 | Demande du maintien intégral des dispositions de l'art. 160E dans la nouvelle Constitution genevoise. |
| 27.08.2009 | 17 | Pétition | Pour un article constitutionnel sur le règlement amiable des différends | GEMME-SUISSE (Groupement suisse des magistrats pour la médiation et la conciliation, CSMC (Chambre suisse de médiation commerciale) - GPM (Groupe pro-médiation), Association MédiationsS pour adresse M. Jean A. Mirimanoff, secrétaire général de Gemme-Suisse, p.a. CCBL, 7, rue des Chaudronniers, Case postale 3120, 1211 Genève 3 | 4 Assoc ou org. prof. | Proposition d'un article constitutionnel sur le règlement amiable des différends y compris la création d'un Ombudsman pour régler les litiges entre l'Administration cantonale et communale et les citoyens ainsi qu'un Médiateur au sein des Administrations pour régler les disputes. |

SUIVI DES PETITIONS, PROPOSITIONS COLLECTIVES ET DEMANDES D'AUDITIONS
RECUES PAR L'ASSEMBLEE CONSTITUANTE

| Date réception | No | Type | Libellé | Déposants | Nbre signataires | Contenu résumé de la demande |
|----------------|----|------------------------|--|---|--------------------------------|--|
| 25.08.2009 | 16 | Proposition collective | Pour la souveraineté alimentaire ! Un droit et un devoir | Uniterre-Genève , M. Rudi Berli et Mme Valentina Hemmeler Maïga, c/o M. Rudi Berli, 8, rue Lissignol, 1201 Genève | 1207 | Ancrer le principe de la "souveraineté alimentaire" dans la future Constitution genevoise par le biais de différentes dispositions formulées. |
| 13.07.2009 | 15 | Proposition collective | Pour un revenu de base inconditionnel | BIEN - CH - Basic Income Earth Network Switzerland Case postale 58 1293 Bellevue M. Albert Jörimann, président et Mme Bridget Dommen, membre du comité | 1876 | Proposition d'ancrer dans la nouvelle Constitution un revenu de base inconditionnel (formulation rédigée). |
| 24.06.2009 | 14 | Pétition | Proposition d'article constitutionnel sur la Genève internationale | Mandat International 31, ch. William-Rappard 1293 Bellevue M. Sébastien Ziegler, président | 45 | Proposition d'article constitutionnel sur la Genève internationale (formulation rédigée). |
| 15.06.2009 | 13 | Pétition | Pour un véritable partenariat entre l'Etat et les Associations | RAP - Regroupement d'associations privées , soit Appartement de jour, Arcade 84, Aspasia, AFM, CTAS, CCSI, F-Information, L'Orangerie, Lestime, Parole, Rien ne va plus, Solidarité Femmes, SOS Femmes, Viol-Secours, Voie F FARGO - Fédération d'associations privées d'action sociale , soit: Camarada, Compagna, Armée du Salut, Centre LAVI, Bateau Genève, Caritas, Centre social protestant, le Caré, Centre genevois du volontariat, La Main tendue, Pro Filia, Pro Juventute, Pro Senectute, Service social israéliite | 2 collect. au nom de 29 assoc. | Quatre propositions concernant la vie associative et concernant les droits fondamentaux les principes généraux le fonctionnement de l'Etat le partenariat avec les pouvoirs publics. |

SUIVI DES PETITIONS, PROPOSITIONS COLLECTIVES ET DEMANDES D'AUDITIONS
RECUES PAR L'ASSEMBLEE CONSTITUANTE

| Date réception | No | Type | Libellé | Déposants | Nbre signataires | Contenu résumé de la demande |
|----------------|----|------------------------|--|---|------------------------------------|--|
| 15.06.2009 | 12 | Proposition collective | Vivre ensemble, renforcer la cohésion sociale | Centre de contact Suisses-Immigrés 25, route des Acacias, 1227 Les Acacias Camarada, 19, ch. De Villars, 1203 Genève représentant les 14 Assoc. Suivantes: Camarada, CCSI, Collectif de soutien aux sans papiers, Assoc. des Chiliens Résidents à Genève, Appartenances Genève, Caritas Genève, Centre social Protestant-Genève, Elisa-Asile, F-Information, Irminda Galega, Kultura, Ligue suisse des Droits de l'Homme- Genève, Mesemrom, Paidos | 1'072 | Propositions visant à faciliter l'intégration et concernant les droits fondamentaux l'action de l'Etat les droits civiques l'autorisation de séjour (droit supérieur). |
| 08.06.2009 | 11 | Pétition | Introduire la paix dans la Constitution genevoise | Femmes pour la paix , Gerda Ferrari et Heidi Maugué Groupe Quaker de Genève Bridget Dommen avec l'appui technique de Christophe Barbey, juriste p.a. 13, av. du Mervelet, 1209 Genève | 4 | Proposition d'articles concernant le préambule les droits fondamentaux le rôle et les tâches de l'Etat. |
| 08.06.2009 | 10 | Pétition | Propositions concernant la promotion de la paix et des droits fondamentaux dans la nouvelle Constitution genevoise | Pôle de compétence "Paix et droits fondamentaux" , M. Frédéric Durand, p.a. FAGE, Maison des Associations, 15, rue des Savoises, 1205 Genève représentant les associations suivantes: Assoc. Mondiale pour Ecole instrument de paix (EIP), pour la communication pacifique et non- violente, pour l'étude, la promotion et le respect de la non-militarisation et de la démilitarisation (APRED), Bureau international de la Paix (BIP/IPB), Centre de conseils et d'appuis pour les jeunes en matière de droits de l'homme (CODAP), Femmes pour la Paix Genève, Graines de Paix, Groupe pour une Suisse sans armée (GSsA), Groupe Quaker de Genève | 9 assoc. pour 3'700 mb | Proposition d'articles concernant le préambule les droits fondamentaux le rôle et les tâches de l'Etat. |

SUIVI DES PETITIONS, PROPOSITIONS COLLECTIVES ET DEMANDES D'AUDITIONS
RECUES PAR L'ASSEMBLEE CONSTITUANTE

| Date réception | No | Type | Libellé | Déposants | Nbre signataires | Contenu résumé de la demande |
|----------------|----|------------------------|---|---|------------------|---|
| 04.06.2009 | 9 | Pétition | Pas de libellé spécifique | Me Alain Marti , avocat , 3, rue Michel-Chauvet 1208 Genève | 1 | Deux objets : 1. Pas de catalogue des droits des citoyens mais un renvoi explicite aux textes fondamentaux Decl. DH ONU, CEDH, Conv. ONU Droits enfant 2. Modification de l'élection des juges. |
| 29.05.2009 | 8 | Demande audition | Ancrer le principe de la "souveraineté alimentaire" dans la future Constitution genevoise | Uniterre-Genève, M. Rudi Berli et Mme Valentina Hemmeler Maïga , c/o M. Rudi Berli, 8, rue Lissignol, 1201 Genève | 2 | Demande d'audition afin de "présenter le concept de souveraineté alimentaire (définition de Via Campesina annexée) et de discuter des options possibles pour l'intégrer dans le futur texte constitutionnel". |
| 25.05.2009 | 7 | Proposition collective | Droits syndicaux à l'Assemblée constituante | Les Socialistes Parti socialiste genevois M. René Longet , président, 15, rue des Voisins, 1205 Genève | 572 | Inscription dans la Constitution du respect des libertés et des droits syndicaux. |

**SUIVI DES PETITIONS, PROPOSITIONS COLLECTIVES ET DEMANDES D'AUDITIONS
RECUES PAR L'ASSEMBLEE CONSTITUANTE**

| Date réception | No | Type | Libellé | Déposants | Nbre signataires | Contenu résumé de la demande |
|--------------------------|----|------------------|--|--|------------------|---|
| 13.05.2009 | 6 | Pétition | Laïcité et relation Etat-Eglises et communautés religieuses | Eglise protestante de Genève M. Pierre-Alain Vuagniaux, membre du Conseil du Consistoire, 2, rue du Cloître, Case postale 3078, 1211 Genève 3 | 16 | Demande d'audition (copie à M. Gardiol, Cot1) sur 5 thèses: 1. la dimension spirituelle 2. séparation des Eglises et communautés religieuses et de l'Etat 3. reconnaissances des Eglises et communautés religieuses 4. enseignement religieux 5. édifices religieux . |
| 04.05.2009 07.07.2009 | 5 | Demande audition | Dispositions concernant le sport dans la nouvelle Constitution | Association genevoise des sports M. Roger Servettaz, président, 1200 Genève | 1 | Demande d'audition sur les questions du sport dans la Constitution (rôle de l'Etat, compétences, commission cantonale, encouragement, vie associative et soutien au bénévolat). |
| 02.05.2009 04.11.2009 | 4 | Demande audition | Dispositions concernant la prise en compte de problématiques liées aux aînés dans la nouvelle Constitution | Commission consultative des Aînés M. Etienne Membrez, président p.a. 13, ch. des Epines 1222 Vérenaz représentant les associations suivantes: Pro Senectute, GINA, UNI3, Conseil des Anciens de Genève, RAG, Plate-forme des Associations d'Aînés, ABA, AMPIA | 10 | Demande d'audition pour présenter différentes propositions de principes ou d'articles constitutionnels concernant: 1. la cohabitation intergénérationnelle 2. la politique de la santé 3. la vie associative et le bénévolat 4. les structures pour une politique globale des Aînés |

SUIVI DES PETITIONS, PROPOSITIONS COLLECTIVES ET DEMANDES D'AUDITIONS
RECUES PAR L'ASSEMBLEE CONSTITUANTE

| Date réception | No | Type | Libellé | Déposants | Nbre signataires | Contenu résumé de la demande |
|----------------|----|------------------------|---|--|------------------|--|
| 30.04.2009 | 3 | Demande audition | Culture religieuse et humaniste à l'école laïque | Groupe citoyen "Culture religieuse et humaniste à l'école laïque" M. Patrick Schmied, président, 7, ch. de la Rochefoucauld , 1290 Versoix M. Henri Nerfin, coordinateur, Valeurs et Projets, 4bis ch. des Hirondelles, 1226 Thônex | 2 | Demande d'audition "La réflexion sur une nouvelle approche de la laïcité (et en particulier de la laïcité de l'école) des philosophes Paul Ricoeur et Régis Debray doit certainement être prise en compte dans la situation genevoise". |
| 26.03.2009 | 2 | Proposition collective | Parité hommes-femmes - pas de libellé spécifique | Femmes pour la parité p.a. Collectif 14 juin, 6, rue des Terreaux-de-Temple, 1201 Genève | 642 | Inscrire le principe de la parité hommes /femmes dans la Constitution genevoise. |
| 20.11.2008 | 1 | Proposition collective | Pour une Constitution garantissant les droits sociaux, appel à la Constituante pour le maintien et le renforcement des prestations sociales | AVIVO 25, rue du Vieux-Billard, case postale 155, 1211 Genève 8 | 1'738 | Projet d'article constitutionnel 10b sur les droits sociaux (formulation rédigée). |

PROCES-VERBAL

Assemblée constituante

Commission 1
Principes généraux et droits fondamentaux
Séance No. 30 – jeudi 28 janvier 2010
Salle communale de Plan-les-Ouates
Audition publique
20h00 à 22h00

- Présidence :** M. GARDIOL Maurice, socialiste pluraliste
Présent-e-s : M. AMAUDRUZ Michel, UDC
M. DE DARDEL Nils, SolidaritéS
M. DUFRESNE Alexandre, Les Verts et Associatifs
M. EGGLY Jacques-Simon, Libéraux & Indépendants
M. GROBET Christian, AVIVO
M. HOTTELIER Michel, Libéraux & Indépendants
M. LADOR Yves, Associations de Genève
M. MAURICE Antoine, Radical Ouverture
M. MIZRAHI Cyril, socialiste pluraliste
Mme MÜLLER Corinne, Les Verts et Associatifs
M. PARDO Soli, UDC
M. ROCH Philippe, PDC
M. WEBER Jacques, Libéraux & Indépendants
M. ZIMMERMANN Tristan, socialiste pluraliste
- Excusé-e-s :** M. De SAUSSURE Christian, G[e] avance
M. EGGLY Jacques-Simon, Libéraux & Indépendants

Procès-verbalistes : Mmes Alexandra Karam / Eliane Monnin

Audition des associations

Accueil par un membre du Conseil administratif de Plan-les-Ouates

- Introduction par M. Maurice Gardiol, président de la commission 1
- Audition des invités, par les trois commissions, sur les thèmes suivants :
 - - **Quels sont les besoins en matière de reconnaissance du travail entrepris par les associations et le type de soutien attendu des pouvoirs publics ?**
 - **Comment convient-il de prévoir les relations, les contrats ou les mandats entre le canton, les communes et les associations, en particulier en cas de subventionnement ?**
 - **De quelles façons les associations désirent-elles interpeller l'Etat, être consultées ou associées sur des questions de politique générale en lien avec leurs activités ?**
 -
- Débat avec le public et synthèse
- Clôture conviviale autour d'une verrée pour poursuivre la discussion

Préambule

M. GARDIOL souhaite la bienvenue à M. Durand, maire de Plan-les-Ouates, à M. Seydoux, Conseiller administratif ainsi qu'à Mme Arnold, conseillère administrative, qui ne pourra malheureusement par rester car elle a une séance de commission. Il les remercie pour leur accueil à Plan-les-Ouates. L'audition de ce soir a pour thème la relation entre l'Etat et le monde associatif dans le cadre des travaux de la Constituante et plus particulièrement de trois commissions thématiques, celle qui est chargée des dispositions générales et des droits fondamentaux, celle qui s'occupe des tâches de l'Etat et des finances et celle qui traite de l'organisation territoriale et des relations extérieures. On voit donc que la thématique de la relation avec les associations et l'Etat intéresse largement l'Assemblée constituante. M. Genecand, président de la commission 5, et lui-même, président de la commission 1, animeront la première partie de la soirée.

1) Accueil par M. Durand, membre du Conseil administratif de Plan-les-Ouates

M. Durand, maire de Plan-les-Ouates, accueille avec un grand plaisir, au nom des autorités de Plan-les-Ouates, les constituants et les invités dans cette salle communale récemment rénovée. Inutile de rappeler que cette salle communale comme il en existe dans pratiquement toutes les communes est un creuset du monde associatif. En ce qui concerne le thème de ce soir, il souligne qu'en particulier dans les domaines qui font partie des compétences propres des communes – il pense aux sports et à la culture –, les relations entre une commune et le monde associatif sont intenses, puisque bon nombre des « prestations » délivrées à la population dans ce registre sont faites par les associations qui bénéficient, en contrepartie, du soutien de l'autorité communale. Bien sûr, ces relations entre monde associatif et monde politique au niveau communal ne sont pas toujours simples, mais elles sont en général riches d'échanges et permettent à la commune et, parfois, au monde associatif d'aborder des problématiques d'une manière un peu différente. Il souhaite un excellent débat aux participants.

2) Introduction de M. Maurice Gardiol, président de la commission 1

*Monsieur le Maire, Monsieur le Conseiller administratif,
Chers et chères collègues de l'Assemblée constituante,
Mesdames, Messieurs représentant ce soir le monde associatif à cette audition publique,*

Tout d'abord un grand merci à la Commune de Plan-les-Ouates qui nous accueille dans cette magnifique salle qui vient d'être rénovée. Habitant Plan-les-Ouates depuis bientôt 40 ans, j'ai pu assister aux diverses péripéties qui ont marqué le développement d'une commune qui va bientôt accéder au statut de Ville. J'ai pu apprécier l'engagement de ses habitants dans diverses associations: parents d'élève, défense de l'environnement, parrainage d'un village roumain, paroisses, clubs sportifs, école de musique pour n'en citer que quelques-unes des associations dans lesquelles j'ai été actif ou dont mes enfants ont pu bénéficier un jour ou l'autre au niveau local.

De tout temps et en tous lieux, les associations jouent un rôle primordial dans le développement et l'organisation d'une société. Elles ne sont pas seulement complémentaires à l'action de l'Etat: historiquement elles ont souvent précédé l'engagement de l'Etat dans des domaines aussi importants que la formation, la santé, la culture, le sport et la coopération. Aujourd'hui encore c'est grâce à elles que des personnes de tous âges trouvent des lieux facilitant leur intégration, stimulant leur développement et leur créativité, soutenant leur solidarité, et permettant leur accompagnement par des activités diverses dans les différents moments de la vie.

Le Répertoire des entreprises genevoises enregistre 1813 structures associatives sur le Canton de Genève. Cet inventaire n'est probablement pas exhaustif, mais il montre bien l'importance pour Genève de cette base active que sont les associations à but non lucratif avec leur personnel salarié et bénévoles, ainsi que les milliers de personnes qui participent aux activités qu'elles proposent.

Il est donc bien normal que la Constituante s'intéresse à la question et se demande s'il ne serait pas judicieux d'inscrire dans notre prochaine Constitution la reconnaissance du travail qu'accomplissent ces diverses associations, subventionnées ou non, au service de la collectivité. Le Conseil économique et social avait déjà élaboré toute une réflexion et émis des propositions à ce sujet il y a une dizaine d'années. A nous maintenant de réfléchir sur la manière dont les collaborations existantes ou à développer entre association et Etat, Canton et Communes, pourraient être précisées dans un texte constitutionnel.

C'est dans le but de pouvoir mieux comprendre la réalité actuelle, d'entendre plus précisément les attentes, les besoins et les propositions qui peuvent nous être faites que 3 Commissions de la Constituante ont décidé de procéder à cette audition publique. Plusieurs associations nous ont déjà fait parvenir des pétitions ou des propositions collectives en lien avec leur champ d'activité spécifique. Ces documents sont étudiés avec attention au sein de nos diverses commissions, mais ce soir nous nous intéresserons plus particulièrement aux questions transversales qui peuvent concerner l'ensemble des associations représentées.

Nous avons donc choisi de convier autour de la table d'audition 6 fédérations ou regroupements d'associations actives dans notre canton. Ces 6 entités représentent près de 250 associations. Il leur revenait de désigner les personnes qui les représenteraient. Force est de constater que ce n'était pas le bon moyen pour parvenir à la parité autour de cette table ! Ceci étant dit, l'essentiel est que les divers intervenants puissent, pendant la première partie de cette soirée répondre aux questions qui leur ont été adressées et qui sont mentionnées sur la page que vous avez reçue à l'entrée de cette salle.

Dans la deuxième partie de la soirée, le débat sera ouvert avec l'ensemble du public et vous pourrez à ce moment apporter vos éclairages, vos témoignages ou vos suggestions pour nourrir la suite de notre réflexion.

Je vous propose maintenant de passer à notre audition. Chaque personne autour de la table aura 5 minutes pour s'exprimer, après quoi elles répondront aux questions des membres de l'Assemblée constituante.

3) Audition des invités, par les trois commissions, sur les thèmes suivants :

- Quels sont les besoins en matière de reconnaissance du travail entrepris par les associations et le type de soutien attendu des pouvoirs publics ?
- Comment convient-il de prévoir les relations, les contrats ou les mandats entre le canton, les communes et les associations, en particulier en cas de subventionnement ?
- De quelles façons les associations désirent-elles interpeller l'Etat, être consultées ou associées sur des questions de politique générale en lien avec leurs activités ?

Exposé de M. Bolle, représentant de la FARGO et du RAP, directeur du Centre social protestant

M. Bolle relève que M. Gardiol vient de citer le chiffre de 1'800 associations répertoriées ; en préparant cette audition, les différentes fédérations en ont répertorié environ 2'800.

C'est dire que le tissu associatif est extrêmement riche et qu'il est indispensable que dans leur exercice de refondation de la Constitution, les constituants puissent s'arrêter sur cette thématique et ancrer un certain nombre de principes. Pour répondre à la première question posée ce soir, celle de la reconnaissance, la relation qui se noue entre l'Etat et une partie des associations se fonde sur un « contrat de prestations ». Or, cette forme ne convient absolument pas. Cela n'étonnera probablement pas un certain nombre de constituants puisqu'il s'agit d'un sujet qui mobilise les associations selon lesquelles la notion de partenariat est mieux à même de représenter ce que doit être la relation entre l'Etat et les associations. La philosophie sous-jacente à la notion de partenariat est importante : la relation doit être souple, basée sur la confiance, ce qui ne signifie pas qu'aucun indicateur n'est posé, pour ceux qui se feraient du souci en matière de contrôle des associations dans la mesure où elles offrent des prestations. Aujourd'hui, on constate une tendance à définir à l'excès les relations entre ces associations et l'Etat, ce qui n'est pas sans poser de problème aux militants ou bénévoles engagés dans le monde associatif. Les constituants peuvent imaginer comme les choses sont compliquées quand il s'agit de respecter un contrat de prestations qui cadre de manière extrêmement professionnelle les relations entre l'Etat et les associations et qui les cadre à tel point que cela devient de la « technocratie ».

Il faut relever un deuxième point important. Le monde associatif dispose d'un niveau d'expertise élevé. Dans le social par exemple, les associations se sont souvent créées en partant d'une préoccupation d'usagers, qui ont décidé de se mobiliser puis, à un moment donné, ont demandé à l'Etat d'entrer dans un partenariat – ce terme existait en matière de relations avec l'Etat il y a encore quelque temps et M. Bolle en veut pour preuve un « contrat de partenariat », qu'il a sous les yeux, signé entre le RAP et l'Etat. Le monde associatif a donc proposé à l'Etat de clarifier les relations qu'ils entretenaient et de définir les prestations nécessaires aux usagers. Il existe donc un professionnalisme important, mais les ressources ne sont pas toujours mobilisées de la bonne manière. Il cite comme exemple un sujet polémique mais révélateur du manque de consultation. A aucun moment le Conseil d'Etat n'a contacté l'association Mesemrom, qui est en relation avec les Roms, sur la thématique des enfants roms ou de la mendicité. Il arrive cependant parfois que les associations soient consultées, mais sur initiative personnelle des Conseillers d'Etat. Ainsi, M. Longchamp a intégré un certain nombre d'associations pour l'élaboration de deux projets de loi déposés au Grand Conseil. Il faut consulter les associations et prendre en compte leur niveau d'expertise important.

Enfin, M. Bolle insistera sur la question de la démocratie participative. Dans le monde associatif, il y a des assemblées générales, des bénévoles sont engagés. C'est donc un lieu de mobilisation importante. Mais il est parfois décourageant de voir qu'une pression importante est exercée sur les structures associatives qui risque de brider leur créativité. La FARGO et le RAP souhaitent donc aujourd'hui voir inscrit dans la Constitution des principes qui permettent à ces associations de continuer à être créatives et à répondre aux préoccupations des usagers qu'elles représentent.

Exposé de M. Sublet, président de la Plate-forme des associations d'aînés de Genève

cf. documents en annexe.

Exposé de M. Labarthe, président de la fédération genevoise de coopération

cf. document en annexe

Exposé de M. Servettaz, président de l'Association genevoise des sports

M. Servettaz remercie les constituants de recevoir les associations pour qu'elles puissent faire part de leurs préoccupations. Son intervention reprendra certains points traités par les intervenants précédents, ce qui prouve que les problèmes se recoupent dans les différents domaines, qu'il s'agisse de social, de sport et peut-être même de culture. Tout d'abord, l'Association genevoise des sports souhaite une reconnaissance du rôle et de l'importance des activités des associations. Les associations font un énorme travail. Elle souhaite ainsi que l'Etat et les communes, dans leurs relations avec les associations sportives, favorisent ces dernières dans leurs objectifs d'éducation, de respect, de prévention et d'intégration sociale. Aujourd'hui, plus de 50% des jeunes ont des activités parascolaires, dont plus des trois quarts sont des activités sportives. Le sport joue un rôle fondamental en matière d'éducation, de santé ou d'intégration sociale et ne peut plus être considéré comme un simple loisir mais comme un maillon de l'éducation, au sens le plus large, de la jeunesse.

M. Servettaz relève ensuite que le sport vit du bénévolat. Un nombre extraordinaire de gens passionnés s'investissent. Il faut donc que l'Etat et les communes valorisent, encouragent et soutiennent le bénévolat ponctuel (manifestations) ou récurrent (activités dans les associations). Par ailleurs, les associations sportives souhaitent une équité entre les partenaires. L'Etat et les communes possèdent la logistique et les finances. Les associations sportives possèdent la connaissance de la pratique du sport et les ressources humaines. Elles souhaitent des contrats de partenariat dans le cadre desquels leur autonomie est respectée afin de ne pas peser sur leur créativité. De plus, elles souhaitent que la commission cantonale des sports, qui existe déjà, soit dynamisée et peut-être dotée de moyens financiers.

En ce qui concerne la communication, les associations sportives souhaitent avoir un interlocuteur unique au niveau de l'Etat. Jusqu'à la législature précédente, trois départements étaient compétents. Désormais, tout est réuni en un seul département, mais peut-être une disposition constitutionnelle pourrait-elle préciser qu'il existe un service cantonal du sport, afin qu'il y ait un interlocuteur unique. Enfin, sur la procédure de consultation, les problèmes ont été évoqués par les intervenants précédents. Combien de fois on construit des installations sportives qui ne correspondent pas aux normes... Des personnes sont disponibles, elles ont l'expertise, il serait donc judicieux de les consulter avant d'investir.

Exposé de M. Ziegler, membre du comité de la Coordination transports et déplacements

M. Ziegler relève que beaucoup de choses ont déjà été dites. Il a néanmoins certains éléments de réponse à donner qui concernent en particulier la situation de la Coordination transports et déplacements. Il lui faut d'abord signaler trois spécificités de la Coordination. La première concerne la disparité des associations représentées. Il y a d'abord les sections cantonales de grandes ONG environnementales qui existent à l'échelon national : l'ATE, le WWF, Equiterre. Il y a ensuite des associations plus locales qui défendent les intérêts spécifiques des usagers de la mobilité douce ou des transports publics : les cyclistes, les piétons, la Communauté d'intérêt des transports publics. Il s'agit dans ce cas de la défense d'intérêts particuliers mais aussi de la défense d'un des piliers de la politique de la mobilité. Il rappelle que cette politique repose sur trois piliers : le transport individuel motorisé, la mobilité douce et les transports publics.

La Coordination défend les intérêts des usagers de ces deux derniers piliers. Elle est, du reste, issue du comité d'initiative « Pour des transports publics efficaces » qui, après l'aboutissement cette initiative, a continué le travail de réflexion et d'intervention auprès des autorités. La deuxième caractéristique, qui découle de la disparité de ses membres, réside dans le fait que la Coordination ne fédère pas l'ensemble des activités des associations membres, mais seulement les activités relatives à l'intervention dans la politique de la mobilité, des transports ou de l'aménagement du territoire avec les grandes infrastructures de transport. Une grande partie des associations membres participent à d'autres coordinations – Coordination énergie, Coordination paysage – ou à d'autres structures ou interviennent directement dans les débats. La troisième caractéristique, c'est que le principal terrain d'intervention de la Coordination est la défense d'un intérêt général, d'intérêts abstraits : celui du paysage, de la qualité de l'environnement, de la diversité de l'offre de transports. Ces intérêts doivent trouver une médiation à travers une association : la nature ne peut pas intervenir elle-même dans une procédure. Ou encore, la capacité de se déplacer dans tout le canton même si on n'a pas de voiture ne sera pas défendue par chaque particulier individuellement, mais sera amené dans le débat public par le biais d'un regroupement d'intérêts.

A partir de ces trois spécificités, M. Ziegler répondra à la première et à la dernière question posée par la Constituante. Il ne traitera pas la deuxième question parce que la Coordination n'a pas d'activité de prestation, elle n'est pas subventionnée à ce niveau, donc la question du contrat de prestations ne se pose pas dans son domaine d'activité. Sur la reconnaissance, il donnera trois éléments de réponse, du plus général au plus particulier. Premièrement, la prise en compte de la qualité du travail fourni par les associations est évidemment nécessaire, pour que la construction au quotidien d'une société démocratique ait du sens. Cette reconnaissance dans un article constitutionnel est indispensable, elle traduirait la réalité qui s'est développée ces dernières années, les nouvelles formes de démocratie participative qui sont actuellement à l'œuvre. Deuxièmement, la défense de l'intérêt général, de biens communs ou collectifs qui ne peuvent se défendre par eux-mêmes mérite certainement une reconnaissance institutionnelle. Celle-ci existe au niveau fédéral à travers le droit de recours d'intérêt général approuvé en 2009 par le peuple suisse. Les associations porteuses du droit de recours d'intérêt général peuvent intervenir sans avoir à justifier qu'elles défendent un intérêt personnel. Elles défendent un intérêt général et à ce titre ont le droit d'intervenir devant les juridictions administratives. Au niveau cantonal, un mécanisme du même type aurait aussi du sens, d'abord parce que les associations qui n'ont pas une envergure nationale ne sont pas reconnues dans la liste fédérale des associations porteuses du droit de recours d'intérêt général et ensuite parce que certaines procédures cantonales ne relèvent pas des législations fédérales de protection de l'environnement ou d'aménagement du territoire dans lesquelles ce droit de recours est défini. Troisièmement, pour les équipes en place dans les comités, pour les personnes qui s'engagent à titre bénévole, une reconnaissance par la validation des acquis aurait également du sens. En effet, leur travail est de qualité, elles entrent en relation avec les autorités, ce qui mérite une reconnaissance.

M. Ziegler en vient au soutien. Les associations actives pour la défense de l'intérêt général ont vocation à obtenir un soutien pour l'intérêt général. Ceci dit, elles souhaitent aussi rester indépendantes et autonomes. Il faudrait donc que la Constituante réfléchisse à la pondération à trouver.

Pour ce qui est de la participation et de la consultation, M. Ziegler indique que la Coordination participe à un certain nombre de structures. Il faudra que cela soit maintenu et le meilleur moyen pour ce faire, c'est de valider ces structures consultatives à travers une disposition constitutionnelle, de les étendre dans la mesure du possible. Il faudra maintenir les jetons de présence, qui sont nécessaires aux bénévoles actifs dans ces structures.

Enfin, une interface entre associations et Etat est nécessaire, comme l'a évoqué M. Servettaz. D'une part, l'Etat ne connaît pas toujours les associations et n'a pas nécessairement les données pour s'adresser aux personnes compétentes. D'autre part, les associations ont un intérêt à pouvoir s'adresser à un seul interlocuteur. Un guichet unique, un chargé des relations avec les associations serait une bonne innovation.

Exposé de M. Mathey-Doret, président du Groupement des associations genevoises de jeunesse

M David Mathey-Doret remercie l'Assemblée constituante d'avoir convoqué cette audition. Il se réjouit de ce premier grand rendez-vous avec les associations et espère que d'autres rencontres seront organisées d'ici au vote du peuple en 2012. Beaucoup d'éléments ont déjà été amenés ce soir sur la réalité de la vie des associations et leur relation avec l'Etat. Il relève d'ailleurs la richesse du tissu associatif à Genève, plus forte que dans tout autre canton, ce qui représente un apport considérable en termes de liens et de construction de la société. Il souligne ensuite la nécessité de reconnaître l'apport des associations de jeunesse à l'ensemble de ce que le département de l'instruction publique met en place dans le secteur de la jeunesse. Le DIP ne peut pas tout faire et les associations de jeunesse sont là pour favoriser certaines choses qu'il met en place, les compléter ou en apporter de nouvelles. Il pense en particulier à la socialisation, la formation et la prévention. Quand des jeunes s'engagent au sein d'associations, quand ils donnent de leur temps pour faire du bénévolat, on ne les retrouve pas en train de faire un botellon ou de se soumettre à certaines addictions. Il est donc indispensable de reconnaître que le travail associatif offre la possibilité aux jeunes de se prendre en main, de s'investir dans une activité qui les motive et qu'il permet de les accompagner dans leur chemin de vie et de leur construire un avenir, en contribuant à leur formation. Il rappelle ensuite qu'à Genève, les associations actives dans différents domaines ont une importante responsabilité dans la mise en œuvre des droits fondamentaux. De nombreuses associations permettent d'accéder au loisir, qui est un droit fondamental. D'autres favorisent l'éducation. Et quand le département de l'instruction publique n'arrive pas à atteindre certaines populations, à régler certains problèmes, les associations garantissent que toute une série de populations précises aient accès à la vie culturelle. Enfin, la richesse de la vie associative permet de garantir la liberté d'expression au plus grand nombre et la liberté de réunion. On a tendance à oublier cette contribution aux valeurs communes qui fondent la société.

En ce qui concerne le bénévolat, il est frappant de voir que tous les intervenants en ont souligné l'importance et demandent qu'il soit soutenu et reconnu par le canton et les communes. Plusieurs chiffres ont été déjà cités, mais M. Mathey-Doret en donnera un autre. A Genève, environ 29% de la population a un engagement bénévole, que ce soit dans le secteur formel ou dans le secteur informel. Ailleurs en Suisse, ce chiffre est d'environ 42%. Il ne pense pas que la population genevoise est particulièrement réticente à s'engager bénévolement, mais qu'il manque une politique de promotion et de reconnaissance du bénévolat. A ce propos, le travail de l'Assemblée constituante pourrait être profitable.

M. Mathey-Doret insiste ensuite sur un principe auquel le groupement des associations genevoises de jeunesse tient beaucoup et qui devrait définir la relation entre les associations et l'Etat. Ce principe tient en deux mots : équilibre et réciprocité. La notion d'équilibre rejoint les propos entendus ce soir sur le partenariat, la collaboration et le besoin de sortir de la notion de prestation. Il souligne que les associations ont mis en place des activités pour répondre à des besoins qu'elles ont remarqués et non pas pour répondre à un appel d'offres de l'Etat. C'est pourquoi elles souhaitent sortir du concept de prestation. Il terminera son intervention en abordant le problème de la transparence.

Le principe même de la bonne gouvernance au sein des associations repose sur la transparence de leurs activités et de leurs finances, tant à l'égard de leurs membres que vis-à-vis de leurs bailleurs de fonds et notamment de l'Etat quand elles sont subventionnées. Or, dans la relation formelle établie entre les associations et l'Etat, cette transparence ne va que dans un sens : des associations vers l'Etat. Si on souhaite vraiment soutenir la vie associative, reconnaître son importance et établir un partenariat, la notion de réciprocité dans la transparence est particulièrement importante à relever.

Question

Mme SAUDAN demande à M. Ziegler, qui a évoqué la question des jetons de présence, de préciser sa pensée. Elle souhaite aussi des éclaircissements sur les procédures de consultation qu'il a mentionnées dans la fin de son exposé. Elle précise qu'elle est d'accord de se calquer sur la disposition de la Constitution fédérale parce que celle de la Constitution genevoise ne veut pas dire grand-chose, de son point de vue.

Réponse

Pour répondre à la première question, M. Ziegler indique qu'actuellement, les commissions consultatives auxquelles participent les associations fonctionnent comme commissions officielles et connaissent donc le système des jetons de présence. Comme ces entités se réunissent pendant les heures de travail, il serait difficile de trouver des membres d'associations qui puissent y siéger régulièrement sans recevoir l'indemnité représentée par le jeton de présence. Il est donc important de maintenir ce système. En ce qui concerne les procédures de consultation, elles doivent être développées sur le plan cantonal. Cependant, ces procédures existent déjà dans le domaine d'intervention de la Coordination transports et déplacements, puisqu'il s'agit essentiellement de procédures d'autorisation sujettes à enquêtes publiques. Le mécanisme fonctionne relativement bien dans ce secteur d'activité. En revanche, une généralisation de la procédure de consultation notamment pour les projets de loi serait la bienvenue.

Question

M. MIZRAHI demande ce qu'entend M. Mathey-Doret lorsqu'il parle du besoin de transparence de l'Etat que ressentent les associations.

Réponse

M. Mathey-Doret souligne que lorsqu'une association entre dans une relation formelle avec l'Etat par le biais d'un contrat, elle se voit imposer des règles précises à respecter, des objectifs à atteindre, notamment en termes d'informations à fournir sur ses comptes – ce qu'elle fait volontiers puisqu'il est légitime que l'Etat lui demande des comptes s'il la subventionne. Mais l'association a aussi besoin de comprendre qui est en face d'elle. Certaines activités sont à la fois de la responsabilité des associations et de l'Etat, par exemple les camps de vacances. Mais les méthodes par lesquelles l'Etat met en place ces camps de vacances, leur financement, etc. ne sont pas transparents. Les associations n'arrivent pas à avoir accès à ce type d'informations. Cela complique leur tâche pour savoir quelle offre elles doivent donner, par exemple si cette offre doit répondre aux besoins de toute la population genevoise ou si elle touchera qu'un secteur de la population. Une transparence de la part de l'Etat permettrait d'offrir un meilleur service à la population genevoise.

Question

M. VELASCO relève que certains ont évoqué la Loi sur les indemnités et les aides financières (LIAF) et le fait qu'on demande une contreprestation aux subventions données par l'Etat aux associations. Il souhaite savoir en quoi les intervenants ne sont pas d'accord avec cette disposition adoptée par le Grand Conseil et qui risque peut-être d'être invalidée par la Constitution. Il demande ce qu'ils reprochent à cette pratique qui fonctionne depuis deux ou trois ans.

Réponse

Selon M. Bolle, les critiques des associations envers cette loi se fondent essentiellement sur l'énergie nécessaire au monde associatif pour répondre aux exigences posées. Quand sa taille critique le lui permet, une association mettra les moyens nécessaires pour répondre à ces exigences. Cependant les petites associations déploient quantité d'efforts pour pouvoir remplir ces exigences. Comment consacrer un temps considérable pour répondre à ces exigences, élaborer des tableaux de bord, rencontrer les fonctionnaires de différents départements, justifier le travail qui est fait, tout en se préoccupant des usagers qui fréquentent ces associations ? Les états-majors des départements ont passé un temps considérable pour suivre l'élaboration des contrats de prestations en lien avec la LIAF et les députés y ont aussi passé un temps certain. Aujourd'hui, le monde associatif pense qu'il faut remettre la LIAF à plat et rentrer dans un véritable dialogue pour qu'il puisse faire entendre les points qui lui posent problème. Ceci dit, il est normal qu'il y ait un contrôle si l'Etat délègue un certain nombre de prestations au monde associatif. La question de la transparence a aussi été évoquée et la FARGO et le RAP défendent la position du Groupement des associations genevoises de jeunesse. On est parti d'une situation où un certain flou régnait sur les relations entre l'Etat et les associations, mais aujourd'hui, par un effet de balancier, on est arrivé à l'autre extrême. Il faut assouplir les contraintes imposées par la LIAF.

Question

M. ÖZDEN demande si M. Sublet, qui suggère une structure de partenariat entre les associations et l'Etat, a un modèle à proposer.

Réponse

Pour M. Sublet, il y a autant de contrats de partenariats que de modèles différents. Il est difficile d'avoir un cadre particulier. Il a relevé cette notion de partenariat entre l'Etat et les associations d'aînés, parce qu'il y a ici un besoin qui va se faire sentir dans notre société et qui va susciter un énorme problème. Pour pouvoir l'aborder, il faut un dialogue et pas mal de réunions ensemble. La formule d'un partenariat n'est pas définie, mais il faut une représentation de l'Etat, la présence des communes et celle des aînés, sous une forme représentative de la société civile. On pourrait imaginer un partenariat inspiré de ce qui se fait dans huit cantons où des structures officielles ont été organisées entre l'Etat et les fédérations d'aînés. Des commissions consultatives y ont été créées auxquelles participent les ministres de l'Etat et des représentants des aînés.

Question

M. PARDO adresse sa question aux trois personnes qui ont prononcé les mots de démocratie participative, qui le font toujours un peu frémir. En effet, c'est un terme à la mode qui a été inventé dans des pays où les pouvoirs exécutifs sont forts et où l'on prend comme alibi les associations, choisies d'ailleurs avec grande attention, que l'on interroge sur tel ou tel sujet.

M. Pardo rappelle que la Suisse connaît la démocratie directe, c'est le peuple qui se prononce. Il semble donc, à première vue, que la démocratie participative est l'ennemie de la démocratie directe telle que la Suisse la connaît. L'exemple genevois qui lui vient toujours à l'esprit, c'est le parking de la Place Neuve. Pendant des années, des palabres entre associations de commerçants, d'habitants, etc., ont eu lieu et ont débouché sur un accord que le peuple a rejeté par référendum. Les intervenants souhaitent-ils une telle démocratie participative, c'est-à-dire des palabres entre associations qui débouchent sur un résultat rejeté par le peuple au bout du processus démocratique que Genève connaît ?

Réponse

M. Ziegler relève qu'effectivement, chacun peut mettre un contenu au terme de démocratie participative et penser être compris de l'autre alors que celui-ci en a une autre image. Ceci dit, un élément est clair. Les sociétés démocratiques qui ont vécu l'expérience institutionnelle démocratique ont également développé toute une médiation entre le citoyen et les décisions étatiques qui passe à travers des regroupements, des organisations, des associations et d'autres structures qui brassent les idées, les font évoluer, les portent dans le débat public et participent à l'enrichissement des décisions politiques. La décision par les instances qui ont été désignées reste le mécanisme final de la démocratie, mais il existe tout un travail de préparation de cette décision, qui donne une plus-value à la décision parce qu'elle sera plus efficace : elle correspondra davantage à la réalité sociale si elle a passé par ce travail de démocratie participative. Le résultat sera meilleur, plus efficace et mieux accepté. A ce titre, l'Etat gagne à encourager ce travail. C'est à cela que les intervenants pensent quand ils utilisent le terme de démocratie participative.

Question

M. MIZRAHI revient sur le mode de subventionnement, un des enjeux fondamentaux de la relation entre l'Etat et les associations. Pour résumer, il lui semble que les associations souhaitent moins de bureaucratie de la part de l'Etat. Il a aussi entendu que les intervenants veulent substituer le terme « contrat de partenariat » au terme « contrat de prestations ». Il demande s'il s'agit d'une autre manière de demander moins de bureaucratie ou s'il s'agit d'une revendication particulière. Les associations contestent-elles l'existence d'un contrat portant sur le financement d'un certain nombre de prestations ? Il souhaite des précisions sur la notion de partenariat. Par ailleurs, il a une question technique et demande si l'Etat s'engage, pendant toute la durée du contrat de prestations, à verser chaque année un certain montant ou si ce montant peut être remis en cause dans la discussion du budget au Grand Conseil.

Réponse

Selon M. Bolle, un distinguo important entre le contrat de prestations et le contrat de partenariat se trouve dans la souplesse de la relation entre l'Etat et les associations. Il a sous les yeux un contrat de partenariat qui parle d'une « relation souple ». Or, cette notion est absente de tous les contrats de prestations qu'il a vus. Pour répondre à la deuxième question, il signale qu'une bonne partie des associations sont soumises à des contrats quadriennaux, ce qui pose un problème délicat. En effet, il est généralement précisé que le montant déterminé dans la subvention la première année reste le même les années suivantes. Or, on demande à certaines associations d'appliquer les échelles salariales de la fonction publique qui prévoient des indexations salariales et des évolutions. Dès lors, si ces associations respectent ces exigences, elles le font au détriment des prestations. En effet, elles sont obligées de grignoter peu à peu la part dévolue aux prestations. Enfin, ces contrats rendent la créativité difficile.

M. Bolle est président d'une autre association et rencontre régulièrement, à ce titre, la direction générale de la santé. Cette association fonctionne avec des tableaux de bord, un certain nombre d'objectifs. Mais si ces objectifs sont déterminés pour quatre ans, l'espace pour la créativité en matière de prestations offertes est inévitablement réduit parce qu'il faut chaque fois retourner négocier avec les départements pour pouvoir adapter le contenu du contrat de prestations. Les contrats de prestations exigent une mobilisation chronophage.

Questions

M. MOUHANNA relève que M. Pardo a opposé le référendum et la démocratie participative. Or, la démocratie participative permet d'éviter des référendums parce que l'absence de concertation avec le monde associatif est à l'origine de nombreux référendums. Elle offre l'avantage d'une véritable concertation à l'Etat, à la collectivité et aux associations. Il a une deuxième remarque. Les contrats de prestations sont peut-être nécessaires mais les diverses interventions montrent bien que la manière dont ils sont conçus n'est pas satisfaisante. Toutes les associations, petites ou grandes, sont traitées de la même manière, mais certaines ont une logistique qui leur permet de répondre à la masse de travail que cela représente, alors que d'autres n'en ont pas. Il faut que les contrats de prestations soient adaptés, qu'ils ne remettent pas en cause les activités des associations. En définitive, s'ils demandent des charges administratives importantes, il faudra que les subventions en tiennent compte et qu'on accorde à ces associations des moyens pour qu'elles puissent traiter cet ensemble d'éléments qu'on leur impose administrativement.

M. BLÄSI souhaite poser une question à M. Bolle, qui n'est pas en lien avec le sujet de l'audition. Au début de son mandat, il a essayé d'entrer en contact avec l'association Aspasia pour lui demander de l'aider dans sa démarche. Maintenant que le peuple genevois, dans son infinie sagesse, a élu un impresario de cabaret comme député au Grand Conseil, M. Bolle sera peut-être intéressé de voir avec lui pour l'établissement d'une norme constitutionnelle sur le droit à la femme de disposer de son corps et sur la protection des jeunes femmes de l'Est qu'on exploite dans ces lieux.

* * * * *

Partie II - Débat avec le public

M. Gardiol. Je vous propose de passer à la partie débat avec le public. Je passe le micro à M. Schouwey que je remercie d'avoir accepté d'animer ce moment. C'est lui qui mène maintenant les règles du jeu.

M. Schouwey. Merci Monsieur le président. Bonsoir à tous. Premier petit rappel : il s'agit bien d'une audition. Généralement, dans ce genre de salle et de configuration, on a d'un côté les experts, de l'autre côté un public. Ce soir, les experts, c'est vous, et ce sont ceux qui sont plus près de la scène qui ont besoin de vous poser les questions. Il y a un certain nombre de règles du jeu à respecter pour que le débat soit le plus clair possible. On attend de vous des propositions, des témoignages, ce seront peut-être les constituantes et constituants qui vous poseront des questions. Lorsque vous prenez la parole, soyez gentil de nous donner votre nom, votre prénom. Probablement que vous appartenez à une association, merci de nous dire laquelle et la fonction que vous exercez au sein de cette association.

M. Blanchard. Je suis secrétaire général du Mouvement populaire des familles. Je voulais intervenir sur un aspect très précis. Il faut se rendre compte du rôle qu'ont joué les associations dans ce canton. Quand on parle de partenariat, pour le Mouvement populaire des familles, c'est quelque chose de fondamental. Les associations, jusqu'à preuve du contraire, n'ont pas comme vocation de répondre à des prestations que l'Etat ne peut pas remplir, mais leur rôle a bien été un rôle de pionnier dans ce canton.

Il faut savoir qu'en 1945, le Mouvement populaire des familles a mis sur pied le premier service d'aide familiale de Genève qui est devenu aujourd'hui la FSASD. On a aussi d'autres grandes réalisations, comme le planning familial – le planning familial est quelque chose qui est issu des associations et qui semble aujourd'hui banal. Si on prend les ludothèques, si on prend les maisons de quartier, même certaines crèches, tout cela est le fruit du travail des associations. On doit reconnaître le rôle de pionnier que les associations ont joué. Les associations aujourd'hui continuent à jouer ce rôle. Quand on parle de soutien, on aimerait que ce ne soit pas l'aumône que les associations demandent à l'Etat : l'Etat doit être reconnaissant et, d'une certaine manière, la société est redevable au travail des associations. L'aspect de partenariat est très important, parce que quand vous êtes partenaires, vous avez une relation d'égalité, mais pas si vous êtes soumis à des contrats de prestations où vous devez simplement rendre des comptes et obéir aux choses qu'on vous demande. Donc le Mouvement populaire des familles insiste beaucoup sur la notion de partenariat, c'est quelque chose de fondamental.

M. Schouwey. Enormément de mains se sont levées, je ne suis pas sûr de prendre tout le monde dans l'ordre, mais on va essayer. Je vais vous demander, de manière générale, d'être le plus concis possible. On est là pour faire des propositions, pour amener des témoignages, essayons d'éviter de refaire l'historique des différentes associations. Allons au cœur du sujet : les relations entre l'Etat et les associations. Merci d'avance.

M. De Battista. Je suis le directeur de la Maison des associations. En dehors de cela, je suis à l'Association du village alternatif. Les remarques que je voudrais vous dire ce soir portent principalement sur la question du lien par rapport à l'Etat. Effectivement, certains d'entre nous avons toute une série de débats et de luttes à mener dans le changement d'une société mais nous avons en face un Etat qui, d'une manière générale, n'écoute pas le monde associatif. C'est une réalité. Et c'est vrai que nous sommes toujours en lutte pour nous faire entendre. Pour arriver à obtenir quelque chose, nous avons le moyen de passer par le Grand Conseil ou un conseil municipal, afin de faire passer nos messages. Mais ce n'est pas suffisant. Le visage politique genevois change à chaque législature et la lutte associative ne peut pas fluctuer en fonction de ce visage qui change. Elle doit être garantie. En tant que membres de la Constituante, vous avez une chance de garantir que le monde associatif ait les moyens, avec n'importe quel visage du monde politique, de garantir sa lutte.

Le deuxième point concerne la question du financement. Je pense qu'il s'agit du point le plus important de ce soir. Il a clairement été dit que la LIAF n'est pas suffisante, que les contrats de prestations ne sont pas du tout satisfaisants. C'est donc à vous de trouver une manière de garantir un financement pour les associations qui ont un travail social à Genève. Par exemple, la Maison des associations a soixante locataires qui luttent chaque année avec les dons pour payer des travaux qu'en réalité, peut-être, l'Etat et la Ville de Genève auraient dû payer dans leur intégralité. Je ne veux pas refaire le débat et je remercie les députés qui ont permis la réalisation de ce projet. Mais c'est vrai que dans les faits, depuis bientôt dix ans, je vois des associations qui, par leurs dons, payent des travaux. Je me suis demandé pourquoi il ne serait pas possible que les associations aient des garanties qu'au moins des locaux et certaines prestations leur soient garantis, pour le débat social. Je crois que là, vous avez des possibilités qui sont importantes.

La dernière chose, c'est la question de la dépendance. En effet, souvent, nous avons certaines pressions. Je crois avoir entendu tout à l'heure que les associations de football ont certaines garanties de l'Etat. Je pense que les associations sociopolitiques qui créent les changements de société ne sont pas entendues de la même manière, parce que nous créons un débat critique. Ce débat critique est nécessaire. Lorsque nous voulons de l'argent, nous voulons une certaine indépendance pour changer les choses. Par exemple, je faisais partie du Groupe Suisse sans armée. C'est vrai que cela aurait peut-être paru paradoxal à l'époque d'avoir de l'argent pour changer la réflexion sur l'armée. Mais pourquoi pas ?

Cela fait partie du processus d'une société qui veut changer les choses. A l'époque, j'étais réfractaire, j'ai été en prison pendant très longtemps. Les choses ont changé. Alors j'aurais peut-être fait un meilleur travail si j'avais eu de l'argent pour mon association d'objecteurs. C'est là où vous avez un très beau débat à mener, Messieurs, Mesdames de la Constituante, pour aider les associations.

Mme Gorgé. Je suis présidente de l'association Le triologue. Le triologue est préoccupé par la manière dont les subventions sont accordées aux associations et pense que la Constituante devrait se poser le problème de savoir s'il ne faut pas une procédure bien définie. Par exemple, lorsque nous avons voulu étendre notre subvention, nous ne savions pas où la déposer en Ville de Genève. Lorsque j'ai téléphoné, j'ai eu la secrétaire d'un des départements qui m'a dit qu'elle rappellerait. Lorsqu'on m'a rappelé, on m'a dit « Je ne sais pas non plus où la déposer. Faites comme ça : vous nous envoyez tout le projet par mail et lorsque le magistrat sera de bonne humeur, je le lui mettrai sur le bureau. » Le magistrat a effectivement vu la proposition, mais il ne devait pas être de bonne humeur parce que quatre mois plus tard, j'ai reçu une lettre comme quoi la subvention était refusée sans autre forme de procès. Ce n'est pas normal. Je pense que les relations interpersonnelles prennent beaucoup trop de place dans l'attribution des subventions. Je souhaite qu'il y ait une procédure de manière à ce que tout le monde ait la même chance d'avoir une subvention, en fonction de l'utilité publique, en fonction du travail, en fonction d'une visite du magistrat et qu'on puisse être entendu, avoir une commission éventuellement de recours.

M. Dufour. J'étais président de l'Association suisse des infirmières, dont je suis toujours membre et président de la commission de formation de cette association qui regroupe 1'300 personnes et qui a une grande spécificité. En effet, elle s'occupe de formation continue et a notamment une grande expertise dans le recyclage professionnel, qui permet de redonner du travail notamment aux femmes ou aux personnes immigrées et qui coûte beaucoup moins cher que la formation de base. Je voudrais être très redondant sur les problématiques du contrat de prestations qui est très inégalitaire, qui est extrêmement chronophage, qui coûte très cher pour une petite association. Il faut aller chercher des milliers de francs supplémentaires pour payer les experts alors qu'on a déjà une fiduciaire, un expert-comptable, etc. Ce n'est absolument pas acceptable, comme il n'est pas acceptable d'attendre dix-huit ou vingt-quatre mois pour avoir des réponses sur la prestation éventuelle. De plus, le fait que cela dure quatre ans ne permet pas du tout de s'adapter, alors qu'une des spécificités des associations est bien de pouvoir s'adapter aux problématiques courantes de la société. Mais sur quatre ans, vous ne pouvez pas, parce que le contrat est bloqué. Il y a donc là de vraies difficultés. Et ce n'est pas transparent. Dans la discussion de ce contrat, on fait un ensemble de propositions. Sur quels critères et pour quelles raisons le département « partenaire » retient certaines propositions, vous ne comprenez pas très bien. Vous ne savez pas pourquoi il prend celle-ci plutôt que celle-là. Ce n'est pas non plus acceptable. On a toujours l'impression qu'on est en train de voler de l'argent à l'Etat.

Mme Orsini. Je suis membre du comité de plusieurs associations, dont la FAGE. Je voulais surenchérir sur les propos qui viennent d'être tenus, au sujet des frais encourus par la nouvelle disposition légale. Je parle en tant que fiduciaire qui a de nombreuses associations comme clientes, mais en particulier de petites. Ce n'est vraiment pas la faute des fiduciaires si les dispositions légales nouvelles, M. Velasco, nous obligent à un travail considérable là où nous pouvions nous contenter de contrôles tout à fait sérieux et corrects. On nous oblige, en matière de tenue des comptes un travail considérable. Quant à ce qui s'appelle désormais « contrôle restreint », c'est déjà un coût de plusieurs milliers de francs. Alors, nous vous demandons vraiment, si nous facturons honnêtement ces services, qu'au moins les petites associations puissent continuer à les payer. Et nous trouvons cela assez ridicule. On passe d'un système où il y avait, certes, peut-être beaucoup de désordre à un système vraiment excessif, technocratique. On a vraiment l'impression qu'on prend un marteau-piqueur pour écraser des mouches.

Mme Sumi. Je suis membre de beaucoup d'associations – d'associations féministes, d'associations féminines, d'associations d'aînés, de parents, d'un peu tout ce qu'on peut imaginer. Il se trouve que je suis également une politique, je suis au bureau du Conseil municipal de la Ville de Genève. Je suis également une fonctionnaire, ce qui fait que je connais bien les rouages de l'Etat et, entre autres, de l'attribution des subventions. Je voudrais dire plusieurs choses. La première chose, c'est que j'aimerais bien – c'est vraiment un vœu qui m'est cher – que la Constituante tienne compte aussi de tout le bénévolat que représente le travail domestique. Les femmes ne sont malheureusement pas très nombreuses dans cette Constituante, mais j'aimerais vraiment que vous pensiez la société aussi avec le travail domestique, qui est indispensable pour pouvoir faire le travail rémunéré.

La deuxième chose, c'est par rapport aux besoins, aux attentes des associations. Il est extrêmement difficile d'aller chercher non seulement des sous, mais aussi des espaces. Dans le canton de Genève, on sait que trouver des espaces est encore plus difficile que trouver de l'argent. Je viens d'en faire l'expérience avec une petite association qui est pleine d'idées et qui propose des choses intéressantes. On va voir les communes, on nous dit « Ce n'est pas nous, c'est le canton ». On va voir le canton, on nous dit « Ce n'est pas nous, c'est les communes ». On va voir l'Association des communes, ils nous disent « Si vous n'êtes pas reconnus dans la Fédération des associations, cela ne va pas ». Donc tout le monde nous renvoie et on ne trouve pas d'interlocuteur. Ce qu'on aimerait, c'est qu'il y ait au moins une collaboration entre les différentes collectivités, qu'elles se parlent pour, que quand on s'adresse à elles, elles nous adressent au bon endroit.

La troisième chose, c'est qu'il y a une partie du travail que l'Etat méconnaît et sans lequel l'Etat ne pourrait pas bien travailler. Ce sont des prestations pour lesquelles les associations ne sont pas habituellement connues. Il s'agit de tous ces gens que prennent les associations, que ce soit des civilistes, des gens qui sont condamnés à du travail d'intérêt général, des mineurs qui sont condamnés à faire des prestations personnelles. Toutes ces associations jouent un rôle très important au niveau de la socialisation de ces personnes, en acceptant de les prendre dans leurs associations. Tout cela, les associations le font gratuitement. C'est un travail qui devrait être reconnu, peut-être pas financé mais en tout cas valorisé par le canton. C'est un aspect auquel la Constituante doit penser. La dernière chose : M. Bläsi a fait une intervention sympathique à propos d'Aspasie, dont je fais aussi partie. Mais le corps des femmes, c'est les femmes qui s'en mêlent et seulement elles.

M. Dunant. Je suis directeur de l'entreprise associative Réalise et président d'APRES, Chambre de l'économie sociale et solidaire. Après l'intervention précédente, je vais essayer de revenir à des questions peut-être plus générales et qui pourraient concerner les éléments-clés qui devraient apparaître dans la nouvelle Constitution. On a beaucoup parlé ce soir de la diversité des organisations qui poursuivent des buts d'intérêt collectif. On a beaucoup parlé d'associations. Je vous propose d'élargir un peu le propos. Il y a des associations, il y a des fondations mais il y a aussi des coopératives qui poursuivent des buts d'intérêt collectif. Je pense que ce qui nous intéresse ce soir, ce sont toutes ces organisations, petites et grandes, qui contribuent d'une manière ou d'une autre à l'intérêt collectif et qu'on ne se cantonne pas à la définition strictement associative, qui n'est qu'une des formes juridiques.

Un deuxième élément dont on n'a pas parlé ce soir, c'est le principe d'agir subsidiaire. On l'a vu, historiquement, la société civile organisée a précédé l'Etat. Il est important que cela puisse continuer ainsi. Même si, à travers l'histoire, un certain nombre de services qui ont été développés par la société civile se sont transformés en services publics – et c'était certainement pertinent –, il faut continuer à faire en sorte que la société civile soit capable d'innover. Cela implique que l'Etat laisse la société civile faire tout ce qu'elle peut faire de manière pertinente. On a eu d'ailleurs un débat très intéressant, qui a précédé la mise en place de la Constituante, sur le thème Etat garant Etat gérant.

Je crois qu'aujourd'hui, on doit revenir à une vision d'un Etat garant et se garder d'un Etat qui devienne un Etat gérant. Pour cela, si on revient à des perspectives plus opérationnelles, il faut une relation de partenariat. C'est non discuté ce soir, on le voit dans tous les secteurs, tout le monde en appelle de ses vœux. Il s'agira dans un deuxième temps de discuter des conditions-cadres qui permettent ces relations de partenariat. Je crois que ce n'est pas le rôle de la Constituante que d'aller dans les détails de ces relations de partenariat. On voit ce soir qu'il y a des dossiers importants. Il y a le dossier LIAF, cette « usine à gaz » LIAF qu'il est urgent de simplifier. Il n'y a pas que la LIAF, il y a d'autres choses à aménager pour que les conditions-cadres soient favorables à ce partenariat.

M. Barbey. Je suis coordinateur d'une petite association qui s'appelle l'APRED mais aussi du pôle de compétence Paix de la FAGE. Je vais faire deux propositions. La première : on entend parfois parler d'un parlement des jeunes ou d'un parlement des aînés. Je n'ai encore jamais entendu l'idée d'un parlement des associations. C'est une idée. Il est vrai que nous n'avons peut-être pas besoin de la Constituante pour la mettre en œuvre, mais néanmoins, il serait intéressant que cette idée perce. La deuxième : on entend beaucoup parler d'argent, sous toutes sortes de formes. Mais si l'on prend le droit de recours des associations, qui est un pouvoir de police délégué aux associations, ou le travail d'intérêt général, qui est même un pouvoir de prison délégué aux associations, et dans le domaine de la santé, que pourrait faire l'Etat sans les associations ? Si on pouvait quantifier toutes ces choses en termes économiques, on pourrait alors dire à quelle part du budget de l'Etat les associations ont droit. La deuxième idée, c'est un impôt associatif.

M. Riesen. Je suis coresponsable de l'Arcade 84, qui est un centre d'accueil et de soins pour les personnes qui souffrent de troubles psychiques. J'appartiens au RAP, le Regroupement d'associations privées et à la FARGO, qui regroupe les moyennes institutions dans le domaine social. J'aimerais répondre aux constituants sur la question du contrat de prestation et du contrat de partenariat, à savoir la différence entre ces deux types de rapport contractuel entre les associations subventionnées et l'Etat, que ce soit le Conseil d'Etat ou le Grand Conseil. J'aimerais donner un exemple positif d'un contrat de partenariat pour montrer la faisabilité politique de ce type de contrat. Nous sommes là, en fait, pour convaincre les constituants qu'il est fondamental d'inscrire dans la Constitution la notion du partenariat, la notion de la reconnaissance du mouvement associatif avec ses différentes qualités, ses différents rôles dans la société.

Nous avons, en 2004, conclu un contrat de partenariat avec douze associations en collaboration avec le département de l'action sociale et de la santé. Ce travail a consisté en près de deux ans de rencontres. C'est cela, concrètement, un contrat de partenariat : la capacité d'élaborer des valeurs communes entre le Conseil d'Etat, en l'occurrence, et les associations. C'est cela que nous demandons, outre les problèmes techniques qu'on a soulevés sur la question du rapport contractuel, sur la question de la subvention. Ce qui est important, c'est de définir des valeurs communes dans lesquelles l'Etat s'engage, avec un certain nombre de droits et de devoirs, et les associations de manière similaire. On a défini ces valeurs communes de la manière suivante. Je vais les lire parce qu'il n'y a rien de plus concret pour se représenter ce que pourrait être un contrat de partenariat. « Le Conseil d'Etat de Genève, par voie du département de l'action sociale et de la santé, entend mettre en place des processus de collaboration dynamiques avec les membres du Regroupement d'association privées global, regroupement qui soutient des associations actives notamment dans les domaines de la santé, de l'accueil, de l'hébergement, de l'accompagnement psychosocial, de l'information et de l'insertion socioéconomique des personnes en difficulté et/ou vivant avec un handicap. Cette volonté trouve son expression dans les contrats de partenariat. La philosophie sous-jacente aux contrats de partenariat est celle d'une relation souple basée sur la confiance réciproque et s'intéressant à la réalisation d'une mission plutôt qu'aux procédures et règles fixées pour y aboutir. »

Six valeurs ont été déclinées : la reconnaissance de l'importance du travail associatif, l'affirmation par l'Etat de son soutien à ces processus, la reconnaissance de l'expertise des associations, l'approbation des actions associatives de par leur proximité avec les populations, etc. Voilà un exemple concret qui démontre qu'au niveau politique, il est possible de conclure des contrats de partenariat et de fixer des règles dans lesquelles le législateur peut avoir aussi une certaine confiance que ces missions sont réalisées et sont bien réalisées avec les deniers publics. C'est dans ce sens que nous invitons les constituants à mettre dans la Constitution la notion de partenariat.

M. Polli. Je suis secrétaire général à la Fédération suisse des sociétés théâtrales d'amateurs. Je suis aussi président de plusieurs troupes de théâtre et vice-président de la revue CulturEnJeu. Depuis ma prime jeunesse, je pratique le travail dans les associations. J'y ai appris la démocratie directe. Dans une association, nous avons chaque année un comité qui doit rendre des comptes, qui est élu, une vérification des comptes, etc. C'est un marchepied irremplaçable de la démocratie. Je voudrais dire qu'il y a plusieurs types de démocratie. La démocratie, ce n'est pas simplement des institutions politiques, ce n'est pas simplement des moments où on vote, mais c'est des moments de participation. La démocratie républicaine genevoise est née des clubs. Ce sont les clubs, au moment de l'absolutisme, qui ont fait naître la démocratie.

Je participe à des commissions au niveau fédéral comme représentant d'organisations culturelles, avec l'office fédéral de la culture. La semaine précédente, nous avons un débat avec pratiquement les mêmes termes. Sur le plan fédéral, cela va vous étonner, nous n'avons pas de « contrats de prestations », qui ressortissent plus à la logique de Javert, ce policier qui poursuivait ce pauvre monsieur Madeleine, qu'à la logique du partenariat. Il est extrêmement important que les constituants en aient conscience. Il ne s'agit pas d'entrer dans une logique où on vous donne de l'argent, on va vous surveiller et éventuellement vous punir. Il faut entrer dans une logique différente. Comment vous traduirez cela dans les textes légaux, c'est votre affaire, vous êtes là pour cela.

Je voudrais insister sur le fait que la société civile vient de recevoir une reconnaissance magnifique, après des années de lutte, au niveau de la Convention pour la diversité culturelle (convention de l'Unesco) que la Suisse vient de ratifier. Il s'agissait de se battre contre une logique de l'OMC purement mercantile : la culture, c'est ce qui rapporte de l'argent. Mais des gens ont dit que la culture, c'était autre chose, c'est ce qui a trait à l'identité. Le monde associatif est contenu dans cette convention comme un des vecteurs très importants de cette diversité et de cette identité. Je conclurai sur le fait que nous avons ici des représentants des aînés, des représentants des jeunes, des représentants des actions sociales, mais il n'y a pas de représentants du monde culturel. Je sais que la Constituante a reçu le RAC, qu'il a été question d'inscrire le problème de la création dans la Constitution. Mais la culture, ce n'est pas que l'acte de création, c'est aussi l'acte de perpétuation, c'est la multiplicité. Je souhaiterais qu'on n'oublie pas cette dimension essentielle qu'est la culture.

M. Schouwey. Nous avons encore deux interventions, ensuite de quoi je me tournerai vers les constituantes et les constituants pour connaître leurs éventuelles questions.

Une dame (qui n'a pas donné son nom). J'aimerais parler des handicapés et des associations de parents d'handicapés. Elles font un énorme travail. Les parents sont souvent des spécialistes dans le monde du handicap. Je pense qu'il serait bon que, dans la Constitution, on reconnaisse ce travail et leurs connaissances et qu'on les consulte lors de grandes manifestations.

M. Rosenberg. Je suis représentant de l'Association cantonale genevoise de rugby, qui est l'organisation faîtière pour le rugby dans le canton et qui représente la Fédération suisse de rugby. Aujourd'hui, pour créer une manifestation ou développer un club, par exemple dans certaines communes, il y a onze terrains de foot, on ne peut pas avoir un terrain pour faire du rugby. Alors on fait quoi ? On fait de la prostitution et du clientélisme. L'Etat ne donne pas un centime. S'il n'y avait pas des communes comme Plan-les-Ouates – qu'il remercie et dont l'équipe a été championne suisse de rugby –, Hermance, Avusy, le rugby serait mort. Le rugby est un sport fédérateur, qui oblige au respect, au travail d'équipe. Nous avons des projets dans certains quartiers dits difficiles en collaboration avec la police. Inutile de dire que le canton ne nous aide pas. L'avantage de beaucoup d'associations sportives, c'est qu'elles sont créées, la plupart du temps, par des chefs d'entreprise ou des indépendants qui commencent par mettre la main dans leur portefeuille pour faire fonctionner l'histoire. Après, ce sont les parents des enfants et les bénévoles qui mettent de l'essence dans la voiture et qui emmènent les enfants à droite et à gauche et qui, bien entendu, payent le goûter après le match. Nous avons déposé un dossier pour entrer dans le World Cup Series dont font partie Shanghai, Londres, Dubaï. C'est une manifestation internationale. Notre budget est bien sûr pharaonique pour une commune, mais pour le rugby, il est microscopique. Nous allons d'abord compter sur le privé. Donc, nous allons privatiser nos manifestations. Les élus qui voudront être sur la photo devront faire un effort. On a eu de la chance pour 2009, année électorale, tout le monde s'est précipité pour remettre des coupes.

M. Bläsi. Je souhaite répondre à Mme Sumi à titre privé. En fait, notre combat est le même. Je suis attristé qu'on ait élu un député dont le métier est imprésario de cabaret pour des raisons personnelles. Je sais que certaines femmes de l'Est souffrent énormément dans ce milieu. J'ai essayé de contacter Aspasia pour lui demander son aide pour établir une norme constitutionnelle pour protéger ces femmes. C'était cela le but de mon intervention.

M. Velasco. Je ne suis pas le défenseur de la LIAF. A l'époque, j'ai travaillé comme député dans ce projet qui m'a été imposé. Je l'ai travaillé, je l'ai amélioré avec mes collègues. J'aimerais rappeler qu'à l'époque, c'était le fait du prince. A l'époque, les associations allaient quémander une subvention aux Conseillers d'Etat dont chacun avait ses clients. Je veux dire par là que la LIAF n'est pas parfaite. C'est vrai qu'on demande aux associations des efforts notamment en matière de comptes qui sont absurdes. Mais par contre, elle est moins le fait du prince. Vous avez maintenant un contrat, pour quatre ans, qui est parfois indépendant du Conseil d'Etat, ce sont les députés qui décident. A ce niveau, il y a une avancée. Une erreur a cependant été commise. Les travailleurs, quand ils négocient une CCT avec l'employeur, s'organisent en collectif. A l'époque, j'avais dit à des associations qu'elles devaient s'organiser à plusieurs, en collectif, et venir devant l'Etat négocier la LIAF. Le problème de la LIAF, c'est qu'elle n'a pas été négociée entre l'Etat et l'ensemble des associations. Elle a été imposée une par une. Je vous ai posé la question parce que c'est important, les constituants présents connaissent plus ou moins la LIAF. La Constituante va peut-être mettre un article à ce sujet pour essayer de corriger le tir. C'est un instrument qui existe, très important. Il s'agit de l'améliorer, pour en faire un instrument qui soit utile et utilisable.

M. Pardo. Je crois que le travail de constituant consiste d'abord à mettre en place une structure qui permette que l'argent public, c'est-à-dire l'argent de l'Etat et l'argent des contribuables, soit bien géré. Je ne crois pas qu'il soit concevable qu'on mette une norme selon laquelle l'argent public est distribué sans que certains critères soient remplis. Peut-être que ces critères sont actuellement trop sévères pour de petites associations, mais je ne crois pas que le constituant peut remédier à cela, parce qu'au-delà du principe, c'est au Grand Conseil de voter les lois et de fixer les critères. On n'a pas à se substituer au législateur. Si on commence à mettre les principes de subventionnement dans la Constitution, on va arriver à un texte qui n'aura plus rien de matériellement constitutionnel et qui sera une loi qui viendra contrecarrer d'autres lois récemment votées par le Grand Conseil.

C'est vrai que les critères, on peut en fixer des centaines. Par exemple, on pourrait dire qu'on ne donne pas d'argent à des associations qui pratiquent l'exclusion, comme Mme Sumi qui dit que le corps des femmes ne concerne que les femmes. Si des femmes sont maltraitées, cela concerne l'ensemble de la collectivité. Une association qui dit cela ne défend pas l'intérêt public.

M. Mouhanna. Juste un mot, parce que je pense que cela a été dit d'une manière indirecte à plusieurs reprises. Il faut rappeler que les associations prennent en charge un certain nombre d'activités qui devraient, en principe, revenir à l'Etat et que, par conséquent, elles font faire des économies à l'Etat. Je vous donne un simple exemple. Je préside l'AVIVO, qui n'est pas membre de la Plate-forme des aînés dont les revendications rejoignent un certain nombre de choses que nous défendons également au niveau de la Constituante. Nous avons décidé d'être dans la Constitution et non pas d'être de simples auditionnés parce que nous estimons que les aînés comme les jeunes, comme l'ensemble des citoyens ont quelque chose à dire, pas seulement au niveau des aînés mais pour l'ensemble de l'avenir de la collectivité.

La deuxième chose, c'est qu'il est très important que les associations puissent être indépendantes, puissent agir d'une manière qui leur permette de faire revivre cette société et de générer de la cohésion sociale, qui est finalement l'intérêt général aussi bien, d'ailleurs, pour la population que pour le fonctionnement de l'Etat lui-même. Je donne un simple exemple. Nous avons, chaque année, plusieurs milliers de personnes qui viennent à l'AVIVO, qui demandent une intervention de notre part. Ces gens nous sont envoyés par les administrations publiques, qui devraient normalement prendre en charge un certain nombre de choses. Ces gens nous sont envoyés, par exemple, par les caisses de chômage, par les centres d'action sociale, etc. Des gens qui sont complètement déboussolés, qui n'arrivent plus à gérer des situations extrêmement difficiles viennent chez nous. Et nous finançons notre personnel, aux 80%, par les cotisations des membres, avec une centaine de bénévoles qui travaillent. Je trouve qu'à un moment donné, l'Etat doit prendre également ses responsabilités et reconnaître l'ensemble des associations, parce que ces associations, c'est la vie de la collectivité et cela ne se réduit pas à quelque chose comme « On vous donne de l'argent, vous nous devez des comptes » parce que les politiques aussi doivent des comptes à la population et à l'ensemble des associations.

M. Schouwey. Je sais qu'il y a en tout cas une intervention en attente. Je vous propose d'en prendre encore trois. Et il est possible d'adresser jusqu'au 31 mars des propositions collectives à la Constituante, donc n'hésitez pas à le faire. Tout est étudié de manière très précise.

M. Turner. Je suis, entre autres, président de la Maison de quartier des Acacias. On a beaucoup parlé de la LIAF ce soir. C'est normal parce que beaucoup d'associations ont souffert de la manière dont cette loi a été appliquée, notamment de la manière dont les contrats de prestations ont souvent été imposés. On a eu l'impression, la plupart du temps, de passer sous les fourches caudines de l'Etat et notamment des Conseillers d'Etat. La LIAF comporte un certain nombre de défauts qui ont été relevés – on a parlé d'usine à gaz, de lourdeurs administratives et du fait qu'elle ne contient que le contrat de prestation et qu'elle oublie le contrat de partenariat. Il me semble que ces défauts devraient être plutôt corrigés par le Grand Conseil que par des dispositions constitutionnelles. Il me semble que ce serait une erreur de vouloir s'attaquer aux défauts d'une loi par le biais d'un article constitutionnel. En revanche, une notion n'a pas été mentionnée ce soir qu'il semble essentiel de faire figurer dans la Constitution, c'est l'autonomie des associations. Si les associations ont tellement souffert de la manière dont la LIAF a été appliquée, c'est parce que pour beaucoup d'associations subventionnées, elle a remis en cause notre autonomie et, partant, notre créativité.

Je pense qu'aujourd'hui, si une notion doit figurer dans la Constitution genevoise, c'est vraiment la notion d'autonomie des associations, même lorsqu'elles sont subventionnées. Je précise qu'il ne faut pas confondre autonomie et indépendance. Dans le débat qu'on a eu avec les politiques et l'administration, on a souvent revendiqué notre autonomie et on nous a souvent répondu qu'on ne pouvait pas être indépendant.

Mme Hoffmann. Je parle pour l'Université populaire du canton de Genève, une association qui donne des cours pour adultes avec l'aide de plus de 200 bénévoles qui y enseignent. J'aimerais remercier M. Bolle, même si nous ne faisons pas partie des associations qu'il représente. Il a dit exactement ce que nous ressentons, il a dit l'essentiel. Il a parlé de la nécessité d'un vrai partenariat. Les associations sont, dans le domaine de la formation, les porte-parole de leur public, de leurs usagers qui n'ont pas leur place et qui n'ont pas voix publique autrement. J'aimerais insister sur une chose. M. Velasco a parlé des députés qui décident. Mais le problème des associations, ce ne sont pas les députés qui les entendraient, qui sauraient ce qu'elles font. Le problème des associations, surtout des petites et des moyennes, c'est qu'elles se trouvent en face d'une administration qui n'a pas besoin d'être transparente, qui peut faire des indicateurs qu'il faut lui livrer, avec tous les moyens qu'on doit mobiliser et retirer de notre vrai travail sur le terrain. Je n'ai vraiment rien contre un contrôle clair et toute la transparence, surtout en matière financières. Mais on nous a demandé tant d'indicateurs et de choses qu'on a été obligé d'acheter une base de données. Ce n'est pas le département qui nous l'a financée et cet argent n'a pas pu aller dans le véritable objectif de l'association. Le problème est là et non pas au niveau des députés qui décident. Il est au niveau de la tendance à une bureaucratisation monstrueuse qui tue la créativité et le travail sur le terrain. Et surtout, ils ne sont pas toujours de vrais partenaires à l'écoute de ce que font les associations, qui travaillent pour le bien des Genevois et des gens qui habitent la région.

M. Neffah. Je travaille pour le Centre de conseil et d'appui pour les jeunes en matière des droits de l'homme. Le thème de mon intervention est le bénévolat. On a la chance d'avoir de bons panellistes ce soir, mais malheureusement c'est un thème qui n'est pas revenu lors des interventions en salle, c'est pourquoi je souhaite l'aborder. Le problème du bénévolat, c'est qu'aujourd'hui les bénévoles ont de la peine à faire valoriser les acquis qu'ils ont via leurs activités bénévoles. Cette valorisation des acquis devrait passer par une reconnaissance des formations internes ou externes ou inter-associations aussi bien formelles que non formelles. Elle devrait aussi passer par la reconnaissance de l'expérience que les gens qui sont bénévoles dans les associations peuvent avoir notamment en matière de gestion. C'est une nécessité notamment pour les jeunes qui, au regard de la densification des études, ont de moins en moins de temps disponible pour des actions bénévoles et qui pourraient bénéficier d'une reconnaissance et de la valorisation des acquis de ces activités bénévoles, notamment dans leur parcours professionnel.

M. Schouwey. Pour conclure cette soirée, je rends la parole au président.

M. Gardiol. Merci à M. Schouwey. J'aimerais encore vous remercier d'être venu nombreux ce soir. Cela marque aussi l'intérêt de vos associations, de vos fondations, des différents organismes que vous représentez à la réflexion que mène la Constituante. J'aimerais remercier mes collègues constituantes et constituants d'avoir été, ce soir, à l'écoute de vos propositions, de vos déceptions, de vos encouragements. J'aimerais vous inviter à poursuivre ce travail que nous avons à mener ensemble encore pendant quelques mois. D'ici au printemps, les commissions vont déposer leurs premiers rapports qui seront débattus en plénière dans le courant de l'automne prochain. Vous pourrez accéder à ces rapports et voir ce que les commissions retiennent des propositions, des questions, des démarches qui ont été faites.

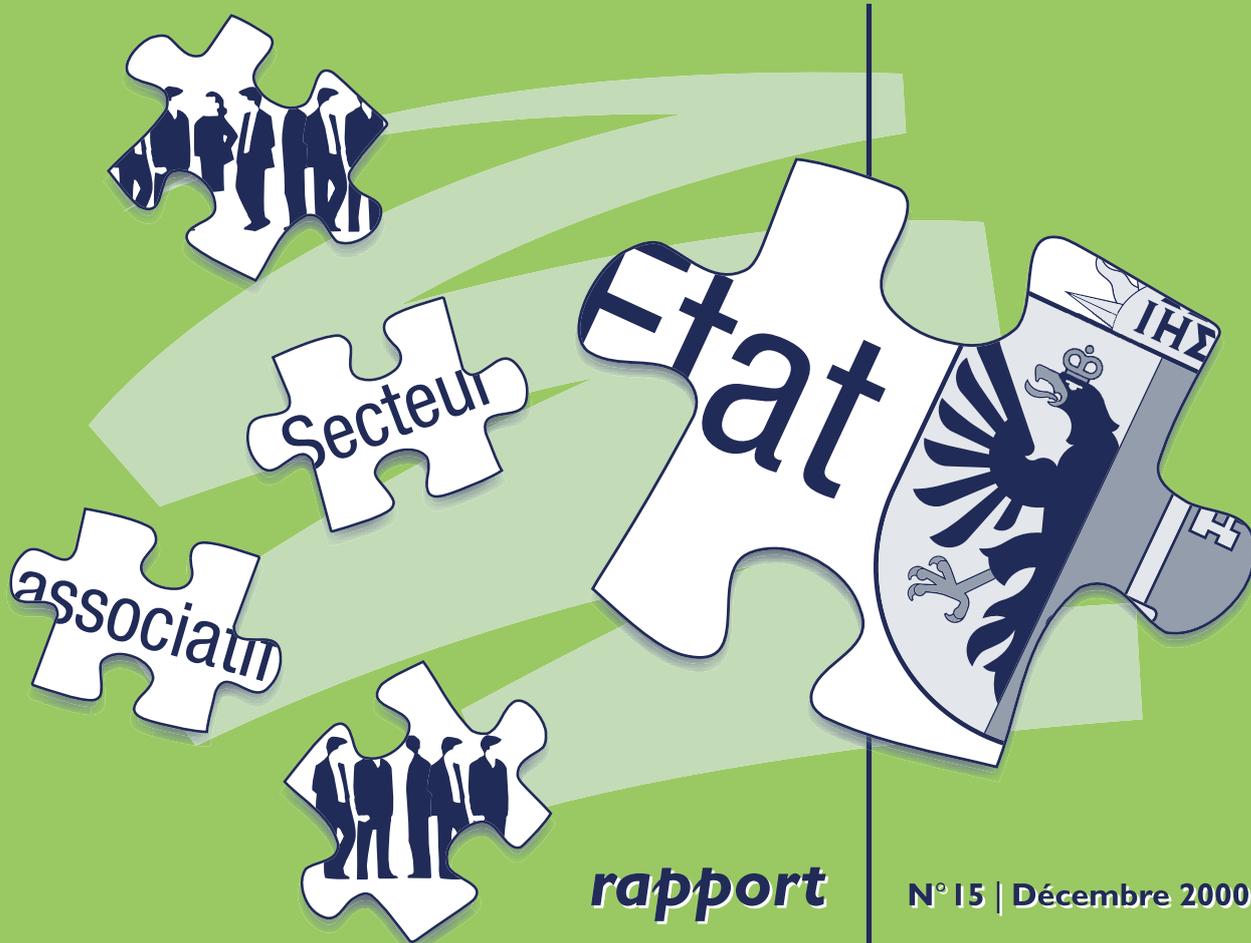
Vous pourrez aussi entendre ce qui se passe dans les assemblées plénières qui sont publiques. Ce sera aussi pour vous éventuellement l'occasion de réagir, par différents moyens, à ce qui se trouvera dans ces documents, dans ces débats, etc. Notre objectif, c'est d'amener à certains moments de la procédure encore d'autres formes de consultation. Là aussi, vous pourrez vous manifester d'une manière ou d'une autre pour que nous essayions de trouver des manières de répondre aux besoins du plus grand nombre et de prendre en compte au mieux l'intérêt général, de donner en tout cas une vision et une dynamique à ce travail entre l'Etat et les associations qui soit renouvelées. J'aimerais vous proposer de continuer autour de la verrée qui a été préparée par l'Assemblée constituante, avec la collaboration d'associations : l'association Camarada et le Centre femmes de Meyrin vous ont préparé un certain nombre de choses à déguster. Vous pouvez aussi déguster le vin d'un vigneron de la région. Et vous pourrez, autour de ces vins et de ces mets, continuer à partager par rapport à ce que nous avons entendu ce soir. J'aimerais aussi remercier M. Longo, le concierge de la salle communale, qui a préparé beaucoup de choses ici et qui nous a permis de passer une agréable soirée. Avec, encore, tous mes remerciements à la commune de Plan-les-Ouates.

La partie officielle de l'audition est close à 22h00.

Relations Etat / Secteur associatif

Organisation du partenariat

Cahier **1** : Modèle d'analyse



Résumé

Dans nos sociétés occidentales, de plus en plus complexes, spécialisées et fractionnées, la production de biens et services ainsi que l'établissement des règles du jeu de l'action commune au profit de la collectivité sont des affaires partagées.

L'Etat avec ses principes d'égalité et de biens collectifs, le marché avec ses règles de concurrence et ses marges bénéficiaires et le secteur associatif avec sa logique de solidarité et de forte proximité avec les citoyens se partagent tous trois cette difficile tâche de contribuer au bien-être de la société.

Parmi les innombrables échanges qui ont lieu entre les acteurs qui répondent aux besoins de la collectivité, comment s'organisent plus particulièrement les relations entre l'Etat et le secteur associatif ? Pour répondre à cette question, la réflexion du CES se base sur **l'hypothèse que le monde associatif et les collectivités publiques sont complémentaires** face aux besoins de la société. En effet, l'observation montre que nombre d'avantages et de limites des deux types d'acteurs tendent à se compenser mutuellement. Concrètement, l'action étatique peut, dans certains cas, à cause des contraintes démocratiques et administratives manquer de la rapidité et de la souplesse nécessaires pour répondre à des besoins urgents de la population. Dans ce cas, une prise en charge par le secteur associatif pourrait être plus à même d'apporter des solutions adéquates. Dans d'autres domaines, une prise en charge basée sur le secteur associatif n'est pas souhaitable car ce dernier pourrait défendre des intérêts trop sectoriels pour assurer une action cohérente et globale portant sur la société dans son ensemble.

Le travail effectué dans ce premier cahier sert plusieurs objectifs. Tout d'abord, il définit **l'objet de recherche** ainsi que les notions de relation, collectivités publiques et secteur associatif. Ensuite, dans le but de donner les moyens d'améliorer la relation entre les associations et les collectivités publiques, il met en place les **critères d'analyse** nécessaires à cet objectif en identifiant les conséquences de ladite relation sur les deux interlocuteurs dans les divers domaines d'action.

Le Mandat du CES

Comment peut-on définir ces règles du jeu, par qui sont-elles édictées et comment est-il possible de les améliorer ? Voilà les questions auxquelles le Conseil d'Etat souhaite que le CES apporte des éléments de réponse.

Les objectifs de ce travail sont clairs : il s'agit de proposer des améliorations susceptibles d'accroître la complémentarité et les synergies entre ces deux secteurs (Etat et secteur associatif).

Afin de répondre au mandat qui lui a été confié, le CES a planifié son travail en trois phases. Premièrement, procéder à une analyse du cadre théorique nécessaire pour répondre à ces questions.

Deuxièmement, analyser l'état actuel des relations entre secteur associatif et collectivités publiques genevoises.

Troisièmement, synthétiser les éléments recueillis et les recommandations destinées à améliorer les relations entre associations genevoises et collectivités publiques.

Structure du premier cahier

Mais comment appréhender l'ensemble des relations qu'entretiennent les associations genevoises et les collectivités publiques ? Cette question est a priori abstraite et difficile étant donné la diversité des relations qui coexistent dans ce domaine. En effet, un lecteur averti se demandera sans doute comment il est possible d'étudier dans un même cadre les relations entre une collectivité publique et une troupe de théâtre itinérante, une association travaillant dans le domaine de la réinsertion des chômeurs ou encore, travaillant dans le domaine de la protection des eaux et forêts. La question est difficile mais pas insoluble.

Pour y répondre, dans sa première publication le CES a procédé de la manière suivante :

Tout d'abord, il s'est attaché à clarifier ce que l'on entend par relations entre Etat et secteur associatif. La **relation** est définie comme étant : *un ensemble d'échanges (formels ou informels) s'inscrivant dans la durée et impliquant des acteurs de statuts différents (public, privé) dans le but de réaliser une action*. L'objectif est de clarifier l'identité des protagonistes de la relation, à savoir les associations d'une part et les collectivités publiques d'autres part.

Qu'est-ce donc une **association** ? Malgré l'hétérogénéité des domaines d'activités dans lesquels les associations peuvent œuvrer, il existe un certain nombre de traits communs à toutes les associations. Jean Kellerhals les synthétise de la manière suivante « *Nous définissons donc l'association volontaire comme un groupe à but non lucratif, d'accès, du point de vue légal, libre et volontaire, possédant des buts, une division du travail et des procédures de décision codifiées dans ses statuts et poursuivant ses objectifs principalement à l'aide d'interactions entre les membres* »¹. Au-delà de ces quelques traits communs, le monde associatif offre une très large palette de réalités qui peuvent être classées par exemple, à partir des domaines d'activités. On range alors dans des catégories différentes les associations qui travaillent à la rééducation des personnes accidentées et celles qui travaillent à la promotion de la culture.

Ensuite, ce cahier théorique s'attache à définir l'autre partenaire de la relation, **l'acteur étatique**. On entend ici par Etat *une entité qui assure le bon fonctionnement de la vie en société au travers de la mise en place de normes et par son action de production de biens et de services destinés à la collectivité*. On évoque ensuite sa genèse historique et les règles qu'il doit respecter pour pouvoir agir ainsi que les tâches qui lui sont dévolues de manière exclusive. Par exemple, l'Etat ne peut fixer de manière arbitraire les règles d'octroi des subventions, ce dernier doit en effet, pour rester crédible et respecter les règles démocratiques, satisfaire un certain nombre d'obligations.

Une fois définies les caractéristiques des deux partenaires, il s'agit de savoir comment s'organisent leurs interactions et quelles sont les règles qui structurent leurs relations.

La première distinction concerne **la nature de l'échange**. Autrement dit, on se pose la question de savoir ce qui est échangé entre les collectivités publiques et les associations. Deux types d'échanges sont mis en évidence : un de nature économique -subvention contre prestation- un autre de nature politique, à savoir soutien à une décision contre la possibilité d'influencer cette même décision.

Pour illustrer un **échange de nature politique**, l'action d'une association destinée à défendre des intérêts écologiques peut être utilisée. Dans ce cas, l'association échange son soutien contre la possibilité d'influencer les règles mises en place pour protéger l'environnement. L'activité de l'association atteint donc la collectivité

¹ Kellerhals, Jean , 1974, *Les associations dans le jeu démocratique*, Lausanne, Payot, p. 10.

indirectement au travers de la production normative de l'Etat (loi, règlements, etc.) à laquelle l'association a contribué. La situation d'une association qui fournit des prestations aux chômeurs est différente. Celle-ci doit respecter un cadre réglementaire strict et, ne pouvant se financer par les cotisations de ses membres, dépend étroitement des subventions versées par l'Etat. Elle n'a pas la possibilité d'influencer la mise en place des règles de production des prestations. Dans cet exemple, **l'échange est de nature économique**; l'association échange des prestations contre des subventions.

Notons que les associations peuvent mélanger des échanges de nature économique et des échanges de nature politique en étant intégrées au processus de prise de décision étatique qui les concernent. C'est le cas, par exemple, des syndicats de travailleurs qui se prononcent sur les modalités de déroulement des programmes d'occupation pour les chômeurs.

Ce premier cahier du CES aborde également la question de l'évolution des rôles respectifs de l'Etat et du secteur associatif. Un partage des tâches qui a subi des modifications importantes durant ce siècle et tout particulièrement ces vingt dernières années, notamment en termes de réduction de l'action directe des collectivités publiques.

Une comparaison internationale pour distinguer plusieurs modes de relations existants

Après avoir montré l'évolution des relations dans le temps, l'étude s'attache à la comparaison entre pays. Ainsi, cette première publication a procédé à une revue des différents agencements de relations entre l'Etat et le secteur associatif en Europe, au travers de sept exemples nationaux (Angleterre, Suède, France, Italie, Suisse, Pays-Bas et Allemagne).

Ces exemples illustrent les différentes possibilités de relations avec le secteur associatif ainsi que les avantages et inconvénients qui y sont liés. Ils montrent les diverses traditions nationales de relations entre collectivités publiques et associations qui varient en termes de respect de l'indépendance de l'autre et de sa reconnaissance en tant qu'interlocuteur.

Le cadre d'analyse proposé par le CES

La participation des associations au processus d'élaboration des diverses politiques publiques ainsi qu'à leur concrétisation, engendre plusieurs effets qui influencent l'activité quotidienne des associations. C'est en partant de ces effets que le CES a mis en place un cadre pour analyser les relations entre collectivités publiques et associations genevoises.

Pour ce travail, ont été prises en compte aussi bien les associations qui travaillent au niveau de la fourniture de biens et services à la collectivité que celles qui ambitionnent l'influence sur la prise de décision étatique sans produire des prestations subventionnées, mais l'accent est mis sur les échanges qui ont lieu entre les collectivités publiques et les associations qui produisent des prestations.

Afin de classer les différents types d'échanges, les critères choisis sont :

Premièrement, la marge de manœuvre laissée à l'association dans la production de biens et services.

Deuxièmement, la possibilité que l'association a d'influencer une prise de décision étatique.

On peut mesurer la marge de manœuvre des associations à l'aide de différents indicateurs parmi lesquels : le degré de précision des normes dans lesquelles la production de prestations s'inscrit ou le mode de financement².

² D'autres indicateurs seront développés dans le deuxième cahier de l'étude.

Plus le mode de financement est lié à un projet ponctuel et plus on considère que la marge de manœuvre de l'association diminue.

De même, plus le degré de précision des normes est élevé et plus la marge de manœuvre de l'association sera faible.

En combinant les critères de participation à la prise de décision et de marge de manœuvre, il en résulte une typologie de relations possibles pour les associations dans leurs relations à l'Etat.

Cette classification permet de distinguer trois types de relation :

- Tout d'abord, le cas de la « sous-traitance étatique », dans lequel l'association est dans une situation similaire à celle d'un sous-traitant qui a un seul client, l'Etat en l'occurrence. Dans cette configuration, l'autonomie de l'association est très réduite car sa survie dépend étroitement de la relation qu'elle entretient avec son unique « client », l'Etat. La logique qui régit ce type de relation est une logique hiérarchique dans laquelle l'association ne participe pas à l'élaboration des règles qui régissent son activité. Les associations qui travaillent dans le domaine de la réinsertion des chômeurs, domaine régi par la LAC³, illustrent ce type de relation.
- Un autre modèle de relation possible est celui de la « sous-traitance autonome ». Dans ce cas, l'association garde une certaine marge de manœuvre mais celle-ci n'est guère intégrée au processus de prise de décision. L'Etat n'a cependant pas ici une attitude de contrôle hiérarchique strict mais agit plutôt en acheteur de prestations. Un acheteur avec des exigences peu détaillées quant aux modalités de production de la prestation. Le domaine de la culture illustre bien ce type de relation.
- Le dernier mode de relation possible est celui du « partenariat », dans ce cas, l'Etat ne peut imposer le mode de production de la prestation à l'association mais le définit avec elle; la relation est négociée entre les parties qui se considèrent réciproquement partenaires.

Utilité du cadre d'analyse proposé

Ce cadre théorique élaboré par le CES fournit un outil d'analyse à l'aune duquel il est possible de répertorier et d'étudier les diverses possibilités de relations avec les collectivités publiques genevoises.

Cette grille d'analyse, élaborée par le CES offre l'avantage d'être non exhaustive et permet une analyse comparative avec d'autres villes ou régions.

De plus, ce premier cahier se veut un outil souple et évolutif, à l'image même du secteur associatif, en perpétuel changement. Le travail effectué exclut tout jugement de valeur dans la classification proposée pour l'analyse.

Ce modèle d'analyse offre la colonne vertébrale qui soutiendra le travail d'état des lieux des relations Etat/secteur associatif à Genève qui fera, lui, l'objet du deuxième cahier.

³ Loi fédérale du 25 juin 1982 sur l'assurance-chômage obligatoire et l'indemnité en cas d'insolvabilité.

Table des matières

| | | |
|-------|---|----|
| 1 | <i>Introduction</i> | 9 |
| 1.1 | Le mandat..... | 9 |
| 1.2 | Plan du travail..... | 9 |
| 1.3 | Problématique..... | 10 |
| 2 | <i>Les relations entre Etat et société civile organisée : de quoi s'agit-il ?</i> | 12 |
| 2.1 | Associations, société civile organisée : de quoi parle-t-on ?..... | 12 |
| 2.2 | Etat, collectivités publiques : quelques concepts pour définir les acteurs publics..... | 18 |
| 2.3 | Les relations entre monde associatif et collectivités publiques..... | 20 |
| 2.3.1 | <i>Les associations et l'Etat : quel partage des rôles ?</i> | 25 |
| 2.3.2 | <i>La situation genevoise : les exigences de la collaboration</i> | 28 |
| 3 | <i>Les relations entre Etat et société civile organisée: comment les appréhender ?</i> | 29 |
| 3.1 | Les relations entre Etat et société civile organisée : quelques exemples..... | 30 |
| 3.2 | Les relations dans la prise de décision politique sans production de biens et services publics par l'association..... | 33 |
| 3.3 | Les relations lors de la production de biens et de services publics par l'association..... | 35 |
| 4 | <i>Conclusions</i> | 37 |
| 5 | <i>Bibliographie</i> | 39 |

1 Introduction

1.1 *Le mandat*

« Les interactions entre l'Etat et le secteur associatif sont fréquentes, omniprésentes dans la pratique quotidienne de l'action publique.

Cette réalité, que l'on peut constater tous les jours, a ses racines dans l'interdépendance entre l'Etat et le secteur associatif. En effet, l'acteur étatique fait appel à la capacité des associations à mettre en évidence des problèmes nouveaux et à offrir une diversité de solutions. D'autre part, le secteur associatif a besoin de l'accès aux moyens de la solidarité collective rassemblés par l'Etat.

Dès lors, la question de l'organisation de cette interdépendance se pose. Quelles sont les règles du jeu, les structures les plus adéquates pour assurer une collaboration fructueuse en termes d'efficacité, d'efficience et de légitimité.

Dans ce contexte, nous demandons au Conseil économique et social d'étudier les possibilités et les modalités de mise en place d'un modèle de partenariat dans lequel le secteur associatif puisse contribuer à la définition des buts de l'action publique et de la complémentarité entre cette dernière et son action propre, ainsi qu'au choix des moyens nécessaires pour atteindre ces objectifs (financement, soutien matériel, services, expertises, documentation) ».

1.2 *Plan du travail*

Pour répondre au mandat qui lui a été confié le CES a mis sur pied une commission ad hoc composée de : Mmes Pascale ERBEIA, Jacqueline GRELOZ, Martine OSSENT, Anne-Marie von ARX-VERNON, Véronique PURRO, Anne-Lise DU PASQUIER, MM. Jean-Pierre BALLENEGGER, Christophe DUNAND, Willy STRECKEISEN, Richard JEANMONOD, Albert-Luc HAERING, Giancarlo STELLA. Les travaux ont débuté le 13 mars 2000 sous la présidence de Mme Pascale ERBEIA. Les travaux de collecte et de traitement de l'information ainsi que la rédaction du rapport ont été confiés à Mme Monica BATTAGLINI collaboratrice scientifique au Conseil et à M. Pierre MAFTEI assistant scientifique.

La commission a prévu de structurer son rendu d'informations de la manière suivante.

Un **premier cahier** indiquera, après un travail initial de définition des concepts de base, des pistes de réflexion sur les questions suivantes : quels sont les modèles d'organisation possibles des rapports entre Etat et monde associatif ? Quels sont leurs avantages et inconvénients en termes d'effets ?

Dans une deuxième phase du travail, le CES essayera de répondre à la question : Quelles sont les associations qui ont des relations avec l'Etat actuellement à Genève ? De quelle nature sont ces relations ?

Pour ce faire, il procédera d'une part à un recensement des organisations qui ont des relations avec l'Etat en les classant selon un certain nombre de variables. A partir de ces informations, le CES s'attellera à la description des relations pratiquées actuellement entre l'Etat et le monde associatif en procédant à l'analyse d'un certain nombre de cas. Cet état des lieux fera l'objet de la publication du **deuxième cahier**.

Dans une troisième phase le CES se propose d'élaborer un certain nombre de propositions afin d'optimiser les structures de relations entre Etat et monde associatif. Des propositions, qui pourront prendre la forme de scénarios, seront contenues dans le **troisième cahier**.

La vocation de ce mandat est ainsi de dresser un état des lieux circonstancié des relations entre collectivités publiques genevoises et associations. L'objectif visé est la description de ces relations afin de proposer des modèles d'organisation. Par conséquent, il ne s'agira pas d'analyser l'ensemble du monde associatif mais uniquement les associations ayant une relation avec les collectivités publiques. A noter que, dans le cadre de ces relations, cette recherche ne comporte ni l'évaluation de la performance (adéquation entre objectifs et résultats) des associations, ni l'organisation du fonctionnement du monde associatif, mais l'analyse des modèles d'organisation des relations afin de proposer des pistes pour des améliorations possibles de la relation en termes d'effets.

1.3 Problématique

Le mandat qui a été confié au CES s'inscrit dans le contexte de « *La réforme de l'Etat de Genève* ». Il constitue un volet du projet « *Service public 2005* » qui vise la réalisation d'un nouveau système de gestion des affaires publiques pour l'ensemble de l'administration. Ce projet contribue à la mise en place « d'outils de gestion assurant la production et la fiabilité des principaux flux d'information nécessaires à la prise de décision »⁴. Or, dans ce nouveau système de gestion des affaires publiques visé par le Conseil d'Etat, les associations sont appelées, selon ses propres termes, à jouer un rôle de plus en plus important. Ainsi, dans le cadre de cette réflexion sur la réorganisation de l'action de l'Etat dont le projet « *Service public 2005* » est un élément, le Conseil d'Etat a confié au CES le soin de réfléchir aux possibilités d'organiser les relations entre l'Etat et le monde associatif de manière optimale.

Divers constats justifient la nécessité d'approfondir les connaissances sur les modalités des relations entre Etat et secteur associatif en général et plus particulièrement à Genève. En premier lieu, diverses études et plus globalement la réflexion théorique autour du rôle de l'Etat dans les sociétés modernes montrent une tendance commune dans les pays occidentaux à un renforcement des collaborations entre ces agents. Cette évolution entraîne des modifications du fonctionnement des partenaires et de leur action, questions peu explorées jusqu'à présent. Enfin, au niveau genevois, la réforme entreprise de l'action de l'Etat ne peut faire l'impasse sur l'information adéquate au sujet de pratiques relationnelles existantes, sur son territoire, entre monde associatif et collectivités publiques.

Ce mandat est également le résultat d'une réflexion déjà entamée au CES dans le cadre d'une première recherche qui lui avait été confiée par le Conseil d'Etat et qui

⁴ Calmy-Rey Micheline, « La route vers l'équilibre des finances publiques est-elle encore praticable ? », Institut national genevois, 12 octobre 1999.

a donné lieu à une étude réalisée conjointement par le secrétariat du Conseil et le Laboratoire de recherches sociales et politiques appliquées de l'Université de Genève (Resop) « *Institutionnaliser les organisations de la société civile ? le monde associatif entre reconnaissance et instrumentalisation* ». Des éléments théoriques contenus dans ce premier travail servent de base à la présente recherche et, à ce titre, feront l'objet d'un rappel.

La réflexion à l'origine de la demande faite au CES est celle de l'interdépendance entre Etat et secteur associatif dans le cadre de la production de biens destinés à la collectivité et/ou de résolutions de problèmes collectifs. Autrement dit, on fait l'hypothèse que les collectivités publiques et les associations sont complémentaires dans l'action publique. Il ne s'agit donc pas dans ce contexte de rentrer dans le débat très idéologique du « plus » ou « moins » d'Etat, mais d'examiner l'interdépendance, à savoir les structures relationnelles entre les partenaires, en partant du constat qu'ils sont complémentaires.

Dans ce contexte, la mission du CES est multiple.

Il s'agit de :

- rendre transparentes et intelligibles les « règles du jeu » qui structurent les relations entre agents étatiques et associatifs;
- montrer l'impact des divers types de relations sur le fonctionnement des organisations impliquées (publiques et privées);
- mettre en évidence les conséquences induites par ces relations sur les actions destinées à la communauté (autrement dit à la mise en place des politiques publiques);
- proposer des modèles de partenariat (des « règles du jeu » de la relation) qui permettraient d'optimiser la complémentarité entre action publique et action associative.

2 Les relations entre Etat et société civile organisée : de quoi s'agit-il ?

2.1 Associations, société civile organisée : de quoi parle-t-on ?

Les termes utilisés dans la littérature pour décrire ce que l'on nomme dans ce mandat le « monde » ou le « secteur » associatif sont multiples : *troisième secteur, troisième système, secteur volontaire, système associatif, secteur informel, secteur indépendant, secteur intermédiaire, secteur philanthropique, économie solidaire, économie sociale,...* Cette abondance de dénominations témoigne d'un côté de l'intérêt des chercheurs pour la problématique, mais aussi des difficultés à trouver une définition univoque de l'objet de recherche. Des difficultés d'autant plus étendues que le monde associatif se caractérise par une grande hétérogénéité interne. Des associations plutôt informelles, constituées uniquement de bénévoles, côtoient des organisations très structurées qui emploient des professionnels. Ainsi, l'abondance des termes utilisés reflète la diversité du champ d'analyse et souligne l'une ou l'autre des caractéristiques de ce secteur.

A première vue, il semble donc difficile de trouver des traits communs qui permettent d'identifier dans l'absolu « l'acteur associatif » et de le distinguer des autres acteurs collectifs. Néanmoins, un certain nombre d'attributs partagés ont pu être identifiés dans la littérature spécialisée qui nous autorisent à définir les acteurs composant le monde associatif. Cette identification permet ensuite de distinguer, sur le terrain, le monde associatif afin de le situer par rapport aux autres types d'acteurs.

La première question est donc de savoir comment définir le concept d'association. Parmi les définitions on peut citer celle donnée par Jean Kellerhals « *Nous définirons donc l'association volontaire comme un groupe à but non lucratif, d'accès, du point de vue légal, libre et volontaire, possédant des buts, une division du travail et des procédures de décision codifiées dans ses statuts et poursuivant ses objectifs principalement à l'aide d'interactions entre les membres.* »⁵. Nous pouvons retenir que les entités appartenant au monde associatif partagent un certain nombre de caractéristiques parmi lesquelles une structure régulant l'interaction entre les membres et la poursuite de buts autres que le profit. Cette définition donne une vision assez claire de ce qu'est une association, mais nécessite quelques précisions supplémentaires pour distinguer, sur le terrain, les acteurs du monde associatif des acteurs appartenant à d'autres secteurs.

D'autres auteurs ont élaboré des définitions plus détaillées mieux à même de servir l'étude du monde associatif sur le terrain. Parmi ces travaux, une recherche internationale d'envergure, réalisée sous la direction de Lester M. Salamon et Helmut K. Anheier⁶, a adopté une définition opérationnelle particulièrement bien adaptée aux exigences de la méthode comparative utilisée dans ce contexte. Cette définition présente l'avantage d'être à la fois assez précise et suffisamment souple pour analyser des réalités fort différentes. Ces qualités ainsi que la possibilité à l'avenir de comparer les données récoltées à Genève avec celle en provenance

⁵ Kellerhals, Jean, 1974, *Les associations dans le jeu démocratique*, Lausanne, Payot, p. 10.

⁶ Salamon, Lester M., Anheier, Helmut K., 1997, *Defining the nonprofit sector. A cross-national analysis*, Manchester, Manchester University Press.

d'études internationales, justifient l'adoption de cette définition dans le cadre de ce mandat.

Le secteur associatif est défini ici comme l'ensemble des organisations qui partagent les caractéristiques suivantes :

- *Institutionnalisées* : cette caractéristique peut avoir diverses manifestations, à savoir : en plus de la présence de statuts, la tenue d'assemblées régulières, l'existence de postes à responsabilités, des règles de procédure ou encore une certaine durée d'existence.
- *Privées* : les organisations ne font pas partie intégrante d'une collectivité publique. Des représentants de l'Etat ne doivent pas être majoritaires au sein du conseil d'administration. A l'inverse, un financement public, même très important, n'exclut pas cette caractéristique.
- *Indépendantes* : les organisations doivent avoir leurs propres règles de fonctionnement indépendantes des autorités publiques.
- *Sans but lucratif* : les organisations ne doivent pas avoir comme but la réalisation d'un profit pour leurs membres. Cette caractéristique se matérialise dans la non-distribution du bénéfice, ce qui ne signifie pas que les associations ne peuvent engranger un profit.
- *Incluant la participation de volontaires* : les organisations doivent faire appel, au moins en partie, au travail volontaire même si celui-ci se limite aux membres du conseil d'administration.

Ces attributs délimitent de manière assez précise et directe un ensemble d'acteurs, ce qui permet de les identifier sur le terrain. Se pose alors la question de leur place en rapport aux autres acteurs collectifs publics (collectivités publiques) et privés (entreprises, acteurs collectifs informels comme la famille ou les réseaux de voisinage).

Afin d'y répondre, le monde associatif a alors été décrit de manière, cette fois, plus abstraite et indirecte, à savoir en spécifiant les caractéristiques qu'il ne possède pas. Citons, par exemple, le cas du terme de *troisième secteur (third sector)* couramment utilisé aussi bien dans le monde de la recherche que dans les milieux politiques et dans la presse. Cette terminologie désigne ainsi un monde associatif caractérisé par ce qu'il n'est pas : l'Etat, le marché. Cette dénomination, introduite dans les milieux académiques européens à partir de la moitié des années septante, s'est développée principalement dans le cadre des réflexions sur la « crise de l'Etat providence ». Une réflexion centrée sur l'étude des apports d'acteurs privés au bien-être de la société⁷. Bien qu'extrêmement utiles pour sortir de la dichotomie stérile : « privatisation / étatisation », les approches sous-jacentes à l'utilisation de cette terminologie présentent une limite significative : la faible prise en compte de la sphère informelle des relations présentes dans la société (la famille, les réseaux de voisinage etc.)⁸. Ainsi, dans cette classification, des entités comme la famille et les associations professionnelles sont considérées comme étant le même type d'acteur social, ce qui représente une approche trop approximative. Une étude empirique requiert, en effet plus de précision.

⁷ Pour plus de détails sur l'évolution et l'emploi des diverses terminologies voir : Colozzi, Ivo, Bassi, Andrea, 1995, *Una solidarietà efficiente*, Roma, Nuova Italia Scientifica.

⁸ Il s'agit des réseaux de solidarité qui se développent entre les individus sur la base des liens familiaux ou d'amitié. Des auteurs comme Claude Martin parlent de « famille providence » ou de « solidarité de proximité ». Martin, Claude, 1994, « Entre Etat et famille-providence », in Laville Jean-Louis (éd.), *L'économie solidaire. Une perspective internationale*, Paris, Desclée de Brouwer.

Tandis que le premier mode de définition exclut le « réseau informel » la définition par la négative l'inclut au point qu'aucune distinction formelle n'est plus possible. Les deux sont donc insatisfaisantes. Il est donc nécessaire de trouver une autre définition.

Parmi les auteurs qui ont tenté de décrire schématiquement la place des différents acteurs participant à la production de biens et de services destinés à la collectivité⁹, Adalbert Evers¹⁰ donne une interprétation de la place et du rôle du monde associatif tenant davantage compte de l'apport distinct du « pôle informel ».

Dans cette approche, le monde associatif est situé en position intermédiaire entre les autres secteurs : l'Etat, le marché et le monde informel. Des secteurs qui présentent chacun des logiques de fonctionnement propres. Ainsi, on parle globalement de : logique bureaucratique (logique hiérarchique qui caractérise principalement le fonctionnement de l'acteur étatique), de compétition (logique de marché qui caractérise principalement le fonctionnement du monde économique) et de logique solidaire (logique communautaire qui caractérise principalement le fonctionnement des groupes sociaux comme la famille)¹¹. Entre ces pôles se situent donc des organisations intermédiaires. Par exemple : les coopératives entre le marché et les ménages, les groupes d'entraide près de la sphère informelle, les œuvres sociales entre l'Etat et le marché, etc.¹²

La figure 1 montre schématiquement quelle est la position de quelques acteurs appartenant au monde associatif entre les « pôles ».

Selon cette vision, les associations sont intermédiaires à la fois parce qu'elles fonctionnent à partir de logiques qui mélangent l'influence des trois autres pôles et parce qu'elles jouent le rôle d'intermédiaires entre les autres types d'acteurs dans l'action. Il n'y aurait donc pas de principe général qui régirait le fonctionnement du monde associatif, mais un mélange de principes inspirés à la fois de l'Etat, du marché et de la communauté. Cette position leur permet de fonctionner comme trait d'union entre des sensibilités différentes.

Les associations travailleraient donc simultanément à leur mise en évidence et à la résolution des problèmes collectifs.

Notons cependant que cette modélisation peut engendrer une vision un peu trop schématique de la configuration des acteurs en présence. En effet, une lecture rapide pourrait laisser croire que les acteurs représentés dans les extrémités du triangle d'Evers (l'Etat, le marché et la sphère informelle) possèdent une grande cohérence interne. Autrement dit, on pourrait croire qu'il s'agit d'acteurs suffisamment structurés pour qu'ils puissent être analysés comme un seul et unique acteur. Par opposition, le monde associatif présenterait une hétérogénéité telle qu'il serait impossible de l'analyser dans son ensemble. En réalité, ni l'Etat ni le marché ne connaissent une unicité de logique de fonctionnement qui autoriserait à les assimiler à un acteur cohérent et monolithique. Par conséquent, au terme de

⁹ Billis, David, 1989, *A Theory of the Voluntary Sector : Implications for Policy and Practice*, The Centre for Voluntary Organizations. Evers, Adalbert, 1990, « Shifts in the Welfare Mix - Introducing a New Approach for the Study of Transformations in Welfare and Social Policy », in Evers, Adalbert et Helmut Wintersberger (éd.), *Shifts in the Welfare Mix*. Frankfurt M./Boulder, Colorado : Campus/Westview, pp. 7-29.

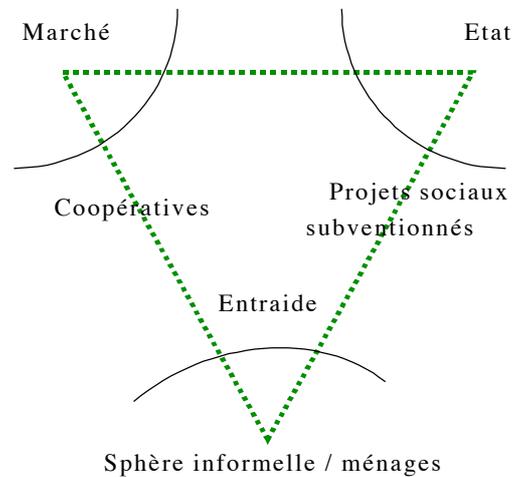
¹⁰ Evers, Adalbert, 1990, *op. cit.*

¹¹ Lange, Peter, Regini, Marino, 1987, *Stato e regolazione sociale*, Bologna, Il Mulino.

¹² Cattacin, Sandro, 1998, « La rete di produzione de benessere. Una critica all'analisi settoriale del sistema di benessere », in Fragnière, Jean-Pierre, Ginafranco Dominighetti, Christian Marazzi et Luca Broder (éd.), *Fare politica sociale oggi*, Lausanne, Réalités sociales, pp. 129-155.

marché nous avons préféré celui *d'entreprises à but lucratif ou commerciales* et au terme Etat celui de *collectivités ou acteurs publics*.

Figure 1 : Le triangle du bien-être (d'après Evers 1990 : 14)¹³



Source : rapport RESOP

p. 20

Ces attributs délimitent de manière assez précise et directe un ensemble d'acteurs permettant ainsi de les identifier sur le terrain.

Malgré les différences entre les définitions du monde associatif, toutes les descriptions s'accordent sur la grande hétérogénéité des acteurs de ce secteur. Une fois établi ce constat de grande hétérogénéité des acteurs appartenant au monde associatif, se pose la question de l'étude de ce dernier, à savoir le classement ou la « typologisation » des associations. La première étape consiste à sélectionner un certain nombre de paramètres qui permettent de classer les organisations. Ce choix est bien entendu conditionné par l'orientation qui est donnée à l'étude. En effet, les exemples de classification sont pluriels et les critères de choix nombreux, dans la littérature spécialisée. Par conséquent, étant donné que l'utilisation d'un mode de classification ne peut se considérer neutre en termes de résultat ¹⁴, il s'agit ici de sélectionner la méthode la plus apte à servir les objectifs analytiques du mandat. « Chaque typologie ne peut être qu'au service d'une démonstration opérée par l'auteur et tenant compte d'objectifs précis, même quand ces derniers sont implicites » ¹⁵.

Comme rappelé ci-dessus, le CES a reçu le mandat d'explorer les relations entre Etat et monde associatif à Genève afin de proposer des modèles de

¹³ Par groupes d'entraide nous entendons, par exemple, les groupes de voisinage basés sur la solidarité mais ayant une petite structure. Par œuvres sociales nous entendons des organisations bien structurées s'occupant de problèmes sociaux (Ex: Pro Juventute, Caritas,...). Par coopératives nous entendons des entreprises qui ont formellement un but non lucratif mais qui agissent exclusivement selon la logique de marché.

¹⁴ Pour une revue des modes de classement voir : Afchain, Jean, 1997, *Les associations d'action sociale. Outils d'analyse et d'intervention*, Paris, Dunod.

¹⁵ Afchain, Jean, 1997, *op.cit.*, p. 59.

fonctionnement de ces relations. **Ainsi, les biens ou les services produits par l'association, autrement dit, l'action dans le cadre de laquelle la collaboration public / privé s'instaure constitue le critère principal de classification.**

Parmi les typologies utilisant ce critère de classement, cette étude a retenu celle de la classification internationale du tiers secteur (en anglais, International Classification of Non-profit Organisations, ICNPO)¹⁶. Elle se fonde en priorité sur « l'activité économique principale que l'organisation met en œuvre, c'est-à-dire, du bien ou du service qu'elle produit ».

Le tableau 1 présente cette classification dans son interprétation française avec le détail des sous-secteurs¹⁷. Elle a servi de base à la constitution de la classification que nous allons adopter dans cette étude. Cependant, une adaptation qui sera présentée dans le deuxième cahier a été élaborée pour le cas genevois.

On notera que les domaines d'action utilisés pour classer les associations correspondent en grande partie aux domaines d'action étatiques. Certains secteurs correspondent approximativement à ce qu'il est convenu d'appeler les politiques publiques. Il s'agit donc de domaines dans lesquels on constate une action multiple, conjointe ou parallèle, d'acteurs publics et associatifs dans la production de biens ou de services destinés à la collectivité. Les autres types d'actions recensés impliquent aussi des relations entre collectivités publiques et organisations issues de la société civile, mais la nature de ces relations est différente.

En d'autres termes, si on analyse conjointement l'action des associations et celle des collectivités publiques on s'aperçoit que les relations entre acteurs s'instaurent dans le cadre de la fourniture de prestations à la collectivité (production de biens et de services) et/ou dans la prise de décision. Cette dernière intervenant lors de la mise en place de principes (Ex. projets de loi) ou lors de la mise en œuvre de ces principes (décisions sur des cas d'application spécifiques. Ex. projets publics de construction). S'il est vrai que les deux types de liens avec les acteurs étatiques peuvent être présents dans le répertoire de la même association, la nature et le contenu de la relation changent. **Ainsi, les termes de l'échange entre acteurs publics et privés sont différents selon que l'on traite d'une prise de décision (comme dans l'élaboration d'une loi ou, par exemple, dans la réalisation d'un projet de construction) ou de la production d'une prestation à la collectivité (par exemple : production de cours de formation, prise en charge de personnes à faible revenu,..).**

¹⁶ Salamon, Lester, Anheier, Helmut, 1992, « Towards an understanding of International Non profit Sector : the John Hopkins Comparative Nonprofit Sector Project », in *Non profit management and Leadership*, vol.2, n.3. Voir aussi Salamon, Lester, Anheier, Helmut, 1992, « In search of Nonprofit Sector II : the problem of classification », *Voluntas*, vol. 3, n. 3, pp. 125-153.

¹⁷ Archambault, Edith, 1996, *Le secteur sans but lucratif*, Paris, Economica, p. 91.

Tableau 1 : Interprétation française de la classification internationale des organisations sans but lucratif¹⁸

| | |
|--|--|
| <p>Secteur 1 : Culture , sport et loisir Culture et beaux-arts Sports et loisir Tourisme social</p> <p>Secteur 2 : Education et recherche Enseignement pré-élémentaire, primaire et secondaire Enseignement supérieur Autres enseignements Recherche</p> <p>Secteur 3 : Santé Hôpitaux Maisons de convalescence Santé mentale Autres services de santé</p> <p>Secteur 4 : Services sociaux Etablissements sociaux (personnes âgées, handicapées,..) Associations caritatives Autres services sociaux</p> | <p>Secteur 5 : Environnement</p> <p>Secteur 6 : Développement local et logement Développement local Logement Aide à l'emploi</p> <p>Secteur 7 : Défense de droits Associations civique et de défense Services juridiques Partis politiques</p> <p>Secteur 8 : Intermédiaires philanthropiques et promotion du bénévolat¹⁹</p> <p>Secteur 9 : Activités internationales</p> <p>Secteur 10 : Cultes</p> <p>Secteur 11 : Associations professionnelles et syndicats</p> <p>Secteur 12 : Non dénommé ailleurs</p> |
|--|--|

¹⁸ Archambault, Edith, 1996, *op. cit.*, p. 91.

¹⁹ Dans l'adaptation de cette typologie au cas suisse nous classerons dans cette catégorie les « fondations ».

2.2 Etat, collectivités publiques : quelques concepts pour définir les acteurs publics

La définition générale de l'Etat (« entité politique constituée d'un territoire délimité par des frontières, d'une population et d'un pouvoir institutionnalisé »²⁰) comprend à la fois le système de gouvernement (les institutions qui gouvernent) et le système social soumis à ce gouvernement. Dans le cadre de ce travail, le terme Etat fait référence au système gouvernemental (dans le sens des trois pouvoirs : législatif, exécutif et judiciaire) aussi bien en tant que pouvoir politique que producteur de biens et de services destinés à la collectivité.

L'Etat peut donc être appréhendé en tant qu'organisation particulière ayant des tâches de régulation (préservation de l'équilibre social) et production de prestations. Dans le premier registre celui de la régulation, l'Etat est, selon le sociologue Max Weber, une entité capable de s'attribuer le monopole de l'utilisation de la violence légitime dans un territoire donné²¹. Il est donc dans ce cas synonyme d'institutions, d'appareil gouvernemental qui fixe les « règles du jeu » et qui contrôle leur application (par l'utilisation monopolistique du pouvoir de coercition).

A côté de cette fonction de régulation de la vie en société au travers de la mise en place de normes, l'Etat remplit des tâches de production de biens et de services destinés à la collectivité. Une production qu'il réalise de trois manières différentes. Premièrement, il peut agir de manière autonome (parfois monopolistique. Ex. l'armée, la police). Deuxièmement, il peut collaborer avec d'autres organisations à but lucratif et non lucratif dans une action commune. Troisièmement, il a la possibilité de sous-traiter.

Cependant, l'unicité et le monopole mentionnés dans la définition de Max Weber ne sont pas synonymes de simplicité et de cohérence des structures. L'Etat démocratique moderne est une entité extrêmement complexe tant au niveau des ses procédures de fonctionnement (règles du jeu démocratique), qu'au niveau de ses structures internes (structures administratives).

Pour ce qui est du fonctionnement, le système démocratique impose à l'Etat un certain nombre de procédures destinées à garantir le respect et le maintien du principe démocratique. En premier lieu, le peuple doit pouvoir choisir librement ses dirigeants ce qui implique l'organisation régulière d'élections au suffrage universel disputées dans un contexte de concurrence politique. En deuxième lieu, l'individu doit être protégé contre l'arbitraire de l'Etat. Au niveau des institutions cette protection se réalise au travers du principe de « séparation des pouvoirs », le constitutionnalisme et l'Etat de droit.²²

Plus précisément, l'Etat est tenu de respecter un certain nombre de principes dans son action sur la société qu'elle soit exécutive, législative ou judiciaire. Ces principes sont les suivants : la légalité, l'égalité de traitement, la bonne foi, la proportionnalité, l'intérêt public, l'interdiction de l'arbitraire²³. Le principe de légalité suppose que l'Etat ne peut agir que si la loi l'y autorise. Par égalité de traitement il faut comprendre que l'Etat doit traiter de façon égale des choses égales et de façon différente des choses différentes. Le principe de la bonne foi interdit à l'Etat d'essayer de « tromper » ses administrés par des manifestations de volonté

²⁰ Le Petit Larousse illustré 1999. © Larousse, 1998.

²¹ Weber Max, 1995, *Economie et société*, Paris, Pocket.

²² Pour un approfondissement sur les notions d'Etat et de systèmes démocratiques voir Kriesi, Hanspeter, 1994, *Les démocraties occidentales*, Paris, economica, Ch.1.

²³ Knapp, Blaise, 1982, *Précis de droit administratif*, Berne, HRL.

inexactes ou incomplètes²⁴. La proportionnalité signifie que la mesure prise par l'Etat doit être propre à atteindre le but recherché. En d'autres termes, l'Etat ne doit intervenir que lorsque son action est nécessaire. L'Etat doit agir exclusivement dans l'intérêt public²⁵. Enfin, l'Etat ne peut agir de manière arbitraire en violant une règle claire, de manière choquante et contraire au sens du droit et de l'équité.

En ce qui concerne les structures internes, l'Etat est composé de plusieurs entités administratives. Des organismes dirigés et coordonnés par le pouvoir exécutif (gouvernement) et contrôlés par les pouvoirs législatif (parlement) et judiciaire (tribunaux). Divers auteurs²⁶ soulignent la complexité de la structure administrative étatique constituée d'entités relativement autonomes. Une autonomie qui atteint son apogée dans les systèmes fédéraux où les entités qui composent l'Etat jouissent d'une marge de manœuvre quasi totale dans des domaines de compétence exclusive. L'exemple suisse en est une bonne illustration.²⁷ Dans ce cas, comme dans d'autres Etats fédéraux, les entités composant l'Etat fédéral (en Suisse les cantons) possèdent en plus des tâches de mise en œuvre des directives provenant de l'Etat central, un pouvoir normatif important. Elles ont en d'autres termes la compétence d'élaborer et de mettre en œuvre de manière autonome certaines politiques publiques sur leur territoire (tous les domaines dans lesquels la compétence n'a pas été explicitement attribuée à la Confédération). Les cantons sont soumis à un contrôle de conformité de leurs normes au droit fédéral mais pas à un contrôle d'opportunité politique. Cette configuration donne lieu à un système complexe d'enchevêtrement de compétences à des niveaux politiques différents (confédération, cantons, communes), ce qui peut générer des incohérences lors de la mise en œuvre des politiques publiques.

Cet inconvénient peut aussi se révéler être un avantage dans certaines situations lorsque les caractéristiques locales sont trop différentes pour justifier une standardisation des mesures d'intervention publique. Par exemple, dans le domaine de la formation en général et de la formation continue en particulier, il est clair que les différences dans la demande sont telles qu'une intervention standardisée sur tout le territoire national serait plus simple mais inadéquate.

Par conséquent, la situation actuelle ne nous autorise pas à parler de l'Etat comme d'une entité unique dotée d'une grande cohérence interne. Sans atteindre l'hétérogénéité du monde associatif on peut affirmer que les composantes de l'Etat sont suffisamment autonomes pour justifier une analyse séparée dans ce travail. Ainsi, on ne procédera pas à une analyse macropolitique des relations entre Etat et monde associatif mais à une étude plus spécifique des types de relations entre collectivités publiques composant l'Etat et organisations issues de la société civile.

²⁴ Ce principe s'applique également au fonctionnement associatif (art. 2 CC).

²⁵ Notons qu'il existe une notion proche de l'intérêt public : l'utilité publique. Celle-ci définit une action accomplie par des privés sans un but lucratif poursuivant une tâche d'intérêt général. Il ne s'agit pas de tâches proprement étatiques, mais caractérisées par un intérêt social suffisant pour justifier des mesures particulières telles que le subventionnement ou l'exemption d'impôts.

²⁶ Voir par exemple : Poggi, Gianfranco, 1990, *The State : its nature, development and prospects*, Cambridge, Polity press.

²⁷ Pour une lecture résumée et claire des institutions suisses voir : Aubert, Jean-François, 1983, *Exposé des institutions politiques de la Suisse à partir de quelques affaires controversées*, Lausanne, Payot.

2.3 Les relations entre monde associatif et collectivités publiques

Par relation nous entendons ici un ensemble d'échanges (formels ou informels) s'inscrivant dans la durée et impliquant des acteurs de statuts différents (public, privé) dans le but de réaliser une action. Ces échanges (de nature politique ou économique) comportent des modalités, des contenus et des finalités qui varient et qu'il est possible de décrire à l'aide de modèles théoriques.

La première distinction prise en compte dans notre étude concerne *la nature de l'échange*. Ce critère permet de partager les liens entre acteurs publics et privés en deux catégories principales : les *échanges de nature économique* qui visent la production de biens et services destinés à la collectivité et les *échange de nature politique* qui ambitionnent l'influence sur la prise de décision (concrète ou sur les principes). Notons, que ces deux types d'échange se situent dans ce qu'il est convenu d'appeler les politiques publiques, ou plus récemment l'action publique, définie comme suit : « L'action publique peut se définir comme la construction et la qualification des problèmes collectifs par une société, problèmes qu'elle délègue ou non à une ou plusieurs autorités publiques, [...] ainsi que comme élaboration de réponses, de contenus et de processus pour les traiter »²⁸.

Les productions de biens que les associations opèrent sans être en relation avec l'Etat (des productions sans financement public) et les actions visant l'influence sur d'autres acteurs que les acteurs publics²⁹ ne rentrent pas dans notre analyse. En effet, bien que faisant partie intégrante de l'action associative, ces actions ne mettent pas les associations en relation directe avec les collectivités publiques et n'entrent donc pas dans le cadre de notre mandat.

Dans le deuxième type d'échange identifié ci-dessus, *l'influence politique*, les acteurs publics et privés mettent en jeu principalement du *soutien* et de *l'influence*. La prise de décision collective revient généralement dans les systèmes démocratiques aux institutions publiques. L'action d'un certain nombre d'organisations est destinée à influencer cette prise de décision pour favoriser une cause ou une catégorie de la population. Par exemple, l'action d'organisations écologistes dans le cadre de la mise en place de lois sur la protection de la nature illustre bien ce type de relation. Ces organisations échangent avec les autorités publiques leur soutien contre la possibilité d'influencer la teneur des règles mises en place en faveur de la préservation de l'environnement (la cause défendue par l'organisation). Dans ce type d'échange, l'action des organisations issues de la société civile atteint la collectivité indirectement via la production normative de l'Etat. Il n'y a pas (ou seulement marginalement) de production directe de biens et de services destinés à la collectivité de la part de l'association. Par conséquent, la question de son autonomie vis-à-vis des autorités publiques ne se pose pas vraiment. Le fonctionnement dans le cadre de ce type d'action se base soit sur des

²⁸ Thoenig, Jean-Claude, 1998, « L'usage analytique du concept de régulation », in Commaille, Jacques et Bruno Jobert, *Les métamorphoses de la régulation politique*, Paris, LGDJ, p. 47.

Pour plus de détails sur le concept de « politique publique » voir notamment : Muller, Pierre, 1990, *Les politiques publiques*, Paris PUF. Muller, Pierre, Surel, Yves, 1998, *L'analyse des politiques publiques*, Paris, Montchrestien. Papadopoulos, Ioannis, 1995, *Complexité sociale et politiques publiques*, Paris, Montchrestien.

²⁹ Un exemple de tentative d'influence sur des acteurs privés est l'achat d'actions d'une entreprise par des associations de défense d'intérêts afin d'infléchir sa politique par le biais de la participation à l'assemblée des actionnaires.

ressources propres (en provenance des membres, de dons ou d'activités commerciales), soit sur des ressources publiques mais dont l'octroi est inconditionnel. Les critères qui permettent de classer les divers types de relation que ces associations entretiennent avec l'Etat concernent alors l'accessibilité au système de prise de décision, la stabilité de la relation ainsi que la symétrie de pouvoir entre les partenaires³⁰.

Dans le cadre des échanges destinés à la production de biens pour la collectivité – le premier type d'échange –, sont concernés d'une part les ressources financières, sous forme de subventions ou de locaux ou autres aides indirectes; d'autre part les prestations. Dans cette configuration, les associations produisent des biens et des services destinés à la collectivité (cours de formation, soins,..) et ont par conséquent un impact direct sur elle. Afin d'exercer ces activités les associations ont dans beaucoup de cas besoin des ressources collectives récoltées par l'Etat via l'impôt. Elles sont donc principalement à ce titre en relation avec les collectivités publiques. Pour classer les divers liens se réalisant entre collectivités publiques et associations dans ce type d'échange on retient la dimension de la marge de manœuvre que les structures de la relation (type de financement, réglementation, type et étendu du contrôle,..) laissent à l'association dans la production de biens et de services. Autrement dit, on regarde jusqu'à quel point l'association peut décider elle-même comment produire la prestation.

Cependant, ces organisations peuvent aussi être intégrées à la prise de décision politique et entretenir en conséquence un échange de soutien et d'influence avec les collectivités publiques. On constate alors un autre type de relation entre associations et acteurs publics qui mélange des échanges de nature économique (ressources contre prestations) et des échanges de nature politique (soutien contre influence). Pour classer ces relations il est donc nécessaire de mélanger les deux critères évoqués ci-dessus : la marge de manœuvre laissée à l'association dans l'action de production de prestations³¹ et sa participation à la prise de décision dans l'élaboration et dans la mise en œuvre de la politique (quel est le degré d'intégration de l'association à la prise de décision ?)³².

³⁰ Pour plus de détails voir : Hanspeter Kriesi, 1994, *Les démocraties occidentales. Une approche comparée*, Paris, Economica, pp. 392 ss.

³¹ Par exemple, quelle est la marge de manœuvre d'une association dans la conduite d'ateliers de réinsertion de chômeurs ?

³² Par exemple, pour une association qui met en œuvre des programmes de réinsertion de toxicomanes quel est son degré d'intervention dans la définition de la politique globale de prise en charge. Pour plus de détails voir dans cette étude le paragraphe 3 dédié à la grille d'analyse de la relation entre Etat et secteur associatif p. 27 ss.

Lorsqu'on échange du soutien à une prise de décision contre la possibilité d'influencer cette dernière, il en résulte une mise en compatibilité d'intérêts sectoriels, liés à des groupes de population ou à une cause, dont l'Etat se porte garant afin de définir un intérêt général. Dans le cadre des échanges de ressources financières contre une prestation, il s'agit de déterminer quelle action est conforme à l'intérêt général et laquelle ne l'est pas. L'octroi de ressources publiques à une association ne peut se réaliser formellement que si l'intérêt général de son action est établi.

Selon Chantal Million-Delsol³³ :

« Dans un pays libre et pluraliste, les associations se donnent une double finalité. Groupes de citoyens librement constitués, elles peuvent se donner pour but de servir soit des intérêts propres au groupe qui les constituent, soit l'intérêt général. A cet égard, la vision moderne et occidentale de la politique attribue deux missions à l'Etat et aux collectivités publiques :

- *celle de respecter la création et le développement des associations de toutes sortes et de les reconnaître juridiquement si elles servent des intérêts particuliers et à condition qu'elles ne nuisent pas, par leur action, à l'intérêt général;*
- *celle de respecter et reconnaître, mais aussi de soutenir et d'aider notamment financièrement, les associations qui servent l'intérêt général. »*

On peut retenir qu'il y a deux types d'échange entre acteurs étatiques et associatifs : l'un vise la définition et l'application de l'intérêt général par la défense des intérêts sectoriels ou des causes (ex. protection des travailleurs, ou défense des droits humains), l'autre poursuit la production de biens et de services dans le cadre de cet intérêt général (sauvetage, soins, formation). Soulignons encore une fois que la même association peut entretenir les deux types d'échange avec les collectivités publiques bien que ses statuts définissent souvent son domaine d'action prioritaire.

Cette première distinction permet de jeter un regard plus structuré sur la réalité contemporaine des relations entre acteurs publics et acteurs associatifs. Des relations qui par ailleurs n'ont pas toujours été ce qu'elles sont aujourd'hui.

Historiquement,³⁴ les rôles respectifs ainsi que les relations entre acteurs publics et monde associatif ont connu des changements importants.

Jusqu'au Moyen Age, le rôle de l'Etat sur la société reste limité. Le pouvoir public qui se résume essentiellement au personnage du « Prince » est à cette époque, insuffisamment développé pour prendre en charge les problèmes de la communauté. Par conséquent, les organisations issues de la société, notamment l'Eglise, ont l'initiative et la quasi exclusivité de l'action sociale. Il n'y a donc pratiquement pas d'action commune entre le pouvoir politique et les diverses formes d'organisation de la société civile dans l'action publique.

Dès la renaissance, les Etats se consolident devenant des Etats absolutistes où « ..le monarque n'est sujet qu'à la loi divine et non pas à la loi humaine »³⁵. Les

³³ Million-Delsol, Chantal, 1993, « Redéfinir le bien commun », in Collaud, Marie Chantal, Gerber, Claire-Lise (éd), *Vie Associative et solidarités sociales*, Lausanne, Réalités sociales, pp. 167-173.

³⁴ Les éléments principaux de ce rapide tour d'horizon historique sont tirés de l'étude Battaglini, Monica, Cattacin, Sandro, Tattini, Véronique, 1999, *Institutionnaliser les organisations de la société civile ? Le monde associatif entre reconnaissance et instrumentalisation*, Genève, CES.

pouvoirs publics acquièrent une plus grande assise, ils assurent notamment la mission de justice, mais restent tournés résolument vers l'extérieur à savoir vers les autres Etats, notamment, dans le cadre de conflits. Autrement dit, les Etats correspondaient à cette époque à des « machines construites pour la guerre »³⁶ et les relations entre la société organisée et les pouvoirs publics demeurent très limitées.

A partir du XVIII^e siècle des changements importants surviennent autant du côté de l'Etat que de la société civile. Le degré d'organisation augmente à l'intérieur des services publics comme dans les organisations issues de la société civile. Cependant, le partage des tâches entre public et privé fonctionne encore en laissant la primauté de l'action aux organisations privées. Les collectivités publiques n'interviennent qu'en cas de défaillance de ces dernières, notamment, de menace à l'ordre public. En effet, le principal rôle des acteurs étatiques à cette époque est de garantir cet ordre public.

Le principe qui régit les relations public/privé durant cette période est celui de la subsidiarité. Autrement dit, la société civile résout de manière autonome ses problèmes, l'Etat n'agit que subsidiairement quand cela se révèle nécessaire.

Dans la période suivante, principalement au XX^e siècle, la prise en charge étatique des problèmes collectifs croît jusqu'à devenir quasi monopolistique. C'est l'émergence de l'Etat social ou Etat providence qui se traduit par un renforcement de la bureaucratie, un accroissement des prestations fournies à la population et par une tendance à la centralisation. La structure étatique se complexifie afin de donner une réponse adéquate aux besoins de redistribution. Des nouveaux droits sont réclamés et obtenus auprès de l'Etat: les droits sociaux. Les services de l'Etat connaissent alors une croissance soutenue et ininterrompue durant la période appelée par la suite les « trente glorieuses ». On explique cela entre autres par l'ampleur de la demande adressée aux pouvoirs publics. Schématiquement, on leur confie la mission de « substituer à l'incertitude de la providence religieuse la certitude de la providence étatique ».³⁷ Dans cette configuration, l'Etat est l'acteur qui agit prioritairement. Il prend en charge en premier lieu tous les problèmes sociaux présents et à venir.

La relation entre les services de l'Etat et les organisations issues de la société civile prend une tournure hiérarchique : l'Etat représente l'instance chargée légitimement de répondre aux problèmes de la société et délègue parfois aux acteurs privés cette tâche tout en restant le dépositaire de cette fonction³⁸.

Bien que le modèle d'Etat providence représente une avancée importante pour la collectivité par l'ouverture de l'accès aux services sociaux au plus grand nombre, une remise en cause de ce modèle se profile depuis plusieurs années déjà. Le mélange entre apports publics et privés au bien-être social se modifie, le rôle des uns et des autres varie, les échanges aussi.

³⁵ Kriesi, Hanspeter, 1994, *Les démocraties occidentales*, Paris Economica, p. 87.

³⁶ Anderson, Perry, 1974, *Lineages of the Absolutist State*, London, Verso, p. 32.

³⁷ Rosanvallon, Pierre, 1992, *La crise de l'Etat providence*, Paris, Points, p. 25.

³⁸ Cattacin, Sandro, Giugni, Marco G, Passy, Florence, 1997, *Etats et mouvements sociaux. La dialectique de la société politique et de la société civile*. Arles, Actes Sud.

De manière générale, les observateurs constatent une revitalisation de la société civile et un changement d'attitude des acteurs publics qui tendent à partager l'action avec les forces privées du marché et du monde associatif. Dans la littérature on parle alors d'Etat incitateur, subsidiaire, propulsif, animateur³⁹,... etc. On constate donc un nouveau partage des rôles entre acteurs étatiques et organisations issues de la société civile. Cette tendance générale à une plus grande prise en compte des actions associatives, appelée aussi nouvelle subsidiarité⁴⁰, se manifeste concrètement dans certains secteurs des politiques publiques comme l'action sociale et la santé.

Comment, dès lors, organiser le surcroît d'échanges qui en découlent ? La recherche des meilleurs modes de collaboration s'impose.

Tableau 2 : Etat et société civile dans la résolution des problèmes sociaux dans une perspective historique

| Rôle de l'Etat | Mode prépondérant des résolutions des problèmes sociaux | Rôle de la société civile | Modèle de coopération |
|--|---|---|--|
| • Garant du territoire Etat absolutiste | • Solidarité informelle | • Prise en charge des problèmes sociaux par les réseaux informels | • Pas de coopération |
| • Garant de l'ordre XIXe siècle Etat libéral | • Solidarité organisée | • Prise en charge des problèmes sociaux par l'auto-organisation | • Subsidiarité |
| • Planificateur du bien-être social XXe siècle Etat providence | • Solidarité imposée de manière hiérarchique par l'Etat | • Productrice de services complémentaires | • Hiérarchique - paternalisme étatique |
| • Garant de l'équilibre sociétal XXIe siècle | • Mélange de logiques différentes | • Clé d'entrée dans la société civile | • Nouvelle subsidiarité. Actions de revitalisation de la société civile - libération des forces du marché |

Source Etude Resop : p.10 adapté

³⁹ Bütschi, Danielle, Cattacin, Sandro, 1994, *Le modèle suisse du bien-être. Coopération conflictuelle entre Etat et société civile : le cas de l'alcoolisme et du vih/sida*. Lausanne, Réalités sociales.

Morand, Charles-Albert,(éd.), 1991, *L'Etat propulsif*. Paris, Publisud. Millon-Delsol, Chantal, 1992, *L'Etat subsidiaire*, Paris, PUF. Donzelot, Jacques, Estebe, Philippe, 1994, *L'Etat animateur*, Paris, Esprit.

⁴⁰ Cattacin, Sandro (1996). « Organiser les solidarités. La construction du bien-être par l'interface public-privé en Europe », in Soulet, Marc-Henry (éd.), *Crise et recomposition des solidarités. Vers un nouvel équilibre entre Etat et société civile*. Fribourg, Presses Universitaires, pp. 53-93.

2.3.1 Les associations et l'Etat : quel partage des rôles ?

L'évolution de ces deux dernières décennies a donc été celle d'un changement des modalités de l'intervention étatique. En suivant prioritairement des objectifs d'efficacité (résultats des actions) et d'efficience (utilisation parcimonieuse des ressources) les acteurs étatiques ont d'une part repensé leur action sur la société en redéfinissant le partage des rôles; d'autre part, les pratiques d'échange avec les participants privés à l'action publique ont également subi des changements.

Rapidement, l'intérêt des chercheurs pour le monde associatif s'est accru, donnant lieu à une littérature riche, mais encore largement incomplète quant aux données empiriques; une littérature qui présente par ailleurs des lacunes dans l'utilisation des différentes approches. Alors que les études à orientation plutôt sociologique sur l'évolution et le fonctionnement des associations dans divers contextes et pays se multiplient, les recherches portant sur la pratique des relations entre agents publics et privés dans le cadre de l'action publique sont plus rares. La relation entre agents étatiques et société civile est souvent décrite mais peu analysée⁴¹ d'où le manque d'informations sur les effets concrets de la relation et sur ses implications.

Comme nous le rappelons ci-dessus, l'Etat n'étant pas un acteur cohérent et monolithique, des attitudes différentes coexistent au sein des collectivités publiques. Des exemples de changements dans le partage des rôles entre agents publics et privés dans le sens d'une réactivation de l'action privée côtoient des cas de plus grand engagement des collectivités publiques. Par exemple, dans des domaines comme la prise en charge des personnes âgées en Suisse, l'investissement des collectivités publiques est de plus en plus important⁴². Au contraire, dans le domaine de l'agriculture l'engagement des pouvoirs publics est en nette diminution.

Cette tendance générale au changement dans la prise en charge des problèmes collectifs a entraîné des modifications dans la configuration des intervenants dans l'action (évolution du partage des rôles). Cette nouvelle situation nécessite une adaptation des comportements des intervenants; des adaptations qui ont besoin d'apports théoriques et empiriques. En effet, pour que les modifications soient profitables aux acteurs publics et privés, la nécessité d'une analyse adéquate de la situation se révèle indispensable. L'Etat et les associations ont donc besoin premièrement d'outils théoriques leur permettant de procéder à une analyse appropriée de leur situation relationnelle. Deuxièmement, ils ont besoin de données empiriques. Autrement dit, une prise de conscience préalable de la situation relationnelle entre agents publics et privés paraît nécessaire.

Dans le cadre de cette étude nous faisons l'hypothèse que l'optimisation des synergies existant entre agents publics et privés est profitable à l'action publique en général et aux destinataires (population concernée) en particulier. Il nous faut souligner ici la complémentarité de ces deux ensembles d'acteurs différents pour justifier la recherche de la meilleure interaction possible. Ainsi, nous partons de l'idée que la participation du monde associatif à l'élaboration et à l'application des politiques publiques ne peut être considérée comme un « jeu à somme nulle » où le secteur associatif reprendrait des tâches que l'Etat aurait délaissées et vice versa. L'amélioration des relations entre collectivités publiques et associations est potentiellement un « jeu gagnant, gagnant » où les acteurs et les destinataires des actions accroissent réciproquement le bénéfice tiré de l'action. Il ne s'agit donc pas

⁴¹ Evers, Adalbert, 1998, « Sur le projet John Opkins. Un commentaire critique », *Revue M.A.U.S.S. semestrielle*, 11(1), p. 113.

⁴² L'exemple du développement des centres médicaux sociaux (EMS) à Genève est assez parlant.

de déterminer quel est l'acteur le plus approprié pour gérer un problème collectif donné ou apporter un certain service à la collectivité, mais d'organiser la collaboration. Le discours aux accents manichéens : « moins d'Etat pour plus de liberté » oublie souvent que tous les intervenants d'une action collective offrent des compétences spécifiques qui, ensemble, garantissent une réponse adéquate dans les sociétés différenciées et complexes. Autrement dit, ni l'Etat planificateur, ni l'auto-organisation de la société, ni les mécanismes de marché peuvent seuls répondre de manière satisfaisante aux besoins collectifs.

En résumé, **notre réflexion se base sur l'hypothèse que le monde associatif et les collectivités publiques sont complémentaires dans l'action publique.** Cette vision s'appuie sur un certain nombre de constats. Tout d'abord, l'observation montre que nombre d'avantages et de limites des deux types d'acteurs tendent à se compenser mutuellement. De plus, des aspects attractifs comme le prestige, l'opportunité électorale, l'image peuvent contribuer à rendre l'interaction plus attractive pour les acteurs étatiques et associatifs.

Quels sont dès lors, les éléments qui autorisent à affirmer que la collaboration permet potentiellement de répondre aux problèmes ou aux dysfonctionnements de l'action des collectivités publiques ou des associations lorsque celles-ci agissent seules en situation de monopole ?⁴³

Problèmes de temporalité dans l'action

L'action étatique comme l'action associative peuvent manquer de rapidité. Côté collectivités publiques, entre l'apparition d'un problème collectif, la mise en évidence de la nécessité d'un service et la mise en place d'une réponse les temps peuvent parfois être longs et ceci en raison de la complexité des procédures démocratiques et administratives. Une réponse organisationnelle rapide de la part de la société civile peut constituer une solution. Toutefois, la réponse spontanée de la société par la formation d'associations peut ne pas être immédiate pour des raisons qui ont trait aux mécanismes de création d'associations et à la possibilité de mobilisation des ressources collectives⁴⁴. Dans les sociétés modernes on observe des problématiques ne pouvant souffrir aucun retard dans le traitement. La collaboration entre agents publics et privés devrait permettre une plus grande rapidité dans la mise en place de solutions adéquates au travers d'une coordination de l'action⁴⁵.

⁴³ Nous présentons ici une synthèse des réflexions de divers auteurs qui se sont penchés sur les avantages et les limites de la prise en charge des problèmes collectifs respectivement par les associations et l'Etat. Notamment : Willke, Helmut, 1991, « Trois types de structures juridiques : programmes conditionnels, programmes finalisés et programmes relationnels », in Morand, Charles-Albert (éd.), *L'Etat propulsif*. Paris, Publisud. Haering, Albert-Luc, 1998, *Les associations d'action sociale : fonctionnement et regroupements. Une perspective sociologique*, Genève, Les éditions IES. Gottraux, Martial, 1993, « Les fonctions des associations du secteur social et leurs rapports avec les pouvoirs publics », in Collaud, Marie Chantal, Gerber, Claire-Lise (éd), 1993, *Vie Associative et solidarités sociales*, Lausanne, Réalités sociales, pp. 59-84.

⁴⁴ Selon la théorie de Mancur Olson il est impossible de créer un bien collectif sans passer par l'obligation de contribuer. Or, seul l'Etat possède la légitimité de récolter des ressources auprès de la société sur un territoire donné. Olson, Mancur, 1978, *La logique de l'action collective*, Paris, PUF.

⁴⁵ « Considérons par exemple la problématique du HIV/sida. Alors qu'en Suisse, l'Office de la santé publique (OFSP) s'est très tôt chargé de cette problématique et a pris activement part à la production d'une réaction de la société, la réaction étatique aux Etats-Unis s'est faite attendre, ce qui a eu pour conséquence que l'épidémie s'est rapidement répandue. » (Battaglini, Monica, Cattacin, Sandro, Tattini, Véronique, 1999,

Problèmes d'information et de compétence

Pour pouvoir agir de manière adéquate n'importe quel acteur a besoin, d'une part, d'informations sur l'état de la problématique, d'autre part, de compétences pour envisager une mise en œuvre efficace. Les associations détiennent souvent une information précieuse sur les problématiques émergentes, de par leur proximité avec la société. Cependant, elles peuvent parfois manquer de la vision d'ensemble nécessaire pour une action cohérente et de long terme qui évite les effets pervers. Les acteurs étatiques peuvent alors apporter le recul nécessaire. De plus, la réalité actuelle se caractérise par une complexité croissante des problématiques qui exclut un monopole du savoir-faire et/ou des connaissances aptes à justifier une action solitaire⁴⁶.

Problèmes de flexibilité et d'adaptation

Pour des raisons d'égalité de traitement (interdiction de l'arbitraire) mais aussi pour des raisons d'efficience, les prestations publiques semblent fonctionner prioritairement selon le principe de la standardisation. Cette pratique amène une certaine rigidité dans le système, rendant plus difficile une adaptation des mesures aux situations. La souplesse des structures associatives permet souvent de pallier l'inertie publique par une capacité d'adaptation à des groupes cibles spécifiques. De plus, on peut penser que cette souplesse facilite l'innovation. Cependant, une adaptation systématique aux situations spécifiques risque de compromettre la vue d'ensemble et la poursuite du bien-être global de la société.

La collaboration entre des instances ayant pour mission la poursuite du bien-être collectif et celles visant les besoins de segments de cette collectivité semble plus à même de garantir une prise en charge efficace des problématiques communes à toute la société.

Problèmes de légitimité

Les sociétés modernes sont de plus en plus diversifiées et il est difficile qu'un seul acteur, même légitimé par le processus démocratique, puisse être reconnu comme représentant l'ensemble des valeurs de la société. Un phénomène aggravé par une capacité fléchissante du processus démocratique à garantir l'expression de la volonté collective, comme en témoigne la tendance générale à l'augmentation de l'abstentionnisme et le désintérêt croissant de la population pour la politique. Ces problèmes de reconnaissance peuvent provoquer des blocages lors de la mise en œuvre des politiques publiques ou augmenter notablement les coûts d'obtention d'un consensus, du moins tacite, indispensable à toute action publique. L'intervention d'acteurs non étatiques peut dès lors apporter un gain de légitimité au travers de sa proximité avec la société, mais aussi par l'efficacité de son action quand celle-ci est connue et reconnue dans la collectivité. Cependant, la prise en charge des problèmes collectifs par l'associatif peut être entachée d'un déficit de légitimité si cette action est destinée seulement à une partie de la population selon des critères d'appartenance (religieuse, ethnique, etc.) alors qu'un service public

Institutionnaliser les organisations de la société civile ? Le monde associatif entre reconnaissance et instrumentalisation, Genève, CES, p. 21).

⁴⁶ L'exemple de la hauteur des trottoirs dans les passages pour piétons est très parlant. Pour permettre un passage plus aisé aux chaises roulantes des handicapés moteurs on a réduit la hauteur des trottoirs au passage piétons. Cette modification a provoqué des graves difficultés pour les handicapés de la vue qui, ne pouvant plus apprécier le passage de niveau, se retrouvaient sur la route sans y être préparés. En suivant les revendications d'une association d'usagers on a diminué la sécurité pour une autre catégorie d'usagers par manque de vision d'ensemble.

ouvert à l'ensemble de la population n'est pas garanti. Citons l'exemple de l'aide sociale basée sur le principe de la charité unique source d'aide pour les démunis avant la construction de l'Etat social. La discrimination sur la base de l'appartenance à une communauté (religieuse, ethnique, etc.) était le lot de ce système. Par conséquent, la collaboration entre acteurs amenant divers types de reconnaissance créant un mélange de légitimité, autrement dit un « *legitimity mix* »⁴⁷, semble être le moyen le plus adéquat pour améliorer l'acceptabilité politique et démocratique des actions publiques.

Ces arguments démontrent qu'il existe des interdépendance entre acteurs publics et privés dans l'action publique. Il s'agit donc de trouver les modes de régulation de la relation les plus appropriés afin que les avantages potentiels de la collaboration soient maximisés.

2.3.2 La situation genevoise : les exigences de la collaboration

Toute collaboration implique une connaissance mutuelle des partenaires. Alors que la teneur du fonctionnement des acteurs étatiques est connue, du moins dans ses grandes lignes, les informations sur le monde associatif manquent cruellement.

Comme dans la plupart des pays, il n'existe pas en Suisse de statistique précise sur le secteur associatif. Seules des données globales sur les subventions cantonales sont disponibles. Celles-ci ne permettent qu'une vue générale et très imprécise de l'évolution et l'état de développement du secteur associatif. Les raisons sont multiples. Premièrement, bon nombre d'associations ne reçoivent pas de subventions publiques. Deuxièmement, les données globales sur l'évolution des contributions publiques ne donnent pas de détail sur le nombre de bénéficiaires ni sur leur évolution individuelle. Troisièmement, cette collecte de données est rendue difficile par la particularité du système juridique suisse qui accorde une liberté d'association quasi totale. Aucune obligation d'enregistrement n'est légalement exigée pour les associations. Ni l'inscription au registre du commerce, ni la déclaration au fisc ne sont obligatoires. Les seules obligations que les associations ont envers les collectivités publiques sont celles liées aux subventions. Quatrièmement, les caractéristiques d'autogestion de ce secteur font qu'il est difficile de mettre en place une statistique dans laquelle les associations n'y verraient elles-mêmes pas beaucoup d'intérêt.

A Genève, le canton a mis en place en 1998 un « Service de surveillance des fondations » qui collecte des informations sur les fondations et les associations concernant essentiellement les aspects comptables de la relation. Ce service représente un progrès dans la connaissance du monde associatif par la centralisation, du moins pour le canton, des données. Cependant, les informations restent partielles (seules les associations en relation financière avec le canton) et lacunaires.

Pourtant une connaissance plus approfondie du monde associatif présente des avantages certains. Pour que la collaboration entre collectivités publiques et associations puisse se réaliser, il est nécessaire de rendre plus intelligible l'évolution du monde associatif : ses exigences, ses besoins, ses apports. Cette approche est rendue difficile par la contradiction qui existe entre les contraintes de la collecte de l'information et la liberté d'association. Pour accroître l'efficacité dans la récolte d'information il est nécessaire de centraliser les données et d'obliger toutes les

⁴⁷ Battaglini, Monica, Cattacin, Sandro, Tattini, Véronique, 1999, Institutionnaliser les organisations de la société civile ? Le monde associatif entre reconnaissance et instrumentalisation, Genève, CES, p. 27.

associations à fournir les informations. Ceci implique une obligation d'enregistrement dans une base de données centralisée et standardisée. Il s'agit donc d'une limitation de la liberté d'association par rapport à la situation actuelle qui ne prévoit aucune obligation envers l'Etat pour les associations si ce n'est lorsque celui-ci est le bailleur de fonds. Il n'est pas reconnu à l'Etat en Suisse une quelconque légitimité d'avoir des informations sur les associations qui ne sont pas en lien avec lui.

Toute la difficulté réside donc dans la pesée des intérêts entre la liberté d'association, (donc, sans obligation d'enregistrement) et une connaissance approfondie du monde associatif qui nécessite une centralisation de l'information.

3 Les relations entre Etat et société civile organisée : comment les appréhender ?

Les paragraphes précédents ont conduit au constat que l'action publique est le résultat d'interactions entre acteurs publics et privés. Des interactions potentiellement profitables en termes de résultats en raison de leur complémentarité.

La période récente, caractérisée par une intensification de ces relations qui semblent destinées à croître encore laisse présager un accroissement de la diversité. Des relations qui présentent d'ores et déjà une grande variété au niveau des acteurs impliqués, des finalités poursuivies, des contenus et des modalités. En résumé, les relations entre acteurs étatiques et associatifs peuvent recouvrir une typologie extrêmement riche. **Dès lors, se pose la question du choix des outils analytiques qui permettent d'appréhender ces relations** à l'intérieur de la première grande distinction que nous avons opérée sur la base de la nature des échanges. Les variables qui permettent de caractériser les divers types de relation évoqués ci-dessus sont présentées dans les paragraphes suivants.

3.1 Les relations entre Etat et société civile organisée : quelques exemples

Avant de passer à l'analyse des relations entre collectivités publiques et associations à Genève⁴⁸ nous allons procéder à une mise en contexte du cas suisse par rapport aux autres modèles européens. Cela nous permettra de présenter une première typologie des relations existant entre acteurs publics et privés. Une typologie conçue dans une perspective générale et adaptée à l'analyse à l'échelle internationale. Elle a été élaborée dans le cadre de l'étude effectuée par le Resop⁴⁹, en collaboration avec le secrétariat du CES, visant la comparaison entre divers pays européens.

Dans l'étude Resop, les différentes réalités relationnelles étaient analysées à l'aune de deux facteurs « l'autonomie dans la réalisation des politiques publiques » et « la reconnaissance en tant qu'acteur collectif ». Il est donc clair que les relations concernées dans le cadre de cette analyse sont celles qui mélangent des échanges de nature économique (prestation contre financement) et politique (soutien contre influence).

Les différents modèles européens présentés dans l'étude Resop se fondent sur trois dimensions : la tradition qui peut aider à l'explication d'une situation donnée, l'importance du respect de l'indépendance dans la collaboration entre Etat et associations dans l'élaboration et la mise en œuvre des politiques publiques et le développement de droits de types collectifs. Les cas choisis en Europe occidentale le sont à partir d'un ensemble qui représente plusieurs voies différentes de développement de l'Etat social sur le continent : l'Allemagne, la France, l'Italie, les Pays-Bas, le Royaume-Uni, la Suède et la Suisse.

Ces pays sont caractérisés par quatre traditions qui marquent la relation entre l'Etat et société civile :

- La tradition d'interpénétration entre l'Etat et la société civile de la Suède;
- La tradition de distance et d'autonomie réciproque qui caractérise le Royaume-Uni;
- La tradition continentale de coopération généralisée présente notamment en Allemagne, aux Pays-Bas et en Suisse;
- Enfin, la tradition de méfiance et de coopération sélective que les auteurs de l'étude RESOP ont identifiée en France et en Italie.

L'analyse de la situation présente diverses tendances. On constate tout d'abord deux développements communs parmi les pays analysés : premièrement, les organisations issues de la société civile sont à plusieurs niveaux et de différentes manières en interaction avec les collectivités publiques dans toutes les réalités analysées; deuxièmement, les Etats occidentaux se trouvent actuellement dans une phase *d'expérimentation* de politiques publiques nouvelles, et ceci non seulement du point de vue de leur contenu, mais aussi de leur organisation. A ce titre, nous pouvons citer comme exemple le cas des politiques sectorielles liées à la libéralisation de secteurs économiques qui étaient auparavant gérés de manière exclusive par l'Etat. Les télécommunications et le marché de l'énergie en sont des exemples. Dans ces cas, l'Etat, qui n'est plus producteur de services, doit préciser d'une part, les exigences incompressibles liées à la production; d'autre part, il doit

⁴⁸ Présentation qui fait l'objet du cahier 2 de cette étude.

⁴⁹ Battaglini, Monica, Cattacin, Sandro, Tattini, Véronique, 1999, *op. cit.* pp.15-49.

établir les règles du jeu et déterminer les rôles respectifs que les acteurs auront sur ce nouveau marché.

Des différences existent entre pays européens. Sur l'axe de la reconnaissance formelle dans le processus de décision, trois pays se montrent plus ouverts à l'implication des organisations sans but lucratif dans la prise de décision politique. En France et en Italie, on expérimente des conseils, avec notamment une importance accrue au niveau local. Aux Pays-Bas, l'implication des associations sans but lucratif se fait de plus longue date à travers des formes d'institutions organisées par domaines qui constituent des sortes de « parlements sectoriels ».

La question de la reconnaissance par l'Etat est plus difficile à cerner analytiquement dans les autres pays. En Allemagne et en Suisse, cette reconnaissance existe au travers de certaines procédures comme le « processus de consultation » en Suisse. Ce processus est en grande partie informel et donc non transparent, cet état de fait confine la relation entre l'Etat et la société civile aux lieux non publics. Le Royaume-Uni tend à sauvegarder l'autonomie réciproque en évitant tout rapprochement entre monde associatif et monde politique dans le domaine de la formulation des orientations et - encore moins - en ce qui concerne la délibération. Dans le cas suédois, la représentation politique des organisations sans but lucratif ne s'impose pas pour l'instant. Les orientations de l'État social et de la société civile se correspondent à tel point qu'elles se confondent.

L'intensité de la collaboration et du respect entre l'Etat et les différentes expressions organisationnelles de la société civile, montre aussi d'importantes distinctions. Sur cet axe, on trouve des pays qui ont une pratique étatique de forte intégration des associations dans la réalisation des politiques publiques et qui restent respectueux de l'indépendance de ces organisations. Les Pays-Bas constituent un exemple caractérisé par une grande autonomie de la société civile dans la collaboration et qui ont pour objectif la réalisation d'un programme concret en commun accord avec l'acteur étatique. La Suisse et l'Allemagne, dans une moindre mesure, adoptent également cette optique de coopération. L'objectif est alors l'amélioration de l'*efficacité* des politiques.

Les autres pays tendent au contraire, vers des formes de collaboration qui visent l'instrumentalisation des organisations sans but lucratif pour la réalisation de programmes définis de manière précise, jusque dans le moindre détail : deux variantes coexistent. La pratique anglaise et suédoise qui ne différencie pas les partenaires selon leur origine (*for profit* et *non profit*) et les utilise comme des producteurs de biens au service de l'Etat. Dans ce cas, l'instrumentalisation est programmée et conséquente à la volonté de gérer de manière *efficace* les ressources étatiques. Les pratiques française et italienne, quant à elles, limitent les espaces d'autonomie pour des raisons de méfiance vis-à-vis des expressions organisationnelles de la société civile. Il existe une reconnaissance de la différenciation entre acteurs *non profit* et *for profit*, mais cette reconnaissance a pour effet de limiter la collaboration. De plus, même si cette collaboration se développe, on tend à assimiler l'action des organisations sans but lucratif à la logique de fonctionnement étatique, ou alors, on la limite en contribuant de manière très modeste à son financement.

Il découle de cette analyse comparative que les modalités de la relation entre l'Etat et les organisations issues de la société civile sont très différenciées et actuellement en évolution.

Cette variété de situations est tout aussi importante à l'intérieur des pays. Des différences non négligeables sont constatées entre politiques publiques

sectorielles⁵⁰. Ceci s'explique par le fait que malgré une tendance générale dans les relations, chaque politique publique se caractérise par la diversité des acteurs, des structures réglementaires et une tradition relationnelle différente etc.

Bien qu'on puisse affirmer qu'il existe des traditions nationales en matière de relation entre collectivités publiques et organisations issues de la société civile, ni le même respect de l'indépendance de l'autre ni la même reconnaissance se retrouvent selon les diverses politiques publiques et les divers niveaux administratifs de l'Etat. Une adaptation de ces outils est donc nécessaire pour analyser l'ensemble des secteurs de l'action étatique sur un territoire donné. Pour ce faire, les dimensions évoquées ci-dessus sont trop générales.

Pour rendre nos dimensions plus opérationnelles nous retenons comme variable principale l'intégration à la prise de décision. Il s'agit de déterminer si les associations ont la possibilité d'influencer les décisions portant sur la définition des problèmes, des buts et des moyens à engager pour les résoudre et /ou sur les modalités de collaboration avec l'Etat en termes de financement, de définition des prestations.

Cette intégration à la prise de décision génère des conséquences différentes selon que l'association participe ou non à la production de biens et de services. La relation est plus complexe si l'association participe par sa propre production à la mise en œuvre de la politique. En effet, s'il n'y a pas de production de prestations publiques par l'association, la question de sa marge de manœuvre dans l'action ne se pose pas véritablement. L'association travaille pour influencer une décision, elle sera écoutée ou non, mais elle peut agir comme elle l'entend dans les limites de la légalité, de ses ressources et de la volonté de ses membres. Si, au contraire, l'association participe matériellement à l'action de mise en œuvre de la politique publique par sa propre production de biens et services, sa marge de manœuvre dans l'action dépend des modalités de la relation à l'Etat.

Pour les besoins de l'analyse nous faisons donc une distinction analytique entre d'une part les relations basées uniquement sur des échanges de nature politique (influence contre soutien) et, d'autre part, les relations de nature uniquement économique (financement contre prestation) ou qui mélangent échanges de nature politique et économique⁵¹.

⁵⁰ C'est le cas par exemple en Italie où la tendance générale est au rapport hiérarchique entre acteurs étatiques et associatifs mais avec des différences importantes selon le type de politique publique. Par exemple dans la politique consacrée au problème de la déviance des jeunes, les organisations sans but lucratif sont associées au processus de jugement et sont invitées à proposer des programmes de réhabilitation. Ranci, Constanzo, 1996, « Le politiche pubbliche », in Barbetta, Gian Paolo, (éd.), *Senza scopo di lucro*, Bologna, Il Mulino.

⁵¹ Voir paragraphe 2.3

3.2 Les relations dans la prise de décision politique sans production de biens et services publics par l'association

Selon une représentation classique du processus de prise de décision politique, les parlements seraient les uniques dépositaires de cette fonction publique, les administrations s'occupant de la mise en œuvre. Les partis politiques via leurs élus seraient les seuls acteurs directement impliqués dans l'élaboration des politiques publiques. Cette représentation, plutôt schématique, résiste mal à l'épreuve de l'observation dans les pays occidentaux. En effet, cette dernière montre tout d'abord une grande implication des administrations dans le processus décisionnel, mais aussi et surtout une participation active d'acteurs organisés issus de la société civile ne faisant pas directement partie du système politique. Ces acteurs exercent une influence significative sur les institutions tout au long du processus qui entoure la prise en charge publique d'un problème. Ils opèrent dans l'arène parlementaire indirectement par les partis politiques ou directement quand leur avis est demandé explicitement par les parlementaires ou lors des procédures de consultation. Ces acteurs agissent également auprès de l'administration lors de l'élaboration des normes (projets de loi, règlements,...) et dans les diverses phases de prise de décision qui ont lieu tout au long du processus de mise en œuvre des politiques publiques.

Ces organisations exercent des pressions sur les instances décisionnelles ou collaborent avec elles. Comme nous le rappelions ci-dessus, l'objectif est la défense d'intérêts sectoriels et/ou la promotion d'une cause ou d'un idéal. Pour les collectivités publiques, l'interaction avec ces organisations revêt un intérêt en termes d'applicabilité et de mise en œuvre des politiques. Il s'agit d'obtenir un soutien pour la politique adoptée afin de lui assurer le maximum d'efficacité en évitant les blocages qu'un désaccord ne manquerait d'occasionner. Ce type de relation peut être décrit comme un échange politique de soutien et d'influence. Notons cependant que ces liens permettent aussi le passage d'informations dans les deux sens. Celles-ci peuvent se révéler essentielles sur le plan de l'efficacité des mesures car elles permettent d'étayer ou de réajuster les positions des interlocuteurs.

Les critères retenus ici pour classer les diverses relations entre associations ont trait aux modalités de l'échange. Autrement dit, quelle est la possibilité de participation des associations à la prise de décision ?

La *participation à la prise de décision* est définie comme étant l'intégration des associations aux prises de décision de politique générale, autrement dit, les principes de la politique publique (les problèmes concernés, les buts généraux à atteindre, les moyens,...), ainsi que la participation à la prise de décision concernant les modalités de mise en œuvre (décisions lors de la mise en œuvre de projets d'application).

Les éléments qui permettent de caractériser cette participation sont les suivants : l'accessibilité au système de prise de décision pour les associations, la stabilité de la relation ainsi que la symétrie de pouvoir entre les partenaires.

Hanspeter Kriesi a élaboré une typologie de ce qu'il appelle « les arrangements de collaboration dans l'arène administrative »⁵² qui permet de classer les relations entre acteurs publics et privés. Cette typologie, l'auteur l'a conçue pour l'analyse

⁵² Hanspeter Kriesi, 1994, *Les démocraties occidentales. Une approche comparée*, Paris, Economica, pp. 392 ss.

des relations au niveau des Etats centraux et les systèmes d'associations d'intérêts nationaux. Cependant, bon nombre d'éléments peuvent être utilisés pour l'analyse sectorielle et locale des relations entre associations et acteurs publics. Selon cet auteur, les modalités de la relation possèdent des déterminants structurels : « La structure de l'Etat et celle des associations d'intérêts déterminent ensemble les arrangements de collaboration dans l'arène administrative »⁵³. En combinant les caractéristiques internes des deux partenaires, Kriesi construit une typologie composée de quatre modèles : concertation, coopération sectorielle, intervention, pression⁵⁴. Dans ce mandat il ne s'agit pas de préciser les déterminants de la relation, mais de décrire celle-ci ainsi que ses conséquences sur les acteurs impliqués et sur les politiques. Par conséquent, nous ne discuterons pas ici de la validité d'une approche basée sur les structures des acteurs comme déterminants des types de relation, mais nous nous limiterons à utiliser certains indicateurs servant à la description et à la classification de ces relations.

Par accessibilité au système nous entendons la possibilité qu'ont les nouveaux acteurs associatifs d'entrer en relation avec les collectivités publiques afin de participer à la prise de décision dans le cadre de l'élaboration et/ou de la mise en œuvre des politiques publiques. La question que l'on pose, par exemple dans le cadre de la construction des infrastructures, est : les associations de protection de la nature ont-elles la possibilité de se prononcer et d'être écoutées sur les programmes de construction et/ou sur les projets concrets ?

La notion de stabilité fait référence à la durabilité de la reconnaissance des acteurs privés en tant que partenaires des collectivités publiques.

Enfin, la symétrie ou l'asymétrie du pouvoir concernent la capacité de l'un des partenaires à modifier le comportement de l'autre indépendamment de sa volonté⁵⁵.

Ainsi, en adaptant la typologie de Hanspeter Kriesi aux exigences d'une analyse sectorielle et locale des relations entre Etat et monde associatif nous obtenons les modèles suivants :

Concertation : est une relation structurée et stable. Elle est relativement fermée aux nouveaux acteurs. C'est une relation symétrique au niveau de la distribution du pouvoir.

Coopération sectorielle : est une relation relativement fermée et stable mais à la différence de la concertation elle est moins structurée. Elle peut être symétrique ou asymétrique. Dans le premier cas on peut parler de concertation sectorielle, dans le deuxième de clientélisme.⁵⁶

Intervention : Elle est structurée mais instable quand au choix des acteurs impliqués. C'est l'acteur étatique qui décide qui consulter et quand. Ainsi l'ouverture est limitée et la relation est clairement asymétrique.

Pression : la relation est peu structurée et ouverte aux nouveaux acteurs. Elle est instable et symétrique.

⁵³ Hanspeter Kriesi, *op.cit.* p. 392.

⁵⁴ Hanspeter Kriesi, *op.cit.* p. 395.

⁵⁵ Cette capacité à imposer sa propre volonté à l'autre dépend des ressources dont disposent les partenaires.

⁵⁶ Etant donné qu'il s'agit ici d'analyser des secteurs en non des Etats comme dans la classification d'origine par coopération ou concertation sectorielle il faut comprendre ici « par projet ».

3.3 Les relations lors de la production de biens et de services publics par l'association

Pour construire une classification des relations entre acteurs étatiques et associations dans le cadre de la production de biens et de services nous avons procédé à une adaptation des typologies existantes. Plus précisément, nous avons synthétisé les apports de la classification élaborée par Jean-Louis Laville et Yves Villancourt⁵⁷ et celle contenue dans l'étude produite par le Resop pour le compte du CES sur les problématiques relatives aux relations entre collectivités publiques et associations⁵⁸. Notons que cette classification a pu bénéficier d'une mise au point dans le cadre des rencontres de l'Atelier d'échange, de réflexion et de formation CES-IUED-IES « Réinsertion où va-t-on ? »⁵⁹.

Les critères qui permettent de mettre en place la classification sont les suivants : la possibilité de participer à la prise de décision et la marge de manœuvre que les modalités de la relation laissent dans la production de la prestation.

Lorsque les associations participent à la production de biens et de services publics, la *participation à la prise de décision* est définie comme étant l'intégration des associations aux prises de décision de politique générale les concernant et qui sont hors de leur sphère d'autonomie d'application. Il s'agit donc des principes de la politique publique (les problèmes concernés, les but généraux à atteindre, les moyens) ainsi que la participation à la prise de décision concernant les modalités de la production de la prestation (modalités de la collaboration, mode de financement, définition des prestations, etc.). Notons que lorsque ce paramètre est égal à zéro, autrement dit, lorsqu'il n'y a aucune intégration à la prise de décision, la relation entre collectivités publiques et associations est basée sur un échange de nature économique uniquement (prestation contre financement). Dans ce cas, c'est uniquement la marge de manœuvre que les modalités de l'échange laissent dans la production de la prestation qui entre en ligne de compte.

Par *marge de manœuvre* nous entendons la possibilité qu'ont les associations d'organiser librement la production de biens et services à la collectivité. Il s'agit donc de la sphère dans laquelle l'association décide seule des modalités de la production de la prestation à la collectivité. Toutes choses égales par ailleurs, l'ampleur de cette marge de manœuvre varie en fonction de deux facteurs constituant la modalité de la relation :

1. Le niveau de précision des normes d'application édictées par les autorités publiques (avec ou sans le concours des expressions organisationnelles de la société civile). Plus la réglementation est détaillée, plus la marge de manœuvre est faible. A l'inverse, plus la réglementation est générale plus la liberté d'action dans la mise en œuvre est étendue.

⁵⁷ Vaillancourt, Yves et Jean-Louis Laville, 1998, « Les rapports entre associations et Etat: un enjeu politique », *Revue du M.A.U.S.S semestrielle* 11(1), pp.119-135.

⁵⁸ Battaglini, Monica, Cattacin, Sandro, Tattini, Véronique, 1999, *Institutionnaliser les organisations de la société civile ? Le monde associatif entre reconnaissance et instrumentalisation*, Genève, CES.

⁵⁹ L'Atelier d'échange de réflexion « Réinsertion où va-t-on ? » est une groupe de travail coordonné par Conseil économique et social, l'Institut d'études sociales et l'Institut universitaire d'études du développement qui réunit des professionnels genevois de la réinsertion pour des rencontres semestrielles sur des thèmes liés à leur pratique professionnelle.

2. Le mode de financement de l'association. Plus le financement est lié à un projet précis, plus la marge de manœuvre est limitée. Plus les sources de financement sont nombreuses plus la marge de manœuvre est grande pour l'association⁶⁰.

En utilisant ces critères on obtient trois modèles de relations entre associations et collectivités publiques.

Sous-traitance étatique : On peut comparer cette situation à un sous-traitant ayant un seul client (ici l'Etat). Comme sur le marché la dépendance de ce « client » unique est très importante. L'autonomie d'action est donc a priori très réduite, voire nulle, car sa survie financière dépend de la relation qu'il entretient avec l'acteur public qui alloue les ressources.

La logique qui régit la relation est une logique hiérarchique. L'association ne participe pas à l'élaboration des règles d'exécution. L'Etat est le donneur d'ordres, l'association l'exécutant. Il n'y a pas de participation associative à la prise de décision. Le cadre réglementaire est en général très détaillé et la marge de manœuvre des associations très limitée dans l'exécution de la politique.

La relation dans ce cas se base essentiellement sur les flux financiers de l'Etat vers l'association. Ces flux sont liés à la présence de règles d'application détaillées qui réduisent au minimum la marge de manœuvre de l'exécutant. Le financement est lié à la prestation.

Sous-traitance autonome : L'association garde dans ce modèle une certaine autonomie dans l'action mais n'est guère intégrée dans la prise de décision⁶¹. La relation entre l'Etat et le secteur associatif se limite essentiellement au flux financier, mais le contrôle est moins important que dans le cas de la relation de sous-traitance étatique. L'autonomie de l'association peut être donnée par les sources de financement multiples et/ou par des réglementations d'application peu contraignantes. En conséquence, la marge de manœuvre des associations peut être assez grande. L'Etat n'a pas dans ce type de relation une attitude de contrôle hiérarchique sur l'action des associations, il agit plutôt en acheteur de prestations.

Partenariat : Dans ce type de relation aucun des interlocuteurs ne peut imposer sa logique de fonctionnement à l'autre. Dans un certain sens, aucun n'est pleinement autonome car il dépend de la négociation avec les autres acteurs pour la prise de décision. Dans cette configuration la complémentarité des acteurs est reconnue et l'élaboration des règles du jeu dans la relation est négociée entre les parties qui se considèrent réciproquement partenaires. Cette relation d'échange est maintenue tout au long de l'action publique et ne peut être interrompue unilatéralement. Les associations gardent une marge d'autonomie à l'intérieur du cadre négocié ce qui permet d'adapter l'action avant de transformer les pratiques nouvelles en véritables règles du jeu après négociation. Notons que le partenariat peut revêtir un caractère *symbolique*. Dans ce cas, l'association est consultée dans les prises de décision la concernant, cependant cette intégration reste symbolique. Tout en reconnaissant l'association comme interlocuteur, l'acteur étatique garde sa prérogative de contrôle hiérarchique. Il se réserve l'initiative du dialogue avec l'organisation. Il décide de manière autonome quand et dans quelle mesure elle participe aux décisions la

⁶⁰ Notons que pour opérationnaliser les facteurs qui permettent d'appréhender le mode de financement il faudra introduire des pondérations en introduisant des variables comme la part du budget financée par chaque financeur, etc..

⁶¹ Notons que la non-intégration à la prise de décision est la principale caractéristique commune des deux types de sous-traitance.

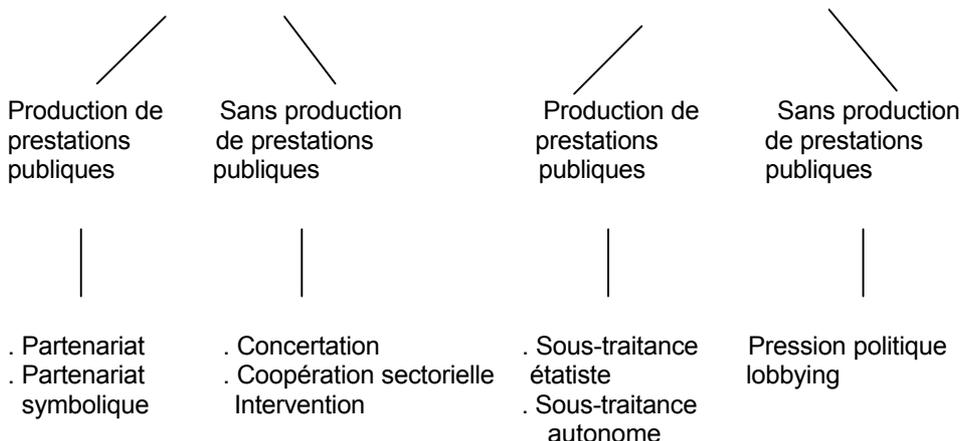
concernant. Dans ce cas de relation on s'approche du modèle de la sous-traitance étatique.

Si on synthétise les classifications que nous venons de décrire (la relation dans la prise de décision sans production de biens et de services publics de la part de l'association et la relation dans la production de biens et de services publics par l'association) on obtient le schéma suivant de relations entre associations et collectivités publiques.

Types de relation entre acteurs associatifs et collectivités publiques

Intégration à la prise de décision

Non-intégration à la prise de décision



4 Conclusions

En Suisse la vie associative s'est, depuis longtemps déjà, fortement développée pour des raisons liées notamment à l'étendue de la liberté d'association.

Dans notre pays les relations entre la société civile organisée et les collectivités publiques sont, comparativement à d'autres pays européens, caractérisées par une coopération dont les raisons se confondent avec l'histoire et l'état d'esprit de négociation et de recherche de consensus qui caractérisent la Suisse. Cette participation du secteur associatif dans la mise en œuvre des politiques publiques est assez étendue et ce, grâce au système de démocratie directe.

Cependant, la participation des organisations issues de la société civile est variable selon les traditions locales et les différentes politiques publiques concernées, cette participation n'est pas toujours transparente et les négociations informelles, peuvent selon les cas, y prendre une grande part.

Malgré une tendance générale à la prise en considération des diverses expressions organisationnelles de la société civile dans les processus de prise de décision, la complexité du système administratif Suisse caractérisé par une grande autonomie au niveau local, conséquence directe du fédéralisme d'exécution, du principe de subsidiarité et des possibilités de recours de la société civile contre les décisions étatiques étendues, produit d'importantes disparités en terme de participation du secteur associatif à l'élaboration et à la mise en œuvre des politiques publiques selon les secteurs d'activités.

Ce constat fait apparaître l'importance d'un cadre d'analyse susceptible de rendre intelligible les différentes situations et modalités de relation afin de proposer des pistes qui permettent d'optimiser les relations entre Etat et secteur associatif et, par voie de conséquence, les biens et services fournis à la population.

Ce cadre théorique proposé dans ce premier cahier se veut un outil d'analyse des relations Etat/secteur associatif pour le canton de Genève, outil qui doit permettre d'offrir une grille d'analyse à l'aune de laquelle les différents modes de relations propres aux différentes politiques publiques considérées pourront être optimisées. Dans cette perspective, le deuxième cahier reprendra les grilles d'analyse proposées afin d'étudier plus en profondeur quelques cas correspondant aux principales politiques publiques. Cette grille d'analyse se veut suffisamment souple pour pouvoir servir à l'analyse d'autres cas de relations avec le secteur associatif au sein des différentes politiques publiques existantes.

En conclusion de cette première partie de notre analyse, il nous apparaît que la collaboration entre Etat et organisations issues de la société civile se trouve actuellement en pleine évolution. Cette collaboration, aussi indispensable qu'elle puisse être, présente néanmoins un certain nombre de risques.

Parmi ceux-ci on peut citer celui qui consiste à développer des modalités de relation qui anéantissent les caractéristiques propres des partenaires en présence au lieu de les préserver et faire naître une coopération fructueuse. Par exemple, des formes de relation très rigides entre Etat et secteur associatif peuvent réduire à néant la marge de manœuvre des organisations issues de la société civile et, ce faisant, détruire leur potentiel d'innovation et d'adaptation aux besoins spécifiques de la société.

Un autre inconvénient pourrait être une instrumentalisation de la collaboration avec le secteur associatif au travers d'une légitimation dans l'inaction ou dans des retards dans l'action étatique au travers de l'utilisation des organisations issues de la société civile comme « alibi ».

Il est donc nécessaire de développer des synergies entre les activités déployées par l'Etat et celles produites par le secteur associatif sans pour autant tendre vers une réduction du rôle de prestataire de services de l'Etat, en prétextant la nécessité d'un accroissement de la qualité des services fournis à la population.

La nécessité d'un accroissement de la qualité des services fournis à la population découle d'une meilleure adéquation des politiques à la demande sociale.

Dans une société pluralisée, les remèdes standardisés présentent un risque élevé d'être mal adaptés pour solutionner les problèmes sociaux qu'ils visent.

La recherche de nouvelles formes de participation et d'intégration du secteur associatif à l'élaboration et la mise en œuvre des politiques publiques doit permettre une amélioration de l'adéquation des politiques publiques aux besoins de la population.

Une optimisation de la collaboration adaptée aux différents domaines de politique publique ne doit pas présenter une alternative exclusive aux formes de collaboration actuellement existant entre Etat et secteur associatif mais doit s'y ajouter.

5 Bibliographie

Afchain, Jean, 1997, *Les associations d'action sociale. Outils d'analyse et d'intervention*, Paris, Dunod.

Anderson, Perry, 1974, *Lineages of the Absolutist State*, London, Verso.

Archambault, Edith, 1996, *Le secteur sans but lucratif*, Paris, Economica.

Aubert, Jean-François, 1983, *Exposé des institutions politiques de la Suisse à partir de quelques affaires controversées*, Lausanne, Payot.

Barbetta, Gian Paolo (éd.), 1996, *Senza scopo di lucro*, Bologna, Il Mulino.

Battaglini, Monica, Cattacin, Sandro, Tattini, Véronique, 1999, *Institutionnaliser les organisations de la société civile ? Le monde associatif entre reconnaissance et instrumentalisation*, Genève, CES.

Billis, David, 1989, *A Theory of the Voluntary Sector: Implications for Policy and Practice*, The Center for Voluntary Organizations.

Bütschi, Danielle, Cattacin, Sandro, 1994, *Le modèle suisse du bien-être, Coopération conflictuelle entre Etat et société civile : le cas de l'alcoolisme et du vih/sida*, Lausanne, Réalités sociales.

Cattacin, Sandro, 1996, « Organiser les solidarités. La construction du bien-être par l'interface public-privé en Europe », in Soulet, Marc-Henry (éd.), *Crise et recomposition des solidarités. Vers un nouvel équilibre entre Etat et société civile*, Fribourg, Presses Universitaires, pp. 53-93.

Cattacin, Sandro, Giugni, Marco G., Passy, Florence, 1997, *Etats et mouvements sociaux. La dialectique de la société politique et de la société civile*, Arles, Actes Sud.

Cattacin, Sandro, 1998, « La rete di produzione de benessere. Una critica all'analisi settoriale del sistema di benessere », in Fragnière, Jean-Pierre, Dominighetti, Gianfranco Marazzi, Christian, Broder, Luca (éd.), *Fare politica sociale oggi*, Lausanne, Réalités sociales, pp. 129-155.

Collaud, Marie Chantal, Gerber, Claire-Lise (éd), 1993, *Vie Associative et solidarités sociales*, Lausanne, Réalités sociales.

Colozzi, Ivo, Bassi, Andrea, 1995, *Una solidarietà efficiente*, Roma, Nuova Italia Scientifica.

Donzelot, Jacques, Estebe, Philippe, 1994, *L'Etat animateur*, Paris, Esprit.

Evers, Adalbert, 1990, « Shifts in the Welfare Mix - Introducing a New Approach for the Study of Transformations in Welfare and Social Policy », in Evers, Adalbert, Wintersberger, Helmut (éd.), *Shifts in the Welfare Mix*, Frankfurt M./Boulder, Colorado, Campus/Westview, pp. 7-29.

Evers, Adalbert, 1998, « Sur le projet John Opkins. Un commentaire critique », *Revue M.A.U.S.S. semestrielle*, 11(1), pp. 111-118.

Gottraux, Martial, 1993, « Les fonctions des associations du secteur social et leurs rapports avec les pouvoirs publics », in Collaud, Marie Chantal, Gerber, Claire-Lise (éd.), 1993, *Vie Associative et solidarités sociales*, Lausanne, Réalités sociales, pp. 59-84.

Haering, Albert-Luc, 1998, *Les associations d'action sociale : fonctionnement et regroupements. Une perspective sociologique*, Genève, Les éditions IES.

Jobert, Bruno, 1998, *Les métamorphoses de la régulation politique*, Paris, LGDJ.

Kellerhals, Jean, 1974, *Les associations dans le jeu démocratique*, Lausanne, Payot.

Knapp, Blaise, 1982, *Précis de droit administratif*, Berne, HRL.

Kriesi, Hanspeter, 1994, *Les démocraties occidentales*, Paris, Economica.

Lange, Peter, Regini, Marino, 1987, *Stato e regolazione sociale*, Bologna, Il Mulino.

Laville, Jean-Louis (éd.), 1994, *L'économie solidaire. Une perspective internationale*, Paris, Desclée de Brouwer.

Martin, Claude, 1994, « Entre Etat et famille-providence », in Laville, Jean-Louis (éd.), *L'économie solidaire. Une perspective internationale*, Paris, Desclée de Brouwer.

Millon-Delsol, Chantal, 1993, « Redéfinir le bien commun », in Collaud, Marie Chantal, Gerber, Claire-Lise (éd.), *Vie Associative et solidarités sociales*, Lausanne, Réalités sociales, pp. 167-173.

Millon-Delsol, Chantal, 1992, *L'Etat subsidiaire*, Paris, PUF.

Morand, Charles-Albert (éd.), 1991, *L'Etat propulsif*, Paris, Publisud.

Muller, Pierre, 1990, *Les politiques publiques*, Paris PUF.

Muller, Pierre, Surel, Yves, 1998, *L'analyse des politiques publiques*, Paris, Montchrestien.

Olson, Mancur, 1978, *La logique de l'action collective*, Paris, PUF.

Papadopoulos, Ioannis, 1995, *Complexité sociale et politiques publiques*, Paris, Montchrestien.

Poggi, Gianfranco, 1990, *The State : its nature, development and prospects*, Cambridge, Polity press.

Ranci, Costanzo, 1996, « Le politiche pubbliche », in Barbetta, Gian Paolo, (éd.), *Senza scopo di lucro*, Bologna, Il Mulino.

Rosanvallon, Pierre, 1992, *La crise de l'Etat providence*, Paris, Points.

Salamon, Lester M., Anheier, Helmut K., 1997, *Defining the nonprofit sector. A cross-national analysis*, Manchester, Manchester University Press.

Salamon, Lester, Anheier, Helmut, 1992, « Towards an understanding of International Non profit Sector : the John Hopkins Comparative Nonprofit Sector Project », *Non profit management and Leadership*, vol.2, n.3.

Salamon, Lester, Anheier, Helmut, 1992a, « In search of Nonprofit Sector II : the problem of classification », *Voluntas*, vol. 3, n. 3, pp. 125-153.

Soulet, Marc-Henry (éd.), 1996, *Crise et recomposition des solidarités. Vers un nouvel équilibre entre Etat et société civile*, Fribourg, Presses Universitaires.

Thoenig, Jean-Claude, 1998, « L'usage analytique du concept de régulation », in Commaille, Jacques, Jobert, Bruno, *Les métamorphoses de la régulation politique*, Paris , LGDJ, pp. 47-60.

Vaillancourt, Yves, Laville, Jean-Louis, 1998, « Les rapports entre associations et Etat: un enjeu politique », *Revue du M.A.U.S.S semestrielle* 11(1), pp. 119-135.

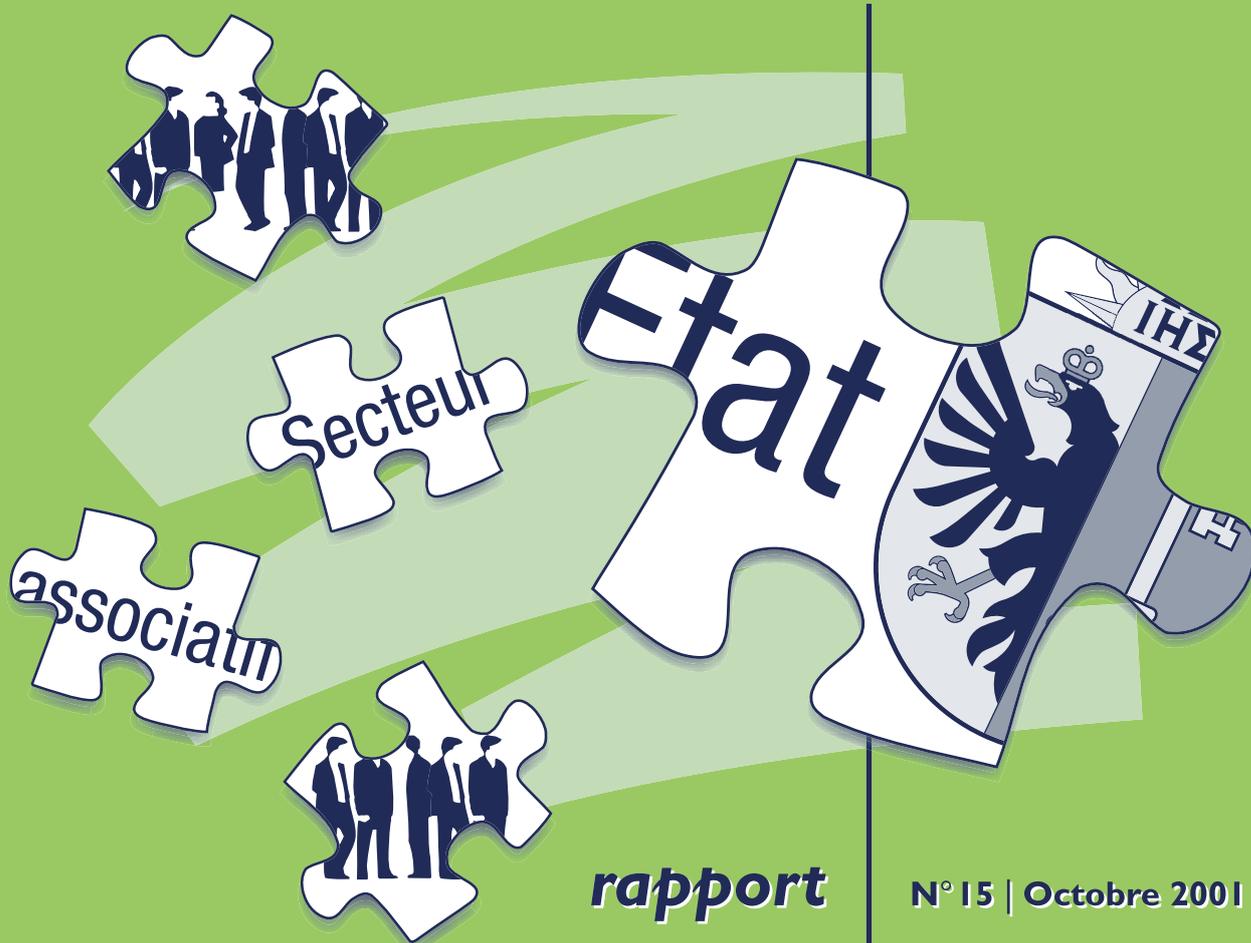
Weber, Max, 1995, *Economie et société*, Paris, Pocket.

Willke, Helmut, 1991, « Trois types de structures juridiques : programmes conditionnels, programmes finalisés et programmes relationnels », in Morand, Charles-Albert (éd.), *L'Etat propulsif*, Paris, Publisud.

Relations Etat / Secteur associatif

Organisation du partenariat

Cahier **2** : Eléments du cas de Genève



rapport

N° 15 | Octobre 2001

Table des matières

| | |
|--|----|
| 1. Introduction | 2 |
| 1.1. Quelques mots sur la démarche | 2 |
| 2. Les associations en relation avec les collectivités publiques à Genève : essai de classification d'un monde en perpétuel mouvement | 3 |
| 2.1. Elaboration de la base de données des associations en contact avec l'Etat | 3 |
| 2.2. Quelques caractéristiques des associations en relation avec les collectivités publiques à Genève | 5 |
| 2.3. Le poids du monde associatif | 7 |
| 3. Les relations entre collectivités publiques et associations à Genève : quelques exemples | 8 |
| 3.1. IFAGE (Institut de Formation des Adultes Genève) | 11 |
| Participation à la prise de décision | 12 |
| 3.2. AGCETA (Association genevoise des centres d'études techniques agricoles) | 14 |
| 3.3. L'association Pro Senectute | 15 |
| 3.4. Fédération genevoise des clubs d'aînés | 17 |
| 3.5. La fondation Pro Juventute | 20 |
| 3.6. Crèche familiale La Pastourelle | 22 |
| 3.7. L'association Réalise | 24 |
| 3.8. L'association de l'Orangerie | 28 |
| 3.9. L'association Arcade sages-femmes | 30 |
| 3.10. Fédération genevoise pour la prévention de l'alcoolisme | 31 |
| 3.11. La Fondation MAMCO (musée d'art moderne et contemporain) | 34 |
| 3.12. L'Association 100% Acrylique | 36 |
| 3.13. L'Association de La Bâtie | 38 |
| 3.14. L'Association genevoise de football | 41 |
| 3.15. La Fédération des centres de loisirs (FCLR) et la Fondation genevoise pour l'animation socioculturelle (FASe) | 43 |
| 4. Associations travaillant au niveau de la participation à la prise de décision politique | 49 |
| 4.1. Le secteur de la politique économique | 50 |
| 4.2. Le secteur de la politique internationale | 51 |
| 4.3. Le secteur de l'urbanisme et de l'aménagement | 52 |
| 4.4. Le secteur des transports | 53 |
| 4.5. Le secteur de l'environnement et de l'énergie | 55 |
| 5. Conclusion | 56 |
| 5.1. Au niveau cantonal une situation qui tendanciellement laisse assez de marge de manœuvre aux associations, mais qui est en voie de structuration | 56 |
| 5.2. Des relations avec la Confédération à tendance sous-traitance étatiste | 57 |
| 5.3. Entre partenariat et sous-traitance | 58 |

1. Introduction

1.1. Quelques mots sur la démarche ¹

La deuxième partie de l'étude des relations entre collectivités publiques et associations à Genève est consacrée à l'application de la grille analytique développée dans le premier cahier à quelques cas concrets sélectionnés parmi les nombreux exemples de relations existantes dans le canton.

Il s'agit d'un échantillon composé de manière à couvrir l'ensemble des domaines d'action des associations. L'option de sélectionner un nombre de cas en guise d'exemple et de ne pas procéder à une enquête exhaustive auprès des associations en relation avec les collectivités publiques s'explique principalement par des raisons liées aux ressources et au temps à disposition pour répondre à ce mandat. De plus, une analyse qualitative de la relation telle que souhaitée par le CES rendait nécessaire une collecte d'informations basée sur des outils de type entretien semi-directif difficilement applicable à grande échelle.

Les cas ont été sélectionnés en fonction de plusieurs critères dont l'importance de la participation du monde associatif à un domaine d'action donné, l'homogénéité du domaine en question qui justifie ou pas la sélection de cas dans des sous-catégories d'un même domaine d'action.

Bien que ces critères aient guidé le choix, il est important de souligner que les cas retenus ne sont pas représentatifs au sens statistique du domaine d'action en question. Autrement dit, il n'est pas possible de généraliser l'analyse de ces cas à l'ensemble des relations dans le domaine d'action duquel ils sont issus. Un nombre de cas plus important aurait dû être pris en compte pour pouvoir prétendre à la représentativité et une connaissance approfondie des caractéristiques des relations dans chaque domaine aurait été nécessaire.

L'analyse des cas retenus ici sert donc essentiellement à montrer l'utilisation de la grille analyse des relations développée dans le cahier n1 de ce rapport.

Pour caractériser les quatre modèles de relations identifiés, cinq variables ont été retenues : contrôle exercé par les collectivités publiques sur l'association, part du financement public, cadre réglementaire régissant les relations entre associations et collectivités publiques, participation à la prise de décision collective, participation à la prise de décision bilatérale, marge de manœuvre dans la fourniture des prestations². Ces variables ont été analysées dans chaque cas afin de permettre de les caractériser par rapport au modèle développé dans le cahier n1 de ce rapport.

Les données qui ont permis de caractériser chaque relation sont issues de l'analyse des entretiens semidirectifs³ effectués auprès des associations et

¹ Pour une description plus détaillée de la démarche utilisée, voir annexe " méthode "

² Pour plus de détails sur la construction et la mesure des indicateurs, voir annexe " méthode "

³ Voir guide d'entretien dans l'annexe " méthode "

des collectivités publiques ainsi que de l'analyse documentaire des publications.

2. Les associations en relation avec les collectivités publiques à Genève : essai de classification d'un monde en perpétuel mouvement

Parmi les tâches que le Conseil d'Etat a attribuées au CES dans le cadre de ce mandat, il y a la mise en place d'une base de données listant l'ensemble des associations en relation avec les collectivités publiques. Aucune base de ce type n'existant à Genève, le CES a donc dû se contenter d'un travail de défrichage qui a consisté en une intégration de sources diverses.

2.1. Elaboration de la base de données des associations en contact avec l'Etat

Pour constituer la liste des associations en relation avec les collectivités publiques, la première étape a été la sélection des collectivités publiques. L'investissement de temps considérable que représente ce type d'entreprise a incité le CES à sélectionner une partie seulement des collectivités publiques du canton. Ensuite en partant de la définition de relation donnée dans le premier cahier de ce rapport⁴, les associations ont été identifiées et classées.

Ont été retenus pour l'étude : le Canton, la Ville de Genève, les communes dont le nombre d'habitants est supérieur ou égal à 10'000 (ce qui correspond à la définition de la ville) soit : Bernex, Carouge, Lancy, Meyrin, Onex, Vernier, Versoix.

Dans le premier cahier de ce rapport, nous définissons la relation comme étant " un ensemble d'échanges (formels ou informels) s'inscrivant dans la durée et impliquant des acteurs de statuts différents (public, privé) dans le but de réaliser une action. " ⁵ Ces échanges sont ensuite classés par nature en *échanges de nature économique* qui vise la production de biens et services destinés à la collectivité et *de nature politique* qui ambitionnent l'influence sur la prise de décision. Ainsi les associations en relation avec les collectivités publiques sont pour nous des associations qui entretiennent avec les collectivités publiques des échanges de nature économique, c'est-à-dire qui produisent des biens et des services pour la collectivité avec des ressources en provenance des collectivités publiques (subventions ou mise à disposition de locaux et autres aides indirectes) et/ou des échanges de nature politique, soit échanges du soutien à une prise de décision de la collectivité publique contre la possibilité d'influencer cette décision au nom d'une cause ou d'une partie de la population.

⁴ Cahier n1 p. 20

⁵ Cahier n1 p. 20

Ont donc été retenues les associations qui reçoivent des subventions et/ou qui sont représentées dans des commissions ou consultées régulièrement par les administrations. La base de données contient des fondations et des associations.

Les sources de la base de données qui a pu ainsi être constituée sont :

- Administration cantonale :
 - Département de l'aménagement, de l'équipement et du logement (DAEL)
 - Département de justice, police et transports (DJPT)
 - Département d'action sociale et santé (DASS)
 - Département de l'instruction publique (DIP) : Service des affaires culturelles, Service des loisirs et de la jeunesse
 - Département de l'économie, de l'emploi et des affaires extérieures (DEEE) : Office cantonal de l'inspection et des relations du travail (OCIRT), Registre du commerce (RC)
 - Département des Finances (DF) : Service de surveillance des fondations
- Ville de Genève :
 - Département des affaires culturelles
 - Département de l'aménagement, des constructions et de la voirie
 - Département des sports et de la sécurité
 - Département des affaires sociales, des écoles et de l'environnement
- Municipalités⁶ :
 - Bernex
 - Carouge
 - Lancy
 - Meyrin
 - Onex
 - Vernier

Les données ont été fournies soit en format informatique soit en impression papier et ont été assemblées par le secrétariat du conseil sur un seul fichier informatique. Il a été ensuite nécessaire de procéder à des épurations successives de la base de données.

Ont été exclues de la base de données :

- Les organisations ayant des statuts de SA ou SARL qui ne correspondent pas à la définition d'association adoptée dans ce travail⁷.
- Les associations qui apparaissent plusieurs fois⁸.

⁶ Les données de Versoix n'ont pu être obtenues.

⁷ Pour plus de détails sur la définition d'association voir § 2.1 du cahier 1 de ce rapport.

- Les associations étant des secteurs d'activité d'une association principale⁹

A chaque association sont rattachées les informations concernant l'adresse postale et le domaine d'activité. A la différence des adresses qui ont été fournies par les collectivités publiques, le domaine d'activité a été attribué par le CES lors de l'assemblage des sources. Afin de limiter au maximum les risques de mauvaise classification, la base de données a été vérifiée à plusieurs reprises par les membres du secrétariat du CES et par les membres de la commission chargée du mandat.

La classification utilisée se réfère à l'interprétation française de la classification internationale des organisations à but non lucratif présentée dans le premier cahier de ce rapport¹⁰. Pour ce travail les domaines d'activité ont été codés de la manière suivante :

1. Culture, beaux-arts
2. Sports
3. Loisirs et tourisme social
4. Santé
5. Services sociaux
6. Environnement
7. Développement local, logement, aide à l'emploi
8. Enseignement
9. Défense de droits
10. Intermédiaires philanthropiques et promotion du bénévolat
11. Activités internationales
12. Cultes
13. Associations professionnelles et syndicats
14. Non dénommé ailleurs et domaine inconnu

La base de données ainsi obtenue, contenant les noms des associations, leur adresse et leur domaine d'activité, n'est pas publiée dans le cadre de ce rapport par souci d'économie de papier. Elle peut être obtenue auprès du secrétariat du CES sous forme informatique (fichier Excel 97) ou en format papier.

2.2. Quelques caractéristiques des associations en relation avec les collectivités publiques à Genève.

Les résultats de la distribution des associations par domaines d'activités montrent une nette majorité d'associations qui travaillent dans le domaine social (20,89%).

Viennent ensuite trois domaines d'activités pour lesquels le nombre d'associations est équivalent, la culture et les beaux-arts (13,29%), sports

⁸ Les associations sont souvent en relation avec plusieurs collectivités publiques à la fois, en conséquence elles apparaissent plusieurs fois dans la base de données.

⁹ Par exemple ont été supprimés de la base de données les foyers L'Oasis et Le Caré qui font partie de Caritas Genève pour ne laisser que l'association principale : Caritas.

¹⁰ Cahier n1 p. 16-17

(13,94), loisirs et tourisme social (13,98). Ensemble ces trois sous-secteurs représentent plus de 41% de l'ensemble du milieu associatif en relation avec les collectivités publiques. Ces domaines d'activités sont caractérisés par la présence d'associations de petite taille avec une forte participation de bénévoles. Il s'agit en général d'associations qui ont surtout des échanges de nature économique avec les collectivités publiques.

Les associations professionnelles et syndicats représentent 10,25% du nombre d'associations répertoriées ; ces associations sont surtout présentes au niveau politique et elles sont généralement des organisations assez importantes en terme de membres. Ces associations ont essentiellement des échanges de nature politique avec les collectivités publiques.

Le troisième groupe d'associations en importance comprend le domaine de la santé (5,13%), développement local, logement et aide à l'emploi (4,54%), défense des droits (3,99%).

Les autres domaines d'activité, à savoir l'enseignement et la recherche, les intermédiaires philanthropiques et la promotion du bénévolat, les activités internationales et les cultes, représentent ensemble 7,6% des associations répertoriées dans notre base.

Reste un pourcentage d'associations non dénommées ailleurs ou dont le domaine d'activité est inconnu (5,4%).

| Domaine d'activité | Nombre d'associations | Pourcentage |
|---|-----------------------|--------------|
| 1. Culture, beaux-arts | 246 | 13.29 % |
| 2. Sports | 258 | 13.94 % |
| 3. Loisirs et tourisme social | 259 | 13.98 % |
| 4. Santé | 95 | 5.13 % |
| 5. Services sociaux | 387 | 20.89 % |
| 6. Environnement | 18 | 0.98 % |
| 7. Développement local, logement, aide à l'emploi | 84 | 4.54 % |
| 8. Enseignement | 56 | 3.02 % |
| 9. Défense de droits | 74 | 3.99 % |
| 10. Intermédiaires philanthropiques et promotion du bénévolat | 29 | 1.56 % |
| 11. Activités internationales | 32 | 1.73 % |
| 12. Cultes | 24 | 1.29 % |
| 13. Associations professionnelles et syndicats | 190 | 10.25 % |
| 14. Non dénommé ailleurs et domaine inconnu | 100 | 5.40 % |
| TOTAL | 1852 | 100 % |

2.3. Le poids du monde associatif

La répartition des associations par domaine d'activité correspond dans les grandes lignes à la structure du monde associatif d'autres pays comme par exemple la France. Dans ce pays, le groupe Culture, sport, loisirs représente 47% de l'ensemble des associations, 16,5% appartiennent au secteur des services sociaux, 5,5% pour le développement local et le logement, 2,5% pour les associations de défense de droits. Cependant, la répartition des associations dans le domaine de l'enseignement et de la santé est très différente. En France, la santé représente 2,5% seulement des associations, alors que l'enseignement en compte 22%¹¹. Outre des différences dans le classement, d'autres conceptions des politiques de l'éducation et de la santé peuvent expliquer ces écarts.

Cependant, le monde associatif, ce n'est pas uniquement les associations mais aussi et surtout les personnes qui le composent, et qui donnent du temps et du travail à la société. A ce propos, à l'occasion de l'année internationale du volontariat, l'Office fédérale de la statistique a mené une étude sur le travail bénévole en Suisse en partant des données issues de l'enquête suisse sur la population active (ESPA)¹². Dans cette publication, on

¹¹ A noter que ces données comprennent toutes les associations et pas seulement celles qui sont en relation avec l'Etat comme c'est le cas pour les données genevoises. Source : *Alternative économique* n193, juin 2001, p. 46.

¹² OFS, 2001, *Travail bénévole en Suisse*, Neuchâtel, OFS.

apprend que 1/4 des Suisses fournit du travail bénévole dans le cadre d'associations. Une proportion qui varie en fonction de divers paramètres comme le sexe, l'âge, la nationalité, la formation, la situation professionnelle. Par exemple, les hommes (29%) participent plus que les femmes (20%) à des activités bénévoles; les Suisses participent (28%) plus que les étrangers (10%). A noter que selon l'étude de l'OFS le temps consacré au travail bénévole en Suisse est considérable. " Les personnes qui s'engagent dans des activités honorifiques et associatives le font près d'une demi-journée par semaine en moyenne (14 heures par mois). Celles qui effectuent des travaux non rémunérés informels le font pendant près de 18 heures par mois. Le volume total de travail est estimé à 44 millions d'heures par mois, ce qui représente 248 000 postes à plein temps. La valeur monétaire de travail bénévole a été estimée en 1997 : s'il avait fallu payer toutes les heures fournies, il en aurait coûté cette année-là 19,4 milliards de francs. "¹³

En partant de ces données, on peut donner un ordre de grandeur de l'importance du travail bénévole à Genève. Si on prend la même proportion que la moyenne suisse, on obtient un nombre de participants à l'activité bénévole organisée qui tourne autour des 100 000.

3. Les relations entre collectivités publiques et associations à Genève : quelques exemples

Les relations entre associations et collectivités publiques connaissent actuellement une évolution générale vers une plus grande codification.

Dans ce cadre, un des éléments émergents et controversés est une tendance à la mise en place des contrats de prestations.

Ce nouveau mode de fonctionnement revêt plusieurs facettes et implique différents enjeux pour la fourniture de prestations produites par le secteur associatif.

L'objectif ici est de dégager les facteurs incitatifs qui poussent les collectivités publiques à mettre en place ce mode de fonctionnement, autrement dit les avantages et les inconvénients que ce type de relation implique.

Cette tendance à la mise en place des contrats de prestations est justifiée par les collectivités publiques au travers d'une volonté de transparence, d'un rapprochement de l'administration des usagers et d'un accroissement de l'efficacité et de l'efficacités, ainsi que d'une meilleure définition des objectifs et du type de prestations désiré.

Cela donne lieu à des relations contractuelles qui ont des noms différents, contrats de prestations, contrats de confiance, conventions de subventionnement.

¹³ OFS, 2001, *Travail bénévole en Suisse*, Neuchâtel, OFS, p.11

Quelle que soit la dénomination utilisée, l'objectif poursuivi reste semblable : procéder à une mise à plat des attentes des collectivités publiques pour la production de prestations et à une codification des modes de production. Cette mise à plat des attentes se fait sous une forme contractuelle qui lie explicitement l'association et les collectivités publiques.

Ces modes de fonctionnement s'inscrivent dans un courant de pensées connu et déjà très documenté, le "New public management" (nouvelle gestion publique).

Il s'agit d'une forme administrative qui privilégie l'efficacité et l'efficacité économique et qui marque une stratégie affichée d'utilisation dans les administrations publiques de techniques de gestion issues du secteur privé. Les partisans du NPM proposent toute une série d'outils et de concepts destinés à considérer les administrés comme des clients, de procéder à des économies en rationalisant et en accroissant la productivité des services fournis par l'Etat.

Les tenants du NPM émettent des critiques quant à l'efficacité, l'efficacité et la satisfaction des consommateurs lors de la production de prestations par l'Etat.

Le contrat de prestations représente un mode de délégation de la production à la collectivité de biens et services qui engage l'association à atteindre un certain nombre d'objectifs qualitatifs et quantitatifs, en échange de quoi l'Etat lui garantit un financement pour une durée limitée avec une éventuelle reconduction du contrat si l'évaluation des résultats s'avère satisfaisante.

Les avantages liés à ce mode de production sont :

- Une délégation de production des services à la collectivité sans que l'Etat perde le contrôle de la prestation comme cela est le cas dans une privatisation.
- Une certaine décentralisation de la gestion des affaires publiques.

De plus, ces contrats de prestations peuvent permettre, selon certains auteurs (Frédéric Varone, 1997, p.129), de fixer des objectifs politiques clairs, d'accroître la transparence sur les effets des interventions étatiques et d'introduire un élément de concurrence à travers le processus d'appel d'offres qui précède l'attribution du contrat de prestations. Cet élément de concurrence est considéré comme positif, car la compétition générée entre acteurs est censée accroître la qualité et diminuer les prix.

Cependant, un certain nombre de critiques sont adressées à ce mode de fonctionnement, en premier lieu le concept de concurrence, car même si l'on en admet l'aspect positif, il faut reconnaître que celle-ci ne joue pas toujours son rôle. S'il existe des domaines où de nombreuses associations travaillent, dans d'autres, le nombre peu élevé d'acteurs met à mal ce concept. Ensuite, les indicateurs de performances et les critères d'évaluation des prestations produites peuvent s'avérer problématiques. En effet, si ces derniers doivent prendre en compte les effets réels des prestations offertes, il est alors difficile de les réduire de sorte qu'ils soient appréhendés à l'aide de mesures quantitatives.

Par exemple, dans le domaine de la culture, l'appréciation des prestations proposées par le secteur associatif peut difficilement se limiter à des critères tels que le nombre d'entrées réalisées par spectacle ou d'autres critères quantitatifs du même type.

Une autre difficulté concerne la définition des objectifs. Cette définition implique que les collectivités publiques aboutissent à un consensus clair des objectifs à atteindre et des moyens à mettre en œuvre. Cela ne correspond pas toujours à la réalité où les consensus sur les objectifs sont coûteux et difficiles à atteindre. De même, les négociations avec le secteur associatif peuvent s'avérer longues et difficiles, car les objectifs poursuivis ne sont pas forcément les mêmes.

Les procédures de contrôle représentent une autre source de difficultés potentielles, car elles peuvent être lourdes, coûteuses et contraignantes pour les collectivités publiques comme pour les associations.

Enfin, ces contrats de prestations posent un problème de priorités au secteur associatif. Les associations travaillent souvent sur des projets ciblés et des populations spécifiques. Le passage au contrat de prestations figerait d'une certaine manière les attentes des collectivités publiques pour la résolution d'un problème donné. De même, la marge de manœuvre des associations pour modifier leurs prestations en fonction de l'apparition de nouveaux besoins ou la résolution de certains autres serait limitée.

Les associations qui se sont exprimées sur le sujet durant notre étude n'ont cependant pas toutes eu des réactions d'opposition face aux propositions de mise en place de contrats de prestations. Certaines se sont déclarées satisfaites ou du moins confiantes. En effet, ces contrats de prestations peuvent également amener les collectivités publiques à éclaircir un certain nombre d'attentes vis-à-vis du secteur associatif. Ces éclaircissements sont perçus comme des éléments positifs, car ils permettent aux associations d'anticiper les attentes de leurs interlocuteurs ainsi que de clarifier les responsabilités réciproques.

Les entretiens menés auprès de l'administration cantonale nous ont montré une volonté de clarification des critères de subventionnement ainsi que des procédures de renouvellement des subventions.

La mise en place de contrats de prestations représente une certaine limitation de la marge de manœuvre des associations qui ne disposent généralement plus de la liberté de modifier les prestations produites si le besoin s'en fait sentir.

Cependant, ce mode de fonctionnement offre l'avantage d'accroître la stabilité temporelle des subventions versées aux associations.

Les changements induits par le passage au contrat de prestations constituent pour notre étude des facteurs externes dont il faut tenir compte. En effet, certaines associations se trouvent actuellement dans une période transitoire, sur un mode de fonctionnement encore en rodage ; c'est pourquoi il était important d'étudier les changements induits sur la relation Etat/secteur associatif et de dégager les éventuels écueils que les prochaines associations pourraient rencontrer dans le cas d'un passage au contrat de prestations.

Période transitoire également pour les associations qui travaillent dans le domaine de la petite enfance et les crèches qui sont actuellement en cours de municipalisation.

Ce changement, qui nous semble généralement plutôt bien perçu par les crèches, n'entraîne pas de modifications dans le fonctionnement, mais une forme de précarité et d'incertitude pour l'avenir, plus particulièrement pour les crèches familiales dont l'avenir dépend des négociations actuellement en cours sur les statuts des assistantes familiales.

Quelques exemples de relations aux collectivités publiques genevoises:

Des associations et fondations ont été choisies pour illustrer les différents types de relations existantes à Genève. Le choix a été guidé par le souci de couvrir tout le champ des modèles possibles de relations entre secteur associatif et collectivités publiques.

Certains cas pour lesquels des informations ont été collectées ne sont pas relatés dans ce rapport. Certaines organisations ne nous ont pas donné leur approbation sur les synthèses d'entretiens qui leur ont été présentées. Ces organisations n'ont pas souhaité voire paraître des informations concernant leur mode de fonctionnement ainsi que les relations qu'elles entretiennent avec les collectivités publiques genevoises.

Nous rendons attentif le lecteur au fait que les informations contenues dans la description des cas ci-dessous sont en grande partie le fruit des informations données par les associations elles-mêmes durant les entretiens que nous avons menés ou contenues dans les documents publiés par ces associations.

Les textes que nous présentons ont été approuvés par les associations et fondations avec lesquelles nous avons eu des entretiens.

3.1. IFAGE (Institut de Formation des Adultes Genève)

Cette fondation qui existe sous sa forme actuelle depuis 1998 travaille dans le domaine de la formation continue. Les formations proposées se subdivisent en cinq grandes catégories : l'informatique et la bureautique, les langues, le commerce et le management, les techniques industrielles, les arts appliqués.

Modalités de financement et marge de manœuvre

La fondation de droit privé IFAGE présente un mode de financement stable dans le temps, mais variable en ce qui concerne les montants de subventions octroyés.

Le mode de financement lié aux inscriptions individuelles ou collectives reste stable tant que l'offre de formation de l'IFAGE correspond à la demande.

L'organisation se trouve être en relation avec l'OOF, le DIP et avec l'OCE dans le cadre de cours dispensés pour la réinsertion des chômeurs.

En règle générale, l'OCE choisit les cours utiles professionnellement aux assurés parmi les cours proposés par l'IFAGE ; celle-ci n'a pas de contacts directs avec le DIP ; tout ce qui touche aux subventions est traité par l'OOF.

Les écolages payés par l'OCE représentent environ 10% des produits totaux de l'IFAGE, car l'OCE distribue largement les cours entre les différentes institutions agréées.

Les fluctuations dans les subventions reçues s'expliquent dans la mesure où elles sont généralement le résultat d'une variation entre l'offre et la demande de formation et non pas de variations résultant de réductions de subventions dues à des restrictions budgétaires de l'Etat.

Les subventions versées annuellement sont votées par le Grand Conseil et représentent 15% des subventions, 5% proviennent des subventions fédérales et 5% du FFPP. Les subventions couvrent approximativement 25% des charges de l'établissement.

L'organisation jouit d'une grande liberté dans le choix des formations qui sont offertes au public ; cette liberté contraste avec la rigueur du cadre réglementaire dans lequel s'inscrivent les activités. Le cadre réglementaire concerne les conditions à remplir pour justifier les subventions, autrement, l'organisation n'est soumise à aucun autre règlement.

Les critères d'octroi des subventions sont très précisément détaillés et tous les postes liés au subventionnement sont minutieusement décrits.

Cependant, la rigueur du cadre réglementaire ne pose pas de problèmes particuliers à l'organisation ; en effet, la précision du cadre réglementaire génère une certaine clarté en ce qui concerne les attentes auxquelles cette dernière doit répondre. Ce cadre réglementaire correspondant à une volonté de clarification des conditions de subventionnement. Des négociations pour la signature d'un contrat de prestations sont actuellement en cours.

Une certification EDUQUA qui devrait aboutir d'ici fin 2003 est directement liée à l'octroi des subventions.

Participation à la prise de décision

La fondation IFAGE présente une intégration à la prise de décision qui semble satisfaisante.

Dans le cas où l'organisation n'est pas directement consultée ou dans le cas où cette consultation ne s'effectue pas suffisamment en amont, la direction s'arrange pour pouvoir faire connaître ses positions et pour être intégrée dans les négociations en cours.

Le processus de consultation n'est toutefois pas systématique, la consultation a lieu surtout quand des problèmes ponctuels surgissent. Le programme des cours n'est pas soumis pour approbation aux collectivités publiques.

Les seules difficultés liées aux subventions, éventuellement aux chèques formation, sont abordées avec l'OOFP.

Les relations sont décrites comme bonnes et empreintes d'une confiance réciproque.

L'organisation n'est pas représentée dans des commissions officielles à l'Etat ; cependant, ses représentants sont entendus par les collectivités publiques. L'Etat est libre de choisir parmi 70 institutions reconnues par l'OOFP pour donner des cours à Genève. L'organisation se trouve dans un environnement concurrentiel qui génère une très forte émulation pour l'IFAGE.

La fondation de droit privé IFAGE est quadripartite ; le conseil de fondation est constitué des représentants de l'Etat, de l'UAPG, du CGAS et de trois membres neutres.

Caractéristiques des collectivités publiques avec lesquelles la fondation est en relation

La fondation IFAGE se trouve en relation avec différents services de l'administration cantonale.

Elle est intégrée dans les décisions qui la concernent et semble pouvoir bénéficier d'une certaine marge de liberté dans le choix des prestations offertes. La fondation se trouve en relation avec l'OOFP pour la mise en place d'un mandat de prestations et pour le projet EDUCA.

La relation de l'IFAGE avec les collectivités publiques est décrite comme une relation de prestataires qui vendent des formations à un client, ici l'Etat.

Relations avec le DIP également ; ce département ne semble pas procéder à des consultations, les relations avec ce département sont néanmoins décrites comme bonnes, basées sur le dialogue et empreintes d'une confiance réciproque. L'IFAGE soumet des propositions et des idées et les concrétise ensuite avec les partenaires à l'Etat.

Les départements avec lesquels l'IFAGE est en relation semblent avoir des exigences assez élevées en terme de critères d'octroi de subventions, mais l'IFAGE n'éprouve pas de difficultés particulières pour remplir ces exigences.

Positionnement de l'organisation dans notre grille d'analyse

La relation que l'IFAGE entretient avec les collectivités publiques nous semble s'apparenter à une relation de sous-traitance autonome avec, toutefois, certains éléments d'une relation de sous-traitance étatiste.

Il nous semble en effet que dans le cadre des activités subventionnées par les collectivités publiques, la marge de manœuvre de la fondation est réduite ; cependant, les subventions ne représentant que 25% des charges de fonctionnement de la fondation, la marge de manœuvre, en particulier pour ce qui est du choix des prestations offertes, s'en trouve accrue.

La fondation de droit privé IFAGE ne semble pas être consultée sur des points touchant à l'éducation en général et la politique de formation. Cet élément ainsi que des sources de financement diversifiées procurant une certaine autonomie nous apparaissent caractéristiques d'une relation de sous-traitance autonome.

Positionnement par rapport à nos indicateurs

Contrôle : fort pour la partie subventionnée
Part de financement public : faible
Cadre réglementaire : Strict
Participation à la prise de décision collective : faible
Participation à la prise de décision bilatérale : moyenne
Marge de manœuvre dans la fourniture des prestations : faible dans la partie subventionnée

3.2. AGCETA (Association genevoise des centres d'études techniques agricoles)

Cette organisation qui s'occupe de diffusion de vulgarisation de la recherche dans le domaine des techniques agricoles est constituée sur une base légale qui date de 1959 ; c'est une obligation légale de vulgarisation des techniques agricoles par les cantons. Les cantons ont la possibilité de mandater des tiers pour effectuer ce travail. A Genève ce mandat est confié à l'AGCETA.

Modalités de financement et marge de manœuvre

Cette association qui regroupe 80% des agriculteurs et viticulteurs genevois travaille dans le domaine de la formation des adultes, des expertises et du conseil technique ; l'organisation travaille sous mandat du canton. Cette organisation n'a qu'un cahier des charges général, celui d'assurer des tâches de vulgarisation agricole, elle jouit d'une certaine indépendance, les relations avec les collectivités publiques sont principalement informelles.

Le cadre législatif offre une grande autonomie et le canton n'a pas de contrôle sur les prestations offertes.

Les subventions cantonales représentent 1/3 du budget, l'organisation reçoit des subventions fédérales liées depuis 2001 à un contrat de prestations. Le contrôle effectué dans le cadre du contrat de prestations est strict et cela occasionne un surplus de travail pour l'association.

L'organisation a actuellement un "mandat nature" avec l'Etat. Ce mandat donne lieu à des contrôles serrés ; un groupe de pilotage regroupant plusieurs services de l'Etat suit ce projet.

Participation à la prise de décision

L'organisation entretient de bonnes relations avec les collectivités publiques ; elle n'a pas une activité de lobbying politique. Ce travail est effectué par la Chambre genevoise d'agriculture.

L'organisation est souvent appelée comme expert pour des questions relatives à l'agriculture ; les relations avec les collectivités publiques sont le plus souvent informelles et les oppositions de l'association en cas de décision défavorable passent par la Chambre genevoise d'agriculture.

L'organisation est consultée avec la Chambre genevoise d'agriculture pour des projets de loi dans le domaine agricole ; la consultation n'est pas systématique, mais plutôt ponctuelle sur des projets précis.

Caractéristiques des collectivités publiques avec lesquelles l'association est en relation

L'Association genevoise des centres d'études des techniques agricoles est en relation avec le service de l'agriculture de l'administration cantonale ; les relations sont décrites comme bonnes ; l'association est également en contact avec l'administration fédérale, les contrôles effectués sont serrés, les prestations fournies sont définies précisément et la marge de manœuvre pour l'association est faible.

Les relations avec l'administration fédérale génèrent un surplus de travail pour l'association ; celle-ci se dit plutôt insatisfaite du mandat de prestations actuellement en cours avec l'administration fédérale.

Les relations avec l'administration cantonale sont plutôt bonnes, avec cependant un désir exprimé par l'association pour la mise en place d'un cadre de travail plus clair et plus explicite avec les collectivités publiques cantonales.

Positionnement de l'organisation dans notre grille d'analyse

Les relations entretenues par l'association avec l'administration fédérale se rapprochent d'une relation de sous-traitance étatiste, la marge de manœuvre de l'association est faible et la logique qui régit la relation est une logique hiérarchique ; le financement est lié à la prestation.

Les relations entretenues avec l'administration cantonale s'apparentent selon nous à des relations de sous-traitance autonome. L'association ne semble pas être beaucoup intégrée dans le processus de prise de décision ; cependant le contrôle est moins strict que dans les relations avec l'administration fédérale.

Positionnement de l'organisation dans les relations à l'administration cantonale

Contrôle : faible

Part du financement public : forte

Cadre réglementaire : contraignant

Participation à la prise de décision collective : moyenne

Participation à la prise de décision bilatérale : faible

Marge de manœuvre dans la fourniture des prestations : faible

Positionnement de l'organisation dans les relations à l'administration fédérale

Contrôle : strict

Part du financement public : forte

Cadre réglementaire : contraignant

Participation à la prise de décision collective : faible

Participation à la prise de décision bilatérale : faible

Marge de manœuvre dans la fourniture des prestations : faible

3.3. L'association Pro Senectute

Cette organisation spécialisée dans la gérontologie poursuit des objectifs de soutien, d'accueil et d'information aux personnes âgées et à leur familles.

L'organisation offre toute une série de services gratuits concernant :

- L'organisation de la vie quotidienne.

- Le droit aux prestations sociales.
- Les difficultés financières.
- La préparation à un placement en établissement médico-social.
- Le désendettement.
- La recherche de logement adéquat.
- Les demandes de moyens auxiliaires.
- Du soutien psycho-social.
- Des interventions auprès du réseau familial.

Modalités de financement et marge de manœuvre

L'association bénéficie essentiellement pour son activité de foyer de jour pour personnes âgées d'une subvention de la part de l'Etat ; elle bénéficie également d'une subvention de l'OFAS liée à un contrat de prestations pour la consultation sociale passé avec Pro Senectute Suisse, la subvention est renouvelée tous les 4 ans suite à une évaluation.

La part de financement de la part des collectivités publiques est relativement faible, l'association bénéficie également de fonds privés et de donations.

La situation financière est assez stable ; l'association se déclare totalement libre dans le choix des prestations qui sont offertes aux personnes âgées ; ce sont les nécessités du terrain qui dictent le choix des prestations offertes.

Les contrôles qui sont effectués sont les contrôles standard en la matière, rapport d'activité et budget. Un contrôle sur les prestations est effectué par une fiduciaire mandatée par Pro Senectute Suisse.

L'association n'a pas de contraintes spécifiques qui soient liées au financement. Cependant, pour un réel travail de partenariat public-privé, elle met en évidence la nécessité d'agir et de changer certaines pratiques institutionnelles au travers de la mise en place d'un espace dépolitisé de mise à plat des attentes réciproques entre protagonistes qui travaillent dans le domaine de la gérontologie sur le canton.

Participation à la prise de décision

Les contacts avec les collectivités publiques sont souvent faits sur l'initiative de l'association et la participation à certaines commissions a pu se mettre en place. Elle se déclare insatisfaite du manque de coordination entre les différents partenaires et du partenariat avec les collectivités publiques dans le domaine de la gérontologie.

D'autre part, l'association estime que le degré de clarification des procédures dans les relations avec l'Etat est insuffisant ; la participation à la prise de décision semble conditionnée par la pression politique qui est exercée par la fondation. Cette dernière se dit écoutée par l'Etat sur des problèmes précis, mais cette relation, qui est selon l'association actuellement satisfaisante, pourrait être encore améliorée en ce qui concerne la participation à la prise de décision. En effet, l'association estime être consultée par les collectivités publiques souvent quand un projet est déjà finalisé et pas au début d'une réflexion.

L'association estime que le problème pourrait être résolu au travers de la mise en place d'un cadre de fonctionnement clair basé sur la transparence ainsi que d'un système de consultation régulier et institutionnalisé avec le secteur associatif dans le domaine de la gérontologie.

Caractéristiques des collectivités publiques avec lesquelles l'association est en relation

L'association est en relation avec le Département de l'action sociale et l'OCPA sur le plan cantonal. Le Département de l'action sociale ne procède pas systématiquement à des consultations dans les phases d'avant-projet de loi, il choisit les associations qui seront consultées selon des critères qui varient en fonction de l'ampleur du projet et la compétence pour agir des associations. Il ne semble pas y avoir de règles prédéfinies en ce qui concerne l'ouverture de la consultation auprès du secteur associatif. Pour les associations qui ne travaillent pas dans un cadre réglementaire strict, le contrôle ne présente pas des aspects très contraignants. Il n'y a pas non plus de règles spécifiques pour que les associations deviennent des interlocuteurs du département.

Positionnement de l'organisation dans notre grille d'analyse

La relation que l'association entretient avec les collectivités publiques genevoises s'apparente à une relation de sous-traitance autonome. En effet, l'association possède une certaine autonomie dans le choix des prestations offertes ainsi que dans la manière dont celles-ci sont produites. Elle n'est pas intégrée de manière constante dans le processus de prise de décision et sa participation se fait le plus souvent sur des projets de loi déjà finalisés élaborés par le département ; la consultation est souvent tardive selon la fondation et n'est pas constante dans le temps. Le cadre réglementaire, en dehors du travail effectué dans le cadre du mandat de prestations passé par Pro Senectute Suisse avec l'OFAS, n'est pas spécialement contraignant, selon la fondation.

Positionnement par rapport à nos indicateurs

Contrôle : faible sauf pour le mandat de prestations passé avec l'OFAS
Part de financement public : fort
Cadre réglementaire : faiblement contraignant sauf pour le mandat de prestations passé avec l'OFAS
Participation à la prise de décision collective : faible
Participation à la prise de décision bilatérale : faible
Marge de manœuvre dans la fourniture des prestations : forte sauf pour le mandat de prestations passé avec l'OFAS

3.4. Fédération genevoise des clubs d'aînés

Cette fédération qui a plus de 31 ans d'existence comprend actuellement 38 clubs d'aînés, 12 clubs en ville de Genève et 26 clubs en campagne genevoise. Seul le club de Carouge existe depuis 1968. Les différents clubs sont autonomes dans la gestion de leur finances et dans le choix des activités proposées à leur membres. La fédération compte approximativement 500 membres, les activités proposées par la fédération sont généralement des excursions et des activités sportives.

Les activités proposées par les clubs offrent une grande diversité et varient d'un club à l'autre.

Modalités de financement et marge de manœuvre

La fédération des clubs d'aînés se trouve dans une situation de dépendance financière vis-à-vis des collectivités publiques et ceci malgré un autofinancement par des cotisations et des recettes dégagées par diverses activités.

Les différents clubs d'aînés sont totalement autonomes dans la gestion de leurs budgets comme dans le choix des prestations qui sont offertes.

Les contrôles qui sont effectués sont limités au rapport d'activité et à la comptabilité.

Les subventions qui sont octroyées sont variables et permettent de couvrir les différentes activités qui sont proposées aux niveau des clubs.

Le soutien traditionnel aux clubs d'aînés dans le canton fait que les subventions sont versées régulièrement sans qu'il soit nécessaire de réintroduire des demandes annuelles.

La fédération dispose d'une subvention qui lui est octroyée ainsi que des rentrées d'argent provenant des cotisations des différents clubs. L'Hospice général prend en charge le secrétariat de la fédération.

Cette très grande autonomie dans la gestion des clubs engendre un certain nombre de disparités de financement entre les clubs.

Les clubs d'aînés disposent de locaux qui sont mis à disposition par les collectivités publiques de manière permanente ou pour des manifestations ponctuelles.

Participation à la prise de décision

Dans ce domaine, la fédération a des contacts directs et souvent informels avec le magistrat.

Les contacts sont ressentis comme bons, directs et empreints d'une confiance réciproque.

Tout problème rencontré par la fédération peut être directement discuté avec la direction du département et solutionné de manière satisfaisante pour les deux parties.

Beaucoup de bonnes relations avec les communes genevoises. Cependant, la fédération n'intervient pas directement auprès des communes. Les clubs sont surtout consultés dans le cadre des relations bilatérales, des problèmes de fonctionnement qui peuvent éventuellement être rencontrés ; les relations sont bonnes et la Fédération genevoise des clubs d'aînés se dit pleinement satisfaite de sa participation à la prise de décision.

Caractéristiques des collectivités publiques avec lesquelles la fédération est en relation

La fédération se trouve être en contact principalement avec le Département des affaires sociales de la ville de Genève. Les clubs d'aînés sont en relation avec les différentes communes sur lesquelles ils se trouvent, les contacts sont fréquents et très amicaux.

Le Département des affaires sociales entretient beaucoup de relations avec le secteur associatif, des relations de consultation et de subventionnement.

La consultation se fait surtout sur des projets précis et le choix des associations qui sont consultées dépend du département. Les consultations se déroulent dans un premier temps de manière informelle, mais il existe une série de commissions dans lesquelles les associations sont représentées au niveau du département.

Les consultations menées auprès du secteur associatif visent également un objectif de coordination des activités entre associations afin de réduire le risque de concurrence dans la fourniture de prestations.

Positionnement de l'organisation dans notre grille d'analyse

Les relations qu'entretient la Fédération des clubs d'aînés avec les collectivités publiques s'apparente à une relation de sous-traitance autonome.

La fédération se trouve dans une situation où elle possède une grande marge de manœuvre. Elle dispose d'une totale liberté en ce qui concerne le choix des prestations offertes et les relations de consultation avec l'Etat se font directement avec le magistrat. Les contacts sont réguliers et empreints d'une confiance réciproque.

La situation de la Fédération des clubs d'aînés nous semble proche du type de relations qui ont cours dans le domaine des sports. En effet, il n'existe pas de politique bien définie dans les activités de loisirs destinées aux personnes âgées comme il n'existe pas de politique précise dans le domaine du sport au niveau cantonal ; les relations se déroulent principalement avec les communes et les éventuels problèmes rencontrés par les associations se discutent directement avec le magistrat responsable du service des sports. La Fédération des clubs d'aînés, bien qu'ayant des sources de financement qui ne sont guère diversifiées, jouit néanmoins d'une très grande marge de manœuvre.

Positionnement par rapport à nos indicateurs

Contrôle : faible

Part de financement public : forte

Cadre réglementaire : faiblement contraignant

Participation à la prise de décision collective : faible

Participation à la prise de décision bilatérale : faible

Marge de manœuvre dans la fourniture des prestations : forte

3.5. La fondation Pro Juventute

Cette organisation travaille pour le bien-être et la dignité des enfants, des jeunes et de leurs familles. Cette fondation mène des actions aussi bien sur le plan cantonal que national. Les activités qui sont menées à Genève sont les suivantes :

- Accueil familial
- Soutien familial
- Aide aux familles
- Animation
- Service de location

Modalités de financement et marge de manœuvre

La fondation Pro Juventute et une structure qui existe au niveau suisse, celle-ci est en relation aussi bien avec les communes qu'avec l'administration cantonale.

La marge de manœuvre dans la fourniture des prestations est grande, libre choix en ce qui concerne la fourniture des prestations. La fondation travaille actuellement avec deux contrats de prestations pour l'administration cantonale ; pour l'établissement de ces contrats de prestations, la fondation a été consultée. Le premier contrat de prestations précise les critères de contrôle. La fondation déplore le manque de contacts de la part de l'administration cantonale en ce qui concerne le contrôle des prestations offertes (DIP).

Ce premier contrat de prestations devrait être révisé, selon la fondation, car il représente plus un coup d'essai. Il devrait être remis à jour et amélioré sur plusieurs points ; en particulier l'évolution des besoins n'est actuellement pas prise en compte.

Le second contrat de prestations en vigueur avec le DASS ne pose pas de problèmes particuliers, les choses semblent bien se dérouler.

La fondation reçoit une subvention en ligne budgétaire de l'administration cantonale, une subvention de la Ville de Genève et de divers fonds privés. A cela s'ajoutent des ventes de prestations ; la fondation semble connaître des problèmes de liquidités chroniques.

Participation à la prise de décision

En plus des entités administratives avec lesquelles la fondation est en relation, elle entretient également des relations avec certaines personnalités genevoises.

La fondation est représentée dans une commission au DASS et elle est consultée pour les projets qui touchent la petite enfance. Quand la consultation porte sur des projets précis, elle est limitée dans le temps, si elle porte sur des projets de loi plus généraux, ce qui est plus rare, elle se déroule dans un intervalle de temps plus long.

La fondation initie également un certain nombre de projets qui reçoivent généralement bon accueil de la part des collectivités publiques. La consultation est menée de manière formelle dans les commissions, mais aussi de manière informelle au travers des membres du conseil de fondation.

L'organisation se dit satisfaite de la manière dont elle est intégrée au processus de prise de décision avec le DASS, mais pas avec les autres départements de l'administration cantonale et avec la Ville de Genève. Dans ce domaine, la fondation mène une politique de pression pour se faire entendre ; ce travail de longue haleine nécessite du temps et de la patience ; c'est, selon la fondation, avec un bon réseau dans l'administration, le meilleur moyen de se profiler en tant qu'interlocuteur pour les collectivités publiques.

La fondation se déclare être considérée maintenant comme un partenaire pour les collectivités publiques ; cela n'a été sans peine, mais maintenant la chose semble acquise.

Caractéristiques des collectivités publiques avec lesquelles la fondation est en relation

La fondation se trouve être en relation avec un bon nombre de communes genevoises pour l'accueil familial, elle est également en relation avec la ville qui lui octroie une subvention en ligne budgétaire. La fondation est aussi en relation avec le DIP et le DASS au niveau cantonal, elle est représentée dans la commission famille et la commission pour la petite enfance au DASS.

Le DASS est un interlocuteur de la fondation ; cette dernière travaille dans le cadre d'un contrat de prestations avec ce département, est intégrée dans le processus de prise de décision dans le domaine de la petite enfance et dans le cas d'une décision du département (DASS) qui n'apparaît pas pertinente à la fondation, celle-ci a la possibilité de manifester son opposition, ses arguments sont entendus et les dossiers en question peuvent subir des modifications.

Avec le DIP, la consultation est moins présente ; cependant, la marge de manœuvre de la fondation reste assez large, même dans le cadre des deux mandats de prestations qui sont en cours avec le DIP ; ces mandats de prestations ont d'ailleurs été mis en place conjointement avec la fondation.

Les contrôles liés aux prestations sont inscrits dans les mandats, ceux-ci n'apparaissent pas excessifs aux yeux de la fondation ; la fondation déplore même une certaine forme de manque de suivi avec le DIP.

Positionnement de l'organisation dans notre grille d'analyse

La relation que la fondation entretient avec les collectivités publiques s'approche d'une relation de partenariat. Les éléments qui nous amènent à positionner cette organisation dans une relation de partenariat sont les suivants : tout d'abord, la fondation se déclare satisfaite de sa marge de manœuvre dans la fourniture de prestations et ceci même dans le cadre des contrats de prestations passés avec l'administration cantonale pour l'établissement duquel elle a été consultée. Ensuite, elle semble être reconnue comme un partenaire par l'Etat, elle se trouve consultée sur des projets précis concernant la petite enfance, mais aussi sur des projets de loi plus généraux ; elle déclare avoir une bonne collaboration de manière générale avec l'administration cantonale.

Il convient cependant de nuancer quelque peu cette relation de partenariat avec le DIP, car la participation à la prise de décision n'est pas toujours maximale.

La fondation a quelquefois l'impression d'être un simple exécutant ; elle pense qu'elle pourrait être mieux entendue par ce département et cela sans que cela nuise à l'intérêt général dont le département est garant.

Positionnement par rapport à nos indicateurs

Contrôle : moyen

Part de financement public : moyenne

Cadre réglementaire : contraignant

Participation à la prise de décision collective : forte

Participation à la prise de décision bilatérale : forte

Marge de manœuvre dans la fourniture des prestations : forte

3.6. Crèche familiale La Pastourelle

Cette association fondée il y a plus de dix ans pour la crèche " La Pastourelle ", suivie trois ans plus tard par la crèche " La Flottille ", propose un mode de garde différent par rapport aux crèches traditionnelles.

La prise en charge des enfants se fait principalement par des assistantes maternelles dans leur propre famille et par un accueil hebdomadaire dans les locaux des deux crèches dans lesquelles sont dispensées des activités éducatives plus spécialisées.

Les deux crèches prennent en charge approximativement 140 enfants, ce qui correspond à un tiers des demandes de prises en charge qui sont adressées à l'association.

Modalités de financement et marge de manœuvre

L'association est en relation avec l'administration de la Ville de Genève et l'administration cantonale.

Une grande marge de manœuvre est laissée à l'association pour tout ce qui concerne les projets éducatifs ; les seuls contrôles effectués sont les contrôles classiques de rapport d'activité et de rapport comptable.

Les collectivités publiques ne sont intervenues dans la gestion de l'association que pour des questions qui touchaient les litiges avec le personnel qui travaillait dans l'association.

L'Etat bénéficie d'un droit de regard théorique sur la gestion et les choix qui sont effectués dans le domaine éducatif, mais il n'a jusqu'à présent encore jamais utilisé ce droit. L'association est subventionnée à 70%, le reste des rentrées d'argent se fait grâce à la vente de prestations. La subvention est versée annuellement, la demande doit être réitérée chaque année, la crèche bénéficiera bientôt de subventions indirectes au travers de mise à disposition de locaux.

Il n'y a actuellement pas de contrat de prestations qui est prévu avec l'association, pas non plus de contrôle sur les prestations fournies.

La municipalisation des crèches qui est actuellement en cours va vraisemblablement changer les relations avec la Ville de Genève. Cette municipalisation est bien perçue par l'association car elle offre la possibilité d'améliorer l'efficacité dans le fonctionnement des crèches au travers de la mise en place de protocoles de fonctionnement clairs et réalistes et une clarification des attentes de la part des collectivités publiques. D'autre part, cette municipalisation permettrait d'améliorer la gestion des crèches par une meilleure formation des bénévoles qui sont en charge de la gestion.

Participation à la prise décision

L'association a été consultée par la ville dans le cadre de la municipalisation des crèches ; cette consultation fut une source de frustrations, car elle ne donna lieu à aucune suite ; cette consultation fut perçue par l'association comme une consultation alibi.

Pour le reste, l'association n'a pas été consultée, ni sur des problèmes ponctuels liés à la petite enfance ni sur des problèmes de politique plus générale ou sur le statut du personnel qui travaille dans les crèches.

L'association n'exerce pas de pressions politiques pour défendre ses intérêts, les relations avec les collectivités publiques se limitent pour l'essentiel aux relations avec la Délégation pour la petite enfance pour des questions relatives au budget de fonctionnement ; les problèmes éventuels sont discutés au coup par coup avec la délégation.

Le comité de l'association ne comprend pas de personnalités ayant un réseau de connaissances dans l'administration ou au niveau politique. L'association souffre actuellement d'un déficit de partenariat avec les collectivités publiques, la consultation des crèches par les autorités est décrite comme anarchique et inconstante.

La seule commission avec laquelle l'association est en contact est la commission qui travaille sur l'intégration des assistantes familiales à la convention collective de travail du personnel de la fonction publique.

Caractéristiques des collectivités publiques avec lesquelles l'association est en relation

L'association se trouve principalement en relation avec deux services des collectivités publiques, la Délégation de la petite enfance et l'Office de la protection de la jeunesse.

Le Département des affaires sociales est actuellement en cours de municipalisation des crèches du canton ; cette municipalisation a donné lieu à une série de consultations des crèches genevoises. Cette consultation a été une source de frustrations pour l'association, celle-ci n'est pas très satisfaite du feedback donné par le département.

Cette municipalisation semble être le résultat d'une volonté politique forte avec des enjeux qui dépassent les intérêts sectoriels des associations qui travaillent dans le domaine.

Les relations dans le domaine de la petite enfance nous semblent surtout être des relations de subventionnement, les consultations se font surtout sur des projets précis et semblent être limitées dans le temps.

Positionnement de l'organisation dans notre grille d'analyse

Le cas de l'association La Pastourelle et La Flottille nous apparaît comme une relation de sous-traitance autonome. La crèche garde une grande marge de manœuvre, en particulier pour les projets éducatifs, les contrôles sont des contrôles classiques non contraignants (rapport d'activité et contrôle comptable).

L'Etat n'intervient pas dans la gestion interne de l'association, l'association entre la plupart du temps en relation avec l'Etat pour des questions de gestion du budget.

L'association n'est pas intégrée au processus de prise de décision.

Positionnement par rapport à nos indicateurs

Contrôle : faible

Part de financement public : forte

Cadre réglementaire : faiblement contraignant

Participation à la prise de décision collective : faible

Participation à la prise de décision bilatérale : faible

Marge de manœuvre dans la fourniture des prestations : forte

3.7. L'association Réalise

L'association Réalise s'occupe de la réinsertion par voie économique des personnes en difficulté, et ce depuis 1984. Une soixantaine de places de réinsertion sont actuellement offertes au sein de trois programmes.

L'association s'est dotée d'une charte dynamique et évolutive qui donne un cadre de référence, balise le développement de l'association et crée un lien avec le développement économique et social.

Modalités de financement et marge de manœuvre

L'association a un financement diversifié :

- le SECO, à travers l'OCE, finance un programme d'emploi temporaire fédéral, lié à la loi sur le chômage
- l'OFAS subventionne une entreprise sociale de Réalise qui s'adresse à des personnes atteintes dans leur santé
- le DASS (subvention cantonale) subventionne les entreprises sociales
- le chiffre d'affaires des entreprises sociales couvre environ la moitié du budget
- l'association reçoit en outre des subventions modestes des communes genevoises

L'association se trouve satisfaite de sa marge de manœuvre dans le cadre de la fourniture de prestations. Jusqu'à présent elle a eu, ou pu, négocier la latitude nécessaire pour définir les prestations nécessaires au public en réinsertion à qui elle s'adresse. Elle a aussi pu faire évoluer ses prestations dans les limites de la mission de l'association et des normes de financement sans devoir en référer aux bailleurs.

Mais cette marge de manœuvre opérationnelle est le résultat d'un travail relationnel avec l'administration et les élus politiques et non un état de fait. Ce travail, entrepris depuis plusieurs années déjà, est un objectif considéré comme très important pour l'association.

Pour atteindre cet objectif, l'association Réalise s'est insérée dans un réseau genevois et suisse d'associations qui travaillent dans le domaine du handicap, de la réinsertion et plus généralement de l'économie solidaire. Elle joue maintenant un rôle actif dans le développement de ces réseaux.

Le résultat de ce travail de relation avec les services publics est que l'association est actuellement considérée globalement comme un partenaire par les collectivités publiques. Toutefois, la nature des relations varie fortement d'une administration à l'autre, voire d'un office à l'autre au sein du même département. Des variations considérables sont en outre relevées entre les administrations fédérales et les administrations cantonales.

Le directeur de l'association s'estime assez satisfait de la marge de manœuvre actuelle, mais il souligne la fragilité relative des relations établies avec les services publics. Ce mode de relation n'étant pas dominant dans l'administration, il se construit entre les partenaires et dépend fortement d'individualités motivées par ce type de relation. Une relation de partenariat est en quelque sorte un chantier permanent, qui doit être une priorité stratégique.

La marge de manœuvre est aussi très différente selon la nature du financement et sa base légale. Trois cas de figure se distinguent à Réalise :

1. La subvention cantonale, aux entreprises sociales, n'est pas liée à des prestations ou des dépenses précises, mais à la preuve a posteriori que les dépenses ont été engagées pour poursuivre la mission qui est soutenue par l'Etat (financement au projet et non à la prestation).

2. Les subventions fédérales, du SECO ou de l'OFAS sont, elles, liées à des prestations et à des dépenses très précises et ne laissent quasiment pas de marge de manœuvre pour évoluer et innover. Cette rigueur freine l'évolution des prestations sur le terrain pour répondre aux besoins changeants des chômeurs. En ce sens, ces financements liés et rigides, dans une logique de service public, sont un handicap au travail social de terrain fait par l'association. Ils freinent l'adaptation continue des prestations aux besoins évolutifs des personnes prises en charge.

3. L'autofinancement des entreprises sociales, entièrement réinvesti dans le projet de Réalise, voit son affectation gérée entièrement par Réalise. Les risques économiques élevés sont toutefois entièrement supportés par l'association ; ainsi l'autonomie de l'autofinancement a pour corollaire un coût institutionnel élevé lié à la gestion du risque.

Ces différentes sources de subventionnement permettent à l'association de mener à bien les divers projets en cours. Toutefois, sa trésorerie et ses réserves sont très limitées.

Les contrôles sur les prestations sociales par les bailleurs sont peu nombreux ; ils s'effectuent surtout au travers de la satisfaction des différents partenaires de l'association, en majorité des services publics et des organisations sociales privées qui placent les chômeurs. La sanction du marché fait office de contrôle sur les prestations commerciales.

Par contre, les finances sont contrôlées de manière très précise, parfois même à double entre le niveau fédéral et cantonal.

Participation à la prise de décision

Le directeur de l'association Réalise se déclare assez satisfait de la participation de son association dans le processus de prise de décision. Ce résultat est le fruit d'un travail actif entrepris depuis de longues années déjà, mentionné au chapitre précédent. L'influence sur les politiques publiques et la volonté d'être un partenaire critique de l'Etat est un objectif mentionné dans la Charte de l'association. L'association distingue donc le travail d'influence sur la définition des politiques publiques et celui portant sur leur mise en œuvre par les administrations.

Il s'agit concrètement pour l'association de parvenir à influencer les choix qui sont faits dans le domaine de la réinsertion et de la lutte contre la précarité. L'association refuse de se retrouver dans une relation de sous-traitance étatiste et milite pour la reconnaissance d'un tiers secteur d'économie solidaire.

L'association Réalise a réussi à se créer des relais politiques à travers les fédérations d'associations (au niveau cantonal et fédéral) et au travers de relations personnelles. Ces relais ont permis à Réalise d'être consultée, en tout cas de manière informelle, sur des projets liés à la réinsertion. Quand Réalise n'est pas consultée directement, ces mêmes relais lui permettent d'accéder à l'information stratégique sur les projets en cours et d'intervenir de manière pro-active si elle le juge nécessaire.

Les relations actuelles avec l'administration cantonale sont décrites comme des relations de partenariat basées sur une confiance gagnée avec le temps et supportée par la crédibilité du projet institutionnel et des prestations de Réalise. Cependant, le directeur relève que les politiques de collaborations avec l'associatif sont beaucoup plus anciennes au sein du Département de l'action sociale et de la santé qu'au sein du Département de l'économie publique et de l'emploi.

L'association est satisfaite que son travail d'expertise sur le terrain ait été peu à peu reconnu, mais elle pense que c'est encore insuffisant.

Caractéristiques des collectivités publiques avec lesquelles l'association est en relation

L'association Réalise est principalement en relation avec le DASS et l'OCE au niveau cantonal.

Le relais que les associations représentent au niveau de la fourniture de prestations est un relais important pour le DASS. Ce département est actuellement en phase de clarification des critères de subventionnement pour le secteur associatif. Le département a le souci de consulter les grandes associations, mais de rester relativement ciblé lors des consultations menées auprès des associations plus petites et ceci en raison du nombre élevé d'interlocuteurs.

Le département ne possède pas de règles en ce qui concerne l'ouverture de la consultation auprès des associations. Il n'y a en règle générale pas de contrôle effectué au niveau des prestations fournies, par contre un contrôle indirect est en vigueur en ce sens que si les prestations fournies ne sont pas de bonne qualité ou ne répondent pas aux besoins, les citoyens demandent des explications au département.

La relation avec l'OCE se fait dans le cadre de mise en œuvre des mesures du marché du travail. Ce département travaille sous mandat de prestations de la part de Berne dans un cadre législatif et strict. Ce cadre législatif définit les types de modalités selon lesquelles la production de prestations peut être déléguée au secteur associatif et aux entreprises. Les procédures de contrôle sont lourdes et astreignantes pour les associations. Depuis peu, toute mesure qui doit être appliquée par le département et qui entraîne la fourniture de prestations fait automatiquement l'objet d'un appel d'offres public.

Positionnement de l'organisation dans notre grille d'analyse

La relation qu'entretient l'association Réalise avec le DASS se rapproche d'une relation de partenariat. Cette relation de partenariat est le fruit d'un travail de longue haleine entrepris par l'association afin de se faire reconnaître comme un partenaire par l'Etat. Ce travail entrepris depuis de nombreuses années est considéré comme important par l'association. L'adhésion à des associations faïtières a permis à l'association d'être consultée par le département sur le choix des prestations offertes dans le domaine de la réinsertion ainsi qu'une participation dans des groupes de travail avec des représentants des collectivités publiques et des syndicats.

La relation que l'association Réalise entretient avec l'OCE nous semble s'apparenter à une relation de sous-traitance étatique, l'autonomie de l'association est réduite et sa dépendance vis-à-vis de l'Etat est très forte. Les contrôles effectués sur les prestations sont très poussés et astreignants pour l'association. Celle-ci ne dispose pas de la marge de manœuvre nécessaire pour une éventuelle adaptation des prestations aux besoins repérés sur le terrain.

Positionnement par rapport à nos indicateurs

Contrôle : strict pour les finances, indirect pour les résultats

Part du financement public : moyenne

Cadre réglementaire : variable, de très contraignant à très souple

Participation à la prise de décision collective : forte

Participation à la prise de décision bilatérale : forte

Marge de manœuvre dans la fourniture des prestations : forte

3.8. L'association de l'Orangerie

L'association de l'Orangerie créée en 1985 travaille dans le domaine de la réinsertion par le travail et l'accompagnement social des personnes marginalisées ou en proie à des problèmes de toxicomanies diverses.

Le travail d'accompagnement social et de réinsertion se fait avec des personnes qui en ont fait la demande elles-mêmes et manifestent une volonté d'intégration dans la structure de l'association.

Modalités de financement et marge de manœuvre

L'association se déclare libre dans le choix des prestations qui sont offertes. La seule obligation à laquelle l'association doit faire face est celle de rester dans le créneau de la réinsertion pour pouvoir continuer à toucher des subventions.

Les contrôles se limitent au rapport d'activité et au rapport comptable.

L'association touche des subventions du canton, de la ville et parfois de quelques communes ainsi que des aides de la Loterie romande.

Aucune des subventions qui sont versées n'est obtenue automatiquement. L'association doit chaque année introduire une demande de subvention auprès des collectivités publiques. Cet état de fait est considéré comme

problématique car il génère une forme de précarité incompatible avec un travail qui vise des objectifs de réinsertion dans le long terme.

L'association travaille en réseau avec d'autres associations. Ce travail en réseau lui permet de bénéficier d'une série d'informations qui ne lui seraient pas accessibles autrement.

Plus de la moitié du budget de l'association provient de la vente des prestations produites.

Participation à la prise de décision

L'association déclare ne pas être consultée par les collectivités publiques, ni pour des points de politique générale dans le domaine de la réinsertion, ni sur des projets plus ponctuels.

L'association n'a pas pris le parti de se profiler en tant qu'interlocuteur pour participer à l'élaboration des politiques publiques dans le domaine de la réinsertion. Ce manque de participation est un élément que l'association voudrait voir changer, elle serait vivement intéressée à participer aux travaux qui précèdent l'élaboration des textes de loi.

Le problème de la participation à la prise de décision se décline en terme de temps pour cette association. Ce travail utile, car il peut donner des résultats selon les personnes qui travaillent dans l'association, n'est pas toujours réalisable faute de temps.

Cependant, les capacités d'opposition existent en cas de décision défavorable à l'association. Celle-ci peut réagir avec l'aide de quelques personnalités politiques présentes dans le comité et l'aide des réseaux d'associations avec lesquelles elle travaille.

Caractéristiques des collectivités publiques avec lesquelles l'association est en relation

L'association de l'Orangerie entretient des relations de subventionnement avec le DASS au niveau cantonal. Ce département n'intègre pas cette association dans le processus de prise de décision dans le domaine de la réinsertion à Genève. Les contrôles effectués sont des contrôles comptables, il n'y a actuellement pas de contrôle sur la qualité des prestations fournies. Le département travaille plus en collaboration avec des associations faïtières ou des réseaux d'associations pour les procédures de consultation. La principale obligation que cette association doit remplir pour être subventionnée est celle de rester dans le créneau de la réinsertion par le travail. L'association touche également une petite subvention de la ville et de la Loterie romande. Ces subventions n'entraînent pas une participation de l'association au processus de prise de décision. Toutes les subventions qui sont accordées à l'association sont des subventions renouvelables chaque année. Cependant, le renouvellement de ces subventions ne semble pas poser de problèmes particuliers.

Positionnement de l'organisation dans notre grille d'analyse

Les relations entretenues par cette association avec les collectivités publiques s'approche du modèle de sous-traitance autonome. L'association n'est guère consultée par les collectivités publiques, ni sur des points particuliers ni sur des questions touchant la réinsertion en général. Elle n'est pas soumise à des procédures de contrôle astreignantes et elle dispose d'une grande marge de manœuvre dans la fourniture des prestations. L'association de l'Orangerie ne se trouve pas dans une situation de dépendance financière totale vis-à-vis des collectivités publiques. Une bonne partie des rentrées financières provient de la vente des prestations.

Positionnement par rapport à nos indicateurs

Contrôle : faible

Part de financement public : moyen

Cadre réglementaire : faiblement contraignant

Participation à la prise de décision collective : faible

Participation à la prise de décision bilatérale : faible

Marge de manœuvre dans la fourniture des prestations : forte

3.9. L'association Arcade sages-femmes

L'Arcade sages-femmes créée en 1993 est une association de sages-femmes indépendantes qui accompagnent les femmes et leurs familles durant leur maternité.

Les sages-femmes sont réparties en 7 groupes professionnels qui couvrent les activités proposées par l'association. Ces groupes sont :

- Accueil et allaitement
- Activités dans les locaux
- Consultations de grossesse
- Prestations à domicile
- Accouchement à domicile
- Formation continue et stagiaires
- Sages-femmes agréées

Modalités de financement et marge de manœuvre

L'association travaille en collaboration avec la maternité et différentes cliniques. Une relation de plus en plus structurée est actuellement en train de se mettre en place avec la fondation d'aide à domicile et les centres d'action sociale.

Le travail des sages-femmes n'est pas rémunéré de manière fixe. Elles sont remboursées à la prestation par les assurances maladie.

L'association dispose d'une totale liberté dans le choix des prestations offertes. Le principe de responsabilité avec lequel l'association travaille l'amène à prendre en charge les demandes dans le domaine obstétrique à Genève.

L'association touche une seule subvention, versée par le DASS, qui est liée à une base légale. La situation financière offre l'avantage d'être stable.

Au niveau financier, l'association bénéficie également de rentrées d'argent au travers de cours proposés aux mamans et de quelques autres prestations ainsi que des cotisations des sages-femmes qui y travaillent.
Il n'y a pas de contrôle sur les prestations qui sont produites par l'association.

Participation à la prise de décision

L'association n'est pas consultée par les collectivités publiques. Les seules relations qu'elle a le sont avec l'association faïtière suisse des sages-femmes.

La consultation dans le domaine spécifique dans lequel travaille l'association ne se justifie d'ailleurs pas de la même manière que dans d'autres domaines. Les changements y sont peu importants, l'association travaille de manière autonome et son existence est liée à la loi d'aide à domicile.

Les interlocuteurs de l'association sont essentiellement la maternité et l'hôpital. La seule consultation qui a été faite par les collectivités publiques le fut lors de l'évaluation de la loi d'aide à domicile.

L'association a comme objectif de se profiler comme interlocuteur pour les collectivités publiques. Elle œuvre pour la défense des intérêts des sages-femmes et la reconnaissance de leur travail. Le comité de l'association ne comprend pas de personnalités politiques.

Caractéristiques des collectivités publiques avec lesquelles l'association est en relation

L'association est principalement en relation avec le DASS. Ce département n'intègre guère cette association dans le processus de prise de décision. Il octroie à l'association une subvention en ligne budgétaire. Celle-ci travaille de manière autarcique et n'a pas beaucoup de contacts avec le DASS.

Positionnement de l'organisation dans notre grille d'analyse

Cette association entretient une relation de sous-traitance autonome avec les collectivités publiques. Elle est très autonome dans son mode de fonctionnement ; les sages-femmes sont rémunérées par les assurances maladie et elle n'est guère consultée par les collectivités publiques. La subvention qui est reçue n'entraîne pas une limitation dans le choix des prestations offertes ni dans les modalités de leur production.

Positionnement par rapport à nos indicateurs

Contrôle : faible

Part de financement public : faible

Cadre réglementaire : faiblement contraignant

Participation à la prise de décision collective : faible

Participation à la prise de décision bilatérale : faible

Marge de manœuvre dans la fourniture des prestations : forte

3.10. Fédération genevoise pour la prévention de l'alcoolisme

Cette association travaille dans le domaine de la prévention primaire des problèmes liés à l'alcool (information, campagnes de sensibilisation, programmes éducatifs, parrainage de manifestations sportives et culturelles) et la coordination des activités de traitement et de réinsertion dans le domaine de l'alcoologie.

Modalités de financement et marge de manœuvre

La fédération touche des subventions du Département de l'action sociale et de la santé et de la Ville de Genève. La dépendance financière aux collectivités publiques est forte, la part d'autofinancement faible.

Les subventions qui sont versées sont relativement stables dans le temps et ne présentent pas des variations importantes dans leurs montants.

D'autre part, la fédération gère un nombre de projets assez élevé. Le subventionnement des collectivités publiques n'est pas toujours lié à des projets spécifiques, ce qui tend à accroître la marge de manœuvre de la fédération ; celle-ci a très grande liberté en ce qui concerne le choix des prestations qu'elle fournit ou des activités qu'elle soutient.

Un nombre élevé de projets sont initiés en commun avec la Direction générale de la santé (DASS) ainsi qu'avec le Service de santé de la jeunesse (DIP) dans un esprit de partenariat constructif.

Le contrôle qui est effectué n'entrave pas la marge de manœuvre de la fédération. Il est effectué principalement sur le budget, mais celui-ci est négocié en fonction des activités accomplies.

Participation à la prise de décision

La fédération se trouve fréquemment consultée par les collectivités publiques. Cette consultation se fait généralement dès qu'un projet de loi apparaît dans le domaine d'activité de la fédération ou sur la base d'un rapport d'experts. Les problèmes qui peuvent apparaître entre la fédération et les collectivités publiques sont des problèmes de perception du degré de priorité de certains projets. Les collectivités publiques ne perçoivent pas toujours les projets de la fédération avec le même degré de priorité. Dans ce cas de figure, la fédération a encore la possibilité d'exercer des pressions politiques susceptibles de donner des résultats.

La fédération est bien connue dans divers départements de l'Etat, en particulier du DASS, DIP et DJPT. Elle a réussi à se profiler comme un partenaire important dans le domaine de la prévention, et cette situation lui permet d'être bien intégrée dans le processus de prise de décision. De plus, la fédération entretient occasionnellement des relations avec un certain nombre de départements de l'administration municipale genevoise.

Les projets de la fédération aboutissent dans le long terme et les actions politiques entreprises semblent avoir un certain effet.

La FEGPA est intégrée à Carrefour Prévention qui abrite d'autres associations intervenant dans le domaine de la prévention du tabagisme, de la dépendance au jeu, de la nutrition et de la maîtrise du stress.

Caractéristiques des collectivités publiques avec lesquelles l'association est en relation

Le Département de l'action sociale et de la santé entretient beaucoup de relations avec le secteur associatif.

Dans le domaine de la santé publique, il n'y a pas de prérequis pour que les associations deviennent des interlocuteurs du département. La politique menée vis-à-vis du secteur associatif est une politique d'ouverture et de partenariat. Dans le domaine de la santé, le département considère qu'une partie importante de son travail consiste à servir de ciment entre les différentes problématiques et les différents acteurs.

Les relations de consultation sont systématiques dans le domaine de la santé. Elles se déroulent souvent sous la forme de workshop. Cette manière de procéder offre, selon le département, l'avantage de gagner du temps et permet de mettre les acteurs en réseau.

Dans le domaine des toxicomanies, les consultations sont régulièrement agendées avec les associations. Dans d'autres domaines, cela dépend du degré d'urgence des projets en cours.

Positionnement de l'organisation dans notre grille d'analyse

Le cas de Carrefour Prévention s'approche sensiblement du modèle de relation de partenariat. L'organisation se révèle être consultée sur tous les projets qui concernent le domaine d'activité de l'association. Les consultations sont fréquentes et la complémentarité entre acteurs manifeste. Les échanges entre la fédération et les collectivités publiques sont continus et la consultation effectuée par les collectivités publiques a lieu suffisamment en amont lors d'élaboration de projets de loi dans le domaine de la prévention et la santé.

La fédération, qui est reconnue comme un interlocuteur par l'Etat, possède une bonne marge d'autonomie, ce qui lui permet d'adapter son action en fonction des besoins.

Positionnement par rapport à nos indicateurs.

Contrôle : faible

Part de financement public : fort

Cadre réglementaire : faiblement contraignant

Participation à la prise de décision collective : forte

Participation à la prise de décision bilatérale : forte

Marge de manœuvre dans la fourniture des prestations : forte

3.11. La Fondation MAMCO (musée d'art moderne et contemporain)

Le MAMCO qui date de 1989 travaille dans le domaine de la culture et de la création artistique. Il joue un rôle important tant au plan genevois qu'au plan international.

La fondation travaille également à la sensibilisation et à la formation des jeunes artistes. Elle contribue largement au rayonnement culturel de la ville de Genève.

Modalités de financement et marge de manœuvre

Dans le fonctionnement actuel du musée, la grande majorité des dépenses proviennent de fonds qui ont été récoltés par la fondation elle-même. La fondation reçoit des subventions de plusieurs entités publiques : l'OCE dans le cadre d'un programme pour les chômeurs, le DIP dans le cadre d'activités de formation, la Ville de Genève dans le cadre de la Fondation pour l'art moderne et contemporain ainsi qu'une subvention ponctuelle de l'Office fédéral de la culture et deux subventions au titre de la SESCO.

A cela s'ajoutent les recettes dégagées par les expositions et autres manifestations.

Le MAMCO bénéficie d'une aide indirecte au travers de la mise à disposition de locaux.

Les subventions sont versées annuellement, ce qui n'est pas forcément compatible avec des expositions et des programmes de sensibilisation pour les jeunes. Ce travail nécessite une vision dans le moyen et long terme, du recul et une certaine perspective.

Les sources de financement de la fondation sont largement diversifiées, en particulier compte tenu du temps qui est utilisé pour la recherche de fonds privés.

Les contrôles auxquels la fondation est soumise pour les subventions octroyées sont les contrôles comptables classiques. Il n'y a pas de contrôle ou de droit de regard sur les options artistiques choisies.

La fondation est satisfaite de sa marge de manœuvre dans le choix des prestations qu'elle fournit. Le MAMCO est en cours de négociation pour la mise en place d'un contrat de partenariat avec la Ville. Il s'agit d'un contrat de prestations sur base légale dans le but d'un financement public plus régulier et pérennisé.

Participation à la prise de décision

Le MAMCO est présent dans certains jurys d'attribution de bourses d'études pour jeunes artistes. De plus, la fondation est auditionnée pour des projets de loi dans le domaine culturel ou pour des projets plus ponctuels. La fondation est également associée de temps à autre à l'octroi de prix artistiques.

La fondation semble être bien intégrée dans le processus d'élaboration des politiques publiques dans le domaine culturel. Elle entretient de bonnes relations avec les collectivités publiques. Ces relations sont décrites comme étant des relations de confiance et de partenariat.

Cependant, ces relations n'ont pas toujours été ce qu'elles sont, en particulier au début lors de la création du musée.

Le MAMCO serait satisfait si la consultation s'étendait encore davantage ou s'il était plus sollicité pour des travaux d'expertise dans le domaine artistique.

Caractéristiques des collectivités publiques avec lesquelles la fondation est en relation

La Fondation MAMCO est principalement en relation avec le DIP, le Département des affaires culturelles de la Ville, et le fonds cantonal pour la culture. La fondation est également représentée dans diverses commissions au niveau municipal et cantonal.

Les collectivités publiques avec lesquelles la fondation est en relation entretiennent des contacts réguliers. La fondation est fréquemment auditionnée sur des projets de loi ponctuels dans le domaine culturel. De plus, la direction est quelquefois associée en tant qu'expert au jury du Prix de la Ville de Genève.

La Fondation MAMCO semble être reconnue comme un partenaire par les collectivités publiques. Cette reconnaissance se traduit par un degré de consultation élevé, une intégration des représentants de la fondation dans diverses commissions cantonales et municipales et une grande marge de manœuvre laissée à la fondation dans les choix artistiques qui sont effectués. La fondation est actuellement en cours de négociation pour la mise en place d'un contrat de partenariat avec la Ville et le canton. Le but recherché pour la fondation est la garantie d'un financement public régulier et pluriannuel qui permettrait la réalisation de projets culturels dans le moyen et long terme.

Positionnement de l'organisation dans notre grille d'analyse

La relation entretenue par la Fondation MAMCO avec les collectivités publiques correspond, selon nous, à une relation de partenariat. Les interactions entre la fondation et les collectivités publiques sont fréquentes et régulières. La fondation est représentée dans des commissions officielles et elle dispose d'une grande marge de manœuvre dans son choix de projets artistiques. Le cadre réglementaire est non contraignant et la part de financement public relativement faible, car la fondation bénéficie de l'apport de fonds privés.

La fondation déplore toutefois la lenteur du processus au terme duquel la fondation a été reconnue comme partenaire. La relation lui apparaît comme perfectible, plus particulièrement en ce qui concerne les lenteurs liées au processus de prise de décision. La relation apparaît également perfectible pour la fondation en ce qui concerne la reconnaissance de la part des autorités cantonales.

Positionnement par rapport à nos indicateurs

Contrôle : faible

Part de financement public : faible

Cadre réglementaire : faiblement contraignant

Participation à la prise de décision collective : forte

Participation à la prise de décision bilatérale : forte

Marge de manœuvre dans la fourniture des prestations : forte

3.12. L'Association 100% Acrylique

Cette compagnie de danse, fondée il y a 20 ans, organise des spectacles de danse-théâtre et participe à la formation des jeunes artistes.

L'association organise des spectacles pour les jeunes et essaie tant que faire se peut d'être itinérante afin d'assurer une plus longue vie à ses spectacles.

Modalités de financement et marge de manœuvre

L'association est en relation avec le service des affaires culturelles (canton) et jouit d'une grande marge de manœuvre dans l'organisation des spectacles et les choix artistiques qui sont effectués. Cependant, certaines subventions sont assorties d'obligations comme, par exemple, des spectacles accessibles à un jeune public. Ces obligations ne sont pas perçues comme des contraintes, car elles entrent parfaitement dans ce que l'association considère comme faisant partie de son travail.

L'association reçoit des subventions liées à un contrat de confiance passé avec le service culturel du canton, elle reçoit aussi des subventions provenant de la Ville (DAC) et de diverses organisations et des fonds destinés à la promotion culturelle.

L'association a eu la possibilité de négocier le contrat de confiance qui lui a été proposé par le canton. Ce contrat semble convenir, pour l'instant du moins, à l'association.

La compagnie espère pouvoir passer en contrat de prestations avec l'administration cantonale. Ce passage permettrait une forme de stabilisation des rentrées financières et une diminution des sempiternelles recherches de fonds. Les contrôles se limitent au rapport d'activité et au rapport comptable. Certains représentants de l'administration se rendent régulièrement aux spectacles organisés par la compagnie. Cela n'est pas perçu comme une forme de contrôle, mais comme un élément positif, une forme de reconnaissance du travail effectué.

Participation à la prise de décision

L'association n'est pas consultée par les collectivités publiques sur des questions de politique culturelle. Les relations se limitent à des contacts avec les membres de la commission des services culturels pour les négociations concernant le contrat de confiance. Ces relations avec le Service culturel du canton sont très bonnes. La compagnie est consultée de temps en temps sur des points précis. Cette consultation s'effectue toujours de manière informelle.

L'association semble satisfaite de la manière dont elle a été consultée pour la mise en place du contrat de confiance qui la lie à l'administration cantonale.

Il ne semble pas exister de processus de consultation systématique portant sur les grandes lignes d'une politique culturelle ou sur des manifestations regroupant plusieurs acteurs associatifs.

L'association ne possède pas de membres qui soient des personnalités politiques ou des responsables administratifs. Elle n'exerce pas de pressions politiques directes en cas de décision qui lui est défavorable.

L'association connaît des problèmes chroniques de liquidités et la recherche de fonds représente beaucoup de temps, temps qui n'est pas utilisé à la création et à la promotion de spectacles.

Caractéristiques des collectivités publiques avec lesquelles l'association est en relation

L'Association 100% Acrylique est en relation avec le Département des affaires culturelles de la Ville de Genève ainsi qu'avec le Service des affaires culturelles du canton (DIP).

L'association reçoit des subventions dans le cadre d'un contrat de confiance passé avec le Service des affaires culturelles du canton. L'association a eu la possibilité de négocier le contrat de confiance qui lui a été proposé par le canton. Ce contrat semble bien convenir à l'association, mais celle-ci espère pouvoir passer à un mode de subventionnement plus stable encore (ligne budgétaire) ou à un contrat de prestations. La commission qui reconduit la subvention du canton prend en compte non seulement la qualité artistique de la prestation culturelle, mais aussi son rayonnement régional et les aspects de formation pour les jeunes artistes.

Le Service culturel de la Ville de Genève n'entretient pas beaucoup de contacts avec cette association. Il existe un certain nombre de procédures que les associations doivent remplir pour pouvoir recevoir une subvention, mais le département n'entre généralement pas en matière sur les difficultés que certaines petites associations peuvent rencontrer pour remplir ces exigences.

Positionnement de l'organisation dans notre grille d'analyse

L'Association 100% Acrylique nous semble entretenir une relation de type sous-traitance autonome avec les collectivités publiques. Elle dispose d'une grande liberté dans ses choix artistiques, elle ne semble pas être consultée sur des questions de politique culturelle en général ou sur des projets artistiques en particulier.

Les relations sont pour l'essentiel des relations de subventionnement et en dehors du fait que certains spectacles sont parfois assortis d'obligations (spectacles accessibles à un jeune public, programmes de formation pour les jeunes artistes) les contrôles se limitent au rapport d'activité et au budget. La présence des membres de la commission du Service culturel du canton n'est pas perçue par l'association comme une forme de contrôle, mais comme une forme de reconnaissance de la part de l'Etat.

Sur ce point, l'Association 100% Acrylique serait intéressée à connaître davantage les critères à l'aune desquels les collectivités publiques considèrent qu'un spectacle est réussi.

Positionnement par rapport à nos indicateurs

Contrôle : faible

Part de financement public : forte

Cadre réglementaire : faiblement contraignant

Participation à la prise de décision collective : faible

Participation à la prise de décision bilatérale : faible

Marge de manœuvre dans la fourniture des prestations : forte

3.13. L'Association de La Bâtie

L'Association de La Bâtie est une association qui existe depuis plus de vingt ans et qui joue un rôle de tout premier ordre au plan culturel genevois. Le premier festival date de 1977, le développement des structures de l'association s'est fait en même temps que le développement de ses activités. Dans les premières années, tous les organes de l'association étaient indifférenciés. Puis il y eut une différenciation entre les membres et le comité. En 1995 a été créé un organe qui se charge d'engager les personnes qui travaillent de manière permanente pour l'association. En 2000, il y a eu une séparation entre les professionnels, les bénévoles et les membres.

Modalités de financement et marge de manœuvre

La structure de fonctionnement actuelle distingue le comité constitué de bénévoles, les professionnels et les membres de l'association. Celle-ci emploie une centaine de personnes sur des mandats précis durant la durée du festival, en plus des professionnels qui travaillent de manière permanente dans l'association.

La marge de manœuvre est décrite comme satisfaisante selon l'association. Elle organise librement le festival sans pressions de la part des collectivités publiques en ce qui concerne le choix des spectacles qui sont proposés.

L'association se trouve actuellement en cours de négociation pour la mise en place d'une convention de subventionnement avec le DAC (Ville de Genève). L'association touche des subventions de plusieurs collectivités publiques (deux départements du canton, la Ville, et plus rarement certaines communes).

La convention de subventionnement en cours de négociation ne prévoit pas encore avec précision de contrôle de qualité sur les prestations fournies.

Actuellement, l'association peut changer de prestations si elle le désire, ce qui par contre n'est pas encore garanti dans le cadre de la nouvelle convention de subventionnement qui est en cours de négociation.

L'association négocie actuellement pour avoir quelques critères plancher en ce qui concerne les activités et une totale liberté pour le reste.

Le choix des spectacles qui sont présentés lors du festival sont approuvés par le comité et les membres. Le comité de l'association ne comprend qu'un petit nombre de personnalités genevoises.

Le fait de ne pas avoir de personnalités politiques dans le comité représente un choix majoritaire de l'association qui désire ainsi préserver une certaine indépendance.

L'association n'est pas impliquée directement au niveau du lobbying politique. Elle n'exerce pas de pressions politiques auprès des élus, mais le directeur de l'association dispose d'un réseau de connaissances utiles.

La marge de manœuvre de l'association se trouve altérée par l'absence de coordination entre les services de la Ville et l'administration communale et cantonale. Beaucoup de temps est utilisé pour demander des autorisations dans les différents services.

L'association est financée approximativement à hauteur de 1/3 de son budget par des subventions fixes en provenance de la Ville et de différents

départements de l'administration cantonale, 1/3 de subventions variables pour lesquelles des demandes doivent être formulées chaque année et 1/3 par des recettes dégagées durant le festival.

L'association n'a pas de contraintes par rapport aux subventions fixes qui lui sont octroyées. Cependant, un certain nombre de subventions sont liées à des projets précis.

Participation à la prise de décision

L'Association de La Bâtie n'est pas consultée par les collectivités publiques sur des questions qui touchent des projets de loi dans le domaine culturel ni d'ailleurs sur des projets plus précis ou des manifestations culturelles.

Une principale consultation s'est faite lors des négociations portant sur la convention de subventionnement.

L'association a dû tout d'abord refuser le contrat " clés en main " qui lui était proposé par la Ville pour pouvoir entrer dans la négociation.

En cas de décision défavorable à l'association, celle-ci n'exerce pas automatiquement de pressions politiques ou au travers de la presse. Ces procédés ne correspondent pas au climat de confiance et à l'instauration d'une relation de partenariat qui sont les objectifs de l'association.

En cas de décision défavorable, le directeur tente une négociation directe avec les services du magistrat.

Au niveau de la consultation formelle, l'association demande une fois par an à rencontrer la Commission de l'art et de culture. Il s'agit d'une consultation visant à défendre le budget et une augmentation éventuelle des moyens.

L'association n'est pas opposée au principe de contrat de prestations qui est en cours de négociation. Elle pense que cela peut permettre des clarifications, une reconnaissance en terme de pérennité, en particulier sur ce que l'Etat est en droit d'attendre de l'association et ce qui est de l'entière responsabilité de l'association. De plus, cela peut permettre à l'association de s'imposer comme interlocuteur et créer un précédent. Les prochaines associations qui se verront proposer un contrat de prestations sauront qu'elles peuvent en négocier le contenu.

Pour l'instant, le directeur de l'association estime que l'association n'est pas encore totalement considérée comme un partenaire pour l'Etat, car celle-ci est toujours obligée de se battre pour négocier les points les plus importants contenus dans la convention de subventionnement.

Caractéristiques des collectivités publiques avec lesquelles l'association est en relation

L'Association de La Bâtie se trouve en relation avec presque toutes les institutions publiques cantonales et communales. Le Département des affaires culturelles de la Ville de Genève a proposé une convention de subventionnement à l'association. Cette convention est actuellement en cours de négociation. Le Service culturel de la Ville de Genève entretient beaucoup de relations avec le secteur associatif. Ce département a comme objectif d'établir des relations plus rigoureuses avec le secteur associatif et d'avoir des critères plus explicites pour l'octroi ou le refus des subventions.

En ce qui concerne la consultation, il n'y a pas de commissions dans lesquelles les associations sont représentées, mais des consultations portant sur des manifestations culturelles précises sont régulièrement agendées.

Au niveau du canton, le Département des affaires culturelles entretient des relations de subventionnement et de consultation avec l'Association de La Bâtie. Le département accorde trois types de subvention au secteur associatif, des aides ponctuelles pour des projets précis, des subventions régulières inscrites au budget qui n'ont pas de limites dans le temps, des subventions contractuelles dont la durée est de trois ans et qui peuvent être renouvelées deux fois. Des aides sont également octroyées sous forme de mise à disposition de locaux. La vision actuelle du département dans le domaine culturel est celle d'un partenariat entre les différents acteurs qui créent la culture à Genève.

Positionnement de l'organisation dans notre grille d'analyse

La relation qu'entretient l'Association de La Bâtie avec les collectivités publiques se situe, selon nous, entre une relation de sous-traitance autonome et une relation de partenariat. Une relation de sous-traitance autonome, car l'association dispose d'une grande marge de manœuvre dans les choix artistiques liés au festival. Elle dispose d'une certaine indépendance et a des sources de financement qui sont multiples. Cependant, cette association ne nous semble pas véritablement intégrée à la prise de décision. Elle a certes été consultée pour la mise en place de la convention de subventionnement, mais cette consultation est intervenue un peu tardivement et suite à un refus de l'association de signer un contrat " clés en main ".

Cependant, l'association semble être reconnue par les collectivités publiques. Elle fait figure d'institution sur la scène culturelle genevoise. Les règles du jeu de la relation peuvent être négociées avec l'association. Pour ces différentes raisons, la relation qu'entretient l'association avec les collectivités publiques nous semble se situer entre le partenariat et la sous-traitance autonome.

Positionnement par rapport à nos indicateurs

Contrôle : faible, en évolution

Part de financement public : forte

Cadre réglementaire : faiblement contraignant, en évolution

Participation à la prise de décision collective : faible

Participation à la prise de décision bilatérale : faible, en évolution

Marge de manœuvre dans la fourniture des prestations : forte, en évolution

3.14. L'Association genevoise de football

Cette association qui existe depuis 1902 et qui est la plus grande association sportive au plan genevois gère approximativement 500 équipes et plus de 13 000 sportifs, tous amateurs. Elle s'occupe de l'organisation et de la logistique des manifestations sportives, organisation de championnats et de tournois ainsi que de la formation des arbitres.

Cette association est affiliée à l'Association suisse de football, l'Union européenne de football (UEFA), la Fédération internationale de football (FIFA).

Modalités de financement et marge de manœuvre

L'association jouit d'une grande marge de manœuvre, car les collectivités publiques qui subventionnent ne s'occupent pas des choix d'investissement et du type de manifestations qui sont organisées, pour autant que l'association reste dans son domaine d'activité (gestion de structures sportives, formation, logistique).

L'association touche des subventions de plusieurs entités publiques, de la Ville de Genève, une petite somme qui est versée par le DIP, ainsi que toute une série de subventions indirectes au travers de la mise à disposition d'infrastructures et de terrains fournis par les communes. Ces subventions indirectes ne sont pas comptabilisées. L'association bénéficie également d'une subvention du Sport Toto ainsi que des rentrées d'argent provenant des recettes des licenciés et des amendes des clubs.

Le contrôle effectué sur les subventions versées se limite généralement à un contrôle comptable et au rapport d'activité.

Les relations avec les collectivités publiques, principalement la Ville de Genève, sont bonnes. La ville ne représente pas une contrainte, les modes de fonctionnement sont librement choisis par les clubs de football.

Participation à la prise de décision

Les relations avec les collectivités publiques sont très bonnes, la consultation se fait directement avec le magistrat. Les relations avec M. Hediger sont décrites comme étant directes, franches et amicales. Une relation de confiance réciproque semble être acquise, par contre les relations avec l'administration cantonale semblent un peu moins bonnes. Les contacts avec le Sport Toto sont plus formels et il n'existe pas à proprement parler de consultation. L'association n'est consultée que de manière indirecte sur des questions de politique des sports en général. La consultation se fait surtout pour des manifestations sportives ponctuelles.

En cas de décision défavorable à l'association, celle-ci a la capacité de s'opposer à ces décisions, non pas de manière directe mais au travers des bons contacts et des bonnes relations interpersonnelles avec des personnalités politiques et des représentants de l'administration municipale et cantonale.

L'association n'exerce pas de pressions directes sur les députés, par exemple, car elle a la possibilité d'exercer des pressions indirectes. Parmi les

membres du comité figurent des personnalités politiques et des membres de l'administration.

Caractéristiques des collectivités publiques avec lesquelles l'association est en relation

L'Association genevoise de football est en relation avec le Département des sports de la Ville de Genève ainsi qu'avec un certain nombre de communes genevoises qui mettent à disposition toute une série d'infrastructures pour les clubs sportifs. Le Département des sports de la ville entretient beaucoup de relations avec les associations sportives. Ces relations sont bonnes. Approximativement 95% de ces relations sont des relations de subventionnement. Le département octroie également des subventions indirectes au travers de la mise à disposition de locaux à des prix avantageux. Ce département n'a pas de commissions dans lesquelles les associations sportives sont représentées, mais cela ne semble pas poser un problème, car les contacts sont très fréquents. Les contacts se font directement avec le magistrat, les associations sportives peuvent faire part de leurs projets ou des éventuels problèmes rencontrés, les relations avec le secteur associatif sont qualifiées de très bonnes et empreintes d'une confiance réciproque.

Positionnement de l'organisation dans notre grille d'analyse

La relation que l'Association genevoise de football entretient avec les collectivités publiques nous semble être une relation typique de sous-traitance autonome. En effet, l'association dispose d'une très grande marge de manœuvre pour l'organisation de manifestations sportives et pour l'investissement de l'argent qui lui est octroyé.

L'association n'est pas consultée de manière explicite sur des questions relatives à la politique du sport en général ou sur des questions de manifestations sportives autres que le football en particulier.

L'association ne semble pas être intégrée dans un processus de consultation, car il ne semble pas qu'il y ait une politique des sports clairement définie au niveau cantonal.

Les activités sportives étant essentiellement gérées au niveau communal à Genève, il n'existe pas véritablement de consultation des fédérations sportives et de projet qui soit mené à l'échelle du canton.

Positionnement par rapport à nos indicateurs

Contrôle : faible

Part de financement public : forte

Cadre réglementaire : faiblement contraignant

Participation à la prise de décision collective : faible

Participation à la prise de décision bilatérale : faible

Marge de manœuvre dans la fourniture des prestations : forte

3.15. La Fédération des centres de loisirs (FCLR) et la Fondation genevoise pour l'animation socioculturelle (FASe)

Remarques introductives

Le secteur de l'animation socioculturelle présente un mode de fonctionnement particulier qui mérite d'être quelque peu approfondi.

La FASe est gérée par un conseil de fondation composé sur une base paritaire comptant 17 membres : 3 représentants du personnel travaillant dans centres¹⁴, 6 représentants délégués des associations de centres désignés lors des assemblées générales de la FCLR, 4 représentants de l'Etat et 4 représentants des communes genevoises dont un pour la Ville de Genève.

La FASe a comme fonctions prioritaires le rapport entre les 4 partenaires, les relations politiques et la gestion des ressources humaines des centres. Elle engage le personnel en fonction des besoins, gère les salaires, les aspects liés à la formation (de base et continue), les questions de communication FASe en bref (info mensuelle distribuée à l'ensemble des salariés de la FASe).

C'est donc la FASe qui verse les salaires des travailleurs sociaux. Les communes participent également au financement des centres par le biais de la mise à disposition de locaux, la prise en charge des frais de fonctionnement et les salaires du personnel technique.

Malgré sa position centrale dans le secteur de l'animation et du loisir, la FASe ne coordonne pas vraiment les prestations offertes par les centres, mais elle évalue les besoins lors de l'engagement de nouveaux collaborateurs. Pour les ressources matérielles, chaque centre défend son budget devant sa commune. Cette dernière peut être plus ou moins exigeante avec le ou les centres de son territoire dans les justifications des subventions obtenues et plus ou moins généreuse pour les montants octroyés.

Les centres travaillent dans un cadre réglementaire souple qui, pour l'essentiel, est régi par la Charte cantonale, dont l'application n'est pas soumise à un véritable contrôle et dont la teneur ne crée pas de contraintes de fonctionnement spécifiques (certains centres ont d'ailleurs, en plus de la charte proposée par la fondation, leur propre charte de fonctionnement). La seule contrainte potentielle réside donc dans les conditions qui peuvent être mises à l'octroi des ressources. Une convention lie la commune au(x) centre(s) qui en dépendent.

Les fonctions prioritaires de la FCLR correspondent à une représentation des centres au sein de la fondation ainsi que dans d'autres instances. La FCLR joue un rôle d'écoute des besoins et depuis peu, un rôle de formation dans le domaine de la gestion associative destinée aux membres des comités d'associations de centres.

Ce mode de fonctionnement est quelque peu atypique. En effet, la relation avec les collectivités publiques est double et ne s'effectue pas de la même manière, qu'il s'agisse des relations dans le cadre de la gestion des ressources humaines ou des ressources matérielles.

La particularité réside principalement dans le fait que la différence de relation se situe plutôt entre les postes du budget qu'entre les interlocuteurs. En effet,

¹⁴ Par centre, nous entendons : centres de loisirs, maisons de quartier, terrains d'aventure, jardins Robinson

les relations dans le cadre de la gestion des ressources humaines se font au travers de la fondation dans laquelle des représentants des communes et du canton sont présents, ainsi que par l'intermédiaire de la FCLR.

Par contre, dans le cadre de la gestion des ressources matérielles, la relation se noue entre chaque centre et sa commune. Par conséquent, notre méthode d'analyse ne peut s'appliquer directement sur ce mode de fonctionnement.

Il convient par conséquent de différencier dans l'analyse de ce cas la marge de manœuvre des centres dans le cadre des ressources humaines et des ressources matérielles.

Modalités de financement et marge de manœuvre

La FASE et la FCLR sont actuellement engagées dans un processus de mise en place d'un mandat de prestations avec les collectivités publiques. Ce mandat de prestations est destiné à affiner le mode de fonctionnement de la FASE en matière de transparence et de coordination vis-à-vis des centres. Une clarification des attentes de l'Etat et une stabilisation des flux financiers doit aussi en découler.

La grande liberté dont jouissent les centres semble être à double tranchant, car si elle permet d'adapter l'offre de prestations aux besoins du terrain, elle peut aussi être un obstacle à une bonne transparence des prestations offertes et à une meilleure coordination de celles-ci.

Il existe une forte disparité au niveau des budgets des différents centres, car d'une part, les subventions communales varient beaucoup, d'autre part, les prestations offertes par les centres de loisirs ne sont pas uniformes.

Participation à la prise de décision

La fédération d'associations, les partenaires sociaux ainsi que les communes qui sont représentées dans la fondation sont consultés pour la mise en place du contrat de prestations actuellement en cours d'élaboration. La fondation a par ailleurs une tradition de consensus qu'elle continue de cultiver.

La consultation avec les collectivités publiques semble satisfaisante, les relations avec les fonctionnaires sont en règle générale bonnes et régulières. La consultation de l'Etat se fait surtout au niveau du conseil de fondation. C'est une forme de tradition que les différents partenaires essaient d'entretenir au mieux.

Caractéristiques des collectivités publiques avec lesquelles la fédération est en relation

La Fédération des centres de loisirs se trouve dans un cas de relation indirecte aux collectivités publiques. En effet, la Fédération des centres de loisirs est représentée au sein de la Fondation pour l'animation socioculturelle dans laquelle sont également présents des représentants de l'Etat. La relation entre les diverses associations (centres de loisirs) et les collectivités publiques se fait donc au niveau de la fondation. La seule obligation que doivent remplir les associations, c'est l'adhésion à une charte. Cette charte qui donne des lignes directrices de fonctionnement et les principes éthiques à respecter ne semble pas restreindre la marge de manœuvre des centres de loisirs. Ceux-ci disposent d'une grande marge de manœuvre dans les prestations offertes, car la Fondation pour l'animation socioculturelle et la Fédération des centres de loisirs ne coordonnent pas véritablement les prestations offertes par les centres. Ces centres entretiennent des contacts réguliers et fréquents avec les communes dans lesquelles ils se trouvent.

Positionnement de l'organisation dans notre grille d'analyse

La Fédération des centres de loisirs représente un cas particulier. L'analyse du cas de la Fédération des centres de loisirs s'est faite en deux parties. La première concerne les relations qui sont entretenues avec les centres de loisirs qui représentent la base de la fédération, la seconde concerne les relations entretenues avec la Fondation pour l'animation socioculturelle dans laquelle les collectivités publiques sont représentées. Selon notre grille d'analyse, il nous apparaît que les centres de loisirs se trouvent dans une relation de partenariat symbolique avec la Fondation pour l'animation socioculturelle, avec cependant, certains éléments caractéristiques d'une relation de sous-traitance autonome dans les relations que la fédération entretient avec les centres de loisirs. Les relations entretenues avec les communes genevoises varient beaucoup d'un centre de loisirs à un autre. Les centres de loisirs sont représentés au sein de la fondation, mais les centres ne sont pas directement intégrés dans les prises de décision. Certaines communes sont plus intéressées que d'autres à participer aux choix effectués dans le mode de fonctionnement des centres et aux différents types de prestations offertes.

Positionnement par rapport à nos indicateurs pour les relations avec les centres de loisirs

Contrôle : faible

Part de financement public : forte

Cadre réglementaire : faiblement contraignant

Participation à la prise de décision collective : faible

Participation à la prise de décision bilatérale : forte

Marge de manœuvre dans la fourniture des prestations : forte

Positionnement par rapport à nos indicateurs pour les relations avec la Fondation pour l'animation socioculturelle

Contrôle : fort

Part de financement public : forte

Cadre réglementaire : contraignant

Participation à la prise de décision collective : forte

Participation à la prise de décision bilatérale : forte

Marge de manœuvre dans la fourniture des prestations : forte, en évolution

Synthèse des tendances pour les relations dans les cas analysés

| | Contrôle | Part de financement public | Cadre réglementaire | Participation à la prise de décision collective | Participation à la prise de décision bilatérale | Marge de manœuvre dans la fourniture des prestations | Type de relation aux collectivités publiques |
|--|---|-----------------------------------|----------------------------|--|--|---|--|
| IFAGE | fort pour la partie subventionnée | faible | contraignant | faible | moyenne | faible dans la partie subventionnée | sous-traitance autonome |
| AGCETA | faible | forte | contraignant | moyenne | faible | Faible | sous-traitance autonome |
| Pro Senectute | faible | forte | faiblement contraignant | faible | faible | forte | sous-traitance autonome |
| Fédération genevoise des clubs d'ânés | faible | forte | faiblement contraignant | faible | faible | forte | sous-traitance autonome |
| Pro Juventute | moyen | moyenne | contraignant | forte | forte | forte | partenariat |
| Crèche La Pastourelle | faible | forte | faiblement contraignant | faible | faible | forte | sous-traitance autonome |
| Réalise | strict pour les finances et indirect pour les résultats | moyenne | variable | forte | forte | forte | partenariat avec le DASS et sous-traitance étatique avec l'OCE |
| L'Orangerie | faible | moyenne | faiblement | faible | faible | forte | sous-traitance |

| | | | | | | | |
|--|--|--------|---|---|----------------------|---------------------|---|
| | | | contraignant | | | | autonome |
| Arcade sages femmes | faible | faible | faiblement contraignant | faible | faible | forte | sous-traitance autonome |
| FEGPA | faible | forte | faiblement contraignant | forte | forte | forte | partenariat |
| MAMCO | faible | faible | faiblement contraignant | forte | forte | forte | partenariat |
| 100% Acrylique | faible | forte | faiblement contraignant | faible | faible | forte | sous-traitance autonome |
| La Bâtie | faible, en évolution | forte | faiblement contraignant, en évolution | faible | faible, en évolution | forte, en évolution | entre sous-traitance autonome et partenariat |
| L'Association genevoise de football | faible | forte | faiblement contraignant | faible | faible | forte | sous-traitance autonome |
| Fédération des centres de loisirs | faible pour les centres de loisirs et fort pour la fondation | forte | faiblement contraignant pour les centres de loisirs et contraignant pour la fondation | faible pour les centres de loisirs et forte pour la fondation | forte | forte, en évolution | partenariat symbolique avec la fondation et sous-traitance autonome avec les centres de loisirs |

4. Associations travaillant au niveau de la participation à la prise de décision politique

L'étude des relations entre collectivités publiques et associations travaillant principalement au niveau de la prise de décision politique servait plusieurs objectifs.

Premièrement, l'objectif était de décrire comment les acteurs issus de la société civile exercent une influence sur le processus de prise de décision au niveau des administrations cantonales et municipales pour la défense d'intérêts sectoriels ou la défense d'une cause ou d'un idéal.

Il s'agit ici de voir sous quelle forme s'effectue la participation et quel est le degré d'intégration de ces associations au processus de prise de décision générale ou lors du processus de mise en œuvre.

Les éléments retenus pour caractériser la participation sont les suivants :

- L'accessibilité des associations au processus de prise de décision
- La stabilité temporelle des relations entretenues
- La symétrie des pouvoirs entre les partenaires

Selon ces éléments retenus, les relations que les diverses associations entretiennent avec les collectivités publiques ont été classées selon quatre modèles, allant de la relation la plus structurée, stable, symétrique et fermée aux nouveaux acteurs à la relation la moins structurée, instable et ouverte aux nouveaux acteurs.

Ces relations sont :

1. la concertation
2. la coopération sectorielle
3. La relation d'intervention
4. La pression

Les associations avec lesquelles nous avons eu un entretien ont été choisies pour leur représentativité dans les secteurs d'activités où le secteur associatif exerce des relations de soutien et d'influence. Ces domaines sont :

1. Le secteur de l'environnement et de l'énergie
2. Le secteur des transports
3. Le secteur de l'urbanisme et l'aménagement
5. Le secteur économique
6. Le secteur de la politique internationale

Le nombre d'associations consultées a été dicté par des contingences de temps et de budget à disposition. Un certain nombre d'associations qui furent invitées à participer à nos travaux de groupes, et ce quel que soit le domaine d'activité, déclineront notre invitation.

Les différentes relations constatées dans les secteurs d'activités choisis ne prétendent pas à une représentativité de l'ensemble des relations existantes entre associations et administrations publiques dans le secteur. Ces cas

choisis se veulent illustratifs du type de relation qui peut exister dans le secteur et ne concernent que les associations qui se sont exprimées sur leurs relations aux collectivités publiques.

4.1. Le secteur de la politique économique

Dans ce secteur, l'UAPG, la CGAS et la Chambre d'agriculture se sont exprimées sur leur relation à l'Etat. Dans ce secteur, les interactions entre ces associations et les collectivités publiques sont nombreuses et ancrées dans une certaine continuité.

Les partenaires sociaux sont en relation quasi permanente avec les collectivités publiques, et cela à tous les niveaux de l'administration et avec tous les départements.

Les partenaires sociaux sont intégrés dans des commissions officielles. Cela représente beaucoup de travail, en plus du travail effectué pour des auditions du Grand Conseil.

Les procédures de consultation sont décrites comme étant perfectibles, la consultation formelle et ouverte sur le modèle de l'administration fédérale n'est pas systématique et il semble que l'appui de leur membres et le pouvoir de mobilisation de l'opinion publique de ces associations leur permettent une intégration dans les débats qui précèdent l'élaboration des projets de loi.

Les critères qui déterminent l'ouverture de la consultation ainsi que le choix des interlocuteurs ne semblent pas clairs. Tous les départements ne consultent pas de la même manière et il ne semble pas y avoir de systématique dans les procédures de consultation.

Une des difficultés rencontrées concerne les consultations sur des dossiers définitifs. Ce type de consultation semble générer plus de frustrations et de mécontentement qu'une véritable participation au processus de prise de décision.

Un autre problème soulevé par ces associations est un problème de temps. En effet, il arrive quelquefois que le délai à disposition pour étudier et prendre position sur des dossiers complexes soit trop court.

Enfin, ces associations déplorent le fait que parfois la consultation ne se déroule pas suffisamment en amont, alors qu'une meilleure prise en compte des positions du secteur associatif aurait des effets bénéfiques pour toutes les parties en présence.

Par contre, ces associations se disent contentes du degré de compétence de leurs interlocuteurs dans les collectivités publiques. Ces personnes sont décrites comme généralement agréables, professionnelles et au courant de leurs dossiers.

Positionnement du type de relation dans notre grille d'analyse

La relation entretenue par ces associations dans le secteur de la politique économique nous semble s'apparenter à une relation de concertation.

La relation paraît relativement fermée aux nouveaux acteurs, les interlocuteurs des collectivités publiques sont stables et les relations sont suivies.

Ces associations semblent reconnues comme des partenaires dans les processus de prise de décision et les interactions omniprésentes.

Cependant, bien que les relations ne soient pas toujours structurées, notamment au niveau des procédures de consultation, bon nombre de lieux de concertation intègrent les partenaires sociaux au processus d'élaboration des politiques publiques.

4.2. Le secteur de la politique internationale

Les associations étudiées dans ce domaine ont été l'AGEDRI, la Fédération genevoise de coopération et la Fondation du Devenir.

Ce secteur semble être marqué par l'émergence de nouvelles valeurs relatives à la mondialisation, le cadre de vie et de nouveaux rapports entre le local et la solidarité internationale. L'émergence de ces nouvelles valeurs pousse à une réflexion et une redéfinition des relations entre collectivités publiques et société civile.

Ces organisations qui se veulent une expression de la société civile semblent ne pas se sentir suffisamment considérées par les collectivités publiques en comparaison avec des institutions comme les organisations internationales. La relation dans ce secteur semble manquer de structures au niveau de l'Etat pour ce qui concerne la consultation et le suivi des dossiers gérés par ce type d'organisations. Ces associations se déclarent quelque peu insatisfaites de l'instabilité des interlocuteurs dans les collectivités publiques ainsi que du " feed back " sur certains dossiers.

Sur ce point, le désir de la mise en place d'une convention cadre portant sur les objectifs, ainsi que la création d'un espace neutre politiquement dans lequel les associations et les collectivités publiques puissent s'écouter, discuter et débattre a été exprimé.

Les relations que ces organisations entretiennent nous semblent manquer de bases formelles suffisamment explicites, les interlocuteurs sont décrits comme trop volatiles et le travail effectué ne semble pas valorisé de manière satisfaisante pour ces associations, particulièrement pour ce qui est de la diffusion de l'information sur le travail effectué. Il convient toutefois de préciser qu'en ce qui concerne l'AGEDRI, les relations aux collectivités publiques sont décrites comme étant assez structurées.

Ces organisations déplorent une certaine indécision de l'Etat sur des dossiers qui nécessiteraient des prises de position claires. Elles ont exprimé le désir d'un meilleur accompagnement sur certains projets et une plus grande intégration dans le processus de prise de décision.

Une évolution dans le sens d'une plus grande transparence sur les décisions prises semble être également bienvenue.

Positionnement du type de relation dans notre grille d'analyse

Le type de relations entretenues par les organisations dans le domaine de la politique internationale nous semble correspondre à une relation d'intervention.

La relation apparaît comme relativement instable quant au choix des interlocuteurs au niveau associatif. Il semble que se sont les collectivités publiques qui choisissent qui consulter, quand et à quel niveau du processus de prise de décision.

L'ouverture du processus de consultation nous semble limité, car ces organisations ne sont entrées en relation avec les collectivités publiques qu'après un certain nombre d'années durant lesquelles elles ont fait preuve d'un travail d'intérêt général.

Enfin, la relation de pouvoir nous semble asymétrique et cela sans qu'il y ait nécessairement des subventions versées de la part des collectivités publiques.

4.3. Le secteur de l'urbanisme et de l'aménagement

La Société d'art public, l'Asloca et le Rassemblement pour une politique sociale du logement, qui se sont exprimés sur leurs relations à l'Etat, nous ont déclaré avoir des relations fréquentes et suivies avec différents départements de l'administration cantonale.

Ces organisations se déclarent globalement satisfaites de leurs relations aux collectivités publiques ainsi que des consultations menées par le DAEL et le DIAE.

Les propositions faites par ces associations reçoivent généralement un bon accueil à l'Etat. La collaboration avec les fonctionnaires est décrite comme bonne. Ces associations participent également à des projets plus précis dans le domaine de la sauvegarde du patrimoine.

L'Asloca et le Rassemblement pour une politique sociale du logement semblent être des associations politiques, bien intégrées au niveau du processus de prise de décision. Des candidats sont représentés dans diverses commissions et fondations de droit public. L'Asloca est même devenue incontournable dans le domaine de la défense des locataires, mais n'intervient pas sur des questions politiques, alors que le Rassemblement

pour une politique sociale du logement a un objectif de consultation et de lobbying politique.

Dans le domaine de l'urbanisme et de l'aménagement, les changements politiques semblent avoir un certain effet sur les relations entretenues avec le secteur associatif.

La relation de consultation par les collectivités publiques pourrait, selon les associations, être améliorée, car les consultations ne sont pas toujours menées suffisamment en amont.

Sur ce point, nos interlocuteurs estiment qu'il serait peut-être souhaitable d'avoir une instance de consultation permanente à Genève en plus des commissions déjà existantes (CAT, CRFG) dans le domaine de l'aménagement. Cela pourrait permettre aux différents partenaires de s'entendre suffisamment en amont et éviter des blocages inutiles. Cette instance de consultation devrait comprendre tous les partenaires concernés par les problèmes d'aménagement, elle devrait aussi inclure des représentants de France voisine pour les grands projets.

Positionnement du type de relation dans notre grille d'analyse

Les relations entretenues dans ce secteur d'activité nous apparaissent être proches d'une relation de concertation.

Les organisations qui se sont exprimées sur leurs relations semblent globalement satisfaites du degré d'intégration dans le processus de prise de décision.

La relation nous semble relativement structurée et stable dans le temps, la distribution des pouvoirs paraît être symétrique et les organisations consultées participent au processus de consultation organisé par les collectivités publiques.

Les relations dans le domaine de l'urbanisme et de l'aménagement nous semblent relativement fermées aux nouveaux acteurs.

4.4. Le secteur des transports

Les associations consultées dans ce domaine ont été l'Association transport et environnement (ATE) et l'Association genevoise des piétons. Ces associations sont représentées dans le Conseil des déplacements et quelques autres commissions étatiques.

Parmi les difficultés rencontrées dans l'intégration à la prise de décision, on peut citer les problèmes que ces associations ont parfois pour rallier leurs membres aux décisions qui sont prises lors des négociations avec les collectivités publiques.

L'intégration de ces associations dans le processus de prise de décision ne semble pas être quelque chose de constant ; c'est un processus qui apparaît sinusoïdal.

Nos interlocuteurs se sont montrés intéressés à participer aux choix et aux décisions prises dans le domaine des transports. Cela leur permet d'avoir des informations relatives aux dossiers en cours ainsi qu'aux diverses prises de position.

Dans ce domaine, deux facteurs paraissent particulièrement importants, la durée et un flux d'informations et d'interactions continues. Ces deux éléments sont quelque peu en contradiction avec le mode de fonctionnement associatif qui est plutôt fluctuant en raison du travail bénévole.

Nos interlocuteurs se sont déclarés relativement satisfaits de leur intégration au processus de prise de décision, mais déclarent ne pas toujours avoir le temps de participer aux séances qui sont organisées (bénévolat oblige).

La concertation semble fonctionner relativement bien sur des grands projets. Les objectifs politiques définis sont décrits comme bons et efficaces, mais c'est entre les objectifs et la mise en œuvre que les problèmes surgissent généralement.

L'accessibilité du système de prise de décision pour les nouvelles associations paraît peu ouvert. Elles doivent, pour avoir la possibilité de recourir, être présentes dans un certain nombre de comités.

Ces associations déplorent une certaine forme de laxisme de l'Etat dans l'application des lois existantes. Elles doivent consacrer une bonne partie de leurs activités à faire simplement appliquer les lois qui ont déjà été votées.

L'aspect institutionnel des consultations ne semble pas très satisfaisant. Cela risque, selon nos interlocuteurs, de créer une fracture avec les membres à la base des associations. Il serait souhaitable de mettre en place plus d'interfaces non institutionnelles avec le secteur associatif, un corps de personnes compétentes et en même temps proche de la population.

Positionnement du type de relation dans notre grille d'analyse

La relation entretenue par les associations consultées dans le domaine des transports nous semble s'apparenter à une relation de concertation.

Elle paraît être structurée, car les associations consultées sont représentées dans diverses commissions et la relation nous apparaît relativement stable.

Elle nous semble être assez équilibrée dans la symétrie des pouvoirs, car les associations ont la possibilité de faire opposition sur des projets pouvant provoquer de forts blocages.

La relation nous apparaît relativement fermée aux nouveaux acteurs associatifs.

4.5. Le secteur de l'environnement et de l'énergie

Les associations qui ont été consultées dans ce domaine sont Pro Natura, l'Association pour la sauvegarde du Léman et la Société suisse pour la protection de l'environnement.

Dans ce domaine d'activité, les grandes associations semblent avoir plus de facilité à être intégrées dans le processus de prise de décision que les petites. L'intégration des petites associations se fait aussi au travers des grandes. Cela dépend également de l'ampleur des projets.

Ce secteur semble marqué par des oppositions assez fréquentes de la part des associations. Nos interlocuteurs nous font savoir qu'ils sont passés progressivement de l'opposition à l'intégration et qu'ils sont entrés dans le processus de prise de décision par l'expertise scientifique.

Nos interlocuteurs déplorent le fait que les collectivités publiques n'accordent pas suffisamment d'importance à la formation continue dans le domaine de l'environnement. En outre, les connaissances issues des publications scientifiques semblent être plus valorisées que celles issues des recherches pratiques effectuées sur le terrain par les associations.

Ces associations nous déclarent jouer un rôle de diffusion de l'information provenant des publications scientifiques dans le domaine de l'environnement.

Elles sont représentées dans des commissions de l'Etat, mais il semble que beaucoup de consultations se déroulent de manière informelle et le calendrier électoral semble conditionner les choix effectués.

Nos interlocuteurs aspirent à des relations correspondant à un mode de partenariat dynamique, une consultation limitée dans le temps portant sur des projets concrets et qui se déroule de manière un peu plus professionnelle.

Ces associations sont cependant très attachées à garder un rôle qui leur permette de faire des propositions de manière plus libre que dans le cas d'une institutionnalisation accrue. Ces associations se considèrent déjà passablement sollicitées par les collectivités publiques, compte tenu du temps disponible et du nombre de travailleurs bénévoles.

Positionnement du type de relation dans notre grille d'analyse

Les relations dans le domaine de l'environnement et de l'énergie s'apparentent à des relations de coopération sectorielle.

Le processus de prise de décision semble relativement fermé aux nouveaux acteurs.

La relation paraît structurée, mais influencée par l'ampleur des projets et les capacités de mobilisation.

Les relations de pouvoirs nous semblent être relativement symétriques.

5. Conclusion

L'analyse de ces quelques cas de relations entre associations et collectivités publiques nous conduit à dresser un certain nombre de constats. Tout d'abord, il faut souligner que la présente étude a suscité un intérêt certain dans le monde associatif. Autant la forte participation à la journée d'information / débat organisée le 31 janvier 2001¹⁵ que l'excellent accueil et la bonne coopération dont ont fait preuve les associations choisies pour les études de cas démontrent l'attention particulière que le monde associatif porte à la thématique des relations avec les collectivités publiques. Tout particulièrement, les implications d'un passage à une plus grande codification de la relation, via des contrats de prestations et autres conventions de subventionnement, semblent être la préoccupation centrale pour un grand nombre d'associations.

Mises à part les particularités que chaque relation connaît et qui la rendent unique, il est possible de dégager des tendances globales dans la relation.

5.1. Au niveau cantonal, une situation qui tendanciellement laisse assez de marge de manœuvre aux associations, mais qui est en voie de structuration

L'application de notre modèle d'analyse aux cas étudiés nous a permis de constater que beaucoup d'associations entretiennent des relations qui s'apparentent au modèle de sous-traitance autonome¹⁶. En effet, leur relation avec les collectivités publiques est caractérisée par une marge de manœuvre substantielle dans le choix des prestations offertes et dans la gestion des ressources de l'association. Une marge de manœuvre qui ne va pas de pair avec une participation à la prise de décision sur les principes qui régissent l'action publique dans les domaines dans lesquels elles opèrent. Cette non-participation est la conséquence de deux phénomènes différents. D'un côté, on observe le cas des associations qui ne participent pas au processus de mise en place des grandes lignes d'une politique, car la politique publique elle-même est très peu développée. Autrement dit, les associations ne

¹⁵ Pour un compte rendu des débats voir : CES, 2001, " Relations Etat /monde associatif " *La lettre du CES*, n 24.

¹⁶ Pour la définition des trois modèles théoriques voir le Chapitre 3 du premier cahier du présent rapport.

participent pas au processus de prise de décision, car il n'y a que peu de décisions importantes mise à part l'attribution des fonds. C'est le cas notamment des relations que nous avons analysées dans le cadre de la politique des sports, des activités pour les personnes âgées ou, en partie, de la politique culturelle.

De l'autre côté, on constate que la non-intégration des associations à la prise de décision est un choix (implicite ou explicite) des collectivités publiques qui souhaitent rester seuls maîtres de la prise de décision. C'est le cas dans certaines situations que nous avons analysées dans le cadre de la politique sociale ou de santé.

Ainsi, les associations dont la relation avec les collectivités publiques n'a pas été codifiée sous la forme de contrat ou de convention bénéficient en général d'une assez large autonomie de gestion dans leur action. Par exemple, la Ville de Genève et le canton, lorsqu'ils agissent dans le domaine de la culture, n'interviennent généralement pas sur des questions de programmation ou de choix artistiques. Dans le domaine de la réinsertion aussi, nous avons pu observer un cas dans lequel une grande marge de manœuvre est laissée aux associations sans qu'il y ait intégration à la prise de décision. Cependant, cette tendance implique souvent une prise de risque liée à l'instabilité des ressources. L'exemple des associations issues du monde culturel est assez parlant. A l'image de la compagnie "100% Acrylique" que nous avons étudiée, beaucoup d'associations dans ce domaine sont de petite taille et rencontrent des problèmes financiers chroniques. Ces associations éprouvent de grandes difficultés à mettre en place des projets de moyen et long terme et ceci en raison d'un mode de subventionnement qui demeure encore généralement annuel.

Cette tendance à nouer des relations entre collectivités publiques et associations de type sous-traitance autonome plutôt répandue dans nos cas d'analyse et probablement à Genève semble en évolution. Les modalités de la relation prennent le chemin d'une plus grande codification sous une forme contractuelle. Une évolution qui suscite craintes et espoirs dans l'ensemble du monde associatif. Les associations qui se sont exprimées ont manifesté la crainte de perte de leur autonomie dans le fonctionnement, mais ont aussi fait part de leur espoir pour que la tendance actuelle leur amène plus de reconnaissance et de stabilité dans les relations avec leurs interlocuteurs publics.

5.2. Des relations avec la Confédération à tendance sous-traitance étatiste

Les quelques associations en relation avec l'administration fédérale que nous avons étudiées à Genève présentent des éléments qui, à chaque fois, identifient la relation comme étant plutôt de type sous-traitance étatiste. En général, un cadre réglementaire strict et non négocié laisse une marge de manœuvre faible voire nulle aux associations qui deviennent des exécutants d'une politique sur laquelle ils n'ont quasiment pas d'emprise. Il en résulte un affaiblissement de la capacité d'adaptation des associations et un glissement de la logique associative vers la logique de fonctionnement standardisée du service public. Il est aussi intéressant de souligner comme cette tendance

qui semble se dessiner au niveau fédéral se retrouve au niveau de l'administration cantonale lorsque cette dernière met en œuvre des directives fédérales. L'exemple le plus parlant est celui du dispositif fédéral de lutte contre le chômage composé de la Loi sur l'assurance-chômage (LACI), de la relative ordonnance (OACI) et de l'ensemble des directives d'application. Ce dispositif, mis en œuvre à Genève par l'Office cantonal de l'emploi, laisse une marge de manœuvre relativement faible aux instances d'application et les pousse plutôt dans un sens d'une relation très codifiée avec les associations qui mettent en œuvre les Mesures du Marché du Travail (MMT). Dans ce cas, les relations semblent plutôt prendre la tournure du partenariat que de la sous-traitance étatiste comme l'illustre le cas de l'association " Réalise ", mais a priori les deux modèles auraient pu être appliqués, du moment que le cadre est plutôt de type sous-traitance étatiste.

5.3. Entre partenariat et sous-traitance

Ce qui différencie essentiellement une relation de sous-traitance étatiste d'une relation de partenariat est l'intégration à la prise de décision. Les deux modèles de relation impliquent une codification des " règles du jeu " de la relation qui diminue la marge de manœuvre des toutes les parties. L'évolution à l'œuvre actuellement à Genève qui se caractérise par une tendance à la réglementation des relations entre associations et collectivités publiques peut potentiellement faire basculer les relations dans un modèle de sous-traitance étatiste ou de partenariat, selon que la construction des dispositifs se fait de manière participative ou non participative. Il n'est pas possible à l'heure actuelle d'anticiper la tendance future. Des éléments des deux modèles peuvent être observés. D'un côté, on compte des associations qui ressentent un manque de reconnaissance et ne sont pas intégrées à la mise en place des directives qui sont élaborées par les départements. Elles se sentent exclues de consultations qui, à leurs yeux, ne sont pas très transparentes et parfois inutiles, car portant sur des dossiers déjà ficelés. En somme, les associations ont l'impression d'être dans un modèle marqué par un schéma dans lequel l'Etat décide dans les grandes lignes les prestations qui sont offertes et les associations exécutent. Pourtant, nombre d'associations aspirent à une relation partenariale avec les collectivités publiques et sont prêtes à céder un peu de leur marge de manœuvre (par la codification de la relation) contre une participation suivie à la prise de décision. Certaines, d'ailleurs, y parviennent ou sont en passe d'y parvenir. Notre étude montre que des relations qui s'approchent du modèle de partenariat existent déjà à Genève et d'autres sont en construction. L'exemple du Festival de La Bâtie est assez parlant à cet égard. En situation de sous-traitance autonome depuis plusieurs années, leur relation avec la Ville de Genève a failli se rapprocher de la sous-traitance étatiste lorsqu'une convention de subventionnement " clés en main " leur a été proposée. La capacité de mobilisation de cette association lui a permis de s'opposer à l'entrée en vigueur du " contrat " et d'imposer une négociation sur le contenu. Cette convention une fois terminée devrait servir de base pour la négociation de documents similaires avec d'autres associations dans le même domaine d'activité.

Des éléments d'ouverture à la participation du monde associatif et des éléments de son exclusion coexistent donc dans la réalité genevoise et il est encore trop tôt pour anticiper quelle va être la tendance dominante dans le

canton. Il faudra probablement quelques années pour voir quelle sera la nouvelle gestion des relations entre associations et collectivités publiques à la genevoise.

Texte approuvé à l'unanimité par l'Assemblée générale du
Conseil économique et social, le 8 octobre 2001

Relations Etat / Secteur associatif

Organisation du partenariat

Cahier **3** : Réflexions et propositions

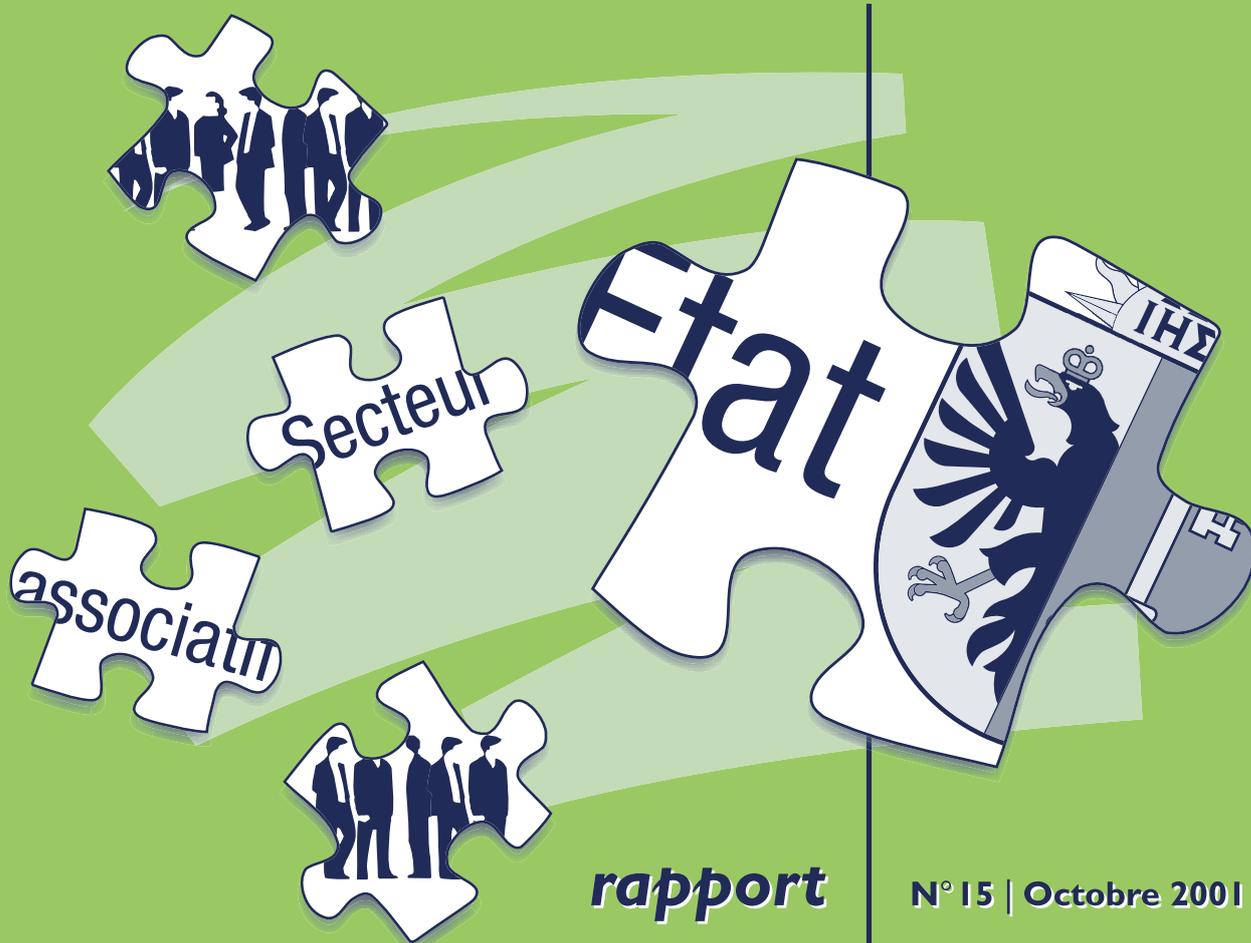


Table des matières

| | |
|---|----|
| 1. <i>Introduction : le monde associatif entre production de prestations, intégration sociale, démocratie et capital économique</i> | 2 |
| 1.1. Les associations et l'intégration sociale | 4 |
| 1.2. Les associations et le fonctionnement des institutions démocratiques | 6 |
| 1.3. Les associations et l'économie du capital humain | 8 |
| 2. <i>Les modalités des relations entre les associations et les collectivités publiques</i> | 9 |
| 2.1. " Sous-traitance étatiste " : implications et conséquences d'un modèle très hiérarchisé | 10 |
| 2.2. " Sous-traitance autonome " : implications et conséquences d'un modèle basé sur les relations financières | 12 |
| 2.3. " Partenariat " : implications et conséquences d'un modèle de relations entre égaux | 14 |
| 2.4. La sous-traitance et le partenariat : de la dynamique des modèles | 15 |
| 3. <i>Les collectivités publiques dans leurs relations avec le monde associatif : opinions, difficultés, besoins</i> | 16 |
| 4. <i>Les besoins des associations</i> | 18 |
| 5. <i>Quel modèle pour quelle relation ? Les propositions du CES</i> | 21 |
| 5.1. Conditions cadre de promotion de l'associatif | 23 |
| 5.2. Intégration à la prise de décision | 25 |
| 5.3. Marge de manœuvre de l'associatif | 27 |
| 5.4. En résumé : le dispositif proposé | 29 |
| 6. <i>Conclusion</i> | 30 |
| 7. <i>Bibliographie</i> | 32 |

1. Introduction : le monde associatif entre production de prestations, intégration sociale, démocratie et capital économique

Pour répondre au mandat confié par le Conseil d'Etat au CES, dans le premier cahier de ce rapport, nous avons traité du monde associatif comme d'un prestataire de services à la collectivité. Des services qu'il assure en complémentarité avec le secteur public. Cependant, cette dimension du secteur associatif n'est pas la seule qui permette d'appréhender ses apports à la collectivité. La réflexion poursuivie par les membres de la commission chargée de ce mandat a été plus loin dans l'exploration des raisons qui justifient le soutien et la promotion du monde associatif ; des raisons qui sont à rechercher dans l'importance du lien associatif pour les individus et plus généralement pour la cohésion sociale. Ainsi, avant de passer à une analyse plus détaillée des conséquences des modèles de relations entre Etat et monde associatif dans le cadre de la production de biens et de services à la collectivité, nous allons expliciter les autres apports des associations au bon fonctionnement des sociétés.

On observe un certain consensus sur l'importance croissante de l'associatif dans nos sociétés. Des termes comme association, organisation à but non lucratif, tiers secteurs, société civile organisée, etc. font désormais partie du langage courant et des formules du style " révolution associative " ¹ ont fait leur apparition dans la littérature. Cependant, comme nous avons pu le montrer dans le premier cahier de ce rapport ², bien qu'il faille reconnaître que ce type d'acteur social a connu un développement rapide en Occident ces dernières décennies, une vision plus précise de l'histoire du mouvement et de ses rapports avec l'Etat nous amène à réviser les termes utilisés et à parler plutôt de reconstruction que de révolution associative. Néanmoins, l'ampleur du phénomène nous incite à nous poser quelques questions supplémentaires sur les associations et leur développement : quelles sont les raisons à la base de l'essor associatif ? Quels sont ses apports au bien-être social qui justifient une prise en charge publique de sa promotion ?

Dans le précédent cahier de ce rapport, nous avons montré, à l'aide de diverses sources, que l'associatif est en train de prendre quantitativement de l'ampleur. En partant de ces données, nous avons pu montrer que les associations représentent un secteur important, par son poids socio-économique notamment, si l'on tient compte des heures de travail bénévole et salarié. Mais cette dimension quantitative, n'est pas la seule qui fasse l'objet d'un consensus auprès des spécialistes du domaine. Beaucoup d'entre eux reconnaissent un rôle non négligeable à l'associatif dans la construction de la cohésion sociale et, en conséquence, s'accordent sur la nécessité d'assurer son développement.

¹ Colozzi, Ivo, Bassi, Andrea, 1995, Una solidarietà efficiente, Roma, NIS, p.65.

² CES, 2000, Relations Etat / secteur associatif. Organisation du partenariat. Cahier 1, Rapport du CES n 15, p.22 ss.

Par ailleurs, à cette quasi-unanimité sur le poids socio-économique de l'associatif et sur son utilité pour le bien-être de la collectivité, s'oppose un foisonnement d'hypothèses sur les raisons qui expliquent le phénomène.

Diverses théories s'affrontent sur les origines de l'essor de l'associatif. Des théories qu'on peut classer par approches disciplinaires³ en distinguant les contributions de l'économie, de la science politique et de la sociologie.

Selon les économistes, l'essor de l'associatif s'explique par l'incapacité simultanée de l'Etat et du marché à fournir des biens et des services dans des sociétés caractérisées par un niveau élevé d'hétérogénéité religieuse, ethnique, etc. Les difficultés de l'Etat sont liées à la trop grande différenciation de la demande de services, alors que les difficultés du marché s'expliquent par son incapacité intrinsèque à produire des biens publics, à savoir des biens qui peuvent être utilisés par plusieurs consommateurs, même quand ils ne les payent pas. Par exemple, un jardin public où l'accès est libre est un bien public. Tout le monde peut y accéder, le prix du " bien " n'est pas lié à son utilisation. Selon la théorie développée par Mancur Olson⁴ en se basent sur un simple calcul coûts / bénéfices, aucun utilisateur n'a intérêt à contribuer individuellement à la mise en place et à l'entretien du jardin public, mais de laisser les autres utilisateurs le faire. Il s'agit du principe dit du " resquilleur " (" free rider ") qui met en péril la création du bien public. La seule solution à ce paradoxe qui mène la collectivité à ne pas créer les biens dont elle a besoin est rendre la contribution au bien public obligatoire. C'est le modèle adopté par nos sociétés où la contribution au service public est obligatoire via l'imposition.

Selon la science politique, les raisons à la base du succès de l'associatif sont assez proches de celles des économistes et sont à rechercher dans la nature même des sociétés modernes. Des sociétés dans lesquelles la vision de la prise en charge des problèmes collectifs n'est pas univoque. Les difficultés sont donc la conséquence de la tendance à la standardisation des interventions opérées par les collectivités publiques, alors que les valeurs et les opinions sont très variées. Par exemple, l'Etat ne peut être en même temps pour et contre l'avortement, alors que les deux tendances existent dans la société. Ces divers points de vue sont représentés dans le monde associatif et la collaboration entre collectivités publiques et associations dans l'élaboration des politiques publiques permet d'intégrer les diverses tendances.

Les sociologues, quant à eux, inversent l'explication de l'essor de l'associatif. Pour des auteurs issus de cette discipline, la forme " naturelle " de réponse aux besoins des membres de la collectivité est la solution associative. Alors que pour les économistes, lorsqu'un besoin apparaît, la solution se trouve dans le marché ou dans l'Etat. Pour certains auteurs comme Salamon⁵ (1987), la réponse spontanée est celle de l'association.

³ Cette classification est inspirée de celle opérée par Colozzi, Ivo, Bassi, Andrea, 1995, *ibid.*

⁴ Olson, Mancur, 1978, *La logique de l'action collective*, Paris, PUF.

⁵ Salamon, Lester, M., 1987, " Partners in public Service: the Scope and Theory of Government-nonprofit Relations" in Powell, Walter, W., *The Nonprofit sector : a Research Handbook*, Yale University Press, New Haven, pp. 99-117.

La défaillance de cette dernière forme d'organisation dans la réponse aux besoins des citoyens donnerait ensuite lieu à des solutions de type marché ou service public.

En synthèse, l'essor du monde associatif ne peut s'expliquer qu'en relation avec les autres protagonistes qui donnent des réponses aux besoins de la société : l'Etat et le marché.

Fort de ce constat, on peut se demander si l'action de l'associatif est complémentaire de celle des autres types d'acteurs. Autrement dit, pour déterminer si une action associative est nécessaire, il est indispensable de se poser la question de son utilité en relation avec celle des autres acteurs.

Si on réfléchit en termes d'utilité pour le bien-être de la société, on peut, de la même manière que pour les origines de l'essor de l'associatif, classer les contributions par discipline. Ainsi, on distingue les arguments plutôt sociologiques, les arguments politiques et les arguments économiques.

1.1. Les associations et l'intégration sociale

Il n'est pas très original d'affirmer que l'associatif joue un rôle fondamental pour la collectivité, en contribuant à l'intégration sociale entendue comme le fonctionnement des mécanismes d'interdépendance qui permettent une vie sociale harmonieuse. Des grands noms de la sociologie comme Emile Durkheim⁶, à la fin du XIXe siècle déjà, voyaient dans les associations le remède à la solitude des individus qui, coupés de la communauté, trouvaient dans l'association le moyen de s'intégrer à un réseau affectif. De plus, ce qu'il appelle les "groupes secondaires" avaient à ses yeux deux autres fonctions : constituer un cadre de référence partagé au niveau des valeurs et sensibiliser les individus aux intérêts de la communauté tout entière. Bien qu'il faille un peu reconsidérer cette vision, notamment à la lumière des études récentes qui montrent que la participation à la vie associative est corrélée à la place occupée au sein de la hiérarchie sociale (on a constaté par exemple que l'engagement dans la vie associative va de pair avec le niveau de formation⁷), il reste indéniable que "la participation [à la vie associative] représente un mode privilégié de sociabilité, de rapport à autrui, et favorise ainsi l'intégration affective des individus dans la société, en même temps qu'elle les canalise dans une certaine conformité aux normes sociales fondamentales (souci d'autrui, sens de la réciprocité et de la responsabilité) ; en d'autres termes, la participation contribue à assurer l'identité sociale des personnes"⁸.

Ainsi, on constate que la participation à la vie associative, autrement dit la création et le maintien d'un réseau associatif, a des conséquences sur les individus et sur la société.

⁶ Durkheim Emile, 1969, *Leçons de sociologie*, Paris PUF.

⁷ OFS, 2001, *Le travail bénévole en Suisse*, Berne, OFS.

⁸ Fragnière, Jean-Pierre, 2001, "Pour les associations", in "Relations Etat /monde associatif" *La lettre du CES*, n 24.

En suivant Kellerhals⁹, on peut identifier deux principaux types de conséquences : l'intégration et l'apprentissage ou socialisation.

- L'association contribue à l'intégration sociale : en servant de cadre de référence aux membres, elle leur permet de donner un sens à leur propre activité et à celles qui les entourent. L'association transmet au minimum de l'information sur le fonctionnement de la société, mais peut aussi contribuer à former la capacité des individus à juger leur environnement et prendre en conséquence les bonnes décisions au niveau de leur comportement.

L'individu qui participe au monde associatif assume plus généralement un rôle dans la communauté, ce qui renforce son engagement social. L'association constitue donc un lieu de sociabilité : on accroît les interactions, donc les gens sont moins seuls, on crée un terrain où les relations sont potentiellement basées plutôt sur la coopération que sur la compétition, ce qui entraîne une certaine détente d'esprit.

- L'association sert en quelque sorte de terrain d'apprentissage pour le fonctionnement du système démocratique et plus généralement la prise de décision collective. La participation accroît l'ouverture d'esprit et le plus grand nombre d'interactions entre des individus de milieux différents entraîne une plus grande recherche et une diffusion plus importante de l'information¹⁰.

La principale limite à ce tableau très positif pour l'associatif en termes d'intégration sociale est la disparité dans la participation. Les études récentes tendent à démontrer que ce sont les classes les plus aisées qui participent davantage à l'action associative et que " l'intégration détermine la participation plutôt que l'inverse ou, à tout le moins, la participation suppose un certain niveau d'intégration relationnelle et affective ".¹¹

L'apport du monde associatif peut aussi se mesurer en termes de santé des individus. Diverses études ont en effet montré la corrélation entre contexte social et santé, et plus précisément entre " lien social et santé ". Le lien social est ici entendu comme un quasi-synonyme de l'intégration sociale, soit l'ensemble des institutions et des significations qui assurent la coexistence pacifique des individus composant la société. Parmi les institutions qui contribuent à ce lien (intégration) on trouve : la famille, l'Etat, les entreprises, les associations, etc.

Quel lien donc unit ces institutions et la santé des individus ? Le Docteur Jean-Pierre Papart, de la faculté de médecine de l'Université de Genève, en référence un certain nombre d'études épidémiologiques, démontrent clairement que le lien social détermine très substantiellement le niveau de

⁹ Kellerhals, Jean, 1974, *Les associations dans le jeu démocratique*, Lausanne, Payot.

¹⁰ Kellerhals, Jean, 1974, op. cit, pp 209 ss

¹¹ Fragnière, Jean-Pierre, 2001, "Pour les associations", in " Relations Etat /monde associatif " *La lettre du CES*, n 24,

santé des individus composant une population¹². Ainsi les déterminants de la santé seraient à rechercher plus dans l'environnement social des individus que dans la richesse, pourtant souvent invoquée comme variable explicative essentielle.

Ces études montrent, par exemple, que la relative rareté des maladies coronariennes au Japon par rapport aux USA s'explique non seulement par une plus grande exposition aux risques connus comme le tabac ou l'obésité, mais aussi par une meilleure gestion du stress due au type d'organisation sociale. L'étude montre que, toutes choses égales par ailleurs, " plus les Japonais étaient attachés à leur mode de vie traditionnel (solidarité familiale, participation aux rites sociaux traditionnels, etc.), plus ils étaient protégés contre les maladies coronariennes et que, a contrario, le risque augmentait avec le caractère " moderne " du mode de vie "¹³. De plus, la représentation que les individus se font du lien social semble aussi influencer leur niveau de santé : " l'indicateur de proportion de la population d'un pays ou d'une région qui estime " que l'on peut avoir confiance dans les autres " corrèle négativement avec le taux de mortalité. "¹⁴

Le monde associatif fait partie intégrante, avec la famille et les collectivités publiques, de ce lien social nécessaire à la santé de la société et des individus. Soutenir son développement va donc dans le sens d'une politique de santé globale de la collectivité.

1.2. Les associations et le fonctionnement des institutions démocratiques

L'importance de l'associatif comme élément de la vie démocratique est un thème qui a été traité à plusieurs reprises. Divers auteurs ont soutenu que le tissu associatif est un des fondements du fonctionnement démocratique, parmi lesquels un grand classique de la science politique, Alexis de Tocqueville. Dans son ouvrage sur la démocratie américaine (*De la démocratie en Amérique*) paru en 1835, Tocqueville affirme que " parmi les lois qui régissent les sociétés humaines, il y en a une qui semble plus précise et plus claire que toutes les autres. Pour que les hommes restent civilisés ou le deviennent, il faut que parmi eux l'art de s'associer se développe et se perfectionne dans le même rapport que l'égalité des conditions s'accroît "¹⁵. Il est donc clair que, pour Tocqueville, la présence d'un associatif développé est fondamentale pour le fonctionnement de la société démocratique. Il lui attribue une fonction d'intermédiaire entre l'Etat et les individus apte à limiter l'emprise de l'Etat sur la société et une fonction de structuration de la société elle-même favorisant la participation

¹² Les études auxquelles on fait ici référence sont citées et commentées par le Docteur Jean-Pierre Papart dans son article paru dans la lettre du CES, n 24. Papart, Jean-Pierre, 2001, "Lien social et santé ", in " Relations Etat /monde associatif " *La lettre du CES*, n° 24.

¹³ Papart, Jean-Pierre, 2001, "Lien social et santé ", in " Relations Etat /monde associatif " *La lettre du CES*, n 24.

¹⁴ Papart, Jean-Pierre, 2001, *op.cit.*

¹⁵ de Tocqueville, Alexis, 1961, *De la démocratie en Amérique II*, Paris, Gallimard, p. 159.

civique, le lien entre les individus et entre les individus associés et l'Etat. Notons que cette vision très positive de l'association de citoyens dont Tocqueville fait preuve est limitée à ses yeux par l'organisation étatique. A son avis, seuls des systèmes décentralisés peuvent profiter pleinement des avantages d'un monde associatif vivant. Des Etats trop centralisés seront trop éloignés du monde associatif qui se développe sur un terrain local.

Les associations sont donc un maillon indispensable des rouages démocratiques, parce qu'elles font l'interface entre les besoins de la société et les instances censées y apporter une réponse. Mais elles ont aussi une grande importance dans le fonctionnement des institutions démocratiques elles-mêmes, comme le montre l'étude conduite par Robert Putnam en Italie. Dans son ouvrage " Making democracy work ", cet auteur de l'Université de Harvard présente une étude qui a permis de suivre l'évolution d'institutions étatiques nouvellement créées sur une longue période. L'objectif de sa recherche était de comprendre pourquoi certains gouvernements ont du succès, alors que d'autres peinent dans la gestion des affaires publiques. L'histoire institutionnelle de l'Italie représentait un cas idéal pour ce type d'étude. En effet, à la fin des années 1960 début des années 1970 un nouvel échelon institutionnel, la région, a été introduit dans ce pays avec des compétences importantes, notamment au niveau législatif. La structure institutionnelle étant potentiellement la même sur tout le territoire, le fonctionnement était censé être équivalent dans toute la péninsule. Cependant, en suivant l'évolution du fonctionnement de ces nouvelles collectivités publiques pendant 20 ans, l'équipe du professeur Putnam a pu décrire des différences importantes entre les diverses zones du pays. Puis, les données récoltées ont permis de tester un certain nombre d'hypothèses sur les causes de ces différences.

La distinction la plus importante qui a pu être dégagée se situe au niveau du rendement des institutions régionales, très différent entre les régions du Nord et celles du Sud du pays. Ces différences régionales, souvent évoquées de manière intuitive, sont enfin documentées par l'étude américaine et même si la distinction géographique n'est pas parfaite, on voit se dessiner au Nord du pays un groupe assez compact de régions ayant un haut rendement institutionnel, alors que plus on va vers le Sud, plus le rendement diminue¹⁶.

Pour comprendre les causes de ces différences assez marquées, deux hypothèses ont été testées :

1. Le niveau de modernisation socio-économique de la région explique son rendement institutionnel,
2. La " communauté civique ", c'est-à-dire le tissu social dans lequel s'entremêlent engagement sociopolitique et solidarité, explique le rendement institutionnel de la région.

¹⁶ Pour mesurer le rendement des institutions, l'étude américaine a utilisé 12 indicateurs censés mesurer : la gestion politique et administrative, la qualité de la législation, la mise en œuvre des politiques. Pour plus de détails voir : Putnam, Robert, 1993, *Making democracy work*, Princeton, Princeton University Press, §3.

L'analyse de données révèle que l'explication la plus plausible est celle liée à la communauté civique qui, par son action, garantit un meilleur fonctionnement des institutions démocratiques.

Par communauté civique, on entend dans cette étude une société caractérisée par des relations horizontales de coopération, par opposition à des relations plutôt verticales d'autorités et de dépendance. Parmi les éléments importants de cette horizontalité des relations, Putnam identifie la vitalité du monde associatif. " Un réseau d'associations contribue à consolider une collaboration sociale réelle. Il en découle que, contrairement à la crainte que des factions naissent au lieu d'associations, une inquiétude exprimée par des penseurs comme Jean-Jacques Rousseau, dans une communauté civique les associations contribuent à l'efficacité d'un système de gouvernement démocratique. "¹⁷

Les données issues d'un recensement de toutes les associations italiennes actives au niveau national ou local donne une idée de la densité d'associations par nombre d'habitants. En comparant les résultats en termes de fonctionnement des institutions et de densité associative, la relation est flagrante. Les régions où les institutions sont les moins performantes sont également celles où le tissu associatif est le moins dense et vice-versa.

Ainsi cette étude tend à confirmer, plus de 150 ans après la théorie mise en avant par Tocqueville, l'importance de l'associatif pour le fonctionnement de la démocratie.

1.3. Les associations et l'économie du capital humain

La place des ressources humaine dans l'économie reste fondamentale. Loin d'être remplacé par les machines, comme d'aucuns le craignaient, il n'y a pas si longtemps, l'apport humain au fonctionnement économique reste central bien qu'il évolue. Dans son dernier ouvrage " Renouer le lien social ", le sociologue Roger Sue, en parlant de l'importance des ressources humaines dans l'économie moderne, montre comment le système économique actuel table beaucoup plus sur le travail de conception que sur celui de fabrication d'un produit. Il en découle la nécessité de fournir à l'économie un approvisionnement suffisant en " capital humain " pour construire sa compétitivité et assurer sa survie. On passe ainsi de l'homme facteur de production à l'homme sujet de la production, c'est-à-dire ce que Roger Sue appelle la " production de l'individu ". Une production qui se matérialise par l'acquisition de qualifications via le renforcement de la formation, par la préservation du capital humain via le renforcement des systèmes de santé et par la mise en valeur des compétences au travers d'une plus grande prise en compte de l'expérience extraprofessionnelle notamment associative¹⁸. Les

¹⁷ Putnam, Robert, 1993, *Making democracy work*, Princeton, Princeton University Press, notre traduction.

¹⁸ Par qualifications, nous entendons " l'ensemble des savoirs et savoir-faire nécessaires à l'accomplissement d'une tâche bien précise. Il y a dans la notion de qualification une utilité directe : à chaque tâche ou objectif correspond une qualification donnée. "

Les compétences " sont constituées par l'aptitude individuelle et, à la limite, subjective, de pouvoir utiliser ses qualifications pour accomplir quelque chose ; de

associations sont pour les individus, et indirectement pour les entreprises, une source permanente de compétences relationnelles ; ce fameux “ savoir être ” dont les directeurs des ressources humaines parlent de plus en plus souvent. “ Dans ce domaine des compétences transversales où s’expriment la qualité du lien social, la relation individuelle au collectif, le sens de la relation, la capacité d’organisation, la prise de responsabilité, le sens de l’initiative, mais aussi le sens critique et l’esprit d’innovation, les associations excellent tout particulièrement.¹⁹” L’association est donc de plus en plus appréciée par l’économie comme réservoir d’expérience de relations sociales indispensables à la constitution du capital humain. Ainsi les engagements associatifs sont devenus toujours davantage des “ arguments de vente ” pour les demandeurs d’emploi. Dans certains pays comme en Scandinavie, on incite les chômeurs à participer à la vie associative dans le but d’améliorer leur aptitude au placement. Notons que cet aspect n’est pas encore explicitement reconnu dans le système de lutte contre le chômage qui s’organise autour de la Loi sur le chômage en Suisse (LACI). Bien que la loi prévoie la mise en place de programmes d’occupation temporaire dans les associations à but non lucratif au titre de Mesures du Marché du Travail (MMT), elle ne reconnaît pas explicitement la valeur ajoutée de l’associatif. En effet, les demandeurs d’emploi peuvent être placés indifféremment dans les collectivités publiques ou dans des associations. Seule la valeur du travail comme instrument de réinsertion est explicitement reconnue. Au contraire, dans le domaine de la politique d’intégration des étrangers, la valeur de l’associatif comme élément d’intégration est reconnue, comme l’illustre la prise en compte des activités associatives dans les dossiers de naturalisation d’étrangers dans certains cantons. En Suisse, l’importance de l’expérience associative pour les individus est valorisée sur un plan social, mais pas encore sur un plan économique.

2. Les modalités des relations entre les associations et les collectivités publiques

Les arguments présentés ci-dessus nous montrent l’importance du secteur associatif pour les individus et pour les sociétés démocratiques. Implicitement donc, il est souligné que pour que les associations soient utiles à la société et aux individus elles doivent rester de “ véritables associations ”. Autrement dit, s’il est vrai que la relation avec les collectivités publiques est souhaitable et indispensable pour des raisons qui ont trait à la complémentarité du public et du privé dans la réponse aux besoins de la collectivité et aux nécessités matérielles des associations²⁰, il

pourvoir mobiliser les connaissances nécessaires au bon moment et à bon escient pour la résolution d’un problème posé par la pratique professionnelle. En fait, il n’existe pas de compétences objectives, qui puissent être définies indépendamment des individus. Il n’y a pas de compétences en soi ; il n’y a que des personnes compétentes.” Conseil économique et social, 1999, *Besoins en qualifications et compétences dans le secteur international à Genève : quelles possibilités pour les jeunes ?*, Genève, CES, p.9

¹⁹ Sue, Roger, 2001, “ Renouer le lien social ”, *Partage*, n149, p.28.

²⁰ Pour plus de détails sur la complémentarité entre acteurs publics et privés, voir § 2.3.1 du premier cahier de ce rapport.

est nécessaire d'adapter les modalités de la relation pour que les associations continuent d'exister en tant qu'associations.

En effet, la relation entre collectivités publiques et associations comporte le risque de perte de l'esprit associatif par une transformation des associations en quasi-administrations publiques ou en quasi-entreprises. Par conséquent, pour éviter au maximum ce risque, les modalités de la relation doivent être adaptées aux situations.

Dans les deux précédents cahiers de ce rapport, nous avons développé et utilisé pour l'analyse de terrain une typologie des modalités des relations. Cependant, il n'a pas encore été précisé quel est l'impact des différents modèles sur les associations et sur les collectivités publiques et en dernière analyse sur le bien-être de la collectivité.

En nous basant sur les informations que nous avons récoltées tout au long de notre étude genevoise, nous allons traiter les divers modèles en termes de conséquences sur les associations et sur les collectivités publiques.

2.1. “ Sous-traitance étatiste ” : implications et conséquences d'un modèle très hiérarchisé

La description théorique contenue dans le cahier n°1²¹ montre que la caractéristique principale du modèle de sous-traitance étatiste est la composante hiérarchique de la relation. Dans cette configuration, on observe un rapport vertical entre un donneur d'ordres (la ou les collectivité(s) publique(s)) et un exécutant (la ou les association(s)).

Dans l'analyse des quelques cas genevois présentés dans le deuxième cahier, nous n'avons trouvé que rarement cette situation qui semble exister surtout dans les relations que les associations étudiées entretiennent avec des interlocuteurs fédéraux. Bien que nos résultats ne soient pas directement généralisables²², ils nous semblent illustrer une réalité cantonale qui est peu encline actuellement à la sous-traitance étatiste.

Dans le cas où ce modèle de relation est appliqué, la marge de manœuvre associative est très réduite. Cette étroite liberté d'action est le fait d'une réglementation très contraignante couplée à un contrôle important de son application et/ou une gestion des ressources financières et humaines liée à des tâches précises. Les règles de la relation ne sont pas négociées avec l'association, mais imposées.

Il est clair qu'il n'y a pas d'obligation d'être en relation avec les collectivités publiques mais, si le poids financier des fonds publics est grand ou déterminant pour des raisons stratégiques, il est difficile pour l'association de sortir de sa relation avec les collectivités publiques, même si sa marge de manœuvre est très réduite, voire nulle. Ainsi, les associations sont parfois dans des situations où elles n'ont d'autre choix que d'accepter la

²¹ Pour plus de détails sur le modèle théorique, voir le chapitre 3 du cahier n1 de ce rapport.

²² Pour plus de détails sur les raisons qui ne nous permettent pas de généraliser nos résultats, voir le chapitre 1 du cahier n2 du présent rapport.

relation avec les collectivités publiques aux conditions qui leur sont imposées.

Les **risques potentiels** de la sous-traitance étatique : standardisation, rigidité, coût lié au contrôle, perte de la créativité associative.

Standardisation : la marge de manœuvre de l'associatif permet la production de prestations diversifiées. Lorsque cette marge manque, les associations produisent des prestations codifiées très semblables et la diversité ainsi baisse.

Rigidité : la faiblesse dans la marge de manœuvre des associations limite leur capacité à adapter la mise en œuvre à des réalités différentes et variables dans le temps. Ce qui représente une de ses caractéristiques par rapport à l'Etat.

Coûts liés au contrôle : la mise en place de réglementations contraignantes implique de contrôler le respect de ces réglementations dans la mise en œuvre. Plus cette réglementation est détaillée, plus la procédure de contrôle est lourde. Beaucoup de ressources doivent être engagées d'un côté comme de l'autre pour exécuter ce contrôle. Il est important donc d'évaluer l'impact de ce coût pour le mettre en relation avec les éventuelles améliorations en termes de prestations.

Perte de la créativité associative : la limitation de la marge de manœuvre réduit la possibilité d'expression de l'innovation et de la créativité qui caractérise en grande partie le monde associatif.

Quelques **avantages potentiels** de ce modèle : stabilité de la relation, stabilité des ressources et cohérence des politiques.

Stabilité de la relation : la codification de la relation par des textes de type légal et / ou contractuel permet de protéger le partenaire le plus faible de la relation contre l'arbitraire de l'autre. En effet, lorsqu'une relation est basée sur des règles codifiées et claires, la partie la plus faible de la relation, en général l'association, est assurée d'avoir des " règles du jeu " stables et prévisibles.

Stabilité des ressources : lorsque les associations ont une tâche bien définie à exécuter, généralement les ressources sont plus stables. Cette stabilité ne signifie pas un renouvellement inconditionnel des fonds ou des autres biens mis à disposition, mais permet d'anticiper davantage l'évolution des ressources.

Cohérence des politiques : il s'agit du côté positif de la standardisation. La limitation de la marge de manœuvre associative par une réglementation contraignante est souvent synonyme d'une politique publique très élaborée au niveau étatique. Ceci implique une vision globale de la politique et permet de coordonner la mise en œuvre dans la poursuite des objectifs visés lorsque ces politiques mettent l'accent sur un service égal pour tous les usagers dans un territoire donné.

Notons que quand ce modèle est appliqué de manière très stricte, on ne peut plus vraiment différencier l'action des associations de celle des services publics. Les associations elles-mêmes deviennent de fait des services publics, tout en restant hors des administrations.

2.2. “ Sous-traitance autonome ” : implications et conséquences d'un modèle basé sur les relations financières

La caractéristique principale de ce modèle est le “ laisser faire ” dont les acteurs étatiques font preuve à l'égard des associations qu'ils financent. En effet, il s'agit d'une relation essentiellement financière sur le modèle vendeur (l'association)/acheteur (la collectivité publique) qui laisse une assez grande marge de manœuvre aux associations. Il y a un intérêt relatif sur les modalités de production de la prestation.

Il s'agit du modèle de relation que nous avons rencontré le plus souvent dans notre enquête genevoise et qu'on peut supposer être le plus répandu dans le canton. Lorsque ce modèle est appliqué à Genève, par exemple dans les associations sportives, certaines associations culturelles ou sociales, la marge de manœuvre associative est donnée

- soit par la faiblesse des ressources en provenance des collectivités publiques couplée à une relative stabilité des autres ressources (le cas de l'association “ Arcade sages-femmes ”)
- soit, dans le cas d'une plus grande dépendance financière aux collectivités publiques, par une réglementation peu détaillée et/ou peu contraignante et une faiblesse du contrôle de sa mise en œuvre (le cas des associations sportives, clubs des aînés et autres associations culturelles).

Les **conséquences avantageuses potentielles** sont essentiellement liées à la grande marge de manœuvre laissée aux associations, ce qui implique potentiellement une plus grande adaptabilité aux changements, une préservation de la créativité et une diminution des coûts de contrôle par rapport au modèle de sous-traitance étatiste.

Adaptabilité : la marge de manœuvre laissée aux associations leur permet de s'adapter aux besoins différents des usagers des services et aux changements parfois rapides de ces besoins. Par exemple, des services de garde d'enfants peuvent, dans le cadre de la marge de manœuvre qui leur est laissée, adapter leurs horaires d'ouverture en fonction des parents qui utilisent la structure. Il est clair que, selon les catégories sociales qui utilisent la structure, les besoins ne seront pas les mêmes.

Créativité : la marge de manœuvre permet aux associations de faire usage de leur créativité dans la mise en place de solutions originales. Ainsi, cette caractéristique associative, qui pourrait disparaître si elle était inhibée par des procédures trop standardisées, est préservée.

Diminution des coûts de contrôle : de manière générale, les associations qui sont dans ce modèle de relation ont des obligations envers leur(s)

bailleur(s) de fonds qui dépassent rarement le rendu d'un rapport annuel et le contrôle comptable. Il s'agit donc de vérifications assez générales qui permettent de garantir que les ressources accordées sont utilisées pour les buts affichés. Ne nécessitant pas de procédures très sophistiquées, ces vérifications ne constituent pas un coût très important.

Les **risques potentiels** sont liés à l'instabilité des ressources, au risque de discrimination s'il y a un service public à la clé et au risque de manque de cohérence des politiques.

Instabilité de la relation : la faiblesse de la codification implique que le déroulement de la relation est plutôt aléatoire. La partie la plus forte de la relation (en général la collectivité publique) peut unilatéralement décider d'en changer les " règles du jeu ". Il n'y a alors que peu de possibilités pour l'association de s'opposer à cette nouvelle donne si ce n'est par le conflit. L'exemple de relation entre l'association du " Festival de La Bâtie "²³ et les autorités communales et cantonales est assez parlant. Dans un premier temps, les autorités décident de lier la poursuite de la mise à disposition des ressources à la signature d'un contrat dont le contenu a été élaboré au niveau de la collectivité publique. L'association a pu s'opposer à ce changement et entrer en négociation pour l'élaboration de nouvelles règles de relation (convention de subventionnement). Cette codification va permettre aux deux parties de stabiliser la relation sur une base commune.

Instabilité des ressources : ce type de relation va souvent de pair avec un financement au coup par coup. Cette situation engendre une recherche perpétuelle de fonds par les associations qui empêche la planification sur le long voire le moyen terme et nécessite l'engagement de ressources qui ne sont ainsi pas utilisées pour la production du service. C'est le cas d'associations culturelles, comme par exemple " 100% acrylique "²⁴

Risque de discrimination : si les associations ont la mission de mettre en œuvre un service public qui doit être distribué équitablement à tous les membres de la collectivité, ce type de relation implique un risque de discrimination. En effet, une association n'a pas l'obligation de donner un service à tous ceux qui en feraient la demande, comme elle n'a pas l'obligation d'accepter n'importe quel candidat pour être membre. Or, si la mission pour laquelle l'association est subventionnée doit être accessible à tous, il est nécessaire que l'autorité contrôle sa mise en œuvre afin d'éviter les risques de discrimination. Par exemple, dans le domaine de la santé, il serait difficile d'imaginer de confier la gestion des soins hospitaliers à une association ou des associations sans garantir l'accès à toute la population et sans vérifier la qualité de services mis à disposition.

Risque de manque de cohérence des politiques : si ce type de relation est étendu à l'ensemble des associations qui participent à une politique, il est difficile de garantir la cohérence de la mise en œuvre. Il est en effet possible que la logique appliquée par les différentes associations ne soit

²³ Pour plus de détails, voir la description de cet exemple dans le cahier 2 de ce rapport.

²⁴ Pour plus de détails, voir la description de cet exemple dans le cahier 2 de ce rapport.

pas toujours compatible avec les objectifs généraux (pour autant qu'ils soient définis).

2.3. "Partenariat" : implications et conséquences d'un modèle de relations entre égaux

Des exemples se rapprochant de ce modèle ont été mis en place dans certaines relations entre collectivités publiques et associations à Genève. Il s'agit du modèle qui présente le plus d'avantages dans le fonctionnement pour tous les participants à la production de la prestation à la collectivité et pour les usagers. Ce modèle permet en effet de faciliter une mise en œuvre concertée suffisamment souple pour s'adapter à des besoins de services différents, tout en préservant la cohérence de l'action. Il a cependant des limites dans son application, notamment au niveau des ressources nécessaires au monde associatif et aux collectivités publiques pour mettre en œuvre la concertation.

Avantages potentiels : adaptabilité, créativité, transmission d'informations, transparence, cohérence des politiques, stabilité de la relation, stabilité des ressources.

Adaptabilité : l'action associative est concertée avec les collectivités publiques, ce qui limite en quelque sorte la marge de manœuvre par rapport au modèle de sous-traitance autonome. Cependant, la possibilité d'influencer le contenu de la mise en œuvre, ajoutée à une certaine liberté laissée aux associations dans l'application des décisions, permet une mise en application qui s'adapte aux différents besoins des usagers et à leur variation dans le temps.

Créativité : la communication entre associations et collectivités publiques dans la mise en place des principes d'application d'une politique permet à l'association de proposer et éventuellement d'appliquer des solutions qu'elle juge adéquates. Cette démarche permet à la créativité associative de s'exprimer

Transmission d'informations : la communication entre les associations et les collectivités publiques devient régulière et permet aux deux partenaires de compléter leur vision de la réalité. Les collectivités publiques gagnent une vision de terrain qui permet de mieux adapter les politiques. Les associations acquièrent une vision plus globale du domaine dans lequel elles travaillent et peuvent être sensibilisées aux exigences d'une gestion globale du bien-être de la société.

Transparence : les relations entre collectivités publiques et associations deviennent plus formelles, ce qui augmente la transparence des échanges et des attributions de ressources.

Cohérence des politiques : la codification des relations entre collectivités publiques et associations permet de planifier les interventions des divers acteurs associatifs et publics. Une vision globale des services à fournir ou des problèmes à résoudre devient plus facile à obtenir.

Stabilité de la relation : la codification de la relation permet de la stabiliser et de rendre prévisibles les règles du jeu. La concertation qui précède la mise en place de ce modèle permet de stabiliser une relation qui est acceptée par toutes les parties. Cette particularité représente un avantage par rapport à la stabilité imposée qui caractérise le modèle de sous-traitance étatique ; elle ne peut être mise en cause unilatéralement et répond potentiellement mieux aux exigences des deux parties. Pour illustrer on peut citer le cas de Pro Juventute : cette fondation est associée aux décisions concernant les contrats de prestation qu'elle a conclus avec les autorités cantonales et, régulièrement, à la prise de décision dans les domaines où elle intervient, notamment dans ses relations avec le DASS.

Stabilité des ressources : comme pour le modèle de sous-traitance étatique, le modèle de partenariat permet de stabiliser les ressources. La codification de la relation s'associe à la mise à disposition de ressources. Cependant, ce modèle permet potentiellement de mieux adapter les ressources, car les informations sur la mise en œuvre sont plus facilement disponibles.

Les **risques potentiels** du modèle de partenariat sont liés essentiellement à l'investissement important de temps que l'adaptation des règles de la relation et des contenus de la mise en œuvre de politiques implique.

Investissement de temps : pour que ce modèle puisse fonctionner, les contacts entre les partenaires doivent être réguliers et suivis. De plus, la coopération régulière implique la mobilisation d'un certain nombre de compétences relationnelles qui ne sont pas toujours disponibles dans les associations ou dans les administrations. Un certain investissement en temps et en formation est donc nécessaire pour que la coopération entre partenaires puisse s'installer.

2.4. La sous-traitance et le partenariat : de la dynamique des modèles

Les exemples décrits dans les divers secteurs analysés sont des indicateurs d'une tendance vers plus de réglementation et en général de plus de contrôle dans la relation. Si le fait de codifier les relations peut représenter des aspects positifs dans la stabilisation des ressources, dans la garantie d'une permanence des modalités de la relation et dans la cohérence des politiques, il est évident que les risques de perte de la spécificité associative sont grands. L'explicitation des modalités de la relation et du rôle respectif des participants à la production de services pour la collectivité représente une limitation de la marge de manœuvre pour toutes les parties. Il en résulte une dégradation de la spécificité associative dont nous avons démontré l'importance dans la réponse aux besoins de la société. Cependant, les effets pervers de cette limitation peuvent être compensés par la mise en place d'un partenariat, dans lequel toutes les parties sont intégrées à la prise de décision. Un partenariat

“ gagnant, gagnant ”²⁵ dans lequel il ne s’agit pas de diminuer les prérogatives d’une des parties pour en donner à l’autre, mais de rendre la relation plus adéquate pour les besoins de chacun. La tendance à la codification des relations n’amène pas forcément à une perte de la valeur ajoutée de l’associatif sur la société. L’impact sur les associations sera différent selon la manière de codifier, plus ou moins participative, et selon le contenu de cette codification, plus ou moins adaptable. L’évolution des relations vers la sous-traitance étatiste ou vers le partenariat dépend donc du choix qui est fait au niveau de l’intégration des associations dans le processus de mise en place de ces nouvelles “ règles du jeu ”

3. Les collectivités publiques dans leurs relations avec le monde associatif : opinions, difficultés, besoins

Les perceptions et les besoins exprimés par les associations témoignent une fois de plus que les modalités de la relation sont perfectibles. Un constat qui est confirmé par les données récoltées auprès des interlocuteurs publics. En effet, en se basant sur une série d’entretiens dans les départements du canton et de la Ville de Genève, nous avons pu énumérer un certain nombre de difficultés rencontrées par les agents publics dans leurs relations avec les associations.

- Parmi les difficultés le plus souvent mentionnées, on trouve le double rôle des associations de défense / représentation des intérêts privés et la mise en œuvre de l’intérêt collectif. Une association qui met en œuvre une tâche déléguée ou qui reçoit tout simplement une subvention agit explicitement ou implicitement au nom de l’intérêt collectif²⁶. Les associations auront naturellement tendance à représenter leurs membres ou le groupe cible de leur action et à défendre leurs intérêts. Ceci peut aller à l’encontre de l’intérêt général que l’Etat a le devoir de garantir, d’où les conflits parfois importants entre associations et collectivités publiques. Par exemple, l’Etat doit respecter une certaine équité horizontale entre les associations dans la distribution des ressources (même quantité de ressources pour le même travail fourni) ce qui peut parfois aller à l’encontre des intérêts défendus par les associations.
- De manière générale, la délégation de tâches publiques aux associations peut générer des difficultés liées à la diversité du monde associatif. Il existe une grande disparité dans les garanties qu’offrent les associations aussi bien au niveau des prestations offertes qu’au niveau de la gestion financière. Certaines ont des petites structures

²⁵ Expression utilisée par le délégué interministériel à l’économie sociale et à l’innovation sociale dans le gouvernement français et qui est reprise de : Sue, Roger, 2001, “ Renouer le lien social ”, *Partage*, n149, p.28.

²⁶ Comme nous l’évoquions dans le premier cahier de ce rapport (p.19) l’Etat ne peut agir que dans l’intérêt public. Lorsqu’une collectivité publique attribue une subvention, elle le fait implicitement ou explicitement dans l’intérêt public.

avec beaucoup de volontaires et éprouvent des difficultés pour assumer leur mission dans la durée.

- Les collectivités publiques ressentent comme une difficulté le manque de liens entre les associations. Le travail en réseau est, selon certains interlocuteurs publics, trop rare et génère une concurrence inutile entre les associations ainsi qu'une surcharge dans les relations, étant donné le grand nombre d'interlocuteurs.
- Une autre difficulté ressentie est la politisation de la relation. Une politisation qui est le résultat de l'action des collectivités publiques et / ou des associations. D'une part, les ressources qui sont versées aux associations rentrent souvent dans un contexte de stratégie électorale, ce qui implique que la relation se base sur des paramètres qui peuvent dépasser des critères purement techniques ou d'opportunité politique au sens strict. D'autre part, certaines associations qui sont homogènes politiquement tendent à utiliser leur relation avec l'Etat à des fins politiques et peuvent aller au-delà des objectifs statutaires de l'organisation.
- Dans le cadre de l'intégration des associations au processus de prise de décision politique par la consultation, une difficulté relevée concerne la distance entre les délégués et la base des associations. Les membres des associations ne sont pas toujours d'accord avec les accords négociés par les personnes habilitées à le faire. Cet état de fait entraîne des négociations supplémentaires, des ralentissements dans le processus de prise de décision, notamment dans des domaines où le nombre d'associations est important.
- Enfin, un problème de stabilité de la relation a été relevé. Ce problème a deux dimensions : la première est qu'une association est liée au fonctionnement des collectivités publiques. Dans certains secteurs, l'associatif est très mouvant et a donc besoin de relations souples avec les collectivités publiques, ce qu'elles ne peuvent pas toujours donner (par exemple des augmentations de budget qui ne peuvent intervenir que par décision parlementaire). A l'inverse, dans certains cas, les associations ont besoin de stabilité dans la relation. Souvent les liens sont pour l'essentiel informels et se déroulent directement entre l'élu à l'exécutif et le comité, voire le directeur de l'association. Or, il existe de grandes différences induites dans la relation avec le secteur associatif lors des changements de magistrat, d'où la difficulté à mettre en place des modes de fonctionnement standard avec des critères objectifs acceptés par les protagonistes de la relation.

4. Les besoins des associations

Les informations que nous avons recueillies durant notre étude nous ont permis de mettre en évidence un certain nombre de besoins et d'attentes du secteur associatif. Ces informations ont été obtenues à l'aide de sources multiples : des entretiens directs avec un certain nombre d'associations, les discussions lors de la séance publique d'information/débat organisée par le CES le 31 janvier 2001, les communications écrites reçues à la suite de cette même séance.

Des besoins et des attentes qui varient d'un domaine d'activité à un autre. Néanmoins, il existe un certain nombre de problèmes transversaux que l'on retrouve et ceci quel que soit le domaine d'activité considéré.

Ces besoins se répartissent en trois grandes catégories.

La première concerne les flux d'informations et l'intégration du secteur associatif au processus de prise de décision, la deuxième, les flux financiers et la stabilité temporelle des subventions versées aux associations, la troisième, la reconnaissance du secteur associatif et du travail effectué sur le terrain.

1. Les associations n'ont pas toujours accès à l'information nécessaire pour le bon déroulement de leurs activités.

La faible coordination entre les administrations municipales et l'administration cantonale, dans divers domaines, génère des difficultés supplémentaires pour les associations qui doivent souvent réitérer les mêmes demandes d'un service à l'autre.

Difficultés encore dans les flux d'informations, car les associations ne se sentent pas suffisamment informées sur les projets de loi en cours ou les changements internes dans les modes de fonctionnement des départements. La conséquence est que les associations doivent utiliser passablement de temps à recueillir ces informations de manière informelle.

Le flux d'informations inverse, à savoir entre associations et collectivités publiques, est aussi problématique, car les responsables administratifs n'ont pas toujours accès aux informations détenues par les associations qui travaillent sur le terrain.

En outre, les associations ressentent un manque de suivi dans les projets qu'elles développent.

Cette récolte d'information auprès des associations a également mis en évidence un désir manifeste des associations d'accroître leur participation au processus de prise de décision.

Beaucoup d'associations semblent intéressées à transmettre aux décideurs plus d'informations sur les besoins identifiés sur le terrain et les possibilités de répondre à ces besoins.

Cette demande des associations d'un accroissement de la coopération avec les autorités publiques lors des prises de décisions revêt plusieurs aspects :

- nous avons constaté que nombre d'associations seraient intéressées à participer davantage dans des groupes de travail afin de permettre une meilleure réflexion en amont sur les décisions prises. Cette participation répondrait également à un besoin de reconnaissance manifesté par le secteur associatif.
- Nous avons constaté que les associations sont à la base de projets qui ne trouvent pas toujours un accueil favorable au sein de l'administration. A titre d'exemple, il peut arriver que certains projets soient repris par les pouvoirs publics sans qu'il soit fait mention des associations qui en étaient à la source, ce qui peut être préjudiciable à l'instauration d'une relation de confiance

2. La deuxième catégorie de problèmes ressentis par les associations concerne les subventions versées et leur stabilité temporelle.

Sur ce point, cette étude a mis en évidence un besoin clairement manifesté par les associations pour une stabilisation temporelle des subventions versées.

Parmi les projets développés et gérés par le secteur associatif, beaucoup nécessitent un travail mené dans une certaine perspective avec des objectifs à atteindre dans le moyen et long terme. Cette situation contraste avec la réalité actuelle où la majorité des subventions sont versées annuellement et peu de garanties sont données sur leur reconduction.

Les problèmes financiers touchent plus particulièrement les nouvelles associations. Celles-ci doivent souvent fonctionner sur la base du bénévolat, faire face à de grandes difficultés financières avant que les collectivités publiques ne stabilisent une subvention. Le travail bénévole, s'il est souvent reconnu par les collectivités publiques, est rarement soutenu. La précarité financière et les surcharges de travail des premières années semblent être une réalité partagée par beaucoup d'associations.

Par ailleurs, le secteur associatif genevois se montre désireux de mieux connaître les critères à remplir pour obtenir une subvention et pour que celle-ci soit régularisée dans le temps et dans les montants octroyés.

Le besoin a été exprimé de modification du mode de fonctionnement actuel dans le sens d'une clarification des attentes de la part des collectivités publiques et un passage à une forme de relation plus codifiée basée sur les objectifs à atteindre plutôt que sur les prestations à fournir.

A noter, un élément important : cette évolution vers une relation plus codifiée nécessite que les objectifs ainsi que le mode et les critères d'évaluation des résultats soient définis conjointement avec les associations.

Enfin, un nombre élevé d'associations ont exprimé le désir d'un passage à un mode de fonctionnement dans lequel les subventions versées ne seraient pas principalement annuelles.

Le besoin d'aide et de soutien logistique de la part de l'Etat a également été manifesté par beaucoup d'associations. Des problèmes de complexité dans les démarches administratives, de comptabilité et de secrétariat, de difficultés à savoir où obtenir des informations auprès de l'Etat ainsi que des conseils juridiques ont été également manifestés.

3. La troisième catégorie de difficultés que les associations rencontrent concerne la reconnaissance de la part des collectivités publiques.

Le travail des associations semble mal connu ou, du moins, peu valorisé par les collectivités publiques.

Ce problème de reconnaissance a plusieurs dimensions :

- La première est liée à la diffusion par les collectivités publiques d'informations sur le travail effectué par les associations. Les associations rencontrées dans le cadre de cette étude se sont montrées intéressées à une amélioration de la communication concernant le travail effectué sur le terrain.
- Un autre aspect de la reconnaissance du secteur associatif par les collectivités publiques concerne les procédures demandées aux associations pour accéder aux subventions. Chaque année des associations, qui travaillent depuis longtemps dans le canton, doivent représenter le travail qu'elles effectuent et justifier les moyens dont elles ont besoin pour mener à bien leurs missions. Une exigence de justification très détaillée qui tient peu compte des antécédents de la relation est perçue par les associations comme un manque de reconnaissance.
- Une autre difficulté liée à ce thème de la reconnaissance du secteur associatif concerne l'écoute et la prise en considération en tant qu'interlocuteur. Les difficultés perçues par les associations pour nouer des relations avec les administrations illustrent ce problème. Nous avons constaté que passablement d'associations, qui ne pouvaient être entendues par l'administration, n'avaient d'autre recours que l'exercice des pressions sur les politiques ou les responsables administratifs. Ce mode de fonctionnement de relation indirecte semble générer des mécontentements au sein du secteur associatif : les associations qui se sont exprimées dans le cadre de ce travail se sont montrées insatisfaites de cette situation.
- D'autre part, il existe des domaines d'activités dans lesquels les grandes lignes directrices et les choix politiques sont moins bien définis que dans d'autres. En l'absence de cadre de référence

clair, les associations se sentent parfois instrumentalisées, utilisées au coup par coup pour répondre à des problèmes ponctuels sans être pour autant intégrées dans le processus de prise de décision, consultées uniquement quand l'Etat l'estime nécessaire, sans une reconnaissance en tant que partenaires et sans une véritable prise en considération des besoins du secteur associatif. Cette difficulté se trouve quelque peu exacerbée par le fait qu'il existe des problématiques émergentes dans lesquelles les associations, de par leur proximité avec la population, ressentent une forte légitimité à devenir des partenaires utiles et complémentaires des collectivités publiques.

5. Quel modèle pour quelle relation ? Les propositions du CES

Dans le cahier n1, nous avons souligné la complémentarité de l'action associative et de l'action publique dans la mise à disposition de services à la collectivité. Dans ce cadre, la poursuite d'une action collective (public + privé) efficace justifie implicitement l'existence d'une politique de soutien et de développement du monde associatif.

Dans la partie introductive du présent cahier, nous avons mis en évidence d'autres raisons qui militent pour la promotion de l'associatif. Ces raisons sont à rechercher essentiellement en amont de la "production de prestations" : la participation à la vie associative contribue à l'intégration dans la société.

Une société constituée d'un tissu associatif dense est en meilleure santé au niveau collectif et individuel.

Au niveau collectif, lorsque le tissu associatif est dense, les institutions publiques (administration, institutions politiques) fonctionnent mieux et le système économique y gagne en termes de ressources.

Au niveau individuel, on a pu démontrer que la non-intégration à des tissus relationnels tels que le tissu associatif provoque des pathologies parfois graves.

Ainsi, la vitalité du monde associatif est un gage de santé des individus et de la société dans son ensemble.

En résumé, il y a deux types d'arguments qui militent pour la promotion d'une action associative forte :

- d'une part, la valeur intrinsèque du monde associatif pour le bon fonctionnement de la société et des individus qui la composent ;
- d'autre part, sa contribution à la production de prestations destinées à la société en collaboration avec les collectivités publiques. Dans ce deuxième registre, l'étude menée par le CES a mis en évidence les

implications des divers modèles de relations²⁷ sur l'action associative en termes de maintien de la complémentarité entre associations et collectivités publiques. L'objectif visé au travers d'une adaptation des modèles de relations devrait être, en synthèse, un **partenariat véritable**. Autrement dit, en citant Hugues Sibille, délégué interministériel à l'économie sociale et à l'innovation sociale dans le gouvernement français, il faudrait viser un "**partenariat gagnant gagnant**". L'enjeu est la construction d'une relation qui assure le service à la collectivité, tout en améliorant les conditions de sa réalisation, que ce soit pour les collectivités publiques ou pour les associations. Il ne s'agit pas de proposer un modèle idéal, qui par ailleurs serait difficile à déterminer, mais d'adapter un modèle à chaque relation, en restant en conformité avec une des caractéristiques principales du monde associatif : sa diversité.

De plus, pour que l'action associative reste authentique, donc différente et complémentaire de l'action publique, la relation doit respecter deux conditions : **préserver les caractéristiques associatives, intégrer les associations à la prise de décision les concernant.**

Plus concrètement, pour préserver les caractéristiques associatives, il est nécessaire de promouvoir la diversité par la **mise en place de conditions-cadres** qui permettent l'épanouissement des associations.

Par ailleurs, lorsque les associations fournissent des services à la société en relation avec les collectivités publiques, les caractéristiques propres de l'associatif ne peuvent être préservées que si une **marge de manœuvre suffisante dans l'action** leur est laissée.

Enfin, intégrer les associations à la prise de décision signifie, d'une part, leur fournir un **accès facilité aux instances de décision**, d'autre part, **tenir compte de leur prises de position** au moment de la décision.

De manière générale, il s'agit de faire en sorte que les associations, lorsque cela est pertinent, soient **intégrées à l'élaboration des politiques publiques** dans les différentes phases qui vont de la mise en évidence d'un problème à la mise en œuvre des mesures visant la solution de ce même problème. Les associations devraient être impliquées dans la mise en évidence de besoins auxquels la société estime devoir donner une réponse collective, être associées à la réflexion sur les mesures à prendre et intégrées, cas échéant, à la réalisation des dispositifs, en se voyant confier la tâche de l'exécution des mesures et/ou du pilotage de ces mêmes mesures, en collaboration avec les collectivités publiques.

Quel dispositif pourrait-on mettre en œuvre pour réaliser ces objectifs de maintien des caractéristiques associatives et de participation à la prise de décision dans le cadre des politiques publiques?

²⁷ Dans le cahier n1 de ce rapport nous définissons la relation comme étant "... un ensemble d'échanges (formels ou informels) s'inscrivant dans la durée et impliquant des acteurs de statuts différents (public, privé) dans le but de réaliser une action " (p.20).

5.1. Conditions-cadres de promotion de l'associatif

Si l'on part du constat que l'associatif est nécessaire au bon fonctionnement de nos sociétés, il en découle que son épanouissement représente un intérêt public en soi. Par conséquent, il est nécessaire d'assurer les **conditions-cadres** favorables au développement et au fonctionnement associatif.

Dans ce registre, plusieurs **dispositifs de nature logistique** pourraient être envisagés. Des mesures qui seraient destinées à garantir la vitalité et la diversité du monde associatif par la mise à disposition de ressources inconditionnelles. Il est bien évidemment difficile de donner une liste exhaustive des mesures nécessaires, mais il est possible d'identifier un certain nombre d'actions qui pourraient être réalisées pour promouvoir l'associatif. De ce fait, les propositions ci-dessous doivent être interprétées comme des exemples de mesures de promotion de l'associatif parmi d'autres. En effet, bien qu'elles soient **issues des travaux de la commission ainsi que des suggestions exprimées directement par les associations** lors de la rencontre organisée par le CES le 31 janvier 2001, ces propositions ne prétendent pas donner une réponse exhaustive à tous les besoins des associations. Il en découle, en premier lieu, que ces dispositifs doivent **rester souples** pour s'adapter aux changements fréquents caractéristiques du monde associatif et, deuxièmement, que les collectivités publiques doivent **rester à l'écoute** des associations afin d'adapter les structures ou d'en adopter de nouvelles si nécessaire, cas échéant, sur proposition des associations.

Ces mesures permettraient aussi de proposer une solution aux difficultés liées aux disparités de moyens entre les associations et qui génèrent, selon les collectivités publiques, des problèmes aux petites structures pour assumer leur mission sur la durée.²⁸

²⁸ Pour plus de détails sur les difficultés rencontrées par les collectivités publiques dans leurs relations avec le monde associatif, voir Ch.2 du cahier n 2 de ce rapport.

Le dispositif suivant s'inscrit dans la logique ci-dessus de mise à disposition de ressources :

5.1.1 assurer l'accès des associations à des locaux et d'autres infrastructures spécifiques

5.1.2 création d'un "centre de ressources" chargé d'assurer une série de services aux associations

5.1.3 mise à disposition et gestion d'un fonds d'innovation destiné aux associations

5.1.4 mise en valeur des compétences acquises dans le cadre associatif

5.1.1 assurer l'accès des associations à des locaux et d'autres infrastructures spécifiques

Lorsque le besoin associatif se manifeste, il s'agit de mettre à disposition des bureaux, des salles de réunion ainsi que les infrastructures nécessaires à l'exercice des activités des associations (ex. : équipement sportif, équipements culturels...)

5.1.2 création d'un "centre de ressources" chargé d'assurer une série de services aux associations

Cette organisation devrait être au service de toutes les associations qui le souhaitent et qui sont en relations avec le canton et / ou avec les communes. Par conséquent, son financement devrait être assuré conjointement par l'ensemble des collectivités publiques du canton.

Elle assurerait l'accès des associations à des ressources et des services dont :

- *structures administratives*

Le centre serait chargé de mettre à disposition des associations des ressources humaines (un(e) secrétaire) et des ressources matérielles (ordinateur, photocopieuse, téléphone...) : un secrétariat pourrait ainsi être partagé par plusieurs associations qui n'ont pas la taille suffisante pour acquérir ce type d'équipement.

- *information /conseil sur la création et la gestion d'associations*

Le centre serait chargé de mettre à disposition des informations et des conseils sur la création et la gestion associative. Il s'agit notamment de renseigner dans les domaines juridiques (mise en place de statuts...) et dans la gestion (comptabilité, fiscalité...). Des formations spécifiques destinées aux membres des associations pourraient être organisées.

- *Rassembler et diffuser l'information sur l'activité des diverses associations*

Il s'agit en d'autres termes de **reconnaître la valeur du travail associatif** en le faisant connaître.

- Le centre serait chargé de **tenir à jour un catalogue des activités associatives** classées par domaines qui pourrait être mis à la disposition du public.
- Le centre contribuerait également à la diffusion d'informations sur les manifestations organisées par les associations. Parmi les moyens de diffusion de l'information, le centre pourrait créer et gérer **un site Internet de l'associatif genevois**.

Par ailleurs, le "centre de ressource" répondrait aux besoins d'un **lieu d'interface** entre les associations et les collectivités publiques, besoins que les associations ont manifestés à plusieurs reprises lors des travaux de la commission du CES.

5.1.3 mise à disposition et gestion d'un "fonds d'innovation" destiné aux associations

Il s'agit de mettre à disposition un fonds destiné au financement du démarrage de projets innovant dans le cadre associatif. Ce fonds devrait faciliter l'activation de projets un peu sur le modèle de "crédit d'étude" avant que des ressources puissent être trouvées pour le fonctionnement ordinaire. Sur le modèle de l'aide au démarrage des PME, un système d'appui / conseil devrait être associé au fonds, afin d'assurer les meilleures conditions de lancement des projets associatifs

5.1.4 mise en valeur des compétences acquises dans le cadre associatif

Il s'agit pour les collectivités publiques de reconnaître systématiquement sur le plan professionnel l'expérience acquise dans le cadre associatif.

5.2. Intégration à la prise de décision

L'intégration du monde associatif aux prises de décisions collectives est une idée qui a déjà été évoquée dans d'autres cadres, notamment concernant le développement durable. A ce propos, les auteurs de l'Agenda 21 pour Genève nous rappellent que la gestion de mesures complexes ne peut se faire sans associer étroitement la "société civile".

5.2.1 Intégration à la prise de décision collective

L'étude effectuée par le CES montre que les associations constituent une source importante d'informations sur l'état des besoins de la collectivité et sur les réponses potentielles à ces besoins. Leur participation à l'élaboration des politiques, en plus de leur participation à la mise en œuvre, est un gage de solutions mieux adaptées et acceptables. Il est donc souhaitable de mettre en place des structures permanentes, mais ouvertes et souples, pour assurer le **passage transparent de l'information entre collectivités publiques et associations**.

L'intégration à l'élaboration des politiques pourrait se dérouler par une sollicitation **plus systématique de l'avis des associations**

concernées avant la mise en place des projets de norme²⁹ et/ou des projets d'application. Cette pratique permettrait, d'une part, de tester l'applicabilité des nouvelles normes et / ou la faisabilité des projets en les adaptant si nécessaire et contribuerait, d'autre part, à la diffusion de l'information dans le monde associatif.

Cet **échange d'informations** devrait se faire par le biais de **rencontres collectives de tous les acteurs concernés** par la problématique qui fait l'objet du/ des projet(s). La formule pourrait être celle de **groupes de travail** avec des parties en ateliers et des parties plénières.

- **Un " forum " permanent de consultation** pourrait être créé

Ce **forum** devrait être un **lieu d'échange** qui réunirait les associations selon les thèmes abordés, en vue de la mise en place de projets de norme à proposer au législatif ou de se prononcer sur des projets venant des collectivités publiques. Afin de réduire les risques de pression externe sur les débats, il est souhaitable que cette instance soit **indépendante de l'administration et du politique**.

Le résultat des travaux serait ensuite présenté lors d'une **journée d'études** à laquelle toutes les associations seraient invitées.

Une instance neutre serait chargée d'animer, d'organiser et d'assurer la logistique du **forum**. Elle devra notamment tenir à jour la base de données sur les associations (fichier d'adresse par domaine d'activité) pour les inviter aux **groupes de travail**. Le "**centre de ressources**" pourrait accomplir cette fonction.

Concernant le fonctionnement du forum, ainsi que sa mise en place, la construction devrait se faire avec les associations. Il paraîtrait en effet paradoxal de ne pas intégrer les associations à la mise en place de l'instance destinée à les intégrer à la prise de décision. Dans ce but, il est nécessaire de convier les associations à un débat public destiné à fonder le forum. Le CES qui, grâce à son travail de recherche, détient une base de données des associations genevoises en contact avec les collectivités publiques pourrait organiser des "**Assises du monde associatif**" destinées à élaborer un projet de forum.

Le forum permettrait d'aller dans le sens de la recherche de solutions aux problèmes ressentis par les collectivités publiques dans leurs relations avec les associations. Notamment, il stimulerait le travail en réseaux des associations, réseaux encore trop rares au vu de l'administration. Il contribuerait au passage d'informations jusqu'à la base des associations en diminuant les divergences de vues entre les délégués et les membres des associations.

²⁹ Par projet de norme, nous entendons aussi bien les projets de loi cantonaux que les projets de délibération municipaux.

5.2.2 *Intégration à la définition des “ règles du jeu ” de la relation*

L'étude a montré que les relations entre collectivités publiques et associations ont tendance à se structurer toujours davantage. De plus, il a été souligné qu'il n'existe pas de modèle idéal de relation entre collectivités publiques et associations, mais uniquement des modèles qui sont plus ou moins appropriés selon le domaine d'activité, les acteurs en présence ou encore le groupe de la population visée par les mesures.

Pour que ces structures soient les plus adaptées possibles à la relation, il est nécessaire **d'intégrer les associations en tant que partenaires à l'élaboration des règles du jeu qui régissent l'échange**. La mise en place d'un modèle de relation devrait donc être le fruit de la collaboration entre les partenaires. Concrètement, il s'agit d'engager des négociations concernant : **les objectifs de la mise en œuvre, son évaluation, son coût**. Les résultats de ces négociations pourraient prendre la forme de “ **contrat de partenariat** ” (dont nous parlerons plus en détail dans le paragraphe suivant). Ce document accepté par les parties, car il représente le résultat d'un accord, contiendrait les détails des droits et des devoirs des deux parties contractantes.

5.3. *Marge de manœuvre de l'associatif*

Notre étude a montré que lorsque les associations produisent des biens et des services destinés à la société en collaboration avec des collectivités publiques, leur action est d'autant plus utile qu'elle est différente de celle des services publics et des entreprises. En d'autres termes, les collectivités publiques, les associations et les entreprises sont complémentaires dans la réponse aux besoins de la société. Pour que cette complémentarité puisse exister, il est indispensable que les associations impliquées dans l'action publique puissent garder leurs caractéristiques propres et ne deviennent pas des pseudo-services publics ou des pseudo-entreprises.

Par conséquent, il est nécessaire que la relation avec les collectivités publiques laisse suffisamment de marge de manœuvre à l'associatif afin qu'il préserve son mode d'action spécifique. Cette marge de manœuvre se compose de plusieurs éléments, dont deux sont essentiels dans la relation avec les collectivités publiques : la stabilité financière et le contenu du cadre réglementaire qui organise la relation.

Ainsi, pour préserver la marge de manœuvre associative, il est nécessaire de stabiliser les ressources.

Cette stabilisation pourrait se réaliser sous la forme de “ **contrats de partenariat** ” négociés. Par cette terminologie, on entend souligner deux éléments : la **stabilité** indiquée par le terme de “ contrat ” et la volonté de préserver l'**autonomie** des contractants exprimée par le terme de “ partenariat ”.

Basés sur une logique similaire à celle du “ contrat de travail ”, ces contrats de partenariat permettraient de mettre à disposition des ressources stables

pour la période de validité du contrat, ce qui augmente la marge de manœuvre de l'association. Notons que le besoin de stabilité dans la relation avec les collectivités publiques a été exprimé à plusieurs reprises par les associations lors des travaux du CES.

Cependant, contractualiser la relation avec les collectivités publiques comporte pour les associations des risques de perte d'autonomie.

Afin de diminuer au maximum ce danger et préserver la marge de manœuvre des associations, ces contrats devraient cumuler les caractéristiques suivantes :

- Le contenu du contrat devrait être le fruit de la négociation entre les deux contractants. Afin de faciliter ces négociations, des “ *contrats types* ” pourraient être élaborés dans le cadre du *forum*. Ils serviraient de base pour l'élaboration des contrats de partenariat spécifiques.
- Lorsqu'une collectivité publique exige un effort bénévole important pour que l'association puisse offrir la prestation qu'elle demande, elle devrait prévoir une indemnisation du travail bénévole. Un travail supplémentaire qui est rendu nécessaire par la collaboration avec l'Etat.
- Ils devraient privilégier des *financements non liés* (financement par enveloppe à l'association, soit par projet) par rapport aux *financements liés* (financement à la prestation avec définition détaillée des postes de dépenses).
- Ils devraient prévoir un système de stabilisation progressive du financement. Par exemple, un financement annuel qui serait renouvelé plusieurs fois déboucherait sur un financement de deux ans et ensuite de quatre ans. Si la collectivité publique estime que le contrat n'est pas respecté par l'association, elle pourrait, après avertissement, réduire la stabilité du financement en retournant à l'échelon inférieur en termes de durée de financement.
- Ils devraient être conçus sur le modèle d'une “ *réglementation cadre* ” et notamment contenir des éléments concernant les objectifs, les modes d'évaluation de ces derniers et les coûts. Les modalités de mise en œuvre devraient rester du seul ressort de l'associatif. A noter que ces contrats de partenariat pourraient être conclus de manière individuelle (entre une association et une collectivité publique) ou collective (entre une collectivité publique et un ensemble d'associations fédérées ou non).
- Ils devraient prévoir un *médiateur* neutre en cas de conflit entre la/les association(s) et la collectivité publique. Ce personnage, très au fait des règles qui structurent les relations entre les collectivités publiques et les associations, serait chargé d'aider

la résolution amiable des conflits en plaidant la cause des associations auprès de l'Etat et inversement si nécessaire (notons qu'il s'agit ici d'un besoin qui a été clairement exprimé par les associations lors des travaux de la commission).

- Ils devraient prévoir des modèles d'évaluation des résultats établis en collaboration avec les associations. Dans certains domaines comme la culture et le social, il est difficile d'établir des critères d'évaluation standardisés. Il est donc nécessaire de définir ensemble ce qui peut être considéré un " bon résultat " et l'inverse.

Notons que la mise en place de contrats de partenariat représenterait une réponse aux difficultés, évoquées par les collectivités³⁰, liées au double rôle des associations de défense / représentation d'intérêts privés et mise en œuvre d'intérêts collectifs. La codification par le contrat de partenariat n'élimine pas les conflits, mais permet de les rendre explicites et de trouver des solutions.

5.4. En résumé : le dispositif proposé

Pour résumer, le dispositif proposé comprend un certain nombre de **mesures de soutien** et la mise en place de **structures d'interface** entre les associations et les collectivités publiques.

Les mesures de soutien :

- mise à disposition de locaux et d'autres infrastructures spécifiques ;
- mise à disposition et gestion d'un fonds d'innovation destiné aux associations;
- mesures ponctuelles.

Les structures d'interface :

Un centre de ressources qui a pour fonction :

- *de rassembler et diffuser l'information sur l'activité des diverses associations par la mise à disposition de structures administratives;*
- *d'assurer la mise à disposition d'informations /conseils sur la création et la gestion d'associations;*
- *d'assurer l'aide à la valorisation du travail bénévole;*
- *d'assurer l'animation, l'organisation et la logistique du forum.*

³⁰ Cf. Ch. 2 cahier 2 de ce rapport.

Un forum qui stabilise la participation à la prise de décision collective en permettant aux associations de se prononcer sur les projets de norme ou d'en proposer. Le mode de fonctionnement de ce forum devrait faire l'objet d'un débat avec les associations. Il pourrait comprendre dans les grandes lignes deux institutions :

- *Des groupes de travail thématiques qui effectuent l'essentiel du travail en se réunissant à plusieurs reprises.*
- *Des journées d'études ouvertes à toutes les associations où les résultats des travaux sont présentés.*

Des contrats de partenariat qui stabilisent la participation à la prise de décision bilatérale, qui stabilisent les ressources tout en préservant la marge de manœuvre associative. Pour répondre à ces objectifs, ce contrat doit cumuler les caractéristiques suivantes :

- *être le résultat d'une négociation*
- *indemniser le travail bénévole lors de la collaboration avec les collectivités publiques*
- *privilégier des financements non liés*
- *prévoir un système de stabilisation progressive du financement*
- *être conçu sur le modèle d'une " réglementation cadre "*
- *prévoir un médiateur neutre en cas de conflit.*

6. Conclusion

Le mandat confié au Conseil économique et social par le Conseil d'Etat de la République et Canton de Genève a permis de mettre en évidence un certain nombre d'éléments susceptibles d'aider les associations et les collectivités publiques à mieux comprendre et gérer leurs relations.

Tout d'abord, cela a permis de développer un **modèle d'analyse** des relations qui engendre une vision plus claire des liens unissant les différentes parties concernées et permet d'explicitier les " règles du jeu " cristallisées, souvent de manière informelle, autour de la relation.

Ensuite, à l'aide de l'analyse de quelques cas genevois, il a été possible de montrer les implications des diverses modalités de la relation sur les associations, sur les collectivités publiques et sur les usagers.

Cette étude de la réalité locale a rendu évident aux yeux du CES qu'il **n'existe pas de modèle idéal**, mais qu'il est nécessaire d'adapter les modalités de la relation en fonction des situations et d'intervenants différents.

Par conséquent, le CES ne propose pas au mandant un modèle générique et universel qui serait applicable à chaque fois que les collectivités publiques sont en relation avec des associations, mais **une grille d'analyse qui soit utile à toutes les parties** pour créer le mode de relation le plus adapté à chaque situation.

Par ailleurs, le CES a mis en évidence l'importance du phénomène associatif pour les individus, pour l'économie et plus généralement pour la cohésion sociale. Il en découle que **le soutien du monde associatif dans son ensemble est considéré comme relevant en soi de l'intérêt public.**

Fort de ce constat, le CES a multiplié les contacts avec les collectivités publiques et avec les associations afin de lister les difficultés et les besoins des uns et des autres. **Nous tenons à remercier tous ceux qui se sont exprimés** dans le cadre de ce travail, que ce soit lors de la manifestation publique organisée le 31 janvier 2001, par courrier, e-mail, fax ou lors d'interviews individuelles ou collectives.

En conclusion, le CES a synthétisé un certain nombre de propositions favorisant le développement d'un **partenariat "gagnant / gagnant"** où toutes les parties (associations, collectivités publiques, usagers) trouvent des avantages potentiels dans la relation.

Parmi ces mesures : la création d'un **lieu d'interface** entre les associations et les collectivités publiques qui assure la mise à disposition de ressources pour les associations ainsi que l'animation et la logistique d'un **Forum permanent de consultation** destiné à améliorer le flux d'informations entre les partenaires. Une institution dont la création ne pourrait se faire qu'en collaboration entre toutes les parties. Le CES qui, grâce à son travail de recherche, détient une base de données des associations genevoises en contact avec les collectivités publiques, pourrait organiser des **"Assises du monde associatif"** destinées à **élaborer des projets d'action** dans ce domaine.

Enfin, la réflexion sur les relations entre collectivités publiques et associations qui, à Genève, a été formalisée au sein du CES mérite d'être poursuivie de manière plus approfondie dans des domaines plus restreints de l'action publique. Le CES pourrait utiliser l'expérience acquise en prolongeant la réflexion en collaboration avec les parties concernées.

| |
|---|
| <p>Texte approuvé à l'unanimité par l'Assemblée générale du Conseil économique et social, le 8 octobre 2001</p> |
|---|

Bibliographie

CES, 2000, Relations Etat / secteur associatif. Organisation du partenariat. Cahier 1, Rapport du CES n 15.

Colozzi, Ivo, Bassi, Andrea, 1995, *Una solidarietà efficiente*, Roma, NIS.

Conseil économique et social, 1999, *Besoins en qualifications et compétences dans le secteur international à Genève : quelles possibilités pour les jeunes ?* Genève, CES.

Durkeim Emile, 1969, *Leçons de sociologie*, Paris PUF.

Fragnière, Jean-Pierre, 2001, "Pour les associations ", in " Relations Etat /monde associatif " *La lettre du CES*, n 24.

Kellerhals, Jean, 1974, *Les associations dans le jeu démocratique*, Lausanne, Payot.

OFS, 2001, *Le travail bénévole en Suisse*, Berne, OFS.

Olson, Mancur, 1978, *La logique de l'action collective*, Paris, PUF.

Papart, Jean-Pierre, 2001, "Lien social et santé ", in " Relations Etat /monde associatif " *La lettre du CES*, n24.

Putnam, Robert, 1993, *Making democracy work*, Princeton, Princeton University Press.

Salamon, Lester, M., 1987, " Partners in public Service: the Scope and Theory of Government-nonprofit Relations" in Powell, Walter, W., *The Nonprofit sector : a Research Handbook*, Yale University Press, New Haven.

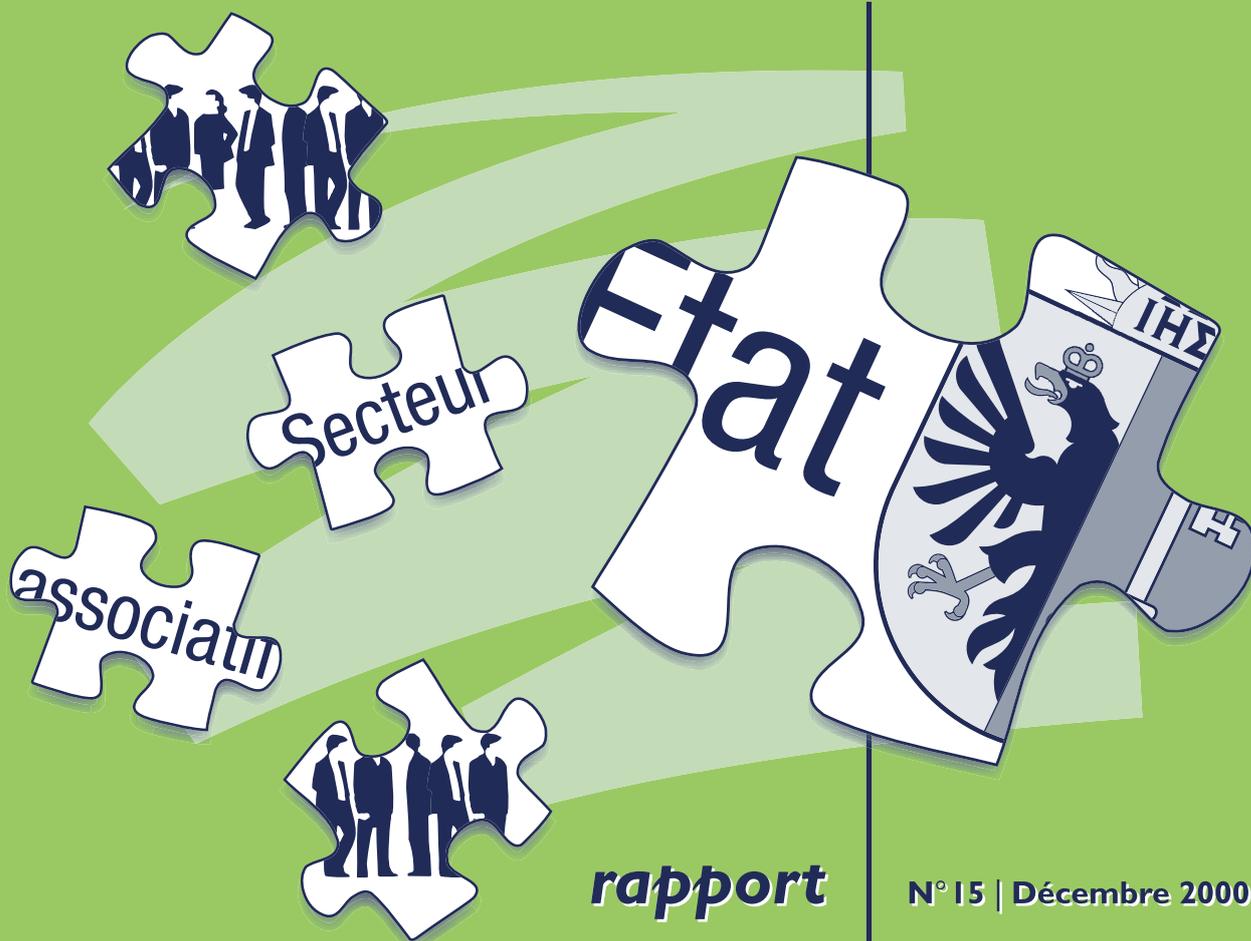
Sue, Roger, 2001, " Renouer le lien social ", *Partage*, n149.

Tocqueville, Alexis, 1961, *De la démocratie en Amérique*, Paris, Gallimard.

Relations Etat / Secteur associatif

Organisation du partenariat

Cahier **1** : Modèle d'analyse



Résumé

Dans nos sociétés occidentales, de plus en plus complexes, spécialisées et fractionnées, la production de biens et services ainsi que l'établissement des règles du jeu de l'action commune au profit de la collectivité sont des affaires partagées.

L'Etat avec ses principes d'égalité et de biens collectifs, le marché avec ses règles de concurrence et ses marges bénéficiaires et le secteur associatif avec sa logique de solidarité et de forte proximité avec les citoyens se partagent tous trois cette difficile tâche de contribuer au bien-être de la société.

Parmi les innombrables échanges qui ont lieu entre les acteurs qui répondent aux besoins de la collectivité, comment s'organisent plus particulièrement les relations entre l'Etat et le secteur associatif ? Pour répondre à cette question, la réflexion du CES se base sur **l'hypothèse que le monde associatif et les collectivités publiques sont complémentaires** face aux besoins de la société. En effet, l'observation montre que nombre d'avantages et de limites des deux types d'acteurs tendent à se compenser mutuellement. Concrètement, l'action étatique peut, dans certains cas, à cause des contraintes démocratiques et administratives manquer de la rapidité et de la souplesse nécessaires pour répondre à des besoins urgents de la population. Dans ce cas, une prise en charge par le secteur associatif pourrait être plus à même d'apporter des solutions adéquates. Dans d'autres domaines, une prise en charge basée sur le secteur associatif n'est pas souhaitable car ce dernier pourrait défendre des intérêts trop sectoriels pour assurer une action cohérente et globale portant sur la société dans son ensemble.

Le travail effectué dans ce premier cahier sert plusieurs objectifs. Tout d'abord, il définit **l'objet de recherche** ainsi que les notions de relation, collectivités publiques et secteur associatif. Ensuite, dans le but de donner les moyens d'améliorer la relation entre les associations et les collectivités publiques, il met en place les **critères d'analyse** nécessaires à cet objectif en identifiant les conséquences de ladite relation sur les deux interlocuteurs dans les divers domaines d'action.

Le Mandat du CES

Comment peut-on définir ces règles du jeu, par qui sont-elles édictées et comment est-il possible de les améliorer ? Voilà les questions auxquelles le Conseil d'Etat souhaite que le CES apporte des éléments de réponse.

Les objectifs de ce travail sont clairs : il s'agit de proposer des améliorations susceptibles d'accroître la complémentarité et les synergies entre ces deux secteurs (Etat et secteur associatif).

Afin de répondre au mandat qui lui a été confié, le CES a planifié son travail en trois phases. Premièrement, procéder à une analyse du cadre théorique nécessaire pour répondre à ces questions.

Deuxièmement, analyser l'état actuel des relations entre secteur associatif et collectivités publiques genevoises.

Troisièmement, synthétiser les éléments recueillis et les recommandations destinées à améliorer les relations entre associations genevoises et collectivités publiques.

Structure du premier cahier

Mais comment appréhender l'ensemble des relations qu'entretiennent les associations genevoises et les collectivités publiques ? Cette question est a priori abstraite et difficile étant donné la diversité des relations qui coexistent dans ce domaine. En effet, un lecteur averti se demandera sans doute comment il est possible d'étudier dans un même cadre les relations entre une collectivité publique et une troupe de théâtre itinérante, une association travaillant dans le domaine de la réinsertion des chômeurs ou encore, travaillant dans le domaine de la protection des eaux et forêts. La question est difficile mais pas insoluble.

Pour y répondre, dans sa première publication le CES a procédé de la manière suivante :

Tout d'abord, il s'est attaché à clarifier ce que l'on entend par relations entre Etat et secteur associatif. La **relation** est définie comme étant : *un ensemble d'échanges (formels ou informels) s'inscrivant dans la durée et impliquant des acteurs de statuts différents (public, privé) dans le but de réaliser une action*. L'objectif est de clarifier l'identité des protagonistes de la relation, à savoir les associations d'une part et les collectivités publiques d'autres part.

Qu'est-ce donc une **association** ? Malgré l'hétérogénéité des domaines d'activités dans lesquels les associations peuvent œuvrer, il existe un certain nombre de traits communs à toutes les associations. Jean Kellerhals les synthétise de la manière suivante « *Nous définissons donc l'association volontaire comme un groupe à but non lucratif, d'accès, du point de vue légal, libre et volontaire, possédant des buts, une division du travail et des procédures de décision codifiées dans ses statuts et poursuivant ses objectifs principalement à l'aide d'interactions entre les membres* »¹. Au-delà de ces quelques traits communs, le monde associatif offre une très large palette de réalités qui peuvent être classées par exemple, à partir des domaines d'activités. On range alors dans des catégories différentes les associations qui travaillent à la rééducation des personnes accidentées et celles qui travaillent à la promotion de la culture.

Ensuite, ce cahier théorique s'attache à définir l'autre partenaire de la relation, **l'acteur étatique**. On entend ici par Etat *une entité qui assure le bon fonctionnement de la vie en société au travers de la mise en place de normes et par son action de production de biens et de services destinés à la collectivité*. On évoque ensuite sa genèse historique et les règles qu'il doit respecter pour pouvoir agir ainsi que les tâches qui lui sont dévolues de manière exclusive. Par exemple, l'Etat ne peut fixer de manière arbitraire les règles d'octroi des subventions, ce dernier doit en effet, pour rester crédible et respecter les règles démocratiques, satisfaire un certain nombre d'obligations.

Une fois définies les caractéristiques des deux partenaires, il s'agit de savoir comment s'organisent leurs interactions et quelles sont les règles qui structurent leurs relations.

La première distinction concerne **la nature de l'échange**. Autrement dit, on se pose la question de savoir ce qui est échangé entre les collectivités publiques et les associations. Deux types d'échanges sont mis en évidence : un de nature économique -subvention contre prestation- un autre de nature politique, à savoir soutien à une décision contre la possibilité d'influencer cette même décision.

Pour illustrer un **échange de nature politique**, l'action d'une association destinée à défendre des intérêts écologiques peut être utilisée. Dans ce cas, l'association échange son soutien contre la possibilité d'influencer les règles mises en place pour protéger l'environnement. L'activité de l'association atteint donc la collectivité

¹ Kellerhals, Jean , 1974, *Les associations dans le jeu démocratique*, Lausanne, Payot, p. 10.

indirectement au travers de la production normative de l'Etat (loi, règlements, etc.) à laquelle l'association a contribué. La situation d'une association qui fournit des prestations aux chômeurs est différente. Celle-ci doit respecter un cadre réglementaire strict et, ne pouvant se financer par les cotisations de ses membres, dépend étroitement des subventions versées par l'Etat. Elle n'a pas la possibilité d'influencer la mise en place des règles de production des prestations. Dans cet exemple, **l'échange est de nature économique**; l'association échange des prestations contre des subventions.

Notons que les associations peuvent mélanger des échanges de nature économique et des échanges de nature politique en étant intégrées au processus de prise de décision étatique qui les concernent. C'est le cas, par exemple, des syndicats de travailleurs qui se prononcent sur les modalités de déroulement des programmes d'occupation pour les chômeurs.

Ce premier cahier du CES aborde également la question de l'évolution des rôles respectifs de l'Etat et du secteur associatif. Un partage des tâches qui a subi des modifications importantes durant ce siècle et tout particulièrement ces vingt dernières années, notamment en termes de réduction de l'action directe des collectivités publiques.

Une comparaison internationale pour distinguer plusieurs modes de relations existants

Après avoir montré l'évolution des relations dans le temps, l'étude s'attache à la comparaison entre pays. Ainsi, cette première publication a procédé à une revue des différents agencements de relations entre l'Etat et le secteur associatif en Europe, au travers de sept exemples nationaux (Angleterre, Suède, France, Italie, Suisse, Pays-Bas et Allemagne).

Ces exemples illustrent les différentes possibilités de relations avec le secteur associatif ainsi que les avantages et inconvénients qui y sont liés. Ils montrent les diverses traditions nationales de relations entre collectivités publiques et associations qui varient en termes de respect de l'indépendance de l'autre et de sa reconnaissance en tant qu'interlocuteur.

Le cadre d'analyse proposé par le CES

La participation des associations au processus d'élaboration des diverses politiques publiques ainsi qu'à leur concrétisation, engendre plusieurs effets qui influencent l'activité quotidienne des associations. C'est en partant de ces effets que le CES a mis en place un cadre pour analyser les relations entre collectivités publiques et associations genevoises.

Pour ce travail, ont été prises en compte aussi bien les associations qui travaillent au niveau de la fourniture de biens et services à la collectivité que celles qui ambitionnent l'influence sur la prise de décision étatique sans produire des prestations subventionnées, mais l'accent est mis sur les échanges qui ont lieu entre les collectivités publiques et les associations qui produisent des prestations.

Afin de classer les différents types d'échanges, les critères choisis sont :

Premièrement, la marge de manœuvre laissée à l'association dans la production de biens et services.

Deuxièmement, la possibilité que l'association a d'influencer une prise de décision étatique.

On peut mesurer la marge de manœuvre des associations à l'aide de différents indicateurs parmi lesquels : le degré de précision des normes dans lesquelles la production de prestations s'inscrit ou le mode de financement².

² D'autres indicateurs seront développés dans le deuxième cahier de l'étude.

Plus le mode de financement est lié à un projet ponctuel et plus on considère que la marge de manœuvre de l'association diminue.

De même, plus le degré de précision des normes est élevé et plus la marge de manœuvre de l'association sera faible.

En combinant les critères de participation à la prise de décision et de marge de manœuvre, il en résulte une typologie de relations possibles pour les associations dans leurs relations à l'Etat.

Cette classification permet de distinguer trois types de relation :

- Tout d'abord, le cas de la « sous-traitance étatique », dans lequel l'association est dans une situation similaire à celle d'un sous-traitant qui a un seul client, l'Etat en l'occurrence. Dans cette configuration, l'autonomie de l'association est très réduite car sa survie dépend étroitement de la relation qu'elle entretient avec son unique « client », l'Etat. La logique qui régit ce type de relation est une logique hiérarchique dans laquelle l'association ne participe pas à l'élaboration des règles qui régissent son activité. Les associations qui travaillent dans le domaine de la réinsertion des chômeurs, domaine régi par la LAC³, illustrent ce type de relation.
- Un autre modèle de relation possible est celui de la « sous-traitance autonome ». Dans ce cas, l'association garde une certaine marge de manœuvre mais celle-ci n'est guère intégrée au processus de prise de décision. L'Etat n'a cependant pas ici une attitude de contrôle hiérarchique strict mais agit plutôt en acheteur de prestations. Un acheteur avec des exigences peu détaillées quant aux modalités de production de la prestation. Le domaine de la culture illustre bien ce type de relation.
- Le dernier mode de relation possible est celui du « partenariat », dans ce cas, l'Etat ne peut imposer le mode de production de la prestation à l'association mais le définit avec elle; la relation est négociée entre les parties qui se considèrent réciproquement partenaires.

Utilité du cadre d'analyse proposé

Ce cadre théorique élaboré par le CES fournit un outil d'analyse à l'aune duquel il est possible de répertorier et d'étudier les diverses possibilités de relations avec les collectivités publiques genevoises.

Cette grille d'analyse, élaborée par le CES offre l'avantage d'être non exhaustive et permet une analyse comparative avec d'autres villes ou régions.

De plus, ce premier cahier se veut un outil souple et évolutif, à l'image même du secteur associatif, en perpétuel changement. Le travail effectué exclut tout jugement de valeur dans la classification proposée pour l'analyse.

Ce modèle d'analyse offre la colonne vertébrale qui soutiendra le travail d'état des lieux des relations Etat/secteur associatif à Genève qui fera, lui, l'objet du deuxième cahier.

³ Loi fédérale du 25 juin 1982 sur l'assurance-chômage obligatoire et indemnité en cas d'insolvabilité.

Table des matières

| | | |
|-------|---|----|
| 1 | <i>Introduction</i> | 9 |
| 1.1 | Le mandat..... | 9 |
| 1.2 | Plan du travail..... | 9 |
| 1.3 | Problématique..... | 10 |
| 2 | <i>Les relations entre Etat et société civile organisée : de quoi s'agit-il ?</i> | 12 |
| 2.1 | Associations, société civile organisée : de quoi parle-t-on ?..... | 12 |
| 2.2 | Etat, collectivités publiques : quelques concepts pour définir les acteurs publics..... | 18 |
| 2.3 | Les relations entre monde associatif et collectivités publiques..... | 20 |
| 2.3.1 | <i>Les associations et l'Etat : quel partage des rôles ?</i> | 25 |
| 2.3.2 | <i>La situation genevoise : les exigences de la collaboration</i> | 28 |
| 3 | <i>Les relations entre Etat et société civile organisée: comment les appréhender ?</i> | 29 |
| 3.1 | Les relations entre Etat et société civile organisée : quelques exemples..... | 30 |
| 3.2 | Les relations dans la prise de décision politique sans production de biens et services publics par l'association..... | 33 |
| 3.3 | Les relations lors de la production de biens et de services publics par l'association..... | 35 |
| 4 | <i>Conclusions</i> | 37 |
| 5 | <i>Bibliographie</i> | 39 |

1 Introduction

1.1 *Le mandat*

« Les interactions entre l'Etat et le secteur associatif sont fréquentes, omniprésentes dans la pratique quotidienne de l'action publique.

Cette réalité, que l'on peut constater tous les jours, a ses racines dans l'interdépendance entre l'Etat et le secteur associatif. En effet, l'acteur étatique fait appel à la capacité des associations à mettre en évidence des problèmes nouveaux et à offrir une diversité de solutions. D'autre part, le secteur associatif a besoin de l'accès aux moyens de la solidarité collective rassemblés par l'Etat.

Dès lors, la question de l'organisation de cette interdépendance se pose. Quelles sont les règles du jeu, les structures les plus adéquates pour assurer une collaboration fructueuse en termes d'efficacité, d'efficience et de légitimité.

Dans ce contexte, nous demandons au Conseil économique et social d'étudier les possibilités et les modalités de mise en place d'un modèle de partenariat dans lequel le secteur associatif puisse contribuer à la définition des buts de l'action publique et de la complémentarité entre cette dernière et son action propre, ainsi qu'au choix des moyens nécessaires pour atteindre ces objectifs (financement, soutien matériel, services, expertises, documentation) ».

1.2 *Plan du travail*

Pour répondre au mandat qui lui a été confié le CES a mis sur pied une commission ad hoc composée de : Mmes Pascale ERBEIA, Jacqueline GRELOZ, Martine OSSENT, Anne-Marie von ARX-VERNON, Véronique PURRO, Anne-Lise DU PASQUIER, MM. Jean-Pierre BALLENEGGER, Christophe DUNAND, Willy STRECKEISEN, Richard JEANMONOD, Albert-Luc HAERING, Giancarlo STELLA. Les travaux ont débuté le 13 mars 2000 sous la présidence de Mme Pascale ERBEIA. Les travaux de collecte et de traitement de l'information ainsi que la rédaction du rapport ont été confiés à Mme Monica BATTAGLINI collaboratrice scientifique au Conseil et à M. Pierre MAFTEI assistant scientifique.

La commission a prévu de structurer son rendu d'informations de la manière suivante.

Un **premier cahier** indiquera, après un travail initial de définition des concepts de base, des pistes de réflexion sur les questions suivantes : quels sont les modèles d'organisation possibles des rapports entre Etat et monde associatif ? Quels sont leurs avantages et inconvénients en termes d'effets ?

Dans une deuxième phase du travail, le CES essayera de répondre à la question : Quelles sont les associations qui ont des relations avec l'Etat actuellement à Genève ? De quelle nature sont ces relations ?

Pour ce faire, il procédera d'une part à un recensement des organisations qui ont des relations avec l'Etat en les classant selon un certain nombre de variables. A partir de ces informations, le CES s'attellera à la description des relations pratiquées actuellement entre l'Etat et le monde associatif en procédant à l'analyse d'un certain nombre de cas. Cet état des lieux fera l'objet de la publication du **deuxième cahier**.

Dans une troisième phase le CES se propose d'élaborer un certain nombre de propositions afin d'optimiser les structures de relations entre Etat et monde associatif. Des propositions, qui pourront prendre la forme de scénarios, seront contenues dans le **troisième cahier**.

La vocation de ce mandat est ainsi de dresser un état des lieux circonstancié des relations entre collectivités publiques genevoises et associations. L'objectif visé est la description de ces relations afin de proposer des modèles d'organisation. Par conséquent, il ne s'agira pas d'analyser l'ensemble du monde associatif mais uniquement les associations ayant une relation avec les collectivités publiques. A noter que, dans le cadre de ces relations, cette recherche ne comporte ni l'évaluation de la performance (adéquation entre objectifs et résultats) des associations, ni l'organisation du fonctionnement du monde associatif, mais l'analyse des modèles d'organisation des relations afin de proposer des pistes pour des améliorations possibles de la relation en termes d'effets.

1.3 Problématique

Le mandat qui a été confié au CES s'inscrit dans le contexte de « *La réforme de l'Etat de Genève* ». Il constitue un volet du projet « *Service public 2005* » qui vise la réalisation d'un nouveau système de gestion des affaires publiques pour l'ensemble de l'administration. Ce projet contribue à la mise en place « d'outils de gestion assurant la production et la fiabilité des principaux flux d'information nécessaires à la prise de décision »⁴. Or, dans ce nouveau système de gestion des affaires publiques visé par le Conseil d'Etat, les associations sont appelées, selon ses propres termes, à jouer un rôle de plus en plus important. Ainsi, dans le cadre de cette réflexion sur la réorganisation de l'action de l'Etat dont le projet « *Service public 2005* » est un élément, le Conseil d'Etat a confié au CES le soin de réfléchir aux possibilités d'organiser les relations entre l'Etat et le monde associatif de manière optimale.

Divers constats justifient la nécessité d'approfondir les connaissances sur les modalités des relations entre Etat et secteur associatif en général et plus particulièrement à Genève. En premier lieu, diverses études et plus globalement la réflexion théorique autour du rôle de l'Etat dans les sociétés modernes montrent une tendance commune dans les pays occidentaux à un renforcement des collaborations entre ces agents. Cette évolution entraîne des modifications du fonctionnement des partenaires et de leur action, questions peu explorées jusqu'à présent. Enfin, au niveau genevois, la réforme entreprise de l'action de l'Etat ne peut faire l'impasse sur l'information adéquate au sujet de pratiques relationnelles existantes, sur son territoire, entre monde associatif et collectivités publiques.

Ce mandat est également le résultat d'une réflexion déjà entamée au CES dans le cadre d'une première recherche qui lui avait été confiée par le Conseil d'Etat et qui

⁴ Calmy-Rey Micheline, « La route vers l'équilibre des finances publiques est-elle encore praticable ? », Institut national genevois, 12 octobre 1999.

a donné lieu à une étude réalisée conjointement par le secrétariat du Conseil et le Laboratoire de recherches sociales et politiques appliquées de l'Université de Genève (Resop) « *Institutionnaliser les organisations de la société civile ? le monde associatif entre reconnaissance et instrumentalisation* ». Des éléments théoriques contenus dans ce premier travail servent de base à la présente recherche et, à ce titre, feront l'objet d'un rappel.

La réflexion à l'origine de la demande faite au CES est celle de l'interdépendance entre Etat et secteur associatif dans le cadre de la production de biens destinés à la collectivité et/ou de résolutions de problèmes collectifs. Autrement dit, on fait l'hypothèse que les collectivités publiques et les associations sont complémentaires dans l'action publique. Il ne s'agit donc pas dans ce contexte de rentrer dans le débat très idéologique du « plus » ou « moins » d'Etat, mais d'examiner l'interdépendance, à savoir les structures relationnelles entre les partenaires, en partant du constat qu'ils sont complémentaires.

Dans ce contexte, la mission du CES est multiple.

Il s'agit de :

- rendre transparentes et intelligibles les « règles du jeu » qui structurent les relations entre agents étatiques et associatifs;
- montrer l'impact des divers types de relations sur le fonctionnement des organisations impliquées (publiques et privées);
- mettre en évidence les conséquences induites par ces relations sur les actions destinées à la communauté (autrement dit à la mise en place des politiques publiques);
- proposer des modèles de partenariat (des « règles du jeu » de la relation) qui permettraient d'optimiser la complémentarité entre action publique et action associative.

2 Les relations entre Etat et société civile organisée : de quoi s'agit-il ?

2.1 Associations, société civile organisée : de quoi parle-t-on ?

Les termes utilisés dans la littérature pour décrire ce que l'on nomme dans ce mandat le « monde » ou le « secteur » associatif sont multiples : *troisième secteur, troisième système, secteur volontaire, système associatif, secteur informel, secteur indépendant, secteur intermédiaire, secteur philanthropique, économie solidaire, économie sociale,...* Cette abondance de dénominations témoigne d'un côté de l'intérêt des chercheurs pour la problématique, mais aussi des difficultés à trouver une définition univoque de l'objet de recherche. Des difficultés d'autant plus étendues que le monde associatif se caractérise par une grande hétérogénéité interne. Des associations plutôt informelles, constituées uniquement de bénévoles, côtoient des organisations très structurées qui emploient des professionnels. Ainsi, l'abondance des termes utilisés reflète la diversité du champ d'analyse et souligne l'une ou l'autre des caractéristiques de ce secteur.

A première vue, il semble donc difficile de trouver des traits communs qui permettent d'identifier dans l'absolu « l'acteur associatif » et de le distinguer des autres acteurs collectifs. Néanmoins, un certain nombre d'attributs partagés ont pu être identifiés dans la littérature spécialisée qui nous autorisent à définir les acteurs composant le monde associatif. Cette identification permet ensuite de distinguer, sur le terrain, le monde associatif afin de le situer par rapport aux autres types d'acteurs.

La première question est donc de savoir comment définir le concept d'association. Parmi les définitions on peut citer celle donnée par Jean Kellerhals « *Nous définirons donc l'association volontaire comme un groupe à but non lucratif, d'accès, du point de vue légal, libre et volontaire, possédant des buts, une division du travail et des procédures de décision codifiées dans ses statuts et poursuivant ses objectifs principalement à l'aide d'interactions entre les membres.* »⁵. Nous pouvons retenir que les entités appartenant au monde associatif partagent un certain nombre de caractéristiques parmi lesquelles une structure régulant l'interaction entre les membres et la poursuite de buts autres que le profit. Cette définition donne une vision assez claire de ce qu'est une association, mais nécessite quelques précisions supplémentaires pour distinguer, sur le terrain, les acteurs du monde associatif des acteurs appartenant à d'autres secteurs.

D'autres auteurs ont élaboré des définitions plus détaillées mieux à même de servir l'étude du monde associatif sur le terrain. Parmi ces travaux, une recherche internationale d'envergure, réalisée sous la direction de Lester M. Salamon et Helmut K. Anheier⁶, a adopté une définition opérationnelle particulièrement bien adaptée aux exigences de la méthode comparative utilisée dans ce contexte. Cette définition présente l'avantage d'être à la fois assez précise et suffisamment souple pour analyser des réalités fort différentes. Ces qualités ainsi que la possibilité à l'avenir de comparer les données récoltées à Genève avec celle en provenance

⁵ Kellerhals, Jean, 1974, *Les associations dans le jeu démocratique*, Lausanne, Payot, p. 10.

⁶ Salamon, Lester M., Anheier, Helmut K., 1997, *Defining the nonprofit sector. A cross-national analysis*, Manchester, Manchester University Press.

d'études internationales, justifient l'adoption de cette définition dans le cadre de ce mandat.

Le secteur associatif est défini ici comme l'ensemble des organisations qui partagent les caractéristiques suivantes :

- *Institutionnalisées* : cette caractéristique peut avoir diverses manifestations, à savoir : en plus de la présence de statuts, la tenue d'assemblées régulières, l'existence de postes à responsabilités, des règles de procédure ou encore une certaine durée d'existence.
- *Privées* : les organisations ne font pas partie intégrante d'une collectivité publique. Des représentants de l'Etat ne doivent pas être majoritaires au sein du conseil d'administration. A l'inverse, un financement public, même très important, n'exclut pas cette caractéristique.
- *Indépendantes* : les organisations doivent avoir leurs propres règles de fonctionnement indépendantes des autorités publiques.
- *Sans but lucratif* : les organisations ne doivent pas avoir comme but la réalisation d'un profit pour leurs membres. Cette caractéristique se matérialise dans la non-distribution du bénéfice, ce qui ne signifie pas que les associations ne peuvent engranger un profit.
- *Incluant la participation de volontaires* : les organisations doivent faire appel, au moins en partie, au travail volontaire même si celui-ci se limite aux membres du conseil d'administration.

Ces attributs délimitent de manière assez précise et directe un ensemble d'acteurs, ce qui permet de les identifier sur le terrain. Se pose alors la question de leur place en rapport aux autres acteurs collectifs publics (collectivités publiques) et privés (entreprises, acteurs collectifs informels comme la famille ou les réseaux de voisinage).

Afin d'y répondre, le monde associatif a alors été décrit de manière, cette fois, plus abstraite et indirecte, à savoir en spécifiant les caractéristiques qu'il ne possède pas. Citons, par exemple, le cas du terme de *troisième secteur (third sector)* couramment utilisé aussi bien dans le monde de la recherche que dans les milieux politiques et dans la presse. Cette terminologie désigne ainsi un monde associatif caractérisé par ce qu'il n'est pas : l'Etat, le marché. Cette dénomination, introduite dans les milieux académiques européens à partir de la moitié des années septante, s'est développée principalement dans le cadre des réflexions sur la « crise de l'Etat providence ». Une réflexion centrée sur l'étude des apports d'acteurs privés au bien-être de la société⁷. Bien qu'extrêmement utiles pour sortir de la dichotomie stérile : « privatisation / étatisation », les approches sous-jacentes à l'utilisation de cette terminologie présentent une limite significative : la faible prise en compte de la sphère informelle des relations présentes dans la société (la famille, les réseaux de voisinage etc.)⁸. Ainsi, dans cette classification, des entités comme la famille et les associations professionnelles sont considérées comme étant le même type d'acteur social, ce qui représente une approche trop approximative. Une étude empirique requiert, en effet plus de précision.

⁷ Pour plus de détails sur l'évolution et l'emploi des diverses terminologies voir : Colozzi, Ivo, Bassi, Andrea, 1995, *Una solidarietà efficiente*, Roma, Nuova Italia Scientifica.

⁸ Il s'agit des réseaux de solidarité qui se développent entre les individus sur la base des liens familiaux ou d'amitié. Des auteurs comme Claude Martin parlent de « famille providence » ou de « solidarité de proximité ». Martin, Claude, 1994, « Entre Etat et famille-providence », in Laville Jean-Louis (éd.), *L'économie solidaire. Une perspective internationale*, Paris, Desclée de Brouwer.

Tandis que le premier mode de définition exclut le « réseau informel » la définition par la négative l'inclut au point qu'aucune distinction formelle n'est plus possible. Les deux sont donc insatisfaisantes. Il est donc nécessaire de trouver une autre définition.

Parmi les auteurs qui ont tenté de décrire schématiquement la place des différents acteurs participant à la production de biens et de services destinés à la collectivité⁹, Adalbert Evers¹⁰ donne une interprétation de la place et du rôle du monde associatif tenant davantage compte de l'apport distinct du « pôle informel ».

Dans cette approche, le monde associatif est situé en position intermédiaire entre les autres secteurs : l'Etat, le marché et le monde informel. Des secteurs qui présentent chacun des logiques de fonctionnement propres. Ainsi, on parle globalement de : logique bureaucratique (logique hiérarchique qui caractérise principalement le fonctionnement de l'acteur étatique), de compétition (logique de marché qui caractérise principalement le fonctionnement du monde économique) et de logique solidaire (logique communautaire qui caractérise principalement le fonctionnement des groupes sociaux comme la famille)¹¹. Entre ces pôles se situent donc des organisations intermédiaires. Par exemple : les coopératives entre le marché et les ménages, les groupes d'entraide près de la sphère informelle, les œuvres sociales entre l'Etat et le marché, etc.¹²

La figure 1 montre schématiquement quelle est la position de quelques acteurs appartenant au monde associatif entre les « pôles ».

Selon cette vision, les associations sont intermédiaires à la fois parce qu'elles fonctionnent à partir de logiques qui mélangent l'influence des trois autres pôles et parce qu'elles jouent le rôle d'intermédiaires entre les autres types d'acteurs dans l'action. Il n'y aurait donc pas de principe général qui régirait le fonctionnement du monde associatif, mais un mélange de principes inspirés à la fois de l'Etat, du marché et de la communauté. Cette position leur permet de fonctionner comme trait d'union entre des sensibilités différentes.

Les associations travailleraient donc simultanément à leur mise en évidence et à la résolution des problèmes collectifs.

Notons cependant que cette modélisation peut engendrer une vision un peu trop schématique de la configuration des acteurs en présence. En effet, une lecture rapide pourrait laisser croire que les acteurs représentés dans les extrémités du triangle d'Evers (l'Etat, le marché et la sphère informelle) possèdent une grande cohérence interne. Autrement dit, on pourrait croire qu'il s'agit d'acteurs suffisamment structurés pour qu'ils puissent être analysés comme un seul et unique acteur. Par opposition, le monde associatif présenterait une hétérogénéité telle qu'il serait impossible de l'analyser dans son ensemble. En réalité, ni l'Etat ni le marché ne connaissent une unicité de logique de fonctionnement qui autoriserait à les assimiler à un acteur cohérent et monolithique. Par conséquent, au terme de

⁹ Billis, David, 1989, *A Theory of the Voluntary Sector : Implications for Policy and Practice*, The Centre for Voluntary Organizations. Evers, Adalbert, 1990, « Shifts in the Welfare Mix - Introducing a New Approach for the Study of Transformations in Welfare and Social Policy », in Evers, Adalbert et Helmut Wintersberger (éd.), *Shifts in the Welfare Mix*. Frankfurt M./Boulder, Colorado : Campus/Westview, pp. 7-29.

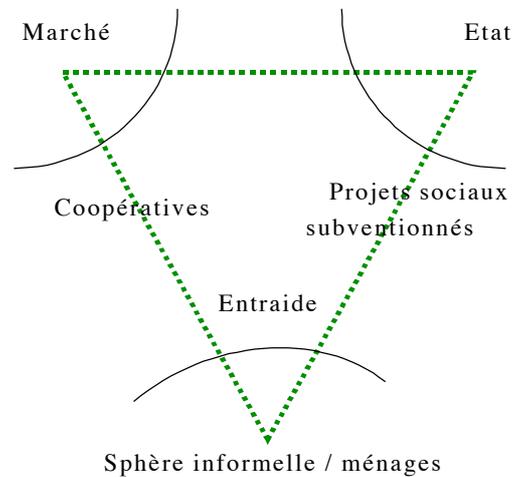
¹⁰ Evers, Adalbert, 1990, *op. cit.*

¹¹ Lange, Peter, Regini, Marino, 1987, *Stato e regolazione sociale*, Bologna, Il Mulino.

¹² Cattacin, Sandro, 1998, « La rete di produzione de benessere. Una critica all'analisi settoriale del sistema di benessere », in Fragnière, Jean-Pierre, Ginafranco Dominighetti, Christian Marazzi et Luca Broder (éd.), *Fare politica sociale oggi*, Lausanne, Réalités sociales, pp. 129-155.

marché nous avons préféré celui *d'entreprises à but lucratif ou commerciales* et au terme Etat celui de *collectivités ou acteurs publics*.

Figure 1 : Le triangle du bien-être (d'après Evers 1990 : 14)¹³



Source : rapport RESOP

p. 20

Ces attributs délimitent de manière assez précise et directe un ensemble d'acteurs permettant ainsi de les identifier sur le terrain.

Malgré les différences entre les définitions du monde associatif, toutes les descriptions s'accordent sur la grande hétérogénéité des acteurs de ce secteur. Une fois établi ce constat de grande hétérogénéité des acteurs appartenant au monde associatif, se pose la question de l'étude de ce dernier, à savoir le classement ou la « typologisation » des associations. La première étape consiste à sélectionner un certain nombre de paramètres qui permettent de classer les organisations. Ce choix est bien entendu conditionné par l'orientation qui est donnée à l'étude. En effet, les exemples de classification sont pluriels et les critères de choix nombreux, dans la littérature spécialisée. Par conséquent, étant donné que l'utilisation d'un mode de classification ne peut se considérer neutre en termes de résultat ¹⁴, il s'agit ici de sélectionner la méthode la plus apte à servir les objectifs analytiques du mandat. « Chaque typologie ne peut être qu'au service d'une démonstration opérée par l'auteur et tenant compte d'objectifs précis, même quand ces derniers sont implicites » ¹⁵.

Comme rappelé ci-dessus, le CES a reçu le mandat d'explorer les relations entre Etat et monde associatif à Genève afin de proposer des modèles de

¹³ Par groupes d'entraide nous entendons, par exemple, les groupes de voisinage basés sur la solidarité mais ayant une petite structure. Par œuvres sociales nous entendons des organisations bien structurées s'occupant de problèmes sociaux (Ex: Pro Juventute, Caritas,...). Par coopératives nous entendons des entreprises qui ont formellement un but non lucratif mais qui agissent exclusivement selon la logique de marché.

¹⁴ Pour une revue des modes de classement voir : Afchain, Jean, 1997, *Les associations d'action sociale. Outils d'analyse et d'intervention*, Paris, Dunod.

¹⁵ Afchain, Jean, 1997, *op.cit.*, p. 59.

fonctionnement de ces relations. **Ainsi, les biens ou les services produits par l'association, autrement dit, l'action dans le cadre de laquelle la collaboration public / privé s'instaure constitue le critère principal de classification.**

Parmi les typologies utilisant ce critère de classement, cette étude a retenu celle de la classification internationale du tiers secteur (en anglais, International Classification of Non-profit Organisations, ICNPO)¹⁶. Elle se fonde en priorité sur « l'activité économique principale que l'organisation met en œuvre, c'est-à-dire, du bien ou du service qu'elle produit ».

Le tableau 1 présente cette classification dans son interprétation française avec le détail des sous-secteurs¹⁷. Elle a servi de base à la constitution de la classification que nous allons adopter dans cette étude. Cependant, une adaptation qui sera présentée dans le deuxième cahier a été élaborée pour le cas genevois.

On notera que les domaines d'action utilisés pour classer les associations correspondent en grande partie aux domaines d'action étatiques. Certains secteurs correspondent approximativement à ce qu'il est convenu d'appeler les politiques publiques. Il s'agit donc de domaines dans lesquels on constate une action multiple, conjointe ou parallèle, d'acteurs publics et associatifs dans la production de biens ou de services destinés à la collectivité. Les autres types d'actions recensés impliquent aussi des relations entre collectivités publiques et organisations issues de la société civile, mais la nature de ces relations est différente.

En d'autres termes, si on analyse conjointement l'action des associations et celle des collectivités publiques on s'aperçoit que les relations entre acteurs s'instaurent dans le cadre de la fourniture de prestations à la collectivité (production de biens et de services) et/ou dans la prise de décision. Cette dernière intervenant lors de la mise en place de principes (Ex. projets de loi) ou lors de la mise en œuvre de ces principes (décisions sur des cas d'application spécifiques. Ex. projets publics de construction). S'il est vrai que les deux types de liens avec les acteurs étatiques peuvent être présents dans le répertoire de la même association, la nature et le contenu de la relation changent. **Ainsi, les termes de l'échange entre acteurs publics et privés sont différents selon que l'on traite d'une prise de décision (comme dans l'élaboration d'une loi ou, par exemple, dans la réalisation d'un projet de construction) ou de la production d'une prestation à la collectivité (par exemple : production de cours de formation, prise en charge de personnes à faible revenu,..).**

¹⁶ Salamon, Lester, Anheier, Helmut, 1992, « Towards an understanding of International Non profit Sector : the John Hopkins Comparative Nonprofit Sector Project », in *Non profit management and Leadership*, vol.2, n.3. Voir aussi Salamon, Lester, Anheier, Helmut, 1992, « In search of Nonprofit Sector II : the problem of classification », *Voluntas*, vol. 3, n. 3, pp. 125-153.

¹⁷ Archambault, Edith, 1996, *Le secteur sans but lucratif*, Paris, Economica, p. 91.

Tableau 1 : Interprétation française de la classification internationale des organisations sans but lucratif¹⁸

| | |
|--|--|
| <p>Secteur 1 : Culture , sport et loisir Culture et beaux-arts Sports et loisir Tourisme social</p> <p>Secteur 2 : Education et recherche Enseignement pré-élémentaire, primaire et secondaire Enseignement supérieur Autres enseignements Recherche</p> <p>Secteur 3 : Santé Hôpitaux Maisons de convalescence Santé mentale Autres services de santé</p> <p>Secteur 4 : Services sociaux Etablissements sociaux (personnes âgées, handicapées,..) Associations caritatives Autres services sociaux</p> | <p>Secteur 5 : Environnement</p> <p>Secteur 6 : Développement local et logement Développement local Logement Aide à l'emploi</p> <p>Secteur 7 : Défense de droits Associations civique et de défense Services juridiques Partis politiques</p> <p>Secteur 8 : Intermédiaires philanthropiques et promotion du bénévolat¹⁹</p> <p>Secteur 9 : Activités internationales</p> <p>Secteur 10 : Cultes</p> <p>Secteur 11 : Associations professionnelles et syndicats</p> <p>Secteur 12 : Non dénommé ailleurs</p> |
|--|--|

¹⁸ Archambault, Edith, 1996, *op. cit.*, p. 91.

¹⁹ Dans l'adaptation de cette typologie au cas suisse nous classerons dans cette catégorie les « fondations ».

2.2 Etat, collectivités publiques : quelques concepts pour définir les acteurs publics

La définition générale de l'Etat (« entité politique constituée d'un territoire délimité par des frontières, d'une population et d'un pouvoir institutionnalisé »²⁰) comprend à la fois le système de gouvernement (les institutions qui gouvernent) et le système social soumis à ce gouvernement. Dans le cadre de ce travail, le terme Etat fait référence au système gouvernemental (dans le sens des trois pouvoirs : législatif, exécutif et judiciaire) aussi bien en tant que pouvoir politique que producteur de biens et de services destinés à la collectivité.

L'Etat peut donc être appréhendé en tant qu'organisation particulière ayant des tâches de régulation (préservation de l'équilibre social) et production de prestations. Dans le premier registre celui de la régulation, l'Etat est, selon le sociologue Max Weber, une entité capable de s'attribuer le monopole de l'utilisation de la violence légitime dans un territoire donné²¹. Il est donc dans ce cas synonyme d'institutions, d'appareil gouvernemental qui fixe les « règles du jeu » et qui contrôle leur application (par l'utilisation monopolistique du pouvoir de coercition).

A côté de cette fonction de régulation de la vie en société au travers de la mise en place de normes, l'Etat remplit des tâches de production de biens et de services destinés à la collectivité. Une production qu'il réalise de trois manières différentes. Premièrement, il peut agir de manière autonome (parfois monopolistique. Ex. l'armée, la police). Deuxièmement, il peut collaborer avec d'autres organisations à but lucratif et non lucratif dans une action commune. Troisièmement, il a la possibilité de sous-traiter.

Cependant, l'unicité et le monopole mentionnés dans la définition de Max Weber ne sont pas synonymes de simplicité et de cohérence des structures. L'Etat démocratique moderne est une entité extrêmement complexe tant au niveau des ses procédures de fonctionnement (règles du jeu démocratique), qu'au niveau de ses structures internes (structures administratives).

Pour ce qui est du fonctionnement, le système démocratique impose à l'Etat un certain nombre de procédures destinées à garantir le respect et le maintien du principe démocratique. En premier lieu, le peuple doit pouvoir choisir librement ses dirigeants ce qui implique l'organisation régulière d'élections au suffrage universel disputées dans un contexte de concurrence politique. En deuxième lieu, l'individu doit être protégé contre l'arbitraire de l'Etat. Au niveau des institutions cette protection se réalise au travers du principe de « séparation des pouvoirs », le constitutionnalisme et l'Etat de droit.²²

Plus précisément, l'Etat est tenu de respecter un certain nombre de principes dans son action sur la société qu'elle soit exécutive, législative ou judiciaire. Ces principes sont les suivants : la légalité, l'égalité de traitement, la bonne foi, la proportionnalité, l'intérêt public, l'interdiction de l'arbitraire²³. Le principe de légalité suppose que l'Etat ne peut agir que si la loi l'y autorise. Par égalité de traitement il faut comprendre que l'Etat doit traiter de façon égale des choses égales et de façon différente des choses différentes. Le principe de la bonne foi interdit à l'Etat d'essayer de « tromper » ses administrés par des manifestations de volonté

²⁰ Le Petit Larousse illustré 1999. © Larousse, 1998.

²¹ Weber Max, 1995, *Economie et société*, Paris, Pocket.

²² Pour un approfondissement sur les notions d'Etat et de systèmes démocratiques voir Kriesi, Hanspeter, 1994, *Les démocraties occidentales*, Paris, economica, Ch.1.

²³ Knapp, Blaise, 1982, *Précis de droit administratif*, Berne, HRL.

inexactes ou incomplètes²⁴. La proportionnalité signifie que la mesure prise par l'Etat doit être propre à atteindre le but recherché. En d'autres termes, l'Etat ne doit intervenir que lorsque son action est nécessaire. L'Etat doit agir exclusivement dans l'intérêt public²⁵. Enfin, l'Etat ne peut agir de manière arbitraire en violant une règle claire, de manière choquante et contraire au sens du droit et de l'équité.

En ce qui concerne les structures internes, l'Etat est composé de plusieurs entités administratives. Des organismes dirigés et coordonnés par le pouvoir exécutif (gouvernement) et contrôlés par les pouvoirs législatif (parlement) et judiciaire (tribunaux). Divers auteurs²⁶ soulignent la complexité de la structure administrative étatique constituée d'entités relativement autonomes. Une autonomie qui atteint son apogée dans les systèmes fédéraux où les entités qui composent l'Etat jouissent d'une marge de manœuvre quasi totale dans des domaines de compétence exclusive. L'exemple suisse en est une bonne illustration.²⁷ Dans ce cas, comme dans d'autres Etats fédéraux, les entités composant l'Etat fédéral (en Suisse les cantons) possèdent en plus des tâches de mise en œuvre des directives provenant de l'Etat central, un pouvoir normatif important. Elles ont en d'autres termes la compétence d'élaborer et de mettre en œuvre de manière autonome certaines politiques publiques sur leur territoire (tous les domaines dans lesquels la compétence n'a pas été explicitement attribuée à la Confédération). Les cantons sont soumis à un contrôle de conformité de leurs normes au droit fédéral mais pas à un contrôle d'opportunité politique. Cette configuration donne lieu à un système complexe d'enchevêtrement de compétences à des niveaux politiques différents (confédération, cantons, communes), ce qui peut générer des incohérences lors de la mise en œuvre des politiques publiques.

Cet inconvénient peut aussi se révéler être un avantage dans certaines situations lorsque les caractéristiques locales sont trop différentes pour justifier une standardisation des mesures d'intervention publique. Par exemple, dans le domaine de la formation en général et de la formation continue en particulier, il est clair que les différences dans la demande sont telles qu'une intervention standardisée sur tout le territoire national serait plus simple mais inadéquate.

Par conséquent, la situation actuelle ne nous autorise pas à parler de l'Etat comme d'une entité unique dotée d'une grande cohérence interne. Sans atteindre l'hétérogénéité du monde associatif on peut affirmer que les composantes de l'Etat sont suffisamment autonomes pour justifier une analyse séparée dans ce travail. Ainsi, on ne procédera pas à une analyse macropolitique des relations entre Etat et monde associatif mais à une étude plus spécifique des types de relations entre collectivités publiques composant l'Etat et organisations issues de la société civile.

²⁴ Ce principe s'applique également au fonctionnement associatif (art. 2 CC).

²⁵ Notons qu'il existe une notion proche de l'intérêt public : l'utilité publique. Celle-ci définit une action accomplie par des privés sans un but lucratif poursuivant une tâche d'intérêt général. Il ne s'agit pas de tâches proprement étatiques, mais caractérisées par un intérêt social suffisant pour justifier des mesures particulières telles que le subventionnement ou l'exemption d'impôts.

²⁶ Voir par exemple : Poggi, Gianfranco, 1990, *The State : its nature, development and prospects*, Cambridge, Polity press.

²⁷ Pour une lecture résumée et claire des institutions suisses voir : Aubert, Jean-François, 1983, *Exposé des institutions politiques de la Suisse à partir de quelques affaires controversées*, Lausanne, Payot.

2.3 Les relations entre monde associatif et collectivités publiques

Par relation nous entendons ici un ensemble d'échanges (formels ou informels) s'inscrivant dans la durée et impliquant des acteurs de statuts différents (public, privé) dans le but de réaliser une action. Ces échanges (de nature politique ou économique) comportent des modalités, des contenus et des finalités qui varient et qu'il est possible de décrire à l'aide de modèles théoriques.

La première distinction prise en compte dans notre étude concerne *la nature de l'échange*. Ce critère permet de partager les liens entre acteurs publics et privés en deux catégories principales : les *échanges de nature économique* qui visent la production de biens et services destinés à la collectivité et les *échange de nature politique* qui ambitionnent l'influence sur la prise de décision (concrète ou sur les principes). Notons, que ces deux types d'échange se situent dans ce qu'il est convenu d'appeler les politiques publiques, ou plus récemment l'action publique, définie comme suit : « L'action publique peut se définir comme la construction et la qualification des problèmes collectifs par une société, problèmes qu'elle délègue ou non à une ou plusieurs autorités publiques, [...] ainsi que comme élaboration de réponses, de contenus et de processus pour les traiter »²⁸.

Les productions de biens que les associations opèrent sans être en relation avec l'Etat (des productions sans financement public) et les actions visant l'influence sur d'autres acteurs que les acteurs publics²⁹ ne rentrent pas dans notre analyse. En effet, bien que faisant partie intégrante de l'action associative, ces actions ne mettent pas les associations en relation directe avec les collectivités publiques et n'entrent donc pas dans le cadre de notre mandat.

Dans le deuxième type d'échange identifié ci-dessus, *l'influence politique*, les acteurs publics et privés mettent en jeu principalement du *soutien* et de *l'influence*. La prise de décision collective revient généralement dans les systèmes démocratiques aux institutions publiques. L'action d'un certain nombre d'organisations est destinée à influencer cette prise de décision pour favoriser une cause ou une catégorie de la population. Par exemple, l'action d'organisations écologistes dans le cadre de la mise en place de lois sur la protection de la nature illustre bien ce type de relation. Ces organisations échangent avec les autorités publiques leur soutien contre la possibilité d'influencer la teneur des règles mises en place en faveur de la préservation de l'environnement (la cause défendue par l'organisation). Dans ce type d'échange, l'action des organisations issues de la société civile atteint la collectivité indirectement via la production normative de l'Etat. Il n'y a pas (ou seulement marginalement) de production directe de biens et de services destinés à la collectivité de la part de l'association. Par conséquent, la question de son autonomie vis-à-vis des autorités publiques ne se pose pas vraiment. Le fonctionnement dans le cadre de ce type d'action se base soit sur des

²⁸ Thoenig, Jean-Claude, 1998, « L'usage analytique du concept de régulation », in Commaille, Jacques et Bruno Jobert, *Les métamorphoses de la régulation politique*, Paris, LGDJ, p. 47.

Pour plus de détails sur le concept de « politique publique » voir notamment : Muller, Pierre, 1990, *Les politiques publiques*, Paris PUF. Muller, Pierre, Surel, Yves, 1998, *L'analyse des politiques publiques*, Paris, Montchrestien. Papadopoulos, Ioannis, 1995, *Complexité sociale et politiques publiques*, Paris, Montchrestien.

²⁹ Un exemple de tentative d'influence sur des acteurs privés est l'achat d'actions d'une entreprise par des associations de défense d'intérêts afin d'infléchir sa politique par le biais de la participation à l'assemblée des actionnaires.

ressources propres (en provenance des membres, de dons ou d'activités commerciales), soit sur des ressources publiques mais dont l'octroi est inconditionnel. Les critères qui permettent de classer les divers types de relation que ces associations entretiennent avec l'Etat concernent alors l'accessibilité au système de prise de décision, la stabilité de la relation ainsi que la symétrie de pouvoir entre les partenaires³⁰.

Dans le cadre des échanges destinés à la production de biens pour la collectivité – le premier type d'échange –, sont concernés d'une part les ressources financières, sous forme de subventions ou de locaux ou autres aides indirectes; d'autre part les prestations. Dans cette configuration, les associations produisent des biens et des services destinés à la collectivité (cours de formation, soins,..) et ont par conséquent un impact direct sur elle. Afin d'exercer ces activités les associations ont dans beaucoup de cas besoin des ressources collectives récoltées par l'Etat via l'impôt. Elles sont donc principalement à ce titre en relation avec les collectivités publiques. Pour classer les divers liens se réalisant entre collectivités publiques et associations dans ce type d'échange on retient la dimension de la marge de manœuvre que les structures de la relation (type de financement, réglementation, type et étendu du contrôle,..) laissent à l'association dans la production de biens et de services. Autrement dit, on regarde jusqu'à quel point l'association peut décider elle-même comment produire la prestation.

Cependant, ces organisations peuvent aussi être intégrées à la prise de décision politique et entretenir en conséquence un échange de soutien et d'influence avec les collectivités publiques. On constate alors un autre type de relation entre associations et acteurs publics qui mélange des échanges de nature économique (ressources contre prestations) et des échanges de nature politique (soutien contre influence). Pour classer ces relation il est donc nécessaire de mélanger les deux critères évoqués ci-dessus : la marge de manœuvre laissée à l'association dans l'action de production de prestations³¹ et sa participation à la prise de décision dans l'élaboration et dans la mise en œuvre de la politique (quel est le degré d'intégration de l'association à la prise de décision ?)³².

³⁰ Pour plus de détails voir : Hanspeter Kriesi, 1994, *Les démocraties occidentales. Une approche comparée*, Paris, Economica, pp. 392 ss.

³¹ Par exemple, quelle est la marge de manœuvre d'une association dans la conduite d'ateliers de réinsertion de chômeurs ?

³² Par exemple, pour une association qui met en œuvre des programmes de réinsertion de toxicomanes quel est son degré d'intervention dans la définition de la politique globale de prise en charge. Pour plus de détails voir dans cette étude le paragraphe 3 dédié à la grille d'analyse de la relation entre Etat et secteur associatif p. 27 ss.

Lorsqu'on échange du soutien à une prise de décision contre la possibilité d'influencer cette dernière, il en résulte une mise en compatibilité d'intérêts sectoriels, liés à des groupes de population ou à une cause, dont l'Etat se porte garant afin de définir un intérêt général. Dans le cadre des échanges de ressources financières contre une prestation, il s'agit de déterminer quelle action est conforme à l'intérêt général et laquelle ne l'est pas. L'octroi de ressources publiques à une association ne peut se réaliser formellement que si l'intérêt général de son action est établi.

Selon Chantal Million-Delsol³³ :

« Dans un pays libre et pluraliste, les associations se donnent une double finalité. Groupes de citoyens librement constitués, elles peuvent se donner pour but de servir soit des intérêts propres au groupe qui les constituent, soit l'intérêt général. A cet égard, la vision moderne et occidentale de la politique attribue deux missions à l'Etat et aux collectivités publiques :

- *celle de respecter la création et le développement des associations de toutes sortes et de les reconnaître juridiquement si elles servent des intérêts particuliers et à condition qu'elles ne nuisent pas, par leur action, à l'intérêt général;*
- *celle de respecter et reconnaître, mais aussi de soutenir et d'aider notamment financièrement, les associations qui servent l'intérêt général. »*

On peut retenir qu'il y a deux types d'échange entre acteurs étatiques et associatifs : l'un vise la définition et l'application de l'intérêt général par la défense des intérêts sectoriels ou des causes (ex. protection des travailleurs, ou défense des droits humains), l'autre poursuit la production de biens et de services dans le cadre de cet intérêt général (sauvetage, soins, formation). Soulignons encore une fois que la même association peut entretenir les deux types d'échange avec les collectivités publiques bien que ses statuts définissent souvent son domaine d'action prioritaire.

Cette première distinction permet de jeter un regard plus structuré sur la réalité contemporaine des relations entre acteurs publics et acteurs associatifs. Des relations qui par ailleurs n'ont pas toujours été ce qu'elles sont aujourd'hui.

Historiquement,³⁴ les rôles respectifs ainsi que les relations entre acteurs publics et monde associatif ont connu des changements importants.

Jusqu'au Moyen Age, le rôle de l'Etat sur la société reste limité. Le pouvoir public qui se résume essentiellement au personnage du « Prince » est à cette époque, insuffisamment développé pour prendre en charge les problèmes de la communauté. Par conséquent, les organisations issues de la société, notamment l'Eglise, ont l'initiative et la quasi exclusivité de l'action sociale. Il n'y a donc pratiquement pas d'action commune entre le pouvoir politique et les diverses formes d'organisation de la société civile dans l'action publique.

Dès la renaissance, les Etats se consolident devenant des Etats absolutistes où « ..le monarque n'est sujet qu'à la loi divine et non pas à la loi humaine »³⁵. Les

³³ Million-Delsol, Chantal, 1993, « Redéfinir le bien commun », in Collaud, Marie Chantal, Gerber, Claire-Lise (éd), *Vie Associative et solidarités sociales*, Lausanne, Réalités sociales, pp. 167-173.

³⁴ Les éléments principaux de ce rapide tour d'horizon historique sont tirés de l'étude Battaglini, Monica, Cattacin, Sandro, Tattini, Véronique, 1999, *Institutionnaliser les organisations de la société civile ? Le monde associatif entre reconnaissance et instrumentalisation*, Genève, CES.

pouvoirs publics acquièrent une plus grande assise, ils assurent notamment la mission de justice, mais restent tournés résolument vers l'extérieur à savoir vers les autres Etats, notamment, dans le cadre de conflits. Autrement dit, les Etats correspondaient à cette époque à des « machines construites pour la guerre »³⁶ et les relations entre la société organisée et les pouvoirs publics demeurent très limitées.

A partir du XVIII^e siècle des changements importants surviennent autant du côté de l'Etat que de la société civile. Le degré d'organisation augmente à l'intérieur des services publics comme dans les organisations issues de la société civile. Cependant, le partage des tâches entre public et privé fonctionne encore en laissant la primauté de l'action aux organisations privées. Les collectivités publiques n'interviennent qu'en cas de défaillance de ces dernières, notamment, de menace à l'ordre public. En effet, le principal rôle des acteurs étatiques à cette époque est de garantir cet ordre public.

Le principe qui régit les relations public/privé durant cette période est celui de la subsidiarité. Autrement dit, la société civile résout de manière autonome ses problèmes, l'Etat n'agit que subsidiairement quand cela se révèle nécessaire.

Dans la période suivante, principalement au XX^e siècle, la prise en charge étatique des problèmes collectifs croît jusqu'à devenir quasi monopolistique. C'est l'émergence de l'Etat social ou Etat providence qui se traduit par un renforcement de la bureaucratie, un accroissement des prestations fournies à la population et par une tendance à la centralisation. La structure étatique se complexifie afin de donner une réponse adéquate aux besoins de redistribution. Des nouveaux droits sont réclamés et obtenus auprès de l'Etat: les droits sociaux. Les services de l'Etat connaissent alors une croissance soutenue et ininterrompue durant la période appelée par la suite les « trente glorieuses ». On explique cela entre autres par l'ampleur de la demande adressée aux pouvoirs publics. Schématiquement, on leur confie la mission de « substituer à l'incertitude de la providence religieuse la certitude de la providence étatique ».³⁷ Dans cette configuration, l'Etat est l'acteur qui agit prioritairement. Il prend en charge en premier lieu tous les problèmes sociaux présents et à venir.

La relation entre les services de l'Etat et les organisations issues de la société civile prend une tournure hiérarchique : l'Etat représente l'instance chargée légitimement de répondre aux problèmes de la société et délègue parfois aux acteurs privés cette tâche tout en restant le dépositaire de cette fonction³⁸.

Bien que le modèle d'Etat providence représente une avancée importante pour la collectivité par l'ouverture de l'accès aux services sociaux au plus grand nombre, une remise en cause de ce modèle se profile depuis plusieurs années déjà. Le mélange entre apports publics et privés au bien-être social se modifie, le rôle des uns et des autres varie, les échanges aussi.

³⁵ Kriesi, Hanspeter, 1994, *Les démocraties occidentales*, Paris Economica, p. 87.

³⁶ Anderson, Perry, 1974, *Lineages of the Absolutist State*, London, Verso, p. 32.

³⁷ Rosanvallon, Pierre, 1992, *La crise de l'Etat providence*, Paris, Points, p. 25.

³⁸ Cattacin, Sandro, Giugni, Marco G, Passy, Florence, 1997, *Etats et mouvements sociaux. La dialectique de la société politique et de la société civile*. Arles, Actes Sud.

De manière générale, les observateurs constatent une revitalisation de la société civile et un changement d'attitude des acteurs publics qui tendent à partager l'action avec les forces privées du marché et du monde associatif. Dans la littérature on parle alors d'Etat incitateur, subsidiaire, propulsif, animateur³⁹,... etc. On constate donc un nouveau partage des rôles entre acteurs étatiques et organisations issues de la société civile. Cette tendance générale à une plus grande prise en compte des actions associatives, appelée aussi nouvelle subsidiarité⁴⁰, se manifeste concrètement dans certains secteurs des politiques publiques comme l'action sociale et la santé.

Comment, dès lors, organiser le surcroît d'échanges qui en découlent ? La recherche des meilleurs modes de collaboration s'impose.

Tableau 2 : Etat et société civile dans la résolution des problèmes sociaux dans une perspective historique

| Rôle de l'Etat | Mode prépondérant des résolutions des problèmes sociaux | Rôle de la société civile | Modèle de coopération |
|--|---|---|--|
| • Garant du territoire Etat absolutiste | • Solidarité informelle | • Prise en charge des problèmes sociaux par les réseaux informels | • Pas de coopération |
| • Garant de l'ordre XIXe siècle Etat libéral | • Solidarité organisée | • Prise en charge des problèmes sociaux par l'auto-organisation | • Subsidiarité |
| • Planificateur du bien-être social XXe siècle Etat providence | • Solidarité imposée de manière hiérarchique par l'Etat | • Productrice de services complémentaires | • Hiérarchique - paternalisme étatique |
| • Garant de l'équilibre sociétal XXIe siècle | • Mélange de logiques différentes | • Clé d'entrée dans la société civile | • Nouvelle subsidiarité. Actions de revitalisation de la société civile - libération des forces du marché |

Source Etude Resop : p.10 adapté

³⁹ Bütschi, Danielle, Cattacin, Sandro, 1994, *Le modèle suisse du bien-être. Coopération conflictuelle entre Etat et société civile : le cas de l'alcoolisme et du vih/sida*. Lausanne, Réalités sociales.

Morand, Charles-Albert, (éd.), 1991, *L'Etat propulsif*. Paris, Publisud. Millon-Delsol, Chantal, 1992, *L'Etat subsidiaire*, Paris, PUF. Donzelot, Jacques, Estebe, Philippe, 1994, *L'Etat animateur*, Paris, Esprit.

⁴⁰ Cattacin, Sandro (1996). « Organiser les solidarités. La construction du bien-être par l'interface public-privé en Europe », in Soulet, Marc-Henry (éd.), *Crise et recomposition des solidarités. Vers un nouvel équilibre entre Etat et société civile*. Fribourg, Presses Universitaires, pp. 53-93.

2.3.1 Les associations et l'Etat : quel partage des rôles ?

L'évolution de ces deux dernières décennies a donc été celle d'un changement des modalités de l'intervention étatique. En suivant prioritairement des objectifs d'efficacité (résultats des actions) et d'efficience (utilisation parcimonieuse des ressources) les acteurs étatiques ont d'une part repensé leur action sur la société en redéfinissant le partage des rôles; d'autre part, les pratiques d'échange avec les participants privés à l'action publique ont également subi des changements.

Rapidement, l'intérêt des chercheurs pour le monde associatif s'est accru, donnant lieu à une littérature riche, mais encore largement incomplète quant aux données empiriques; une littérature qui présente par ailleurs des lacunes dans l'utilisation des différentes approches. Alors que les études à orientation plutôt sociologique sur l'évolution et le fonctionnement des associations dans divers contextes et pays se multiplient, les recherches portant sur la pratique des relations entre agents publics et privés dans le cadre de l'action publique sont plus rares. La relation entre agents étatiques et société civile est souvent décrite mais peu analysée⁴¹ d'où le manque d'informations sur les effets concrets de la relation et sur ses implications.

Comme nous le rappelons ci-dessus, l'Etat n'étant pas un acteur cohérent et monolithique, des attitudes différentes coexistent au sein des collectivités publiques. Des exemples de changements dans le partage des rôles entre agents publics et privés dans le sens d'une réactivation de l'action privée côtoient des cas de plus grand engagement des collectivités publiques. Par exemple, dans des domaines comme la prise en charge des personnes âgées en Suisse, l'investissement des collectivités publiques est de plus en plus important⁴². Au contraire, dans le domaine de l'agriculture l'engagement des pouvoirs publics est en nette diminution.

Cette tendance générale au changement dans la prise en charge des problèmes collectifs a entraîné des modifications dans la configuration des intervenants dans l'action (évolution du partage des rôles). Cette nouvelle situation nécessite une adaptation des comportements des intervenants; des adaptations qui ont besoin d'apports théoriques et empiriques. En effet, pour que les modifications soient profitables aux acteurs publics et privés, la nécessité d'une analyse adéquate de la situation se révèle indispensable. L'Etat et les associations ont donc besoin premièrement d'outils théoriques leur permettant de procéder à une analyse appropriée de leur situation relationnelle. Deuxièmement, ils ont besoin de données empiriques. Autrement dit, une prise de conscience préalable de la situation relationnelle entre agents publics et privés paraît nécessaire.

Dans le cadre de cette étude nous faisons l'hypothèse que l'optimisation des synergies existant entre agents publics et privés est profitable à l'action publique en général et aux destinataires (population concernée) en particulier. Il nous faut souligner ici la complémentarité de ces deux ensembles d'acteurs différents pour justifier la recherche de la meilleure interaction possible. Ainsi, nous partons de l'idée que la participation du monde associatif à l'élaboration et à l'application des politiques publiques ne peut être considérée comme un « jeu à somme nulle » où le secteur associatif reprendrait des tâches que l'Etat aurait délaissé et vice versa. L'amélioration des relations entre collectivités publiques et associations est potentiellement un « jeu gagnant, gagnant » où les acteurs et les destinataires des actions accroissent réciproquement le bénéfice tiré de l'action. Il ne s'agit donc pas

⁴¹ Evers, Adalbert, 1998, « Sur le projet John Opkins. Un commentaire critique », *Revue M.A.U.S.S. semestrielle*, 11(1), p. 113.

⁴² L'exemple du développement des centres médicaux sociaux (EMS) à Genève est assez parlant.

de déterminer quel est l'acteur le plus approprié pour gérer un problème collectif donné ou apporter un certain service à la collectivité, mais d'organiser la collaboration. Le discours aux accents manichéens : « moins d'Etat pour plus de liberté » oublie souvent que tous les intervenants d'une action collective offrent des compétences spécifiques qui, ensemble, garantissent une réponse adéquate dans les sociétés différenciées et complexes. Autrement dit, ni l'Etat planificateur, ni l'auto-organisation de la société, ni les mécanismes de marché peuvent seuls répondre de manière satisfaisante aux besoins collectifs.

En résumé, **notre réflexion se base sur l'hypothèse que le monde associatif et les collectivités publiques sont complémentaires dans l'action publique.** Cette vision s'appuie sur un certain nombre de constats. Tout d'abord, l'observation montre que nombre d'avantages et de limites des deux types d'acteurs tendent à se compenser mutuellement. De plus, des aspects attractifs comme le prestige, l'opportunité électorale, l'image peuvent contribuer à rendre l'interaction plus attractive pour les acteurs étatiques et associatifs.

Quels sont dès lors, les éléments qui autorisent à affirmer que la collaboration permet potentiellement de répondre aux problèmes ou aux dysfonctionnements de l'action des collectivités publiques ou des associations lorsque celles-ci agissent seules en situation de monopole ?⁴³

Problèmes de temporalité dans l'action

L'action étatique comme l'action associative peuvent manquer de rapidité. Côté collectivités publiques, entre l'apparition d'un problème collectif, la mise en évidence de la nécessité d'un service et la mise en place d'une réponse les temps peuvent parfois être longs et ceci en raison de la complexité des procédures démocratiques et administratives. Une réponse organisationnelle rapide de la part de la société civile peut constituer une solution. Toutefois, la réponse spontanée de la société par la formation d'associations peut ne pas être immédiate pour des raisons qui ont trait aux mécanismes de création d'associations et à la possibilité de mobilisation des ressources collectives⁴⁴. Dans les sociétés modernes on observe des problématiques ne pouvant souffrir aucun retard dans le traitement. La collaboration entre agents publics et privés devrait permettre une plus grande rapidité dans la mise en place de solutions adéquates au travers d'une coordination de l'action⁴⁵.

⁴³ Nous présentons ici une synthèse des réflexions de divers auteurs qui se sont penchés sur les avantages et les limites de la prise en charge des problèmes collectifs respectivement par les associations et l'Etat. Notamment : Willke, Helmut, 1991, « Trois types de structures juridiques : programmes conditionnels, programmes finalisés et programmes relationnels », in Morand, Charles-Albert (éd.), *L'Etat propulsif*. Paris, Publisud. Haering, Albert-Luc, 1998, *Les associations d'action sociale : fonctionnement et regroupements. Une perspective sociologique*, Genève, Les éditions IES. Gottraux, Martial, 1993, « Les fonctions des associations du secteur social et leurs rapports avec les pouvoirs publics », in Collaud, Marie Chantal, Gerber, Claire-Lise (éd), 1993, *Vie Associative et solidarités sociales*, Lausanne, Réalités sociales, pp. 59-84.

⁴⁴ Selon la théorie de Mancur Olson il est impossible de créer un bien collectif sans passer par l'obligation de contribuer. Or, seul l'Etat possède la légitimité de récolter des ressources auprès de la société sur un territoire donné. Olson, Mancur, 1978, *La logique de l'action collective*, Paris, PUF.

⁴⁵ « Considérons par exemple la problématique du HIV/sida. Alors qu'en Suisse, l'Office de la santé publique (OFSP) s'est très tôt chargé de cette problématique et a pris activement part à la production d'une réaction de la société, la réaction étatique aux Etats-Unis s'est faite attendre, ce qui a eu pour conséquence que l'épidémie s'est rapidement répandue. » (Battaglini, Monica, Cattacin, Sandro, Tattini, Véronique, 1999,

Problèmes d'information et de compétence

Pour pouvoir agir de manière adéquate n'importe quel acteur a besoin, d'une part, d'informations sur l'état de la problématique, d'autre part, de compétences pour envisager une mise en œuvre efficace. Les associations détiennent souvent une information précieuse sur les problématiques émergentes, de par leur proximité avec la société. Cependant, elles peuvent parfois manquer de la vision d'ensemble nécessaire pour une action cohérente et de long terme qui évite les effets pervers. Les acteurs étatiques peuvent alors apporter le recul nécessaire. De plus, la réalité actuelle se caractérise par une complexité croissante des problématiques qui exclut un monopole du savoir-faire et/ou des connaissances aptes à justifier une action solitaire⁴⁶.

Problèmes de flexibilité et d'adaptation

Pour des raisons d'égalité de traitement (interdiction de l'arbitraire) mais aussi pour des raisons d'efficience, les prestations publiques semblent fonctionner prioritairement selon le principe de la standardisation. Cette pratique amène une certaine rigidité dans le système, rendant plus difficile une adaptation des mesures aux situations. La souplesse des structures associatives permet souvent de pallier l'inertie publique par une capacité d'adaptation à des groupes cibles spécifiques. De plus, on peut penser que cette souplesse facilite l'innovation. Cependant, une adaptation systématique aux situations spécifiques risque de compromettre la vue d'ensemble et la poursuite du bien-être global de la société.

La collaboration entre des instances ayant pour mission la poursuite du bien-être collectif et celles visant les besoins de segments de cette collectivité semble plus à même de garantir une prise en charge efficace des problématiques communes à toute la société.

Problèmes de légitimité

Les sociétés modernes sont de plus en plus diversifiées et il est difficile qu'un seul acteur, même légitimé par le processus démocratique, puisse être reconnu comme représentant l'ensemble des valeurs de la société. Un phénomène aggravé par une capacité fléchissante du processus démocratique à garantir l'expression de la volonté collective, comme en témoigne la tendance générale à l'augmentation de l'abstentionnisme et le désintérêt croissant de la population pour la politique. Ces problèmes de reconnaissance peuvent provoquer des blocages lors de la mise en œuvre des politiques publiques ou augmenter notablement les coûts d'obtention d'un consensus, du moins tacite, indispensable à toute action publique. L'intervention d'acteurs non étatiques peut dès lors apporter un gain de légitimité au travers de sa proximité avec la société, mais aussi par l'efficacité de son action quand celle-ci est connue et reconnue dans la collectivité. Cependant, la prise en charge des problèmes collectifs par l'associatif peut être entachée d'un déficit de légitimité si cette action est destinée seulement à une partie de la population selon des critères d'appartenance (religieuse, ethnique, etc.) alors qu'un service public

Institutionnaliser les organisations de la société civile ? Le monde associatif entre reconnaissance et instrumentalisation, Genève, CES, p. 21).

⁴⁶ L'exemple de la hauteur des trottoirs dans les passages pour piétons est très parlant. Pour permettre un passage plus aisé aux chaises roulantes des handicapés moteurs on a réduit la hauteur des trottoirs au passage piétons. Cette modification a provoqué des graves difficultés pour les handicapés de la vue qui, ne pouvant plus apprécier le passage de niveau, se retrouvaient sur la route sans y être préparés. En suivant les revendications d'une association d'usagers on a diminué la sécurité pour une autre catégorie d'usagers par manque de vision d'ensemble.

ouvert à l'ensemble de la population n'est pas garanti. Citons l'exemple de l'aide sociale basée sur le principe de la charité unique source d'aide pour les démunis avant la construction de l'Etat social. La discrimination sur la base de l'appartenance à une communauté (religieuse, ethnique, etc.) était le lot de ce système. Par conséquent, la collaboration entre acteurs amenant divers types de reconnaissance créant un mélange de légitimité, autrement dit un « *legitimity mix* »⁴⁷, semble être le moyen le plus adéquat pour améliorer l'acceptabilité politique et démocratique des actions publiques.

Ces arguments démontrent qu'il existe des interdépendance entre acteurs publics et privés dans l'action publique. Il s'agit donc de trouver les modes de régulation de la relation les plus appropriés afin que les avantages potentiels de la collaboration soient maximisés.

2.3.2 La situation genevoise : les exigences de la collaboration

Toute collaboration implique une connaissance mutuelle des partenaires. Alors que la teneur du fonctionnement des acteurs étatiques est connue, du moins dans ses grandes lignes, les informations sur le monde associatif manquent cruellement.

Comme dans la plupart des pays, il n'existe pas en Suisse de statistique précise sur le secteur associatif. Seules des données globales sur les subventions cantonales sont disponibles. Celles-ci ne permettent qu'une vue générale et très imprécise de l'évolution et l'état de développement du secteur associatif. Les raisons sont multiples. Premièrement, bon nombre d'associations ne reçoivent pas de subventions publiques. Deuxièmement, les données globales sur l'évolution des contributions publiques ne donnent pas de détail sur le nombre de bénéficiaires ni sur leur évolution individuelle. Troisièmement, cette collecte de données est rendue difficile par la particularité du système juridique suisse qui accorde une liberté d'association quasi totale. Aucune obligation d'enregistrement n'est légalement exigée pour les associations. Ni l'inscription au registre du commerce, ni la déclaration au fisc ne sont obligatoires. Les seules obligations que les associations ont envers les collectivités publiques sont celles liées aux subventions. Quatrièmement, les caractéristiques d'autogestion de ce secteur font qu'il est difficile de mettre en place une statistique dans laquelle les associations n'y verraient elles-mêmes pas beaucoup d'intérêt.

A Genève, le canton a mis en place en 1998 un « Service de surveillance des fondations » qui collecte des informations sur les fondations et les associations concernant essentiellement les aspects comptables de la relation. Ce service représente un progrès dans la connaissance du monde associatif par la centralisation, du moins pour le canton, des données. Cependant, les informations restent partielles (seules les associations en relation financière avec le canton) et lacunaires.

Pourtant une connaissance plus approfondie du monde associatif présente des avantages certains. Pour que la collaboration entre collectivités publiques et associations puisse se réaliser, il est nécessaire de rendre plus intelligible l'évolution du monde associatif : ses exigences, ses besoins, ses apports. Cette approche est rendue difficile par la contradiction qui existe entre les contraintes de la collecte de l'information et la liberté d'association. Pour accroître l'efficacité dans la récolte d'information il est nécessaire de centraliser les données et d'obliger toutes les

⁴⁷ Battaglini, Monica, Cattacin, Sandro, Tattini, Véronique, 1999, Institutionnaliser les organisations de la société civile ? Le monde associatif entre reconnaissance et instrumentalisation, Genève, CES, p. 27.

associations à fournir les informations. Ceci implique une obligation d'enregistrement dans une base de données centralisée et standardisée. Il s'agit donc d'une limitation de la liberté d'association par rapport à la situation actuelle qui ne prévoit aucune obligation envers l'Etat pour les associations si ce n'est lorsque celui-ci est le bailleur de fonds. Il n'est pas reconnu à l'Etat en Suisse une quelconque légitimité d'avoir des informations sur les associations qui ne sont pas en lien avec lui.

Toute la difficulté réside donc dans la pesée des intérêts entre la liberté d'association, (donc, sans obligation d'enregistrement) et une connaissance approfondie du monde associatif qui nécessite une centralisation de l'information.

3 Les relations entre Etat et société civile organisée : comment les appréhender ?

Les paragraphes précédents ont conduit au constat que l'action publique est le résultat d'interactions entre acteurs publics et privés. Des interactions potentiellement profitables en termes de résultats en raison de leur complémentarité.

La période récente, caractérisée par une intensification de ces relations qui semblent destinées à croître encore laisse présager un accroissement de la diversité. Des relations qui présentent d'ores et déjà une grande variété au niveau des acteurs impliqués, des finalités poursuivies, des contenus et des modalités. En résumé, les relations entre acteurs étatiques et associatifs peuvent recouvrir une typologie extrêmement riche. **Dès lors, se pose la question du choix des outils analytiques qui permettent d'appréhender ces relations** à l'intérieur de la première grande distinction que nous avons opérée sur la base de la nature des échanges. Les variables qui permettent de caractériser les divers types de relation évoqués ci-dessus sont présentées dans les paragraphes suivants.

3.1 Les relations entre Etat et société civile organisée : quelques exemples

Avant de passer à l'analyse des relations entre collectivités publiques et associations à Genève⁴⁸ nous allons procéder à une mise en contexte du cas suisse par rapport aux autres modèles européens. Cela nous permettra de présenter une première typologie des relations existant entre acteurs publics et privés. Une typologie conçue dans une perspective générale et adaptée à l'analyse à l'échelle internationale. Elle a été élaborée dans le cadre de l'étude effectuée par le Resop⁴⁹, en collaboration avec le secrétariat du CES, visant la comparaison entre divers pays européens.

Dans l'étude Resop, les différentes réalités relationnelles étaient analysées à l'aune de deux facteurs « l'autonomie dans la réalisation des politiques publiques » et « la reconnaissance en tant qu'acteur collectif ». Il est donc clair que les relations concernées dans le cadre de cette analyse sont celles qui mélangent des échanges de nature économique (prestation contre financement) et politique (soutien contre influence).

Les différents modèles européens présentés dans l'étude Resop se fondent sur trois dimensions : la tradition qui peut aider à l'explication d'une situation donnée, l'importance du respect de l'indépendance dans la collaboration entre Etat et associations dans l'élaboration et la mise en œuvre des politiques publiques et le développement de droits de types collectifs. Les cas choisis en Europe occidentale le sont à partir d'un ensemble qui représente plusieurs voies différentes de développement de l'Etat social sur le continent : l'Allemagne, la France, l'Italie, les Pays-Bas, le Royaume-Uni, la Suède et la Suisse.

Ces pays sont caractérisés par quatre traditions qui marquent la relation entre l'Etat et société civile :

- La tradition d'interpénétration entre l'Etat et la société civile de la Suède;
- La tradition de distance et d'autonomie réciproque qui caractérise le Royaume-Uni;
- La tradition continentale de coopération généralisée présente notamment en Allemagne, aux Pays-Bas et en Suisse;
- Enfin, la tradition de méfiance et de coopération sélective que les auteurs de l'étude RESOP ont identifiée en France et en Italie.

L'analyse de la situation présente diverses tendances. On constate tout d'abord deux développements communs parmi les pays analysés : premièrement, les organisations issues de la société civile sont à plusieurs niveaux et de différentes manières en interaction avec les collectivités publiques dans toutes les réalités analysées; deuxièmement, les Etats occidentaux se trouvent actuellement dans une phase *d'expérimentation* de politiques publiques nouvelles, et ceci non seulement du point de vue de leur contenu, mais aussi de leur organisation. A ce titre, nous pouvons citer comme exemple le cas des politiques sectorielles liées à la libéralisation de secteurs économiques qui étaient auparavant gérés de manière exclusive par l'Etat. Les télécommunications et le marché de l'énergie en sont des exemples. Dans ces cas, l'Etat, qui n'est plus producteur de services, doit préciser d'une part, les exigences incompressibles liées à la production; d'autre part, il doit

⁴⁸ Présentation qui fait l'objet du cahier 2 de cette étude.

⁴⁹ Battaglini, Monica, Cattacin, Sandro, Tattini, Véronique, 1999, *op. cit.* pp.15-49.

établir les règles du jeu et déterminer les rôles respectifs que les acteurs auront sur ce nouveau marché.

Des différences existent entre pays européens. Sur l'axe de la reconnaissance formelle dans le processus de décision, trois pays se montrent plus ouverts à l'implication des organisations sans but lucratif dans la prise de décision politique. En France et en Italie, on expérimente des conseils, avec notamment une importance accrue au niveau local. Aux Pays-Bas, l'implication des associations sans but lucratif se fait de plus longue date à travers des formes d'institutions organisées par domaines qui constituent des sortes de « parlements sectoriels ».

La question de la reconnaissance par l'Etat est plus difficile à cerner analytiquement dans les autres pays. En Allemagne et en Suisse, cette reconnaissance existe au travers de certaines procédures comme le « processus de consultation » en Suisse. Ce processus est en grande partie informel et donc non transparent, cet état de fait confine la relation entre l'Etat et la société civile aux lieux non publics. Le Royaume-Uni tend à sauvegarder l'autonomie réciproque en évitant tout rapprochement entre monde associatif et monde politique dans le domaine de la formulation des orientations et - encore moins - en ce qui concerne la délibération. Dans le cas suédois, la représentation politique des organisations sans but lucratif ne s'impose pas pour l'instant. Les orientations de l'État social et de la société civile se correspondent à tel point qu'elles se confondent.

L'intensité de la collaboration et du respect entre l'Etat et les différentes expressions organisationnelles de la société civile, montre aussi d'importantes distinctions. Sur cet axe, on trouve des pays qui ont une pratique étatique de forte intégration des associations dans la réalisation des politiques publiques et qui restent respectueux de l'indépendance de ces organisations. Les Pays-Bas constituent un exemple caractérisé par une grande autonomie de la société civile dans la collaboration et qui ont pour objectif la réalisation d'un programme concret en commun accord avec l'acteur étatique. La Suisse et l'Allemagne, dans une moindre mesure, adoptent également cette optique de coopération. L'objectif est alors l'amélioration de l'*efficacité* des politiques.

Les autres pays tendent au contraire, vers des formes de collaboration qui visent l'instrumentalisation des organisations sans but lucratif pour la réalisation de programmes définis de manière précise, jusque dans le moindre détail : deux variantes coexistent. La pratique anglaise et suédoise qui ne différencie pas les partenaires selon leur origine (*for profit* et *non profit*) et les utilise comme des producteurs de biens au service de l'Etat. Dans ce cas, l'instrumentalisation est programmée et conséquente à la volonté de gérer de manière *efficiente* les ressources étatiques. Les pratiques française et italienne, quant à elles, limitent les espaces d'autonomie pour des raisons de méfiance vis-à-vis des expressions organisationnelles de la société civile. Il existe une reconnaissance de la différenciation entre acteurs *non profit* et *for profit*, mais cette reconnaissance a pour effet de limiter la collaboration. De plus, même si cette collaboration se développe, on tend à assimiler l'action des organisations sans but lucratif à la logique de fonctionnement étatique, ou alors, on la limite en contribuant de manière très modeste à son financement.

Il découle de cette analyse comparative que les modalités de la relation entre l'Etat et les organisations issues de la société civile sont très différenciées et actuellement en évolution.

Cette variété de situations est tout aussi importante à l'intérieur des pays. Des différences non négligeables sont constatées entre politiques publiques

sectorielles⁵⁰. Ceci s'explique par le fait que malgré une tendance générale dans les relations, chaque politique publique se caractérise par la diversité des acteurs, des structures réglementaires et une tradition relationnelle différente etc.

Bien qu'on puisse affirmer qu'il existe des traditions nationales en matière de relation entre collectivités publiques et organisations issues de la société civile, ni le même respect de l'indépendance de l'autre ni la même reconnaissance se retrouvent selon les diverses politiques publiques et les divers niveaux administratifs de l'Etat. Une adaptation de ces outils est donc nécessaire pour analyser l'ensemble des secteurs de l'action étatique sur un territoire donné. Pour ce faire, les dimensions évoquées ci-dessus sont trop générales.

Pour rendre nos dimensions plus opérationnelles nous retenons comme variable principale l'intégration à la prise de décision. Il s'agit de déterminer si les associations ont la possibilité d'influencer les décisions portant sur la définition des problèmes, des buts et des moyens à engager pour les résoudre et /ou sur les modalités de collaboration avec l'Etat en termes de financement, de définition des prestations.

Cette intégration à la prise de décision génère des conséquences différentes selon que l'association participe ou non à la production de biens et de services. La relation est plus complexe si l'association participe par sa propre production à la mise en œuvre de la politique. En effet, s'il n'y a pas de production de prestations publiques par l'association, la question de sa marge de manœuvre dans l'action ne se pose pas véritablement. L'association travaille pour influencer une décision, elle sera écoutée ou non, mais elle peut agir comme elle l'entend dans les limites de la légalité, de ses ressources et de la volonté de ses membres. Si, au contraire, l'association participe matériellement à l'action de mise en œuvre de la politique publique par sa propre production de biens et services, sa marge de manœuvre dans l'action dépend des modalités de la relation à l'Etat.

Pour les besoins de l'analyse nous faisons donc une distinction analytique entre d'une part les relations basées uniquement sur des échanges de nature politique (influence contre soutien) et, d'autre part, les relations de nature uniquement économique (financement contre prestation) ou qui mélangent échanges de nature politique et économique⁵¹.

⁵⁰ C'est le cas par exemple en Italie où la tendance générale est au rapport hiérarchique entre acteurs étatiques et associatifs mais avec des différences importantes selon le type de politique publique. Par exemple dans la politique consacrée au problème de la déviance des jeunes, les organisations sans but lucratif sont associées au processus de jugement et sont invitées à proposer des programmes de réhabilitation. Ranci, Constanzo, 1996, « Le politiche pubbliche », in Barbetta, Gian Paolo, (éd.), *Senza scopo di lucro*, Bologna, Il Mulino.

⁵¹ Voir paragraphe 2.3

3.2 Les relations dans la prise de décision politique sans production de biens et services publics par l'association

Selon une représentation classique du processus de prise de décision politique, les parlements seraient les uniques dépositaires de cette fonction publique, les administrations s'occupant de la mise en œuvre. Les partis politiques via leurs élus seraient les seuls acteurs directement impliqués dans l'élaboration des politiques publiques. Cette représentation, plutôt schématique, résiste mal à l'épreuve de l'observation dans les pays occidentaux. En effet, cette dernière montre tout d'abord une grande implication des administrations dans le processus décisionnel, mais aussi et surtout une participation active d'acteurs organisés issus de la société civile ne faisant pas directement partie du système politique. Ces acteurs exercent une influence significative sur les institutions tout au long du processus qui entoure la prise en charge publique d'un problème. Ils opèrent dans l'arène parlementaire indirectement via les partis politiques ou directement quand leur avis est demandé explicitement par les parlementaires ou lors des procédures de consultation. Ces acteurs agissent également auprès de l'administration lors de l'élaboration des normes (projets de loi, règlements,...) et dans les diverses phases de prise de décision qui ont lieu tout au long du processus de mise en œuvre des politiques publiques.

Ces organisations exercent des pressions sur les instances décisionnelles ou collaborent avec elles. Comme nous le rappelions ci-dessus, l'objectif est la défense d'intérêts sectoriels et/ou la promotion d'une cause ou d'un idéal. Pour les collectivités publiques, l'interaction avec ces organisations revêt un intérêt en termes d'applicabilité et de mise en œuvre des politiques. Il s'agit d'obtenir un soutien pour la politique adoptée afin de lui assurer le maximum d'efficacité en évitant les blocages qu'un désaccord ne manquerait d'occasionner. Ce type de relation peut être décrit comme un échange politique de soutien et d'influence. Notons cependant que ces liens permettent aussi le passage d'informations dans les deux sens. Celles-ci peuvent se révéler essentielles sur le plan de l'efficacité des mesures car elles permettent d'étayer ou de réajuster les positions des interlocuteurs.

Les critères retenus ici pour classer les diverses relations entre associations ont trait aux modalités de l'échange. Autrement dit, quelle est la possibilité de participation des associations à la prise de décision ?

La *participation à la prise de décision* est définie comme étant l'intégration des associations aux prises de décision de politique générale, autrement dit, les principes de la politique publique (les problèmes concernés, les buts généraux à atteindre, les moyens,...), ainsi que la participation à la prise de décision concernant les modalités de mise en œuvre (décisions lors de la mise en œuvre de projets d'application).

Les éléments qui permettent de caractériser cette participation sont les suivants : l'accessibilité au système de prise de décision pour les associations, la stabilité de la relation ainsi que la symétrie de pouvoir entre les partenaires.

Hanspeter Kriesi a élaboré une typologie de ce qu'il appelle « les arrangements de collaboration dans l'arène administrative »⁵² qui permet de classer les relations entre acteurs publics et privés. Cette typologie, l'auteur l'a conçue pour l'analyse

⁵² Hanspeter Kriesi, 1994, *Les démocraties occidentales. Une approche comparée*, Paris, Economica, pp. 392 ss.

des relations au niveau des Etats centraux et les systèmes d'associations d'intérêts nationaux. Cependant, bon nombre d'éléments peuvent être utilisés pour l'analyse sectorielle et locale des relations entre associations et acteurs publics. Selon cet auteur, les modalités de la relation possèdent des déterminants structurels : « La structure de l'Etat et celle des associations d'intérêts déterminent ensemble les arrangements de collaboration dans l'arène administrative »⁵³. En combinant les caractéristiques internes des deux partenaires, Kriesi construit une typologie composée de quatre modèles : concertation, coopération sectorielle, intervention, pression⁵⁴. Dans ce mandat il ne s'agit pas de préciser les déterminants de la relation, mais de décrire celle-ci ainsi que ses conséquences sur les acteurs impliqués et sur les politiques. Par conséquent, nous ne discuterons pas ici de la validité d'une approche basée sur les structures des acteurs comme déterminants des types de relation, mais nous nous limiterons à utiliser certains indicateurs servant à la description et à la classification de ces relations.

Par accessibilité au système nous entendons la possibilité qu'ont les nouveaux acteurs associatifs d'entrer en relation avec les collectivités publiques afin de participer à la prise de décision dans le cadre de l'élaboration et/ou de la mise en œuvre des politiques publiques. La question que l'on pose, par exemple dans le cadre de la construction des infrastructures, est : les associations de protection de la nature ont-elles la possibilité de se prononcer et d'être écoutées sur les programmes de construction et/ou sur les projets concrets ?

La notion de stabilité fait référence à la durabilité de la reconnaissance des acteurs privés en tant que partenaires des collectivités publiques.

Enfin, la symétrie ou l'asymétrie du pouvoir concernent la capacité de l'un des partenaires à modifier le comportement de l'autre indépendamment de sa volonté⁵⁵.

Ainsi, en adaptant la typologie de Hanspeter Kriesi aux exigences d'une analyse sectorielle et locale des relations entre Etat et monde associatif nous obtenons les modèles suivants :

Concertation : est une relation structurée et stable. Elle est relativement fermée aux nouveaux acteurs. C'est une relation symétrique au niveau de la distribution du pouvoir.

Coopération sectorielle : est une relation relativement fermée et stable mais à la différence de la concertation elle est moins structurée. Elle peut être symétrique ou asymétrique. Dans le premier cas on peut parler de concertation sectorielle, dans le deuxième de clientélisme.⁵⁶

Intervention : Elle est structurée mais instable quand au choix des acteurs impliqués. C'est l'acteur étatique qui décide qui consulter et quand. Ainsi l'ouverture est limitée et la relation est clairement asymétrique.

Pression : la relation est peu structurée et ouverte aux nouveaux acteurs. Elle est instable et symétrique.

⁵³ Hanspeter Kriesi, *op.cit.* p. 392.

⁵⁴ Hanspeter Kriesi, *op.cit.* p. 395.

⁵⁵ Cette capacité à imposer sa propre volonté à l'autre dépend des ressources dont disposent les partenaires.

⁵⁶ Etant donné qu'il s'agit ici d'analyser des secteurs en non des Etats comme dans la classification d'origine par coopération ou concertation sectorielle il faut comprendre ici « par projet ».

3.3 Les relations lors de la production de biens et de services publics par l'association

Pour construire une classification des relations entre acteurs étatiques et associations dans le cadre de la production de biens et de services nous avons procédé à une adaptation des typologies existantes. Plus précisément, nous avons synthétisé les apports de la classification élaborée par Jean-Louis Laville et Yves Villancourt⁵⁷ et celle contenue dans l'étude produite par le Resop pour le compte du CES sur les problématiques relatives aux relations entre collectivités publiques et associations⁵⁸. Notons que cette classification a pu bénéficier d'une mise au point dans le cadre des rencontres de l'Atelier d'échange, de réflexion et de formation CES-IUED-IES « Réinsertion où va-t-on ? »⁵⁹.

Les critères qui permettent de mettre en place la classification sont les suivants : la possibilité de participer à la prise de décision et la marge de manœuvre que les modalités de la relation laissent dans la production de la prestation.

Lorsque les associations participent à la production de biens et de services publics, la *participation à la prise de décision* est définie comme étant l'intégration des associations aux prises de décision de politique générale les concernant et qui sont hors de leur sphère d'autonomie d'application. Il s'agit donc des principes de la politique publique (les problèmes concernés, les but généraux à atteindre, les moyens) ainsi que la participation à la prise de décision concernant les modalités de la production de la prestation (modalités de la collaboration, mode de financement, définition des prestations, etc.). Notons que lorsque ce paramètre est égal à zéro, autrement dit, lorsqu'il n'y a aucune intégration à la prise de décision, la relation entre collectivités publiques et associations est basée sur un échange de nature économique uniquement (prestation contre financement). Dans ce cas, c'est uniquement la marge de manœuvre que les modalités de l'échange laissent dans la production de la prestation qui entre en ligne de compte.

Par *marge de manœuvre* nous entendons la possibilité qu'ont les associations d'organiser librement la production de biens et services à la collectivité. Il s'agit donc de la sphère dans laquelle l'association décide seule des modalités de la production de la prestation à la collectivité. Toutes choses égales par ailleurs, l'ampleur de cette marge de manœuvre varie en fonction de deux facteurs constituant la modalité de la relation :

1. Le niveau de précision des normes d'application édictées par les autorités publiques (avec ou sans le concours des expressions organisationnelles de la société civile). Plus la réglementation est détaillée, plus la marge de manœuvre est faible. A l'inverse, plus la réglementation est générale plus la liberté d'action dans la mise en œuvre est étendue.

⁵⁷ Vaillancourt, Yves et Jean-Louis Laville, 1998, « Les rapports entre associations et Etat: un enjeu politique », *Revue du M.A.U.S.S semestrielle* 11(1), pp.119-135.

⁵⁸ Battaglini, Monica, Cattacin, Sandro, Tattini, Véronique, 1999, *Institutionnaliser les organisations de la société civile ? Le monde associatif entre reconnaissance et instrumentalisation*, Genève, CES.

⁵⁹ L'Atelier d'échange de réflexion « Réinsertion où va-t-on ? » est une groupe de travail coordonné par Conseil économique et social, l'Institut d'études sociales et l'Institut universitaire d'études du développement qui réunit des professionnels genevois de la réinsertion pour des rencontres semestrielles sur des thèmes liés à leur pratique professionnelle.

2. Le mode de financement de l'association. Plus le financement est lié à un projet précis, plus la marge de manœuvre est limitée. Plus les sources de financement sont nombreuses plus la marge de manœuvre est grande pour l'association⁶⁰.

En utilisant ces critères on obtient trois modèles de relations entre associations et collectivités publiques.

Sous-traitance étatique : On peut comparer cette situation à un sous-traitant ayant un seul client (ici l'Etat). Comme sur le marché la dépendance de ce « client » unique est très importante. L'autonomie d'action est donc a priori très réduite, voire nulle, car sa survie financière dépend de la relation qu'il entretient avec l'acteur public qui alloue les ressources.

La logique qui régit la relation est une logique hiérarchique. L'association ne participe pas à l'élaboration des règles d'exécution. L'Etat est le donneur d'ordres, l'association l'exécutant. Il n'y a pas de participation associative à la prise de décision. Le cadre réglementaire est en général très détaillé et la marge de manœuvre des associations très limitée dans l'exécution de la politique.

La relation dans ce cas se base essentiellement sur les flux financiers de l'Etat vers l'association. Ces flux sont liés à la présence de règles d'application détaillées qui réduisent au minimum la marge de manœuvre de l'exécutant. Le financement est lié à la prestation.

Sous-traitance autonome : L'association garde dans ce modèle une certaine autonomie dans l'action mais n'est guère intégrée dans la prise de décision⁶¹. La relation entre l'Etat et le secteur associatif se limite essentiellement au flux financier, mais le contrôle est moins important que dans le cas de la relation de sous-traitance étatique. L'autonomie de l'association peut être donnée par les sources de financement multiples et/ou par des réglementations d'application peu contraignantes. En conséquence, la marge de manœuvre des associations peut être assez grande. L'Etat n'a pas dans ce type de relation une attitude de contrôle hiérarchique sur l'action des associations, il agit plutôt en acheteur de prestations.

Partenariat : Dans ce type de relation aucun des interlocuteurs ne peut imposer sa logique de fonctionnement à l'autre. Dans un certain sens, aucun n'est pleinement autonome car il dépend de la négociation avec les autres acteurs pour la prise de décision. Dans cette configuration la complémentarité des acteurs est reconnue et l'élaboration des règles du jeu dans la relation est négociée entre les parties qui se considèrent réciproquement partenaires. Cette relation d'échange est maintenue tout au long de l'action publique et ne peut être interrompue unilatéralement. Les associations gardent une marge d'autonomie à l'intérieur du cadre négocié ce qui permet d'adapter l'action avant de transformer les pratiques nouvelles en véritables règles du jeu après négociation. Notons que le partenariat peut revêtir un caractère *symbolique*. Dans ce cas, l'association est consultée dans les prises de décision la concernant, cependant cette intégration reste symbolique. Tout en reconnaissant l'association comme interlocuteur, l'acteur étatique garde sa prérogative de contrôle hiérarchique. Il se réserve l'initiative du dialogue avec l'organisation. Il décide de manière autonome quand et dans quelle mesure elle participe aux décisions la

⁶⁰ Notons que pour opérationnaliser les facteurs qui permettent d'appréhender le mode de financement il faudra introduire des pondérations en introduisant des variables comme la part du budget financée par chaque financeur, etc..

⁶¹ Notons que la non-intégration à la prise de décision est la principale caractéristique commune des deux types de sous-traitance.

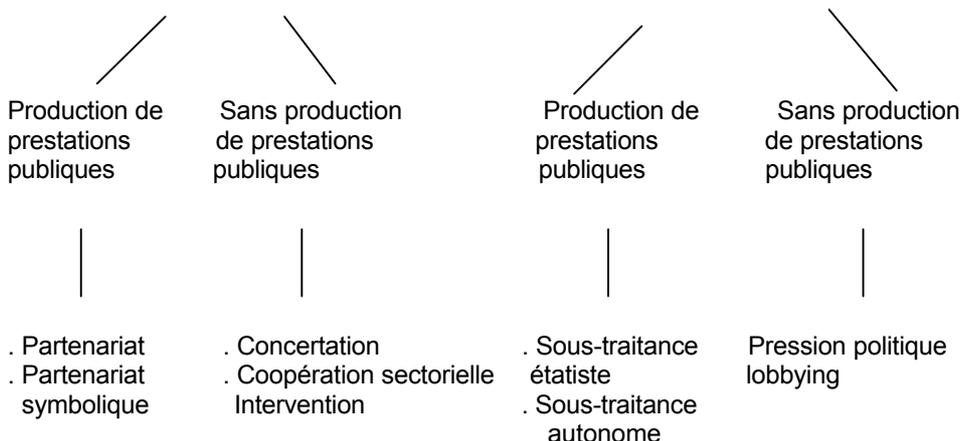
concernant. Dans ce cas de relation on s'approche du modèle de la sous-traitance étatique.

Si on synthétise les classifications que nous venons de décrire (la relation dans la prise de décision sans production de biens et de services publics de la part de l'association et la relation dans la production de biens et de services publics par l'association) on obtient le schéma suivant de relations entre associations et collectivités publiques.

Types de relation entre acteurs associatifs et collectivités publiques

Intégration à la prise de décision

Non-intégration à la prise de décision



4 Conclusions

En Suisse la vie associative s'est, depuis longtemps déjà, fortement développée pour des raisons liées notamment à l'étendue de la liberté d'association.

Dans notre pays les relations entre la société civile organisée et les collectivités publiques sont, comparativement à d'autres pays européens, caractérisées par une coopération dont les raisons se confondent avec l'histoire et l'état d'esprit de négociation et de recherche de consensus qui caractérisent la Suisse. Cette participation du secteur associatif dans la mise en œuvre des politiques publiques est assez étendue et ce, grâce au système de démocratie directe.

Cependant, la participation des organisations issues de la société civile est variable selon les traditions locales et les différentes politiques publiques concernées, cette participation n'est pas toujours transparente et les négociations informelles, peuvent selon les cas, y prendre une grande part.

Malgré une tendance générale à la prise en considération des diverses expressions organisationnelles de la société civile dans les processus de prise de décision, la complexité du système administratif Suisse caractérisé par une grande autonomie au niveau local, conséquence directe du fédéralisme d'exécution, du principe de subsidiarité et des possibilités de recours de la société civile contre les décisions étatique étendues, produit d'importantes disparités en terme de participation du secteur associatif à l'élaboration et à la mise en œuvre des politiques publiques selon les secteurs d'activités.

Ce constat fait apparaître l'importance d'un cadre d'analyse susceptible de rendre intelligible les différentes situations et modalités de relation afin de proposer des pistes qui permettent d'optimiser les relations entre Etat et secteur associatif et, par voie de conséquence, les biens et services fournis à la population.

Ce cadre théorique proposé dans ce premier cahier se veut un outil d'analyse des relations Etat/secteur associatif pour le canton de Genève, outil qui doit permettre d'offrir une grille d'analyse à l'aune de laquelle les différents modes de relations propres aux différentes politiques publiques considérées pourront être optimisées. Dans cette perspective, le deuxième cahier reprendra les grilles d'analyse proposées afin d'étudier plus en profondeur quelques cas correspondant aux principales politiques publiques. Cette grille d'analyse se veut suffisamment souple pour pouvoir servir à l'analyse d'autres cas de relations avec le secteur associatif au sein des différentes politiques publiques existantes.

En conclusion de cette première partie de notre analyse, il nous apparaît que la collaboration entre Etat et organisations issues de la société civile se trouve actuellement en pleine évolution. Cette collaboration, aussi indispensable qu'elle puisse être, présente néanmoins un certain nombre de risques.

Parmi ceux-ci on peut citer celui qui consiste à développer des modalités de relation qui anéantissent les caractéristiques propres des partenaires en présence au lieu de les préserver et faire naître une coopération fructueuse. Par exemple, des formes de relation très rigides entre Etat et secteur associatif peuvent réduire à néant la marge de manœuvre des organisations issues de la société civile et, ce faisant, détruire leur potentiel d'innovation et d'adaptation aux besoins spécifiques de la société.

Un autre inconvénient pourrait être une instrumentalisation de la collaboration avec le secteur associatif au travers d'une légitimation dans l'inaction ou dans des retards dans l'action étatique au travers de l'utilisation des organisations issues de la société civile comme « alibi ».

Il est donc nécessaire de développer des synergies entre les activités déployées par l'Etat et celles produites par le secteur associatif sans pour autant tendre vers une réduction du rôle de prestataire de services de l'Etat, en prétextant la nécessité d'un accroissement de la qualité des services fournis à la population.

La nécessité d'un accroissement de la qualité des services fournis à la population découle d'une meilleure adéquation des politiques à la demande sociale.

Dans une société pluralisée, les remèdes standardisés présentent un risque élevé d'être mal adaptés pour solutionner les problèmes sociaux qu'ils visent.

La recherche de nouvelles formes de participation et d'intégration du secteur associatif à l'élaboration et la mise en œuvre des politiques publiques doit permettre une amélioration de l'adéquation des politiques publiques aux besoins de la population.

Une optimisation de la collaboration adaptée aux différents domaines de politique publique ne doit pas présenter une alternative exclusive aux formes de collaboration actuellement existant entre Etat et secteur associatif mais doit s'y ajouter.

5 Bibliographie

Afchain, Jean, 1997, *Les associations d'action sociale. Outils d'analyse et d'intervention*, Paris, Dunod.

Anderson, Perry, 1974, *Lineages of the Absolutist State*, London, Verso.

Archambault, Edith, 1996, *Le secteur sans but lucratif*, Paris, Economica.

Aubert, Jean-François, 1983, *Exposé des institutions politiques de la Suisse à partir de quelques affaires controversées*, Lausanne, Payot.

Barbetta, Gian Paolo (éd.), 1996, *Senza scopo di lucro*, Bologna, Il Mulino.

Battaglini, Monica, Cattacin, Sandro, Tattini, Véronique, 1999, *Institutionnaliser les organisations de la société civile ? Le monde associatif entre reconnaissance et instrumentalisation*, Genève, CES.

Billis, David, 1989, *A Theory of the Voluntary Sector: Implications for Policy and Practice*, The Center for Voluntary Organizations.

Bütschi, Danielle, Cattacin, Sandro, 1994, *Le modèle suisse du bien-être, Coopération conflictuelle entre Etat et société civile : le cas de l'alcoolisme et du vih/sida*, Lausanne, Réalités sociales.

Cattacin, Sandro, 1996, « Organiser les solidarités. La construction du bien-être par l'interface public-privé en Europe », in Soulet, Marc-Henry (éd.), *Crise et recomposition des solidarités. Vers un nouvel équilibre entre Etat et société civile*, Fribourg, Presses Universitaires, pp. 53-93.

Cattacin, Sandro, Giugni, Marco G., Passy, Florence, 1997, *Etats et mouvements sociaux. La dialectique de la société politique et de la société civile*, Arles, Actes Sud.

Cattacin, Sandro, 1998, « La rete di produzione de benessere. Una critica all'analisi settoriale del sistema di benessere », in Fragnière, Jean-Pierre, Dominighetti, Gianfranco Marazzi, Christian, Broder, Luca (éd.), *Fare politica sociale oggi*, Lausanne, Réalités sociales, pp. 129-155.

Collaud, Marie Chantal, Gerber, Claire-Lise (éd), 1993, *Vie Associative et solidarités sociales*, Lausanne, Réalités sociales.

Colozzi, Ivo, Bassi, Andrea, 1995, *Una solidarietà efficiente*, Roma, Nuova Italia Scientifica.

Donzelot, Jacques, Estebe, Philippe, 1994, *L'Etat animateur*, Paris, Esprit.

Evers, Adalbert, 1990, « Shifts in the Welfare Mix - Introducing a New Approach for the Study of Transformations in Welfare and Social Policy », in Evers, Adalbert, Wintersberger, Helmut (éd.), *Shifts in the Welfare Mix*, Frankfurt M./Boulder, Colorado, Campus/Westview, pp. 7-29.

Evers, Adalbert, 1998, « Sur le projet John Opkins. Un commentaire critique », *Revue M.A.U.S.S. semestrielle*, 11(1), pp. 111-118.

Gottraux, Martial, 1993, « Les fonctions des associations du secteur social et leurs rapports avec les pouvoirs publics », in Collaud, Marie Chantal, Gerber, Claire-Lise (éd.), 1993, *Vie Associative et solidarités sociales*, Lausanne, Réalités sociales, pp. 59-84.

Haering, Albert-Luc, 1998, *Les associations d'action sociale : fonctionnement et regroupements. Une perspective sociologique*, Genève, Les éditions IES.

Jobert, Bruno, 1998, *Les métamorphoses de la régulation politique*, Paris, LGDJ.

Kellerhals, Jean, 1974, *Les associations dans le jeu démocratique*, Lausanne, Payot.

Knapp, Blaise, 1982, *Précis de droit administratif*, Berne, HRL.

Kriesi, Hanspeter, 1994, *Les démocraties occidentales*, Paris, Economica.

Lange, Peter, Regini, Marino, 1987, *Stato e regolazione sociale*, Bologna, Il Mulino.

Laville, Jean-Louis (éd.), 1994, *L'économie solidaire. Une perspective internationale*, Paris, Desclée de Brouwer.

Martin, Claude, 1994, « Entre Etat et famille-providence », in Laville, Jean-Louis (éd.), *L'économie solidaire. Une perspective internationale*, Paris, Desclée de Brouwer.

Millon-Delsol, Chantal, 1993, « Redéfinir le bien commun », in Collaud, Marie Chantal, Gerber, Claire-Lise (éd.), *Vie Associative et solidarités sociales*, Lausanne, Réalités sociales, pp. 167-173.

Millon-Delsol, Chantal, 1992, *L'Etat subsidiaire*, Paris, PUF.

Morand, Charles-Albert (éd.), 1991, *L'Etat propulsif*, Paris, Publisud.

Muller, Pierre, 1990, *Les politiques publiques*, Paris PUF.

Muller, Pierre, Surel, Yves, 1998, *L'analyse des politiques publiques*, Paris, Montchrestien.

Olson, Mancur, 1978, *La logique de l'action collective*, Paris, PUF.

Papadopoulos, Ioannis, 1995, *Complexité sociale et politiques publiques*, Paris, Montchrestien.

Poggi, Gianfranco, 1990, *The State : its nature, development and prospects*, Cambridge, Polity press.

Ranci, Costanzo, 1996, « Le politiche pubbliche », in Barbetta, Gian Paolo, (éd.), *Senza scopo di lucro*, Bologna, Il Mulino.

Rosanvallon, Pierre, 1992, *La crise de l'Etat providence*, Paris, Points.

Salamon, Lester M., Anheier, Helmut K., 1997, *Defining the nonprofit sector. A cross-national analysis*, Manchester, Manchester University Press.

Salamon, Lester, Anheier, Helmut, 1992, « Towards an understanding of International Non profit Sector : the John Hopkins Comparative Nonprofit Sector Project », *Non profit management and Leadership*, vol.2, n.3.

Salamon, Lester, Anheier, Helmut, 1992a, « In search of Nonprofit Sector II : the problem of classification », *Voluntas*, vol. 3, n. 3, pp. 125-153.

Soulet, Marc-Henry (éd.), 1996, *Crise et recomposition des solidarités. Vers un nouvel équilibre entre Etat et société civile*, Fribourg, Presses Universitaires.

Thoenig, Jean-Claude, 1998, « L'usage analytique du concept de régulation », in Commaille, Jacques, Jobert, Bruno, *Les métamorphoses de la régulation politique*, Paris , LGDJ, pp. 47-60.

Vaillancourt, Yves, Laville, Jean-Louis, 1998, « Les rapports entre associations et Etat: un enjeu politique », *Revue du M.A.U.S.S semestrielle* 11(1), pp. 119-135.

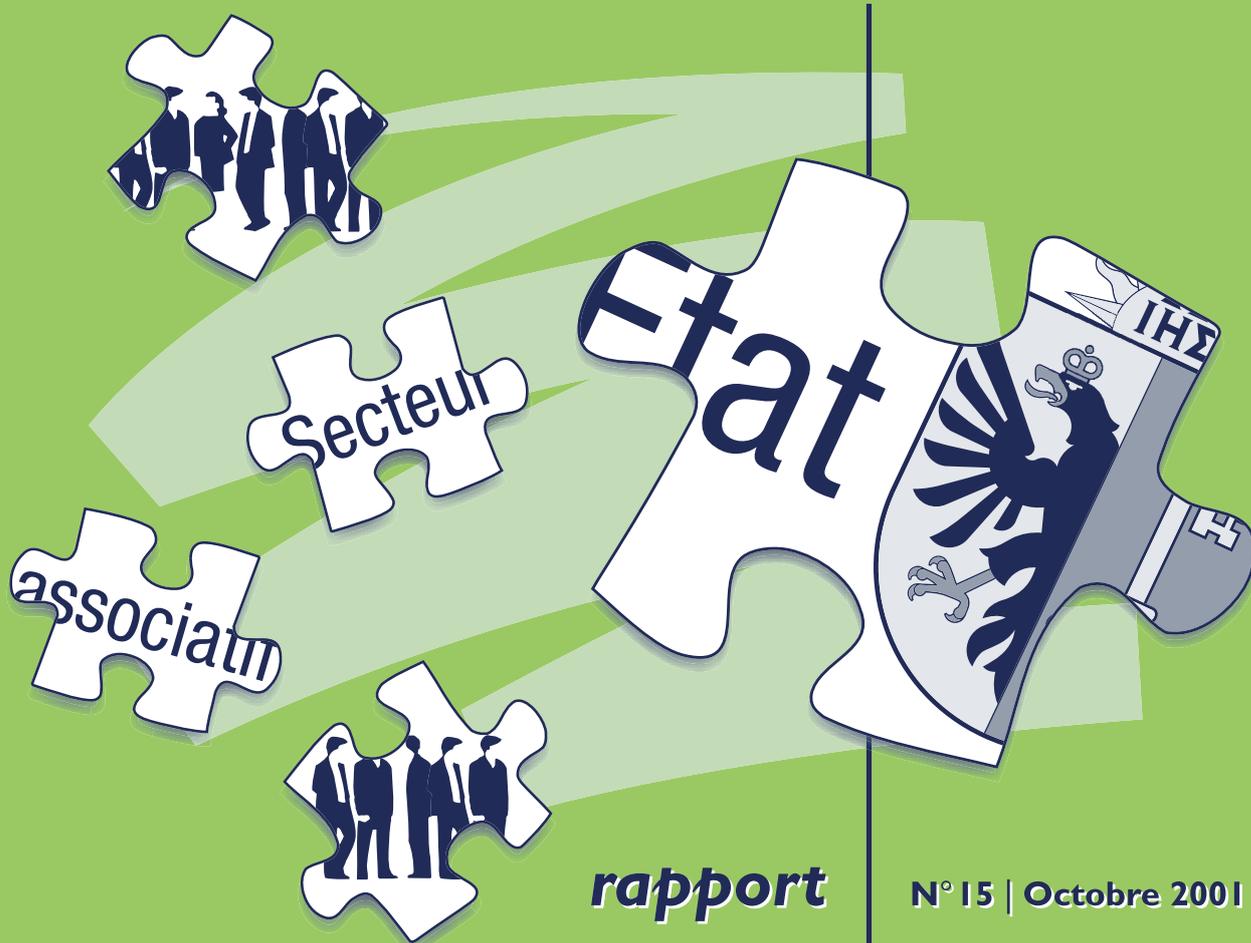
Weber, Max, 1995, *Economie et société*, Paris, Pocket.

Willke, Helmut, 1991, « Trois types de structures juridiques : programmes conditionnels, programmes finalisés et programmes relationnels », in Morand, Charles-Albert (éd.), *L'Etat propulsif*, Paris, Publisud.

Relations Etat / Secteur associatif

Organisation du partenariat

Cahier **2** : Eléments du cas de Genève



rapport

N° 15 | Octobre 2001

Table des matières

| | |
|--|----|
| 1. Introduction | 2 |
| 1.1. Quelques mots sur la démarche | 2 |
| 2. Les associations en relation avec les collectivités publiques à Genève : essai de classification d'un monde en perpétuel mouvement | 3 |
| 2.1. Elaboration de la base de données des associations en contact avec l'Etat | 3 |
| 2.2. Quelques caractéristiques des associations en relation avec les collectivités publiques à Genève | 5 |
| 2.3. Le poids du monde associatif | 7 |
| 3. Les relations entre collectivités publiques et associations à Genève : quelques exemples | 8 |
| 3.1. IFAGE (Institut de Formation des Adultes Genève) | 11 |
| Participation à la prise de décision | 12 |
| 3.2. AGCETA (Association genevoise des centres d'études techniques agricoles) | 14 |
| 3.3. L'association Pro Senectute | 15 |
| 3.4. Fédération genevoise des clubs d'aînés | 17 |
| 3.5. La fondation Pro Juventute | 20 |
| 3.6. Crèche familiale La Pastourelle | 22 |
| 3.7. L'association Réalise | 24 |
| 3.8. L'association de l'Orangerie | 28 |
| 3.9. L'association Arcade sages-femmes | 30 |
| 3.10. Fédération genevoise pour la prévention de l'alcoolisme | 31 |
| 3.11. La Fondation MAMCO (musée d'art moderne et contemporain) | 34 |
| 3.12. L'Association 100% Acrylique | 36 |
| 3.13. L'Association de La Bâtie | 38 |
| 3.14. L'Association genevoise de football | 41 |
| 3.15. La Fédération des centres de loisirs (FCLR) et la Fondation genevoise pour l'animation socioculturelle (FASe) | 43 |
| 4. Associations travaillant au niveau de la participation à la prise de décision politique | 49 |
| 4.1. Le secteur de la politique économique | 50 |
| 4.2. Le secteur de la politique internationale | 51 |
| 4.3. Le secteur de l'urbanisme et de l'aménagement | 52 |
| 4.4. Le secteur des transports | 53 |
| 4.5. Le secteur de l'environnement et de l'énergie | 55 |
| 5. Conclusion | 56 |
| 5.1. Au niveau cantonal une situation qui tendanciellement laisse assez de marge de manœuvre aux associations, mais qui est en voie de structuration | 56 |
| 5.2. Des relations avec la Confédération à tendance sous-traitance étatiste | 57 |
| 5.3. Entre partenariat et sous-traitance | 58 |

1. Introduction

1.1. Quelques mots sur la démarche ¹

La deuxième partie de l'étude des relations entre collectivités publiques et associations à Genève est consacrée à l'application de la grille analytique développée dans le premier cahier à quelques cas concrets sélectionnés parmi les nombreux exemples de relations existantes dans le canton.

Il s'agit d'un échantillon composé de manière à couvrir l'ensemble des domaines d'action des associations. L'option de sélectionner un nombre de cas en guise d'exemple et de ne pas procéder à une enquête exhaustive auprès des associations en relation avec les collectivités publiques s'explique principalement par des raisons liées aux ressources et au temps à disposition pour répondre à ce mandat. De plus, une analyse qualitative de la relation telle que souhaitée par le CES rendait nécessaire une collecte d'informations basée sur des outils de type entretien semi-directif difficilement applicable à grande échelle.

Les cas ont été sélectionnés en fonction de plusieurs critères dont l'importance de la participation du monde associatif à un domaine d'action donné, l'homogénéité du domaine en question qui justifie ou pas la sélection de cas dans des sous-catégories d'un même domaine d'action.

Bien que ces critères aient guidé le choix, il est important de souligner que les cas retenus ne sont pas représentatifs au sens statistique du domaine d'action en question. Autrement dit, il n'est pas possible de généraliser l'analyse de ces cas à l'ensemble des relations dans le domaine d'action duquel ils sont issus. Un nombre de cas plus important aurait dû être pris en compte pour pouvoir prétendre à la représentativité et une connaissance approfondie des caractéristiques des relations dans chaque domaine aurait été nécessaire.

L'analyse des cas retenus ici sert donc essentiellement à montrer l'utilisation de la grille analyse des relations développée dans le cahier n1 de ce rapport.

Pour caractériser les quatre modèles de relations identifiés, cinq variables ont été retenues : contrôle exercé par les collectivités publiques sur l'association, part du financement public, cadre réglementaire régissant les relations entre associations et collectivités publiques, participation à la prise de décision collective, participation à la prise de décision bilatérale, marge de manœuvre dans la fourniture des prestations². Ces variables ont été analysées dans chaque cas afin de permettre de les caractériser par rapport au modèle développé dans le cahier n1 de ce rapport.

Les données qui ont permis de caractériser chaque relation sont issues de l'analyse des entretiens semidirectifs³ effectués auprès des associations et

¹ Pour une description plus détaillée de la démarche utilisée, voir annexe " méthode "

² Pour plus de détails sur la construction et la mesure des indicateurs, voir annexe " méthode "

³ Voir guide d'entretien dans l'annexe " méthode "

des collectivités publiques ainsi que de l'analyse documentaire des publications.

2. Les associations en relation avec les collectivités publiques à Genève : essai de classification d'un monde en perpétuel mouvement

Parmi les tâches que le Conseil d'Etat a attribuées au CES dans le cadre de ce mandat, il y a la mise en place d'une base de données listant l'ensemble des associations en relation avec les collectivités publiques. Aucune base de ce type n'existant à Genève, le CES a donc dû se contenter d'un travail de défrichage qui a consisté en une intégration de sources diverses.

2.1. Elaboration de la base de données des associations en contact avec l'Etat

Pour constituer la liste des associations en relation avec les collectivités publiques, la première étape a été la sélection des collectivités publiques. L'investissement de temps considérable que représente ce type d'entreprise a incité le CES à sélectionner une partie seulement des collectivités publiques du canton. Ensuite en partant de la définition de relation donnée dans le premier cahier de ce rapport⁴, les associations ont été identifiées et classées.

Ont été retenus pour l'étude : le Canton, la Ville de Genève, les communes dont le nombre d'habitants est supérieur ou égal à 10'000 (ce qui correspond à la définition de la ville) soit : Bernex, Carouge, Lancy, Meyrin, Onex, Vernier, Versoix.

Dans le premier cahier de ce rapport, nous définissions la relation comme étant " un ensemble d'échanges (formels ou informels) s'inscrivant dans la durée et impliquant des acteurs de statuts différents (public, privé) dans le but de réaliser une action. " ⁵ Ces échanges sont ensuite classés par nature en *échanges de nature économique* qui vise la production de biens et services destinés à la collectivité et *de nature politique* qui ambitionnent l'influence sur la prise de décision. Ainsi les associations en relation avec les collectivités publiques sont pour nous des associations qui entretiennent avec les collectivités publiques des échanges de nature économique, c'est-à-dire qui produisent des biens et des services pour la collectivité avec des ressources en provenance des collectivités publiques (subventions ou mise à disposition de locaux et autres aides indirectes) et/ou des échanges de nature politique, soit échanges du soutien à une prise de décision de la collectivité publique contre la possibilité d'influencer cette décision au nom d'une cause ou d'une partie de la population.

⁴ Cahier n1 p. 20

⁵ Cahier n1 p. 20

Ont donc été retenues les associations qui reçoivent des subventions et/ou qui sont représentées dans des commissions ou consultées régulièrement par les administrations. La base de données contient des fondations et des associations.

Les sources de la base de données qui a pu ainsi être constituée sont :

- Administration cantonale :
 - Département de l'aménagement, de l'équipement et du logement (DAEL)
 - Département de justice, police et transports (DJPT)
 - Département d'action sociale et santé (DASS)
 - Département de l'instruction publique (DIP) : Service des affaires culturelles, Service des loisirs et de la jeunesse
 - Département de l'économie, de l'emploi et des affaires extérieures (DEEE) : Office cantonal de l'inspection et des relations du travail (OCIRT), Registre du commerce (RC)
 - Département des Finances (DF) : Service de surveillance des fondations
- Ville de Genève :
 - Département des affaires culturelles
 - Département de l'aménagement, des constructions et de la voirie
 - Département des sports et de la sécurité
 - Département des affaires sociales, des écoles et de l'environnement
- Municipalités⁶ :
 - Bernex
 - Carouge
 - Lancy
 - Meyrin
 - Onex
 - Vernier

Les données ont été fournies soit en format informatique soit en impression papier et ont été assemblées par le secrétariat du conseil sur un seul fichier informatique. Il a été ensuite nécessaire de procéder à des épurations successives de la base de données.

Ont été exclues de la base de données :

- Les organisations ayant des statuts de SA ou SARL qui ne correspondent pas à la définition d'association adoptée dans ce travail⁷.
- Les associations qui apparaissent plusieurs fois⁸.

⁶ Les données de Versoix n'ont pu être obtenues.

⁷ Pour plus de détails sur la définition d'association voir § 2.1 du cahier 1 de ce rapport.

- Les associations étant des secteurs d'activité d'une association principale⁹

A chaque association sont rattachées les informations concernant l'adresse postale et le domaine d'activité. A la différence des adresses qui ont été fournies par les collectivités publiques, le domaine d'activité a été attribué par le CES lors de l'assemblage des sources. Afin de limiter au maximum les risques de mauvaise classification, la base de données a été vérifiée à plusieurs reprises par les membres du secrétariat du CES et par les membres de la commission chargée du mandat.

La classification utilisée se réfère à l'interprétation française de la classification internationale des organisations à but non lucratif présentée dans le premier cahier de ce rapport¹⁰. Pour ce travail les domaines d'activité ont été codés de la manière suivante :

1. Culture, beaux-arts
2. Sports
3. Loisirs et tourisme social
4. Santé
5. Services sociaux
6. Environnement
7. Développement local, logement, aide à l'emploi
8. Enseignement
9. Défense de droits
10. Intermédiaires philanthropiques et promotion du bénévolat
11. Activités internationales
12. Cultes
13. Associations professionnelles et syndicats
14. Non dénommé ailleurs et domaine inconnu

La base de données ainsi obtenue, contenant les noms des associations, leur adresse et leur domaine d'activité, n'est pas publiée dans le cadre de ce rapport par souci d'économie de papier. Elle peut être obtenue auprès du secrétariat du CES sous forme informatique (fichier Excel 97) ou en format papier.

2.2. Quelques caractéristiques des associations en relation avec les collectivités publiques à Genève.

Les résultats de la distribution des associations par domaines d'activités montrent une nette majorité d'associations qui travaillent dans le domaine social (20,89%).

Viennent ensuite trois domaines d'activités pour lesquels le nombre d'associations est équivalent, la culture et les beaux-arts (13,29%), sports

⁸ Les associations sont souvent en relation avec plusieurs collectivités publiques à la fois, en conséquence elles apparaissent plusieurs fois dans la base de données.

⁹ Par exemple ont été supprimés de la base de données les foyers L'Oasis et Le Caré qui font partie de Caritas Genève pour ne laisser que l'association principale : Caritas.

¹⁰ Cahier n1 p. 16-17

(13,94), loisirs et tourisme social (13,98). Ensemble ces trois sous-secteurs représentent plus de 41% de l'ensemble du milieu associatif en relation avec les collectivités publiques. Ces domaines d'activités sont caractérisés par la présence d'associations de petite taille avec une forte participation de bénévoles. Il s'agit en général d'associations qui ont surtout des échanges de nature économique avec les collectivités publiques.

Les associations professionnelles et syndicats représentent 10,25% du nombre d'associations répertoriées ; ces associations sont surtout présentes au niveau politique et elles sont généralement des organisations assez importantes en terme de membres. Ces associations ont essentiellement des échanges de nature politique avec les collectivités publiques.

Le troisième groupe d'associations en importance comprend le domaine de la santé (5,13%), développement local, logement et aide à l'emploi (4,54%), défense des droits (3,99%).

Les autres domaines d'activité, à savoir l'enseignement et la recherche, les intermédiaires philanthropiques et la promotion du bénévolat, les activités internationales et les cultes, représentent ensemble 7,6% des associations répertoriées dans notre base.

Reste un pourcentage d'associations non dénommées ailleurs ou dont le domaine d'activité est inconnu (5,4%).

| Domaine d'activité | Nombre d'associations | Pourcentage |
|---|-----------------------|--------------|
| 1. Culture, beaux-arts | 246 | 13.29 % |
| 2. Sports | 258 | 13.94 % |
| 3. Loisirs et tourisme social | 259 | 13.98 % |
| 4. Santé | 95 | 5.13 % |
| 5. Services sociaux | 387 | 20.89 % |
| 6. Environnement | 18 | 0.98 % |
| 7. Développement local, logement, aide à l'emploi | 84 | 4.54 % |
| 8. Enseignement | 56 | 3.02 % |
| 9. Défense de droits | 74 | 3.99 % |
| 10. Intermédiaires philanthropiques et promotion du bénévolat | 29 | 1.56 % |
| 11. Activités internationales | 32 | 1.73 % |
| 12. Cultes | 24 | 1.29 % |
| 13. Associations professionnelles et syndicats | 190 | 10.25 % |
| 14. Non dénommé ailleurs et domaine inconnu | 100 | 5.40 % |
| TOTAL | 1852 | 100 % |

2.3. Le poids du monde associatif

La répartition des associations par domaine d'activité correspond dans les grandes lignes à la structure du monde associatif d'autres pays comme par exemple la France. Dans ce pays, le groupe Culture, sport, loisirs représente 47% de l'ensemble des associations, 16,5% appartiennent au secteur des services sociaux, 5,5% pour le développement local et le logement, 2,5% pour les associations de défense de droits. Cependant, la répartition des associations dans le domaine de l'enseignement et de la santé est très différente. En France, la santé représente 2,5% seulement des associations, alors que l'enseignement en compte 22%¹¹. Outre des différences dans le classement, d'autres conceptions des politiques de l'éducation et de la santé peuvent expliquer ces écarts.

Cependant, le monde associatif, ce n'est pas uniquement les associations mais aussi et surtout les personnes qui le composent, et qui donnent du temps et du travail à la société. A ce propos, à l'occasion de l'année internationale du volontariat, l'Office fédérale de la statistique a mené une étude sur le travail bénévole en Suisse en partant des données issues de l'enquête suisse sur la population active (ESPA)¹². Dans cette publication, on

¹¹ A noter que ces données comprennent toutes les associations et pas seulement celles qui sont en relation avec l'Etat comme c'est le cas pour les données genevoises. Source : *Alternative économique* n193, juin 2001, p. 46.

¹² OFS, 2001, *Travail bénévole en Suisse*, Neuchâtel, OFS.

apprend que 1/4 des Suisses fournit du travail bénévole dans le cadre d'associations. Une proportion qui varie en fonction de divers paramètres comme le sexe, l'âge, la nationalité, la formation, la situation professionnelle. Par exemple, les hommes (29%) participent plus que les femmes (20%) à des activités bénévoles; les Suisses participent (28%) plus que les étrangers (10%). A noter que selon l'étude de l'OFS le temps consacré au travail bénévole en Suisse est considérable. " Les personnes qui s'engagent dans des activités honorifiques et associatives le font près d'une demi-journée par semaine en moyenne (14 heures par mois). Celles qui effectuent des travaux non rémunérés informels le font pendant près de 18 heures par mois. Le volume total de travail est estimé à 44 millions d'heures par mois, ce qui représente 248 000 postes à plein temps. La valeur monétaire de travail bénévole a été estimée en 1997 : s'il avait fallu payer toutes les heures fournies, il en aurait coûté cette année-là 19,4 milliards de francs. "¹³

En partant de ces données, on peut donner un ordre de grandeur de l'importance du travail bénévole à Genève. Si on prend la même proportion que la moyenne suisse, on obtient un nombre de participants à l'activité bénévole organisée qui tourne autour des 100 000.

3. Les relations entre collectivités publiques et associations à Genève : quelques exemples

Les relations entre associations et collectivités publiques connaissent actuellement une évolution générale vers une plus grande codification.

Dans ce cadre, un des éléments émergents et controversés est une tendance à la mise en place des contrats de prestations.

Ce nouveau mode de fonctionnement revêt plusieurs facettes et implique différents enjeux pour la fourniture de prestations produites par le secteur associatif.

L'objectif ici est de dégager les facteurs incitatifs qui poussent les collectivités publiques à mettre en place ce mode de fonctionnement, autrement dit les avantages et les inconvénients que ce type de relation implique.

Cette tendance à la mise en place des contrats de prestations est justifiée par les collectivités publiques au travers d'une volonté de transparence, d'un rapprochement de l'administration des usagers et d'un accroissement de l'efficacité et de l'efficacités, ainsi que d'une meilleure définition des objectifs et du type de prestations désiré.

Cela donne lieu à des relations contractuelles qui ont des noms différents, contrats de prestations, contrats de confiance, conventions de subventionnement.

¹³ OFS, 2001, *Travail bénévole en Suisse*, Neuchâtel, OFS, p.11

Quelle que soit la dénomination utilisée, l'objectif poursuivi reste semblable : procéder à une mise à plat des attentes des collectivités publiques pour la production de prestations et à une codification des modes de production. Cette mise à plat des attentes se fait sous une forme contractuelle qui lie explicitement l'association et les collectivités publiques.

Ces modes de fonctionnement s'inscrivent dans un courant de pensées connu et déjà très documenté, le "New public management" (nouvelle gestion publique).

Il s'agit d'une forme administrative qui privilégie l'efficacité et l'efficacité économique et qui marque une stratégie affichée d'utilisation dans les administrations publiques de techniques de gestion issues du secteur privé. Les partisans du NPM proposent toute une série d'outils et de concepts destinés à considérer les administrés comme des clients, de procéder à des économies en rationalisant et en accroissant la productivité des services fournis par l'Etat.

Les tenants du NPM émettent des critiques quant à l'efficacité, l'efficacité et la satisfaction des consommateurs lors de la production de prestations par l'Etat.

Le contrat de prestations représente un mode de délégation de la production à la collectivité de biens et services qui engage l'association à atteindre un certain nombre d'objectifs qualitatifs et quantitatifs, en échange de quoi l'Etat lui garantit un financement pour une durée limitée avec une éventuelle reconduction du contrat si l'évaluation des résultats s'avère satisfaisante.

Les avantages liés à ce mode de production sont :

- Une délégation de production des services à la collectivité sans que l'Etat perde le contrôle de la prestation comme cela est le cas dans une privatisation.
- Une certaine décentralisation de la gestion des affaires publiques.

De plus, ces contrats de prestations peuvent permettre, selon certains auteurs (Frédéric Varone, 1997, p.129), de fixer des objectifs politiques clairs, d'accroître la transparence sur les effets des interventions étatiques et d'introduire un élément de concurrence à travers le processus d'appel d'offres qui précède l'attribution du contrat de prestations. Cet élément de concurrence est considéré comme positif, car la compétition générée entre acteurs est censée accroître la qualité et diminuer les prix.

Cependant, un certain nombre de critiques sont adressées à ce mode de fonctionnement, en premier lieu le concept de concurrence, car même si l'on en admet l'aspect positif, il faut reconnaître que celle-ci ne joue pas toujours son rôle. S'il existe des domaines où de nombreuses associations travaillent, dans d'autres, le nombre peu élevé d'acteurs met à mal ce concept. Ensuite, les indicateurs de performances et les critères d'évaluation des prestations produites peuvent s'avérer problématiques. En effet, si ces derniers doivent prendre en compte les effets réels des prestations offertes, il est alors difficile de les réduire de sorte qu'ils soient appréhendés à l'aide de mesures quantitatives.

Par exemple, dans le domaine de la culture, l'appréciation des prestations proposées par le secteur associatif peut difficilement se limiter à des critères tels que le nombre d'entrées réalisées par spectacle ou d'autres critères quantitatifs du même type.

Une autre difficulté concerne la définition des objectifs. Cette définition implique que les collectivités publiques aboutissent à un consensus clair des objectifs à atteindre et des moyens à mettre en œuvre. Cela ne correspond pas toujours à la réalité où les consensus sur les objectifs sont coûteux et difficiles à atteindre. De même, les négociations avec le secteur associatif peuvent s'avérer longues et difficiles, car les objectifs poursuivis ne sont pas forcément les mêmes.

Les procédures de contrôle représentent une autre source de difficultés potentielles, car elles peuvent être lourdes, coûteuses et contraignantes pour les collectivités publiques comme pour les associations.

Enfin, ces contrats de prestations posent un problème de priorités au secteur associatif. Les associations travaillent souvent sur des projets ciblés et des populations spécifiques. Le passage au contrat de prestations figerait d'une certaine manière les attentes des collectivités publiques pour la résolution d'un problème donné. De même, la marge de manœuvre des associations pour modifier leurs prestations en fonction de l'apparition de nouveaux besoins ou la résolution de certains autres serait limitée.

Les associations qui se sont exprimées sur le sujet durant notre étude n'ont cependant pas toutes eu des réactions d'opposition face aux propositions de mise en place de contrats de prestations. Certaines se sont déclarées satisfaites ou du moins confiantes. En effet, ces contrats de prestations peuvent également amener les collectivités publiques à éclaircir un certain nombre d'attentes vis-à-vis du secteur associatif. Ces éclaircissements sont perçus comme des éléments positifs, car ils permettent aux associations d'anticiper les attentes de leurs interlocuteurs ainsi que de clarifier les responsabilités réciproques.

Les entretiens menés auprès de l'administration cantonale nous ont montré une volonté de clarification des critères de subventionnement ainsi que des procédures de renouvellement des subventions.

La mise en place de contrats de prestations représente une certaine limitation de la marge de manœuvre des associations qui ne disposent généralement plus de la liberté de modifier les prestations produites si le besoin s'en fait sentir.

Cependant, ce mode de fonctionnement offre l'avantage d'accroître la stabilité temporelle des subventions versées aux associations.

Les changements induits par le passage au contrat de prestations constituent pour notre étude des facteurs externes dont il faut tenir compte. En effet, certaines associations se trouvent actuellement dans une période transitoire, sur un mode de fonctionnement encore en rodage ; c'est pourquoi il était important d'étudier les changements induits sur la relation Etat/secteur associatif et de dégager les éventuels écueils que les prochaines associations pourraient rencontrer dans le cas d'un passage au contrat de prestations.

Période transitoire également pour les associations qui travaillent dans le domaine de la petite enfance et les crèches qui sont actuellement en cours de municipalisation.

Ce changement, qui nous semble généralement plutôt bien perçu par les crèches, n'entraîne pas de modifications dans le fonctionnement, mais une forme de précarité et d'incertitude pour l'avenir, plus particulièrement pour les crèches familiales dont l'avenir dépend des négociations actuellement en cours sur les statuts des assistantes familiales.

Quelques exemples de relations aux collectivités publiques genevoises:

Des associations et fondations ont été choisies pour illustrer les différents types de relations existantes à Genève. Le choix a été guidé par le souci de couvrir tout le champ des modèles possibles de relations entre secteur associatif et collectivités publiques.

Certains cas pour lesquels des informations ont été collectées ne sont pas relatés dans ce rapport. Certaines organisations ne nous ont pas donné leur approbation sur les synthèses d'entretiens qui leur ont été présentées. Ces organisations n'ont pas souhaité voire paraître des informations concernant leur mode de fonctionnement ainsi que les relations qu'elles entretiennent avec les collectivités publiques genevoises.

Nous rendons attentif le lecteur au fait que les informations contenues dans la description des cas ci-dessous sont en grande partie le fruit des informations données par les associations elles-mêmes durant les entretiens que nous avons menés ou contenues dans les documents publiés par ces associations.

Les textes que nous présentons ont été approuvés par les associations et fondations avec lesquelles nous avons eu des entretiens.

3.1. IFAGE (Institut de Formation des Adultes Genève)

Cette fondation qui existe sous sa forme actuelle depuis 1998 travaille dans le domaine de la formation continue. Les formations proposées se subdivisent en cinq grandes catégories : l'informatique et la bureautique, les langues, le commerce et le management, les techniques industrielles, les arts appliqués.

Modalités de financement et marge de manœuvre

La fondation de droit privé IFAGE présente un mode de financement stable dans le temps, mais variable en ce qui concerne les montants de subventions octroyés.

Le mode de financement lié aux inscriptions individuelles ou collectives reste stable tant que l'offre de formation de l'IFAGE correspond à la demande.

L'organisation se trouve être en relation avec l'OOF, le DIP et avec l'OCE dans le cadre de cours dispensés pour la réinsertion des chômeurs.

En règle générale, l'OCE choisit les cours utiles professionnellement aux assurés parmi les cours proposés par l'IFAGE ; celle-ci n'a pas de contacts directs avec le DIP ; tout ce qui touche aux subventions est traité par l'OOF.

Les écolages payés par l'OCE représentent environ 10% des produits totaux de l'IFAGE, car l'OCE distribue largement les cours entre les différentes institutions agréées.

Les fluctuations dans les subventions reçues s'expliquent dans la mesure où elles sont généralement le résultat d'une variation entre l'offre et la demande de formation et non pas de variations résultant de réductions de subventions dues à des restrictions budgétaires de l'Etat.

Les subventions versées annuellement sont votées par le Grand Conseil et représentent 15% des subventions, 5% proviennent des subventions fédérales et 5% du FFPP. Les subventions couvrent approximativement 25% des charges de l'établissement.

L'organisation jouit d'une grande liberté dans le choix des formations qui sont offertes au public ; cette liberté contraste avec la rigueur du cadre réglementaire dans lequel s'inscrivent les activités. Le cadre réglementaire concerne les conditions à remplir pour justifier les subventions, autrement, l'organisation n'est soumise à aucun autre règlement.

Les critères d'octroi des subventions sont très précisément détaillés et tous les postes liés au subventionnement sont minutieusement décrits.

Cependant, la rigueur du cadre réglementaire ne pose pas de problèmes particuliers à l'organisation ; en effet, la précision du cadre réglementaire génère une certaine clarté en ce qui concerne les attentes auxquelles cette dernière doit répondre. Ce cadre réglementaire correspondant à une volonté de clarification des conditions de subventionnement. Des négociations pour la signature d'un contrat de prestations sont actuellement en cours.

Une certification EDUQUA qui devrait aboutir d'ici fin 2003 est directement liée à l'octroi des subventions.

Participation à la prise de décision

La fondation IFAGE présente une intégration à la prise de décision qui semble satisfaisante.

Dans le cas où l'organisation n'est pas directement consultée ou dans le cas où cette consultation ne s'effectue pas suffisamment en amont, la direction s'arrange pour pouvoir faire connaître ses positions et pour être intégrée dans les négociations en cours.

Le processus de consultation n'est toutefois pas systématique, la consultation a lieu surtout quand des problèmes ponctuels surgissent. Le programme des cours n'est pas soumis pour approbation aux collectivités publiques.

Les seules difficultés liées aux subventions, éventuellement aux chèques formation, sont abordées avec l'OOFP.

Les relations sont décrites comme bonnes et empreintes d'une confiance réciproque.

L'organisation n'est pas représentée dans des commissions officielles à l'Etat ; cependant, ses représentants sont entendus par les collectivités publiques. L'Etat est libre de choisir parmi 70 institutions reconnues par l'OOFP pour donner des cours à Genève. L'organisation se trouve dans un environnement concurrentiel qui génère une très forte émulation pour l'IFAGE.

La fondation de droit privé IFAGE est quadripartite ; le conseil de fondation est constitué des représentants de l'Etat, de l'UAPG, du CGAS et de trois membres neutres.

Caractéristiques des collectivités publiques avec lesquelles la fondation est en relation

La fondation IFAGE se trouve en relation avec différents services de l'administration cantonale.

Elle est intégrée dans les décisions qui la concernent et semble pouvoir bénéficier d'une certaine marge de liberté dans le choix des prestations offertes. La fondation se trouve en relation avec l'OOFP pour la mise en place d'un mandat de prestations et pour le projet EDUCA.

La relation de l'IFAGE avec les collectivités publiques est décrite comme une relation de prestataires qui vendent des formations à un client, ici l'Etat.

Relations avec le DIP également ; ce département ne semble pas procéder à des consultations, les relations avec ce département sont néanmoins décrites comme bonnes, basées sur le dialogue et empreintes d'une confiance réciproque. L'IFAGE soumet des propositions et des idées et les concrétise ensuite avec les partenaires à l'Etat.

Les départements avec lesquels l'IFAGE est en relation semblent avoir des exigences assez élevées en terme de critères d'octroi de subventions, mais l'IFAGE n'éprouve pas de difficultés particulières pour remplir ces exigences.

Positionnement de l'organisation dans notre grille d'analyse

La relation que l'IFAGE entretient avec les collectivités publiques nous semble s'apparenter à une relation de sous-traitance autonome avec, toutefois, certains éléments d'une relation de sous-traitance étatiste.

Il nous semble en effet que dans le cadre des activités subventionnées par les collectivités publiques, la marge de manœuvre de la fondation est réduite ; cependant, les subventions ne représentant que 25% des charges de fonctionnement de la fondation, la marge de manœuvre, en particulier pour ce qui est du choix des prestations offertes, s'en trouve accrue.

La fondation de droit privé IFAGE ne semble pas être consultée sur des points touchant à l'éducation en général et la politique de formation. Cet élément ainsi que des sources de financement diversifiées procurant une certaine autonomie nous apparaissent caractéristiques d'une relation de sous-traitance autonome.

Positionnement par rapport à nos indicateurs

Contrôle : fort pour la partie subventionnée
Part de financement public : faible
Cadre réglementaire : Strict
Participation à la prise de décision collective : faible
Participation à la prise de décision bilatérale : moyenne
Marge de manœuvre dans la fourniture des prestations : faible dans la partie subventionnée

3.2. AGCETA (Association genevoise des centres d'études techniques agricoles)

Cette organisation qui s'occupe de diffusion de vulgarisation de la recherche dans le domaine des techniques agricoles est constituée sur une base légale qui date de 1959 ; c'est une obligation légale de vulgarisation des techniques agricoles par les cantons. Les cantons ont la possibilité de mandater des tiers pour effectuer ce travail. A Genève ce mandat est confié à l'AGCETA.

Modalités de financement et marge de manœuvre

Cette association qui regroupe 80% des agriculteurs et viticulteurs genevois travaille dans le domaine de la formation des adultes, des expertises et du conseil technique ; l'organisation travaille sous mandat du canton. Cette organisation n'a qu'un cahier des charges général, celui d'assurer des tâches de vulgarisation agricole, elle jouit d'une certaine indépendance, les relations avec les collectivités publiques sont principalement informelles.

Le cadre législatif offre une grande autonomie et le canton n'a pas de contrôle sur les prestations offertes.

Les subventions cantonales représentent 1/3 du budget, l'organisation reçoit des subventions fédérales liées depuis 2001 à un contrat de prestations. Le contrôle effectué dans le cadre du contrat de prestations est strict et cela occasionne un surplus de travail pour l'association.

L'organisation a actuellement un " mandat nature " avec l'Etat. Ce mandat donne lieu à des contrôles serrés ; un groupe de pilotage regroupant plusieurs services de l'Etat suit ce projet.

Participation à la prise de décision

L'organisation entretient de bonnes relations avec les collectivités publiques ; elle n'a pas une activité de lobbying politique. Ce travail est effectué par la Chambre genevoise d'agriculture.

L'organisation est souvent appelée comme expert pour des questions relatives à l'agriculture ; les relations avec les collectivités publiques sont le plus souvent informelles et les oppositions de l'association en cas de décision défavorable passent par la Chambre genevoise d'agriculture.

L'organisation est consultée avec la Chambre genevoise d'agriculture pour des projets de loi dans le domaine agricole ; la consultation n'est pas systématique, mais plutôt ponctuelle sur des projets précis.

Caractéristiques des collectivités publiques avec lesquelles l'association est en relation

L'Association genevoise des centres d'études des techniques agricoles est en relation avec le service de l'agriculture de l'administration cantonale ; les relations sont décrites comme bonnes ; l'association est également en contact avec l'administration fédérale, les contrôles effectués sont serrés, les prestations fournies sont définies précisément et la marge de manœuvre pour l'association est faible.

Les relations avec l'administration fédérale génèrent un surplus de travail pour l'association ; celle-ci se dit plutôt insatisfaite du mandat de prestations actuellement en cours avec l'administration fédérale.

Les relations avec l'administration cantonale sont plutôt bonnes, avec cependant un désir exprimé par l'association pour la mise en place d'un cadre de travail plus clair et plus explicite avec les collectivités publiques cantonales.

Positionnement de l'organisation dans notre grille d'analyse

Les relations entretenues par l'association avec l'administration fédérale se rapprochent d'une relation de sous-traitance étatiste, la marge de manœuvre de l'association est faible et la logique qui régit la relation est une logique hiérarchique ; le financement est lié à la prestation.

Les relations entretenues avec l'administration cantonale s'apparentent selon nous à des relations de sous-traitance autonome. L'association ne semble pas être beaucoup intégrée dans le processus de prise de décision ; cependant le contrôle est moins strict que dans les relations avec l'administration fédérale.

Positionnement de l'organisation dans les relations à l'administration cantonale

Contrôle : faible

Part du financement public : forte

Cadre réglementaire : contraignant

Participation à la prise de décision collective : moyenne

Participation à la prise de décision bilatérale : faible

Marge de manœuvre dans la fourniture des prestations : faible

Positionnement de l'organisation dans les relations à l'administration fédérale

Contrôle : strict

Part du financement public : forte

Cadre réglementaire : contraignant

Participation à la prise de décision collective : faible

Participation à la prise de décision bilatérale : faible

Marge de manœuvre dans la fourniture des prestations : faible

3.3. L'association Pro Senectute

Cette organisation spécialisée dans la gérontologie poursuit des objectifs de soutien, d'accueil et d'information aux personnes âgées et à leur familles.

L'organisation offre toute une série de services gratuits concernant :

- L'organisation de la vie quotidienne.

- Le droit aux prestations sociales.
- Les difficultés financières.
- La préparation à un placement en établissement médico-social.
- Le désendettement.
- La recherche de logement adéquat.
- Les demandes de moyens auxiliaires.
- Du soutien psycho-social.
- Des interventions auprès du réseau familial.

Modalités de financement et marge de manœuvre

L'association bénéficie essentiellement pour son activité de foyer de jour pour personnes âgées d'une subvention de la part de l'Etat ; elle bénéficie également d'une subvention de l'OFAS liée à un contrat de prestations pour la consultation sociale passé avec Pro Senectute Suisse, la subvention est renouvelée tous les 4 ans suite à une évaluation.

La part de financement de la part des collectivités publiques est relativement faible, l'association bénéficie également de fonds privés et de donations.

La situation financière est assez stable ; l'association se déclare totalement libre dans le choix des prestations qui sont offertes aux personnes âgées ; ce sont les nécessités du terrain qui dictent le choix des prestations offertes.

Les contrôles qui sont effectués sont les contrôles standard en la matière, rapport d'activité et budget. Un contrôle sur les prestations est effectué par une fiduciaire mandatée par Pro Senectute Suisse.

L'association n'a pas de contraintes spécifiques qui soient liées au financement. Cependant, pour un réel travail de partenariat public-privé, elle met en évidence la nécessité d'agir et de changer certaines pratiques institutionnelles au travers de la mise en place d'un espace dépolitisé de mise à plat des attentes réciproques entre protagonistes qui travaillent dans le domaine de la gérontologie sur le canton.

Participation à la prise de décision

Les contacts avec les collectivités publiques sont souvent faits sur l'initiative de l'association et la participation à certaines commissions a pu se mettre en place. Elle se déclare insatisfaite du manque de coordination entre les différents partenaires et du partenariat avec les collectivités publiques dans le domaine de la gérontologie.

D'autre part, l'association estime que le degré de clarification des procédures dans les relations avec l'Etat est insuffisant ; la participation à la prise de décision semble conditionnée par la pression politique qui est exercée par la fondation. Cette dernière se dit écoutée par l'Etat sur des problèmes précis, mais cette relation, qui est selon l'association actuellement satisfaisante, pourrait être encore améliorée en ce qui concerne la participation à la prise de décision. En effet, l'association estime être consultée par les collectivités publiques souvent quand un projet est déjà finalisé et pas au début d'une réflexion.

L'association estime que le problème pourrait être résolu au travers de la mise en place d'un cadre de fonctionnement clair basé sur la transparence ainsi que d'un système de consultation régulier et institutionnalisé avec le secteur associatif dans le domaine de la gérontologie.

Caractéristiques des collectivités publiques avec lesquelles l'association est en relation

L'association est en relation avec le Département de l'action sociale et l'OCPA sur le plan cantonal. Le Département de l'action sociale ne procède pas systématiquement à des consultations dans les phases d'avant-projet de loi, il choisit les associations qui seront consultées selon des critères qui varient en fonction de l'ampleur du projet et la compétence pour agir des associations. Il ne semble pas y avoir de règles prédéfinies en ce qui concerne l'ouverture de la consultation auprès du secteur associatif. Pour les associations qui ne travaillent pas dans un cadre réglementaire strict, le contrôle ne présente pas des aspects très contraignants. Il n'y a pas non plus de règles spécifiques pour que les associations deviennent des interlocuteurs du département.

Positionnement de l'organisation dans notre grille d'analyse

La relation que l'association entretient avec les collectivités publiques genevoises s'apparente à une relation de sous-traitance autonome. En effet, l'association possède une certaine autonomie dans le choix des prestations offertes ainsi que dans la manière dont celles-ci sont produites. Elle n'est pas intégrée de manière constante dans le processus de prise de décision et sa participation se fait le plus souvent sur des projets de loi déjà finalisés élaborés par le département ; la consultation est souvent tardive selon la fondation et n'est pas constante dans le temps. Le cadre réglementaire, en dehors du travail effectué dans le cadre du mandat de prestations passé par Pro Senectute Suisse avec l'OFAS, n'est pas spécialement contraignant, selon la fondation.

Positionnement par rapport à nos indicateurs

Contrôle : faible sauf pour le mandat de prestations passé avec l'OFAS
Part de financement public : fort
Cadre réglementaire : faiblement contraignant sauf pour le mandat de prestations passé avec l'OFAS
Participation à la prise de décision collective : faible
Participation à la prise de décision bilatérale : faible
Marge de manœuvre dans la fourniture des prestations : forte sauf pour le mandat de prestations passé avec l'OFAS

3.4. Fédération genevoise des clubs d'aînés

Cette fédération qui a plus de 31 ans d'existence comprend actuellement 38 clubs d'aînés, 12 clubs en ville de Genève et 26 clubs en campagne genevoise. Seul le club de Carouge existe depuis 1968. Les différents clubs sont autonomes dans la gestion de leur finances et dans le choix des activités proposées à leur membres. La fédération compte approximativement 500 membres, les activités proposées par la fédération sont généralement des excursions et des activités sportives.

Les activités proposées par les clubs offrent une grande diversité et varient d'un club à l'autre.

Modalités de financement et marge de manœuvre

La fédération des clubs d'aînés se trouve dans une situation de dépendance financière vis-à-vis des collectivités publiques et ceci malgré un autofinancement par des cotisations et des recettes dégagées par diverses activités.

Les différents clubs d'aînés sont totalement autonomes dans la gestion de leurs budgets comme dans le choix des prestations qui sont offertes.

Les contrôles qui sont effectués sont limités au rapport d'activité et à la comptabilité.

Les subventions qui sont octroyées sont variables et permettent de couvrir les différentes activités qui sont proposées aux niveau des clubs.

Le soutien traditionnel aux clubs d'aînés dans le canton fait que les subventions sont versées régulièrement sans qu'il soit nécessaire de réintroduire des demandes annuelles.

La fédération dispose d'une subvention qui lui est octroyée ainsi que des rentrées d'argent provenant des cotisations des différents clubs. L'Hospice général prend en charge le secrétariat de la fédération.

Cette très grande autonomie dans la gestion des clubs engendre un certain nombre de disparités de financement entre les clubs.

Les clubs d'aînés disposent de locaux qui sont mis à disposition par les collectivités publiques de manière permanente ou pour des manifestations ponctuelles.

Participation à la prise de décision

Dans ce domaine, la fédération a des contacts directs et souvent informels avec le magistrat.

Les contacts sont ressentis comme bons, directs et empreints d'une confiance réciproque.

Tout problème rencontré par la fédération peut être directement discuté avec la direction du département et solutionné de manière satisfaisante pour les deux parties.

Beaucoup de bonnes relations avec les communes genevoises. Cependant, la fédération n'intervient pas directement auprès des communes. Les clubs sont surtout consultés dans le cadre des relations bilatérales, des problèmes de fonctionnement qui peuvent éventuellement être rencontrés ; les relations sont bonnes et la Fédération genevoise des clubs d'aînés se dit pleinement satisfaite de sa participation à la prise de décision.

Caractéristiques des collectivités publiques avec lesquelles la fédération est en relation

La fédération se trouve être en contact principalement avec le Département des affaires sociales de la ville de Genève. Les clubs d'aînés sont en relation avec les différentes communes sur lesquelles ils se trouvent, les contacts sont fréquents et très amicaux.

Le Département des affaires sociales entretient beaucoup de relations avec le secteur associatif, des relations de consultation et de subventionnement.

La consultation se fait surtout sur des projets précis et le choix des associations qui sont consultées dépend du département. Les consultations se déroulent dans un premier temps de manière informelle, mais il existe une série de commissions dans lesquelles les associations sont représentées au niveau du département.

Les consultations menées auprès du secteur associatif visent également un objectif de coordination des activités entre associations afin de réduire le risque de concurrence dans la fourniture de prestations.

Positionnement de l'organisation dans notre grille d'analyse

Les relations qu'entretient la Fédération des clubs d'aînés avec les collectivités publiques s'apparente à une relation de sous-traitance autonome.

La fédération se trouve dans une situation où elle possède une grande marge de manœuvre. Elle dispose d'une totale liberté en ce qui concerne le choix des prestations offertes et les relations de consultation avec l'Etat se font directement avec le magistrat. Les contacts sont réguliers et empreints d'une confiance réciproque.

La situation de la Fédération des clubs d'aînés nous semble proche du type de relations qui ont cours dans le domaine des sports. En effet, il n'existe pas de politique bien définie dans les activités de loisirs destinées aux personnes âgées comme il n'existe pas de politique précise dans le domaine du sport au niveau cantonal ; les relations se déroulent principalement avec les communes et les éventuels problèmes rencontrés par les associations se discutent directement avec le magistrat responsable du service des sports. La Fédération des clubs d'aînés, bien qu'ayant des sources de financement qui ne sont guère diversifiées, jouit néanmoins d'une très grande marge de manœuvre.

Positionnement par rapport à nos indicateurs

Contrôle : faible

Part de financement public : forte

Cadre réglementaire : faiblement contraignant

Participation à la prise de décision collective : faible

Participation à la prise de décision bilatérale : faible

Marge de manœuvre dans la fourniture des prestations : forte

3.5. La fondation Pro Juventute

Cette organisation travaille pour le bien-être et la dignité des enfants, des jeunes et de leurs familles. Cette fondation mène des actions aussi bien sur le plan cantonal que national. Les activités qui sont menées à Genève sont les suivantes :

- Accueil familial
- Soutien familial
- Aide aux familles
- Animation
- Service de location

Modalités de financement et marge de manœuvre

La fondation Pro Juventute et une structure qui existe au niveau suisse, celle-ci est en relation aussi bien avec les communes qu'avec l'administration cantonale.

La marge de manœuvre dans la fourniture des prestations est grande, libre choix en ce qui concerne la fourniture des prestations. La fondation travaille actuellement avec deux contrats de prestations pour l'administration cantonale ; pour l'établissement de ces contrats de prestations, la fondation a été consultée. Le premier contrat de prestations précise les critères de contrôle. La fondation déplore le manque de contacts de la part de l'administration cantonale en ce qui concerne le contrôle des prestations offertes (DIP).

Ce premier contrat de prestations devrait être révisé, selon la fondation, car il représente plus un coup d'essai. Il devrait être remis à jour et amélioré sur plusieurs points ; en particulier l'évolution des besoins n'est actuellement pas prise en compte.

Le second contrat de prestations en vigueur avec le DASS ne pose pas de problèmes particuliers, les choses semblent bien se dérouler.

La fondation reçoit une subvention en ligne budgétaire de l'administration cantonale, une subvention de la Ville de Genève et de divers fonds privés. A cela s'ajoutent des ventes de prestations ; la fondation semble connaître des problèmes de liquidités chroniques.

Participation à la prise de décision

En plus des entités administratives avec lesquelles la fondation est en relation, elle entretient également des relations avec certaines personnalités genevoises.

La fondation est représentée dans une commission au DASS et elle est consultée pour les projets qui touchent la petite enfance. Quand la consultation porte sur des projets précis, elle est limitée dans le temps, si elle porte sur des projets de loi plus généraux, ce qui est plus rare, elle se déroule dans un intervalle de temps plus long.

La fondation initie également un certain nombre de projets qui reçoivent généralement bon accueil de la part des collectivités publiques. La consultation est menée de manière formelle dans les commissions, mais aussi de manière informelle au travers des membres du conseil de fondation.

L'organisation se dit satisfaite de la manière dont elle est intégrée au processus de prise de décision avec le DASS, mais pas avec les autres départements de l'administration cantonale et avec la Ville de Genève. Dans ce domaine, la fondation mène une politique de pression pour se faire entendre ; ce travail de longue haleine nécessite du temps et de la patience ; c'est, selon la fondation, avec un bon réseau dans l'administration, le meilleur moyen de se profiler en tant qu'interlocuteur pour les collectivités publiques.

La fondation se déclare être considérée maintenant comme un partenaire pour les collectivités publiques ; cela n'a été sans peine, mais maintenant la chose semble acquise.

Caractéristiques des collectivités publiques avec lesquelles la fondation est en relation

La fondation se trouve être en relation avec un bon nombre de communes genevoises pour l'accueil familial, elle est également en relation avec la ville qui lui octroie une subvention en ligne budgétaire. La fondation est aussi en relation avec le DIP et le DASS au niveau cantonal, elle est représentée dans la commission famille et la commission pour la petite enfance au DASS.

Le DASS est un interlocuteur de la fondation ; cette dernière travaille dans le cadre d'un contrat de prestations avec ce département, est intégrée dans le processus de prise de décision dans le domaine de la petite enfance et dans le cas d'une décision du département (DASS) qui n'apparaît pas pertinente à la fondation, celle-ci a la possibilité de manifester son opposition, ses arguments sont entendus et les dossiers en question peuvent subir des modifications.

Avec le DIP, la consultation est moins présente ; cependant, la marge de manœuvre de la fondation reste assez large, même dans le cadre des deux mandats de prestations qui sont en cours avec le DIP ; ces mandats de prestations ont d'ailleurs été mis en place conjointement avec la fondation.

Les contrôles liés aux prestations sont inscrits dans les mandats, ceux-ci n'apparaissent pas excessifs aux yeux de la fondation ; la fondation déplore même une certaine forme de manque de suivi avec le DIP.

Positionnement de l'organisation dans notre grille d'analyse

La relation que la fondation entretient avec les collectivités publiques s'approche d'une relation de partenariat. Les éléments qui nous amènent à positionner cette organisation dans une relation de partenariat sont les suivants : tout d'abord, la fondation se déclare satisfaite de sa marge de manœuvre dans la fourniture de prestations et ceci même dans le cadre des contrats de prestations passés avec l'administration cantonale pour l'établissement duquel elle a été consultée. Ensuite, elle semble être reconnue comme un partenaire par l'Etat, elle se trouve consultée sur des projets précis concernant la petite enfance, mais aussi sur des projets de loi plus généraux ; elle déclare avoir une bonne collaboration de manière générale avec l'administration cantonale.

Il convient cependant de nuancer quelque peu cette relation de partenariat avec le DIP, car la participation à la prise de décision n'est pas toujours maximale.

La fondation a quelquefois l'impression d'être un simple exécutant ; elle pense qu'elle pourrait être mieux entendue par ce département et cela sans que cela nuise à l'intérêt général dont le département est garant.

Positionnement par rapport à nos indicateurs

Contrôle : moyen

Part de financement public : moyenne

Cadre réglementaire : contraignant

Participation à la prise de décision collective : forte

Participation à la prise de décision bilatérale : forte

Marge de manœuvre dans la fourniture des prestations : forte

3.6. Crèche familiale La Pastourelle

Cette association fondée il y a plus de dix ans pour la crèche " La Pastourelle ", suivie trois ans plus tard par la crèche " La Flottille ", propose un mode de garde différent par rapport aux crèches traditionnelles.

La prise en charge des enfants se fait principalement par des assistantes maternelles dans leur propre famille et par un accueil hebdomadaire dans les locaux des deux crèches dans lesquelles sont dispensées des activités éducatives plus spécialisées.

Les deux crèches prennent en charge approximativement 140 enfants, ce qui correspond à un tiers des demandes de prises en charge qui sont adressées à l'association.

Modalités de financement et marge de manœuvre

L'association est en relation avec l'administration de la Ville de Genève et l'administration cantonale.

Une grande marge de manœuvre est laissée à l'association pour tout ce qui concerne les projets éducatifs ; les seuls contrôles effectués sont les contrôles classiques de rapport d'activité et de rapport comptable.

Les collectivités publiques ne sont intervenues dans la gestion de l'association que pour des questions qui touchaient les litiges avec le personnel qui travaillait dans l'association.

L'Etat bénéficie d'un droit de regard théorique sur la gestion et les choix qui sont effectués dans le domaine éducatif, mais il n'a jusqu'à présent encore jamais utilisé ce droit. L'association est subventionnée à 70%, le reste des rentrées d'argent se fait grâce à la vente de prestations. La subvention est versée annuellement, la demande doit être réitérée chaque année, la crèche bénéficiera bientôt de subventions indirectes au travers de mise à disposition de locaux.

Il n'y a actuellement pas de contrat de prestations qui est prévu avec l'association, pas non plus de contrôle sur les prestations fournies.

La municipalisation des crèches qui est actuellement en cours va vraisemblablement changer les relations avec la Ville de Genève. Cette municipalisation est bien perçue par l'association car elle offre la possibilité d'améliorer l'efficacité dans le fonctionnement des crèches au travers de la mise en place de protocoles de fonctionnement clairs et réalistes et une clarification des attentes de la part des collectivités publiques. D'autre part, cette municipalisation permettrait d'améliorer la gestion des crèches par une meilleure formation des bénévoles qui sont en charge de la gestion.

Participation à la prise décision

L'association a été consultée par la ville dans le cadre de la municipalisation des crèches ; cette consultation fut une source de frustrations, car elle ne donna lieu à aucune suite ; cette consultation fut perçue par l'association comme une consultation alibi.

Pour le reste, l'association n'a pas été consultée, ni sur des problèmes ponctuels liés à la petite enfance ni sur des problèmes de politique plus générale ou sur le statut du personnel qui travaille dans les crèches.

L'association n'exerce pas de pressions politiques pour défendre ses intérêts, les relations avec les collectivités publiques se limitent pour l'essentiel aux relations avec la Délégation pour la petite enfance pour des questions relatives au budget de fonctionnement ; les problèmes éventuels sont discutés au coup par coup avec la délégation.

Le comité de l'association ne comprend pas de personnalités ayant un réseau de connaissances dans l'administration ou au niveau politique. L'association souffre actuellement d'un déficit de partenariat avec les collectivités publiques, la consultation des crèches par les autorités est décrite comme anarchique et inconstante.

La seule commission avec laquelle l'association est en contact est la commission qui travaille sur l'intégration des assistantes familiales à la convention collective de travail du personnel de la fonction publique.

Caractéristiques des collectivités publiques avec lesquelles l'association est en relation

L'association se trouve principalement en relation avec deux services des collectivités publiques, la Délégation de la petite enfance et l'Office de la protection de la jeunesse.

Le Département des affaires sociales est actuellement en cours de municipalisation des crèches du canton ; cette municipalisation a donné lieu à une série de consultations des crèches genevoises. Cette consultation a été une source de frustrations pour l'association, celle-ci n'est pas très satisfaite du feed back donné par le département.

Cette municipalisation semble être le résultat d'une volonté politique forte avec des enjeux qui dépassent les intérêts sectoriels des associations qui travaillent dans le domaine.

Les relations dans le domaine de la petite enfance nous semblent surtout être des relations de subventionnement, les consultations se font surtout sur des projets précis et semblent être limitées dans le temps.

Positionnement de l'organisation dans notre grille d'analyse

Le cas de l'association La Pastourelle et La Flottille nous apparaît comme une relation de sous-traitance autonome. La crèche garde une grande marge de manœuvre, en particulier pour les projets éducatifs, les contrôles sont des contrôles classiques non contraignants (rapport d'activité et contrôle comptable).

L'Etat n'intervient pas dans la gestion interne de l'association, l'association entre la plupart du temps en relation avec l'Etat pour des questions de gestion du budget.

L'association n'est pas intégrée au processus de prise de décision.

Positionnement par rapport à nos indicateurs

Contrôle : faible

Part de financement public : forte

Cadre réglementaire : faiblement contraignant

Participation à la prise de décision collective : faible

Participation à la prise de décision bilatérale : faible

Marge de manœuvre dans la fourniture des prestations : forte

3.7. L'association Réalise

L'association Réalise s'occupe de la réinsertion par voie économique des personnes en difficulté, et ce depuis 1984. Une soixantaine de places de réinsertion sont actuellement offertes au sein de trois programmes.

L'association s'est dotée d'une charte dynamique et évolutive qui donne un cadre de référence, balise le développement de l'association et crée un lien avec le développement économique et social.

Modalités de financement et marge de manœuvre

L'association a un financement diversifié :

- le SECO, à travers l'OCE, finance un programme d'emploi temporaire fédéral, lié à la loi sur le chômage
- l'OFAS subventionne une entreprise sociale de Réalise qui s'adresse à des personnes atteintes dans leur santé
- le DASS (subvention cantonale) subventionne les entreprises sociales
- le chiffre d'affaires des entreprises sociales couvre environ la moitié du budget
- l'association reçoit en outre des subventions modestes des communes genevoises

L'association se trouve satisfaite de sa marge de manœuvre dans le cadre de la fourniture de prestations. Jusqu'à présent elle a eu, ou pu, négocier la latitude nécessaire pour définir les prestations nécessaires au public en réinsertion à qui elle s'adresse. Elle a aussi pu faire évoluer ses prestations dans les limites de la mission de l'association et des normes de financement sans devoir en référer aux bailleurs.

Mais cette marge de manœuvre opérationnelle est le résultat d'un travail relationnel avec l'administration et les élus politiques et non un état de fait. Ce travail, entrepris depuis plusieurs années déjà, est un objectif considéré comme très important pour l'association.

Pour atteindre cet objectif, l'association Réalise s'est insérée dans un réseau genevois et suisse d'associations qui travaillent dans le domaine du handicap, de la réinsertion et plus généralement de l'économie solidaire. Elle joue maintenant un rôle actif dans le développement de ces réseaux.

Le résultat de ce travail de relation avec les services publics est que l'association est actuellement considérée globalement comme un partenaire par les collectivités publiques. Toutefois, la nature des relations varie fortement d'une administration à l'autre, voire d'un office à l'autre au sein du même département. Des variations considérables sont en outre relevées entre les administrations fédérales et les administrations cantonales.

Le directeur de l'association s'estime assez satisfait de la marge de manœuvre actuelle, mais il souligne la fragilité relative des relations établies avec les services publics. Ce mode de relation n'étant pas dominant dans l'administration, il se construit entre les partenaires et dépend fortement d'individualités motivées par ce type de relation. Une relation de partenariat est en quelque sorte un chantier permanent, qui doit être une priorité stratégique.

La marge de manœuvre est aussi très différente selon la nature du financement et sa base légale. Trois cas de figure se distinguent à Réalise :

1. La subvention cantonale, aux entreprises sociales, n'est pas liée à des prestations ou des dépenses précises, mais à la preuve a posteriori que les dépenses ont été engagées pour poursuivre la mission qui est soutenue par l'Etat (financement au projet et non à la prestation).

2. Les subventions fédérales, du SECO ou de l'OFAS sont, elles, liées à des prestations et à des dépenses très précises et ne laissent quasiment pas de marge de manœuvre pour évoluer et innover. Cette rigueur freine l'évolution des prestations sur le terrain pour répondre aux besoins changeants des chômeurs. En ce sens, ces financements liés et rigides, dans une logique de service public, sont un handicap au travail social de terrain fait par l'association. Ils freinent l'adaptation continue des prestations aux besoins évolutifs des personnes prises en charge.

3. L'autofinancement des entreprises sociales, entièrement réinvesti dans le projet de Réalise, voit son affectation gérée entièrement par Réalise. Les risques économiques élevés sont toutefois entièrement supportés par l'association ; ainsi l'autonomie de l'autofinancement a pour corollaire un coût institutionnel élevé lié à la gestion du risque.

Ces différentes sources de subventionnement permettent à l'association de mener à bien les divers projets en cours. Toutefois, sa trésorerie et ses réserves sont très limitées.

Les contrôles sur les prestations sociales par les bailleurs sont peu nombreux ; ils s'effectuent surtout au travers de la satisfaction des différents partenaires de l'association, en majorité des services publics et des organisations sociales privées qui placent les chômeurs. La sanction du marché fait office de contrôle sur les prestations commerciales.

Par contre, les finances sont contrôlées de manière très précise, parfois même à double entre le niveau fédéral et cantonal.

Participation à la prise de décision

Le directeur de l'association Réalise se déclare assez satisfait de la participation de son association dans le processus de prise de décision. Ce résultat est le fruit d'un travail actif entrepris depuis de longues années déjà, mentionné au chapitre précédent. L'influence sur les politiques publiques et la volonté d'être un partenaire critique de l'Etat est un objectif mentionné dans la Charte de l'association. L'association distingue donc le travail d'influence sur la définition des politiques publiques et celui portant sur leur mise en œuvre par les administrations.

Il s'agit concrètement pour l'association de parvenir à influencer les choix qui sont faits dans le domaine de la réinsertion et de la lutte contre la précarité. L'association refuse de se retrouver dans une relation de sous-traitance étatiste et milite pour la reconnaissance d'un tiers secteur d'économie solidaire.

L'association Réalise a réussi à se créer des relais politiques à travers les fédérations d'associations (au niveau cantonal et fédéral) et au travers de relations personnelles. Ces relais ont permis à Réalise d'être consultée, en tout cas de manière informelle, sur des projets liés à la réinsertion. Quand Réalise n'est pas consultée directement, ces mêmes relais lui permettent d'accéder à l'information stratégique sur les projets en cours et d'intervenir de manière pro-active si elle le juge nécessaire.

Les relations actuelles avec l'administration cantonale sont décrites comme des relations de partenariat basées sur une confiance gagnée avec le temps et supportée par la crédibilité du projet institutionnel et des prestations de Réalise. Cependant, le directeur relève que les politiques de collaborations avec l'associatif sont beaucoup plus anciennes au sein du Département de l'action sociale et de la santé qu'au sein du Département de l'économie publique et de l'emploi.

L'association est satisfaite que son travail d'expertise sur le terrain ait été peu à peu reconnu, mais elle pense que c'est encore insuffisant.

Caractéristiques des collectivités publiques avec lesquelles l'association est en relation

L'association Réalise est principalement en relation avec le DASS et l'OCE au niveau cantonal.

Le relais que les associations représentent au niveau de la fourniture de prestations est un relais important pour le DASS. Ce département est actuellement en phase de clarification des critères de subventionnement pour le secteur associatif. Le département a le souci de consulter les grandes associations, mais de rester relativement ciblé lors des consultations menées auprès des associations plus petites et ceci en raison du nombre élevé d'interlocuteurs.

Le département ne possède pas de règles en ce qui concerne l'ouverture de la consultation auprès des associations. Il n'y a en règle générale pas de contrôle effectué au niveau des prestations fournies, par contre un contrôle indirect est en vigueur en ce sens que si les prestations fournies ne sont pas de bonne qualité ou ne répondent pas aux besoins, les citoyens demandent des explications au département.

La relation avec l'OCE se fait dans le cadre de mise en œuvre des mesures du marché du travail. Ce département travaille sous mandat de prestations de la part de Berne dans un cadre législatif et strict. Ce cadre législatif définit les types de modalités selon lesquelles la production de prestations peut être déléguée au secteur associatif et aux entreprises. Les procédures de contrôle sont lourdes et astreignantes pour les associations. Depuis peu, toute mesure qui doit être appliquée par le département et qui entraîne la fourniture de prestations fait automatiquement l'objet d'un appel d'offres public.

Positionnement de l'organisation dans notre grille d'analyse

La relation qu'entretient l'association Réalise avec le DASS se rapproche d'une relation de partenariat. Cette relation de partenariat est le fruit d'un travail de longue haleine entrepris par l'association afin de se faire reconnaître comme un partenaire par l'Etat. Ce travail entrepris depuis de nombreuses années est considéré comme important par l'association. L'adhésion à des associations faïtières a permis à l'association d'être consultée par le département sur le choix des prestations offertes dans le domaine de la réinsertion ainsi qu'une participation dans des groupes de travail avec des représentants des collectivités publiques et des syndicats.

La relation que l'association Réalise entretient avec l'OCE nous semble s'apparenter à une relation de sous-traitance étatique, l'autonomie de l'association est réduite et sa dépendance vis-à-vis de l'Etat est très forte. Les contrôles effectués sur les prestations sont très poussés et astreignants pour l'association. Celle-ci ne dispose pas de la marge de manœuvre nécessaire pour une éventuelle adaptation des prestations aux besoins repérés sur le terrain.

Positionnement par rapport à nos indicateurs

Contrôle : strict pour les finances, indirect pour les résultats

Part du financement public : moyenne

Cadre réglementaire : variable, de très contraignant à très souple

Participation à la prise de décision collective : forte

Participation à la prise de décision bilatérale : forte

Marge de manœuvre dans la fourniture des prestations : forte

3.8. L'association de l'Orangerie

L'association de l'Orangerie créée en 1985 travaille dans le domaine de la réinsertion par le travail et l'accompagnement social des personnes marginalisées ou en proie à des problèmes de toxicomanies diverses.

Le travail d'accompagnement social et de réinsertion se fait avec des personnes qui en ont fait la demande elles-mêmes et manifestent une volonté d'intégration dans la structure de l'association.

Modalités de financement et marge de manœuvre

L'association se déclare libre dans le choix des prestations qui sont offertes. La seule obligation à laquelle l'association doit faire face est celle de rester dans le créneau de la réinsertion pour pouvoir continuer à toucher des subventions.

Les contrôles se limitent au rapport d'activité et au rapport comptable.

L'association touche des subventions du canton, de la ville et parfois de quelques communes ainsi que des aides de la Loterie romande.

Aucune des subventions qui sont versées n'est obtenue automatiquement. L'association doit chaque année introduire une demande de subvention auprès des collectivités publiques. Cet état de fait est considéré comme

problématique car il génère une forme de précarité incompatible avec un travail qui vise des objectifs de réinsertion dans le long terme.

L'association travaille en réseau avec d'autres associations. Ce travail en réseau lui permet de bénéficier d'une série d'informations qui ne lui seraient pas accessibles autrement.

Plus de la moitié du budget de l'association provient de la vente des prestations produites.

Participation à la prise de décision

L'association déclare ne pas être consultée par les collectivités publiques, ni pour des points de politique générale dans le domaine de la réinsertion, ni sur des projets plus ponctuels.

L'association n'a pas pris le parti de se profiler en tant qu'interlocuteur pour participer à l'élaboration des politiques publiques dans le domaine de la réinsertion. Ce manque de participation est un élément que l'association voudrait voir changer, elle serait vivement intéressée à participer aux travaux qui précèdent l'élaboration des textes de loi.

Le problème de la participation à la prise de décision se décline en terme de temps pour cette association. Ce travail utile, car il peut donner des résultats selon les personnes qui travaillent dans l'association, n'est pas toujours réalisable faute de temps.

Cependant, les capacités d'opposition existent en cas de décision défavorable à l'association. Celle-ci peut réagir avec l'aide de quelques personnalités politiques présentes dans le comité et l'aide des réseaux d'associations avec lesquelles elle travaille.

Caractéristiques des collectivités publiques avec lesquelles l'association est en relation

L'association de l'Orangerie entretient des relations de subventionnement avec le DASS au niveau cantonal. Ce département n'intègre pas cette association dans le processus de prise de décision dans le domaine de la réinsertion à Genève. Les contrôles effectués sont des contrôles comptables, il n'y a actuellement pas de contrôle sur la qualité des prestations fournies. Le département travaille plus en collaboration avec des associations faïtières ou des réseaux d'associations pour les procédures de consultation. La principale obligation que cette association doit remplir pour être subventionnée est celle de rester dans le créneau de la réinsertion par le travail. L'association touche également une petite subvention de la ville et de la Loterie romande. Ces subventions n'entraînent pas une participation de l'association au processus de prise de décision. Toutes les subventions qui sont accordées à l'association sont des subventions renouvelables chaque année. Cependant, le renouvellement de ces subventions ne semble pas poser de problèmes particuliers.

Positionnement de l'organisation dans notre grille d'analyse

Les relations entretenues par cette association avec les collectivités publiques s'approche du modèle de sous-traitance autonome. L'association n'est guère consultée par les collectivités publiques, ni sur des points particuliers ni sur des questions touchant la réinsertion en général. Elle n'est pas soumise à des procédures de contrôle astreignantes et elle dispose d'une grande marge de manœuvre dans la fourniture des prestations. L'association de l'Orangerie ne se trouve pas dans une situation de dépendance financière totale vis-à-vis des collectivités publiques. Une bonne partie des rentrées financières provient de la vente des prestations.

Positionnement par rapport à nos indicateurs

Contrôle : faible

Part de financement public : moyen

Cadre réglementaire : faiblement contraignant

Participation à la prise de décision collective : faible

Participation à la prise de décision bilatérale : faible

Marge de manœuvre dans la fourniture des prestations : forte

3.9. L'association Arcade sages-femmes

L'Arcade sages-femmes créée en 1993 est une association de sages-femmes indépendantes qui accompagnent les femmes et leurs familles durant leur maternité.

Les sages-femmes sont réparties en 7 groupes professionnels qui couvrent les activités proposées par l'association. Ces groupes sont :

- Accueil et allaitement
- Activités dans les locaux
- Consultations de grossesse
- Prestations à domicile
- Accouchement à domicile
- Formation continue et stagiaires
- Sages-femmes agréées

Modalités de financement et marge de manœuvre

L'association travaille en collaboration avec la maternité et différentes cliniques. Une relation de plus en plus structurée est actuellement en train de se mettre en place avec la fondation d'aide à domicile et les centres d'action sociale.

Le travail des sages-femmes n'est pas rémunéré de manière fixe. Elles sont remboursées à la prestation par les assurances maladie.

L'association dispose d'une totale liberté dans le choix des prestations offertes. Le principe de responsabilité avec lequel l'association travaille l'amène à prendre en charge les demandes dans le domaine obstétrique à Genève.

L'association touche une seule subvention, versée par le DASS, qui est liée à une base légale. La situation financière offre l'avantage d'être stable.

Au niveau financier, l'association bénéficie également de rentrées d'argent au travers de cours proposés aux mamans et de quelques autres prestations ainsi que des cotisations des sages-femmes qui y travaillent.
Il n'y a pas de contrôle sur les prestations qui sont produites par l'association.

Participation à la prise de décision

L'association n'est pas consultée par les collectivités publiques. Les seules relations qu'elle a le sont avec l'association faïtière suisse des sages-femmes.

La consultation dans le domaine spécifique dans lequel travaille l'association ne se justifie d'ailleurs pas de la même manière que dans d'autres domaines. Les changements y sont peu importants, l'association travaille de manière autonome et son existence est liée à la loi d'aide à domicile.

Les interlocuteurs de l'association sont essentiellement la maternité et l'hôpital. La seule consultation qui a été faite par les collectivités publiques le fut lors de l'évaluation de la loi d'aide à domicile.

L'association a comme objectif de se profiler comme interlocuteur pour les collectivités publiques. Elle œuvre pour la défense des intérêts des sages-femmes et la reconnaissance de leur travail. Le comité de l'association ne comprend pas de personnalités politiques.

Caractéristiques des collectivités publiques avec lesquelles l'association est en relation

L'association est principalement en relation avec le DASS. Ce département n'intègre guère cette association dans le processus de prise de décision. Il octroie à l'association une subvention en ligne budgétaire. Celle-ci travaille de manière autarcique et n'a pas beaucoup de contacts avec le DASS.

Positionnement de l'organisation dans notre grille d'analyse

Cette association entretient une relation de sous-traitance autonome avec les collectivités publiques. Elle est très autonome dans son mode de fonctionnement ; les sages-femmes sont rémunérées par les assurances maladie et elle n'est guère consultée par les collectivités publiques. La subvention qui est reçue n'entraîne pas une limitation dans le choix des prestations offertes ni dans les modalités de leur production.

Positionnement par rapport à nos indicateurs

Contrôle : faible

Part de financement public : faible

Cadre réglementaire : faiblement contraignant

Participation à la prise de décision collective : faible

Participation à la prise de décision bilatérale : faible

Marge de manœuvre dans la fourniture des prestations : forte

3.10. Fédération genevoise pour la prévention de l'alcoolisme

Cette association travaille dans le domaine de la prévention primaire des problèmes liés à l'alcool (information, campagnes de sensibilisation, programmes éducatifs, parrainage de manifestations sportives et culturelles) et la coordination des activités de traitement et de réinsertion dans le domaine de l'alcoologie.

Modalités de financement et marge de manœuvre

La fédération touche des subventions du Département de l'action sociale et de la santé et de la Ville de Genève. La dépendance financière aux collectivités publiques est forte, la part d'autofinancement faible.

Les subventions qui sont versées sont relativement stables dans le temps et ne présentent pas des variations importantes dans leurs montants.

D'autre part, la fédération gère un nombre de projets assez élevé. Le subventionnement des collectivités publiques n'est pas toujours lié à des projets spécifiques, ce qui tend à accroître la marge de manœuvre de la fédération ; celle-ci a très grande liberté en ce qui concerne le choix des prestations qu'elle fournit ou des activités qu'elle soutient.

Un nombre élevé de projets sont initiés en commun avec la Direction générale de la santé (DASS) ainsi qu'avec le Service de santé de la jeunesse (DIP) dans un esprit de partenariat constructif.

Le contrôle qui est effectué n'entrave pas la marge de manœuvre de la fédération. Il est effectué principalement sur le budget, mais celui-ci est négocié en fonction des activités accomplies.

Participation à la prise de décision

La fédération se trouve fréquemment consultée par les collectivités publiques. Cette consultation se fait généralement dès qu'un projet de loi apparaît dans le domaine d'activité de la fédération ou sur la base d'un rapport d'experts. Les problèmes qui peuvent apparaître entre la fédération et les collectivités publiques sont des problèmes de perception du degré de priorité de certains projets. Les collectivités publiques ne perçoivent pas toujours les projets de la fédération avec le même degré de priorité. Dans ce cas de figure, la fédération a encore la possibilité d'exercer des pressions politiques susceptibles de donner des résultats.

La fédération est bien connue dans divers départements de l'Etat, en particulier du DASS, DIP et DJPT. Elle a réussi à se profiler comme un partenaire important dans le domaine de la prévention, et cette situation lui permet d'être bien intégrée dans le processus de prise de décision. De plus, la fédération entretient occasionnellement des relations avec un certain nombre de départements de l'administration municipale genevoise.

Les projets de la fédération aboutissent dans le long terme et les actions politiques entreprises semblent avoir un certain effet.

La FEGPA est intégrée à Carrefour Prévention qui abrite d'autres associations intervenant dans le domaine de la prévention du tabagisme, de la dépendance au jeu, de la nutrition et de la maîtrise du stress.

Caractéristiques des collectivités publiques avec lesquelles l'association est en relation

Le Département de l'action sociale et de la santé entretient beaucoup de relations avec le secteur associatif.

Dans le domaine de la santé publique, il n'y a pas de prérequis pour que les associations deviennent des interlocuteurs du département. La politique menée vis-à-vis du secteur associatif est une politique d'ouverture et de partenariat. Dans le domaine de la santé, le département considère qu'une partie importante de son travail consiste à servir de ciment entre les différentes problématiques et les différents acteurs.

Les relations de consultation sont systématiques dans le domaine de la santé. Elles se déroulent souvent sous la forme de workshop. Cette manière de procéder offre, selon le département, l'avantage de gagner du temps et permet de mettre les acteurs en réseau.

Dans le domaine des toxicomanies, les consultations sont régulièrement agendées avec les associations. Dans d'autres domaines, cela dépend du degré d'urgence des projets en cours.

Positionnement de l'organisation dans notre grille d'analyse

Le cas de Carrefour Prévention s'approche sensiblement du modèle de relation de partenariat. L'organisation se révèle être consultée sur tous les projets qui concernent le domaine d'activité de l'association. Les consultations sont fréquentes et la complémentarité entre acteurs manifeste. Les échanges entre la fédération et les collectivités publiques sont continus et la consultation effectuée par les collectivités publiques a lieu suffisamment en amont lors d'élaboration de projets de loi dans le domaine de la prévention et la santé.

La fédération, qui est reconnue comme un interlocuteur par l'Etat, possède une bonne marge d'autonomie, ce qui lui permet d'adapter son action en fonction des besoins.

Positionnement par rapport à nos indicateurs.

Contrôle : faible

Part de financement public : fort

Cadre réglementaire : faiblement contraignant

Participation à la prise de décision collective : forte

Participation à la prise de décision bilatérale : forte

Marge de manœuvre dans la fourniture des prestations : forte

3.11. La Fondation MAMCO (musée d'art moderne et contemporain)

Le MAMCO qui date de 1989 travaille dans le domaine de la culture et de la création artistique. Il joue un rôle important tant au plan genevois qu'au plan international.

La fondation travaille également à la sensibilisation et à la formation des jeunes artistes. Elle contribue largement au rayonnement culturel de la ville de Genève.

Modalités de financement et marge de manœuvre

Dans le fonctionnement actuel du musée, la grande majorité des dépenses proviennent de fonds qui ont été récoltés par la fondation elle-même. La fondation reçoit des subventions de plusieurs entités publiques : l'OCE dans le cadre d'un programme pour les chômeurs, le DIP dans le cadre d'activités de formation, la Ville de Genève dans le cadre de la Fondation pour l'art moderne et contemporain ainsi qu'une subvention ponctuelle de l'Office fédéral de la culture et deux subventions au titre de la SESCO.

A cela s'ajoutent les recettes dégagées par les expositions et autres manifestations.

Le MAMCO bénéficie d'une aide indirecte au travers de la mise à disposition de locaux.

Les subventions sont versées annuellement, ce qui n'est pas forcément compatible avec des expositions et des programmes de sensibilisation pour les jeunes. Ce travail nécessite une vision dans le moyen et long terme, du recul et une certaine perspective.

Les sources de financement de la fondation sont largement diversifiées, en particulier compte tenu du temps qui est utilisé pour la recherche de fonds privés.

Les contrôles auxquels la fondation est soumise pour les subventions octroyées sont les contrôles comptables classiques. Il n'y a pas de contrôle ou de droit de regard sur les options artistiques choisies.

La fondation est satisfaite de sa marge de manœuvre dans le choix des prestations qu'elle fournit. Le MAMCO est en cours de négociation pour la mise en place d'un contrat de partenariat avec la Ville. Il s'agit d'un contrat de prestations sur base légale dans le but d'un financement public plus régulier et pérennisé.

Participation à la prise de décision

Le MAMCO est présent dans certains jurys d'attribution de bourses d'études pour jeunes artistes. De plus, la fondation est auditionnée pour des projets de loi dans le domaine culturel ou pour des projets plus ponctuels. La fondation est également associée de temps à autre à l'octroi de prix artistiques.

La fondation semble être bien intégrée dans le processus d'élaboration des politiques publiques dans le domaine culturel. Elle entretient de bonnes relations avec les collectivités publiques. Ces relations sont décrites comme étant des relations de confiance et de partenariat.

Cependant, ces relations n'ont pas toujours été ce qu'elles sont, en particulier au début lors de la création du musée.

Le MAMCO serait satisfait si la consultation s'étendait encore davantage ou s'il était plus sollicité pour des travaux d'expertise dans le domaine artistique.

Caractéristiques des collectivités publiques avec lesquelles la fondation est en relation

La Fondation MAMCO est principalement en relation avec le DIP, le Département des affaires culturelles de la Ville, et le fonds cantonal pour la culture. La fondation est également représentée dans diverses commissions au niveau municipal et cantonal.

Les collectivités publiques avec lesquelles la fondation est en relation entretiennent des contacts réguliers. La fondation est fréquemment auditionnée sur des projets de loi ponctuels dans le domaine culturel. De plus, la direction est quelquefois associée en tant qu'expert au jury du Prix de la Ville de Genève.

La Fondation MAMCO semble être reconnue comme un partenaire par les collectivités publiques. Cette reconnaissance se traduit par un degré de consultation élevé, une intégration des représentants de la fondation dans diverses commissions cantonales et municipales et une grande marge de manœuvre laissée à la fondation dans les choix artistiques qui sont effectués. La fondation est actuellement en cours de négociation pour la mise en place d'un contrat de partenariat avec la Ville et le canton. Le but recherché pour la fondation est la garantie d'un financement public régulier et pluriannuel qui permettrait la réalisation de projets culturels dans le moyen et long terme.

Positionnement de l'organisation dans notre grille d'analyse

La relation entretenue par la Fondation MAMCO avec les collectivités publiques correspond, selon nous, à une relation de partenariat. Les interactions entre la fondation et les collectivités publiques sont fréquentes et régulières. La fondation est représentée dans des commissions officielles et elle dispose d'une grande marge de manœuvre dans son choix de projets artistiques. Le cadre réglementaire est non contraignant et la part de financement public relativement faible, car la fondation bénéficie de l'apport de fonds privés.

La fondation déplore toutefois la lenteur du processus au terme duquel la fondation a été reconnue comme partenaire. La relation lui apparaît comme perfectible, plus particulièrement en ce qui concerne les lenteurs liées au processus de prise de décision. La relation apparaît également perfectible pour la fondation en ce qui concerne la reconnaissance de la part des autorités cantonales.

Positionnement par rapport à nos indicateurs

Contrôle : faible

Part de financement public : faible

Cadre réglementaire : faiblement contraignant

Participation à la prise de décision collective : forte

Participation à la prise de décision bilatérale : forte

Marge de manœuvre dans la fourniture des prestations : forte

3.12. L'Association 100% Acrylique

Cette compagnie de danse, fondée il y a 20 ans, organise des spectacles de danse-théâtre et participe à la formation des jeunes artistes.

L'association organise des spectacles pour les jeunes et essaie tant que faire se peut d'être itinérante afin d'assurer une plus longue vie à ses spectacles.

Modalités de financement et marge de manœuvre

L'association est en relation avec le service des affaires culturelles (canton) et jouit d'une grande marge de manœuvre dans l'organisation des spectacles et les choix artistiques qui sont effectués. Cependant, certaines subventions sont assorties d'obligations comme, par exemple, des spectacles accessibles à un jeune public. Ces obligations ne sont pas perçues comme des contraintes, car elles entrent parfaitement dans ce que l'association considère comme faisant partie de son travail.

L'association reçoit des subventions liées à un contrat de confiance passé avec le service culturel du canton, elle reçoit aussi des subventions provenant de la Ville (DAC) et de diverses organisations et des fonds destinés à la promotion culturelle.

L'association a eu la possibilité de négocier le contrat de confiance qui lui a été proposé par le canton. Ce contrat semble convenir, pour l'instant du moins, à l'association.

La compagnie espère pouvoir passer en contrat de prestations avec l'administration cantonale. Ce passage permettrait une forme de stabilisation des rentrées financières et une diminution des sempiternelles recherches de fonds. Les contrôles se limitent au rapport d'activité et au rapport comptable. Certains représentants de l'administration se rendent régulièrement aux spectacles organisés par la compagnie. Cela n'est pas perçu comme une forme de contrôle, mais comme un élément positif, une forme de reconnaissance du travail effectué.

Participation à la prise de décision

L'association n'est pas consultée par les collectivités publiques sur des questions de politique culturelle. Les relations se limitent à des contacts avec les membres de la commission des services culturels pour les négociations concernant le contrat de confiance. Ces relations avec le Service culturel du canton sont très bonnes. La compagnie est consultée de temps en temps sur des points précis. Cette consultation s'effectue toujours de manière informelle.

L'association semble satisfaite de la manière dont elle a été consultée pour la mise en place du contrat de confiance qui la lie à l'administration cantonale.

Il ne semble pas exister de processus de consultation systématique portant sur les grandes lignes d'une politique culturelle ou sur des manifestations regroupant plusieurs acteurs associatifs.

L'association ne possède pas de membres qui soient des personnalités politiques ou des responsables administratifs. Elle n'exerce pas de pressions politiques directes en cas de décision qui lui est défavorable.

L'association connaît des problèmes chroniques de liquidités et la recherche de fonds représente beaucoup de temps, temps qui n'est pas utilisé à la création et à la promotion de spectacles.

Caractéristiques des collectivités publiques avec lesquelles l'association est en relation

L'Association 100% Acrylique est en relation avec le Département des affaires culturelles de la Ville de Genève ainsi qu'avec le Service des affaires culturelles du canton (DIP).

L'association reçoit des subventions dans le cadre d'un contrat de confiance passé avec le Service des affaires culturelles du canton. L'association a eu la possibilité de négocier le contrat de confiance qui lui a été proposé par le canton. Ce contrat semble bien convenir à l'association, mais celle-ci espère pouvoir passer à un mode de subventionnement plus stable encore (ligne budgétaire) ou à un contrat de prestations. La commission qui reconduit la subvention du canton prend en compte non seulement la qualité artistique de la prestation culturelle, mais aussi son rayonnement régional et les aspects de formation pour les jeunes artistes.

Le Service culturel de la Ville de Genève n'entretient pas beaucoup de contacts avec cette association. Il existe un certain nombre de procédures que les associations doivent remplir pour pouvoir recevoir une subvention, mais le département n'entre généralement pas en matière sur les difficultés que certaines petites associations peuvent rencontrer pour remplir ces exigences.

Positionnement de l'organisation dans notre grille d'analyse

L'Association 100% Acrylique nous semble entretenir une relation de type sous-traitance autonome avec les collectivités publiques. Elle dispose d'une grande liberté dans ses choix artistiques, elle ne semble pas être consultée sur des questions de politique culturelle en général ou sur des projets artistiques en particulier.

Les relations sont pour l'essentiel des relations de subventionnement et en dehors du fait que certains spectacles sont parfois assortis d'obligations (spectacles accessibles à un jeune public, programmes de formation pour les jeunes artistes) les contrôles se limitent au rapport d'activité et au budget. La présence des membres de la commission du Service culturel du canton n'est pas perçue par l'association comme une forme de contrôle, mais comme une forme de reconnaissance de la part de l'Etat.

Sur ce point, l'Association 100% Acrylique serait intéressée à connaître davantage les critères à l'aune desquels les collectivités publiques considèrent qu'un spectacle est réussi.

Positionnement par rapport à nos indicateurs

Contrôle : faible

Part de financement public : forte

Cadre réglementaire : faiblement contraignant

Participation à la prise de décision collective : faible

Participation à la prise de décision bilatérale : faible

Marge de manœuvre dans la fourniture des prestations : forte

3.13. L'Association de La Bâtie

L'Association de La Bâtie est une association qui existe depuis plus de vingt ans et qui joue un rôle de tout premier ordre au plan culturel genevois. Le premier festival date de 1977, le développement des structures de l'association s'est fait en même temps que le développement de ses activités. Dans les premières années, tous les organes de l'association étaient indifférenciés. Puis il y eut une différenciation entre les membres et le comité. En 1995 a été créé un organe qui se charge d'engager les personnes qui travaillent de manière permanente pour l'association. En 2000, il y a eu une séparation entre les professionnels, les bénévoles et les membres.

Modalités de financement et marge de manœuvre

La structure de fonctionnement actuelle distingue le comité constitué de bénévoles, les professionnels et les membres de l'association. Celle-ci emploie une centaine de personnes sur des mandats précis durant la durée du festival, en plus des professionnels qui travaillent de manière permanente dans l'association.

La marge de manœuvre est décrite comme satisfaisante selon l'association. Elle organise librement le festival sans pressions de la part des collectivités publiques en ce qui concerne le choix des spectacles qui sont proposés.

L'association se trouve actuellement en cours de négociation pour la mise en place d'une convention de subventionnement avec le DAC (Ville de Genève). L'association touche des subventions de plusieurs collectivités publiques (deux départements du canton, la Ville, et plus rarement certaines communes).

La convention de subventionnement en cours de négociation ne prévoit pas encore avec précision de contrôle de qualité sur les prestations fournies.

Actuellement, l'association peut changer de prestations si elle le désire, ce qui par contre n'est pas encore garanti dans le cadre de la nouvelle convention de subventionnement qui est en cours de négociation.

L'association négocie actuellement pour avoir quelques critères plancher en ce qui concerne les activités et une totale liberté pour le reste.

Le choix des spectacles qui sont présentés lors du festival sont approuvés par le comité et les membres. Le comité de l'association ne comprend qu'un petit nombre de personnalités genevoises.

Le fait de ne pas avoir de personnalités politiques dans le comité représente un choix majoritaire de l'association qui désire ainsi préserver une certaine indépendance.

L'association n'est pas impliquée directement au niveau du lobbying politique. Elle n'exerce pas de pressions politiques auprès des élus, mais le directeur de l'association dispose d'un réseau de connaissances utiles.

La marge de manœuvre de l'association se trouve altérée par l'absence de coordination entre les services de la Ville et l'administration communale et cantonale. Beaucoup de temps est utilisé pour demander des autorisations dans les différents services.

L'association est financée approximativement à hauteur de 1/3 de son budget par des subventions fixes en provenance de la Ville et de différents

départements de l'administration cantonale, 1/3 de subventions variables pour lesquelles des demandes doivent être formulées chaque année et 1/3 par des recettes dégagées durant le festival.

L'association n'a pas de contraintes par rapport aux subventions fixes qui lui sont octroyées. Cependant, un certain nombre de subventions sont liées à des projets précis.

Participation à la prise de décision

L'Association de La Bâtie n'est pas consultée par les collectivités publiques sur des questions qui touchent des projets de loi dans le domaine culturel ni d'ailleurs sur des projets plus précis ou des manifestations culturelles.

Une principale consultation s'est faite lors des négociations portant sur la convention de subventionnement.

L'association a dû tout d'abord refuser le contrat " clés en main " qui lui était proposé par la Ville pour pouvoir entrer dans la négociation.

En cas de décision défavorable à l'association, celle-ci n'exerce pas automatiquement de pressions politiques ou au travers de la presse. Ces procédés ne correspondent pas au climat de confiance et à l'instauration d'une relation de partenariat qui sont les objectifs de l'association.

En cas de décision défavorable, le directeur tente une négociation directe avec les services du magistrat.

Au niveau de la consultation formelle, l'association demande une fois par an à rencontrer la Commission de l'art et de culture. Il s'agit d'une consultation visant à défendre le budget et une augmentation éventuelle des moyens.

L'association n'est pas opposée au principe de contrat de prestations qui est en cours de négociation. Elle pense que cela peut permettre des clarifications, une reconnaissance en terme de pérennité, en particulier sur ce que l'Etat est en droit d'attendre de l'association et ce qui est de l'entière responsabilité de l'association. De plus, cela peut permettre à l'association de s'imposer comme interlocuteur et créer un précédent. Les prochaines associations qui se verront proposer un contrat de prestations sauront qu'elles peuvent en négocier le contenu.

Pour l'instant, le directeur de l'association estime que l'association n'est pas encore totalement considérée comme un partenaire pour l'Etat, car celle-ci est toujours obligée de se battre pour négocier les points les plus importants contenus dans la convention de subventionnement.

Caractéristiques des collectivités publiques avec lesquelles l'association est en relation

L'Association de La Bâtie se trouve en relation avec presque toutes les institutions publiques cantonales et communales. Le Département des affaires culturelles de la Ville de Genève a proposé une convention de subventionnement à l'association. Cette convention est actuellement en cours de négociation. Le Service culturel de la Ville de Genève entretient beaucoup de relations avec le secteur associatif. Ce département a comme objectif d'établir des relations plus rigoureuses avec le secteur associatif et d'avoir des critères plus explicites pour l'octroi ou le refus des subventions.

En ce qui concerne la consultation, il n'y a pas de commissions dans lesquelles les associations sont représentées, mais des consultations portant sur des manifestations culturelles précises sont régulièrement agendées.

Au niveau du canton, le Département des affaires culturelles entretient des relations de subventionnement et de consultation avec l'Association de La Bâtie. Le département accorde trois types de subvention au secteur associatif, des aides ponctuelles pour des projets précis, des subventions régulières inscrites au budget qui n'ont pas de limites dans le temps, des subventions contractuelles dont la durée est de trois ans et qui peuvent être renouvelées deux fois. Des aides sont également octroyées sous forme de mise à disposition de locaux. La vision actuelle du département dans le domaine culturel est celle d'un partenariat entre les différents acteurs qui créent la culture à Genève.

Positionnement de l'organisation dans notre grille d'analyse

La relation qu'entretient l'Association de La Bâtie avec les collectivités publiques se situe, selon nous, entre une relation de sous-traitance autonome et une relation de partenariat. Une relation de sous-traitance autonome, car l'association dispose d'une grande marge de manœuvre dans les choix artistiques liés au festival. Elle dispose d'une certaine indépendance et a des sources de financement qui sont multiples. Cependant, cette association ne nous semble pas véritablement intégrée à la prise de décision. Elle a certes été consultée pour la mise en place de la convention de subventionnement, mais cette consultation est intervenue un peu tardivement et suite à un refus de l'association de signer un contrat " clés en main ".

Cependant, l'association semble être reconnue par les collectivités publiques. Elle fait figure d'institution sur la scène culturelle genevoise. Les règles du jeu de la relation peuvent être négociées avec l'association. Pour ces différentes raisons, la relation qu'entretient l'association avec les collectivités publiques nous semble se situer entre le partenariat et la sous-traitance autonome.

Positionnement par rapport à nos indicateurs

Contrôle : faible, en évolution

Part de financement public : forte

Cadre réglementaire : faiblement contraignant, en évolution

Participation à la prise de décision collective : faible

Participation à la prise de décision bilatérale : faible, en évolution

Marge de manœuvre dans la fourniture des prestations : forte, en évolution

3.14. L'Association genevoise de football

Cette association qui existe depuis 1902 et qui est la plus grande association sportive au plan genevois gère approximativement 500 équipes et plus de 13 000 sportifs, tous amateurs. Elle s'occupe de l'organisation et de la logistique des manifestations sportives, organisation de championnats et de tournois ainsi que de la formation des arbitres.

Cette association est affiliée à l'Association suisse de football, l'Union européenne de football (UEFA), la Fédération internationale de football (FIFA).

Modalités de financement et marge de manœuvre

L'association jouit d'une grande marge de manœuvre, car les collectivités publiques qui subventionnent ne s'occupent pas des choix d'investissement et du type de manifestations qui sont organisées, pour autant que l'association reste dans son domaine d'activité (gestion de structures sportives, formation, logistique).

L'association touche des subventions de plusieurs entités publiques, de la Ville de Genève, une petite somme qui est versée par le DIP, ainsi que toute une série de subventions indirectes au travers de la mise à disposition d'infrastructures et de terrains fournis par les communes. Ces subventions indirectes ne sont pas comptabilisées. L'association bénéficie également d'une subvention du Sport Toto ainsi que des rentrées d'argent provenant des recettes des licenciés et des amendes des clubs.

Le contrôle effectué sur les subventions versées se limite généralement à un contrôle comptable et au rapport d'activité.

Les relations avec les collectivités publiques, principalement la Ville de Genève, sont bonnes. La ville ne représente pas une contrainte, les modes de fonctionnement sont librement choisis par les clubs de football.

Participation à la prise de décision

Les relations avec les collectivités publiques sont très bonnes, la consultation se fait directement avec le magistrat. Les relations avec M. Hediger sont décrites comme étant directes, franches et amicales. Une relation de confiance réciproque semble être acquise, par contre les relations avec l'administration cantonale semblent un peu moins bonnes. Les contacts avec le Sport Toto sont plus formels et il n'existe pas à proprement parler de consultation. L'association n'est consultée que de manière indirecte sur des questions de politique des sports en général. La consultation se fait surtout pour des manifestations sportives ponctuelles.

En cas de décision défavorable à l'association, celle-ci a la capacité de s'opposer à ces décisions, non pas de manière directe mais au travers des bons contacts et des bonnes relations interpersonnelles avec des personnalités politiques et des représentants de l'administration municipale et cantonale.

L'association n'exerce pas de pressions directes sur les députés, par exemple, car elle a la possibilité d'exercer des pressions indirectes. Parmi les

membres du comité figurent des personnalités politiques et des membres de l'administration.

Caractéristiques des collectivités publiques avec lesquelles l'association est en relation

L'Association genevoise de football est en relation avec le Département des sports de la Ville de Genève ainsi qu'avec un certain nombre de communes genevoises qui mettent à disposition toute une série d'infrastructures pour les clubs sportifs. Le Département des sports de la ville entretient beaucoup de relations avec les associations sportives. Ces relations sont bonnes. Approximativement 95% de ces relations sont des relations de subventionnement. Le département octroie également des subventions indirectes au travers de la mise à disposition de locaux à des prix avantageux. Ce département n'a pas de commissions dans lesquelles les associations sportives sont représentées, mais cela ne semble pas poser un problème, car les contacts sont très fréquents. Les contacts se font directement avec le magistrat, les associations sportives peuvent faire part de leurs projets ou des éventuels problèmes rencontrés, les relations avec le secteur associatif sont qualifiées de très bonnes et empreintes d'une confiance réciproque.

Positionnement de l'organisation dans notre grille d'analyse

La relation que l'Association genevoise de football entretient avec les collectivités publiques nous semble être une relation typique de sous-traitance autonome. En effet, l'association dispose d'une très grande marge de manœuvre pour l'organisation de manifestations sportives et pour l'investissement de l'argent qui lui est octroyé.

L'association n'est pas consultée de manière explicite sur des questions relatives à la politique du sport en général ou sur des questions de manifestations sportives autres que le football en particulier.

L'association ne semble pas être intégrée dans un processus de consultation, car il ne semble pas qu'il y ait une politique des sports clairement définie au niveau cantonal.

Les activités sportives étant essentiellement gérées au niveau communal à Genève, il n'existe pas véritablement de consultation des fédérations sportives et de projet qui soit mené à l'échelle du canton.

Positionnement par rapport à nos indicateurs

Contrôle : faible

Part de financement public : forte

Cadre réglementaire : faiblement contraignant

Participation à la prise de décision collective : faible

Participation à la prise de décision bilatérale : faible

Marge de manœuvre dans la fourniture des prestations : forte

3.15. La Fédération des centres de loisirs (FCLR) et la Fondation genevoise pour l'animation socioculturelle (FASe)

Remarques introductives

Le secteur de l'animation socioculturelle présente un mode de fonctionnement particulier qui mérite d'être quelque peu approfondi.

La FASe est gérée par un conseil de fondation composé sur une base paritaire comptant 17 membres : 3 représentants du personnel travaillant dans centres¹⁴, 6 représentants délégués des associations de centres désignés lors des assemblées générales de la FCLR, 4 représentants de l'Etat et 4 représentants des communes genevoises dont un pour la Ville de Genève.

La FASe a comme fonctions prioritaires le rapport entre les 4 partenaires, les relations politiques et la gestion des ressources humaines des centres. Elle engage le personnel en fonction des besoins, gère les salaires, les aspects liés à la formation (de base et continue), les questions de communication FASe en bref (info mensuelle distribuée à l'ensemble des salariés de la FASe).

C'est donc la FASe qui verse les salaires des travailleurs sociaux. Les communes participent également au financement des centres par le biais de la mise à disposition de locaux, la prise en charge des frais de fonctionnement et les salaires du personnel technique.

Malgré sa position centrale dans le secteur de l'animation et du loisir, la FASe ne coordonne pas vraiment les prestations offertes par les centres, mais elle évalue les besoins lors de l'engagement de nouveaux collaborateurs. Pour les ressources matérielles, chaque centre défend son budget devant sa commune. Cette dernière peut être plus ou moins exigeante avec le ou les centres de son territoire dans les justifications des subventions obtenues et plus ou moins généreuse pour les montants octroyés.

Les centres travaillent dans un cadre réglementaire souple qui, pour l'essentiel, est régi par la Charte cantonale, dont l'application n'est pas soumise à un véritable contrôle et dont la teneur ne crée pas de contraintes de fonctionnement spécifiques (certains centres ont d'ailleurs, en plus de la charte proposée par la fondation, leur propre charte de fonctionnement). La seule contrainte potentielle réside donc dans les conditions qui peuvent être mises à l'octroi des ressources. Une convention lie la commune au(x) centre(s) qui en dépendent.

Les fonctions prioritaires de la FCLR correspondent à une représentation des centres au sein de la fondation ainsi que dans d'autres instances. La FCLR joue un rôle d'écoute des besoins et depuis peu, un rôle de formation dans le domaine de la gestion associative destinée aux membres des comités d'associations de centres.

Ce mode de fonctionnement est quelque peu atypique. En effet, la relation avec les collectivités publiques est double et ne s'effectue pas de la même manière, qu'il s'agisse des relations dans le cadre de la gestion des ressources humaines ou des ressources matérielles.

La particularité réside principalement dans le fait que la différence de relation se situe plutôt entre les postes du budget qu'entre les interlocuteurs. En effet,

¹⁴ Par centre, nous entendons : centres de loisirs, maisons de quartier, terrains d'aventure, jardins Robinson

les relations dans le cadre de la gestion des ressources humaines se font au travers de la fondation dans laquelle des représentants des communes et du canton sont présents, ainsi que par l'intermédiaire de la FCLR.

Par contre, dans le cadre de la gestion des ressources matérielles, la relation se noue entre chaque centre et sa commune. Par conséquent, notre méthode d'analyse ne peut s'appliquer directement sur ce mode de fonctionnement.

Il convient par conséquent de différencier dans l'analyse de ce cas la marge de manœuvre des centres dans le cadre des ressources humaines et des ressources matérielles.

Modalités de financement et marge de manœuvre

La FASE et la FCLR sont actuellement engagées dans un processus de mise en place d'un mandat de prestations avec les collectivités publiques. Ce mandat de prestations est destiné à affiner le mode de fonctionnement de la FASE en matière de transparence et de coordination vis-à-vis des centres. Une clarification des attentes de l'Etat et une stabilisation des flux financiers doit aussi en découler.

La grande liberté dont jouissent les centres semble être à double tranchant, car si elle permet d'adapter l'offre de prestations aux besoins du terrain, elle peut aussi être un obstacle à une bonne transparence des prestations offertes et à une meilleure coordination de celles-ci.

Il existe une forte disparité au niveau des budgets des différents centres, car d'une part, les subventions communales varient beaucoup, d'autre part, les prestations offertes par les centres de loisirs ne sont pas uniformes.

Participation à la prise de décision

La fédération d'associations, les partenaires sociaux ainsi que les communes qui sont représentées dans la fondation sont consultés pour la mise en place du contrat de prestations actuellement en cours d'élaboration. La fondation a par ailleurs une tradition de consensus qu'elle continue de cultiver.

La consultation avec les collectivités publiques semble satisfaisante, les relations avec les fonctionnaires sont en règle générale bonnes et régulières. La consultation de l'Etat se fait surtout au niveau du conseil de fondation. C'est une forme de tradition que les différents partenaires essaient d'entretenir au mieux.

Caractéristiques des collectivités publiques avec lesquelles la fédération est en relation

La Fédération des centres de loisirs se trouve dans un cas de relation indirecte aux collectivités publiques. En effet, la Fédération des centres de loisirs est représentée au sein de la Fondation pour l'animation socioculturelle dans laquelle sont également présents des représentants de l'Etat. La relation entre les diverses associations (centres de loisirs) et les collectivités publiques se fait donc au niveau de la fondation. La seule obligation que doivent remplir les associations, c'est l'adhésion à une charte. Cette charte qui donne des lignes directrices de fonctionnement et les principes éthiques à respecter ne semble pas restreindre la marge de manœuvre des centres de loisirs. Ceux-ci disposent d'une grande marge de manœuvre dans les prestations offertes, car la Fondation pour l'animation socioculturelle et la Fédération des centres de loisirs ne coordonnent pas véritablement les prestations offertes par les centres. Ces centres entretiennent des contacts réguliers et fréquents avec les communes dans lesquelles ils se trouvent.

Positionnement de l'organisation dans notre grille d'analyse

La Fédération des centres de loisirs représente un cas particulier. L'analyse du cas de la Fédération des centres de loisirs s'est faite en deux parties. La première concerne les relations qui sont entretenues avec les centres de loisirs qui représentent la base de la fédération, la seconde concerne les relations entretenues avec la Fondation pour l'animation socioculturelle dans laquelle les collectivités publiques sont représentées. Selon notre grille d'analyse, il nous apparaît que les centres de loisirs se trouvent dans une relation de partenariat symbolique avec la Fondation pour l'animation socioculturelle, avec cependant, certains éléments caractéristiques d'une relation de sous-traitance autonome dans les relations que la fédération entretient avec les centres de loisirs. Les relations entretenues avec les communes genevoises varient beaucoup d'un centre de loisirs à un autre. Les centres de loisirs sont représentés au sein de la fondation, mais les centres ne sont pas directement intégrés dans les prises de décision. Certaines communes sont plus intéressées que d'autres à participer aux choix effectués dans le mode de fonctionnement des centres et aux différents types de prestations offertes.

Positionnement par rapport à nos indicateurs pour les relations avec les centres de loisirs

Contrôle : faible

Part de financement public : forte

Cadre réglementaire : faiblement contraignant

Participation à la prise de décision collective : faible

Participation à la prise de décision bilatérale : forte

Marge de manœuvre dans la fourniture des prestations : forte

Positionnement par rapport à nos indicateurs pour les relations avec la Fondation pour l'animation socioculturelle

Contrôle : fort

Part de financement public : forte

Cadre réglementaire : contraignant

Participation à la prise de décision collective : forte

Participation à la prise de décision bilatérale : forte

Marge de manœuvre dans la fourniture des prestations : forte, en évolution

Synthèse des tendances pour les relations dans les cas analysés

| | Contrôle | Part de financement public | Cadre réglementaire | Participation à la prise de décision collective | Participation à la prise de décision bilatérale | Marge de manœuvre dans la fourniture des prestations | Type de relation aux collectivités publiques |
|--|---|-----------------------------------|----------------------------|--|--|---|--|
| IFAGE | fort pour la partie subventionnée | faible | contraignant | faible | moyenne | faible dans la partie subventionnée | sous-traitance autonome |
| AGCETA | faible | forte | contraignant | moyenne | faible | Faible | sous-traitance autonome |
| Pro Senectute | faible | forte | faiblement contraignant | faible | faible | forte | sous-traitance autonome |
| Fédération genevoise des clubs d'ânés | faible | forte | faiblement contraignant | faible | faible | forte | sous-traitance autonome |
| Pro Juventute | moyen | moyenne | contraignant | forte | forte | forte | partenariat |
| Crèche La Pastourelle | faible | forte | faiblement contraignant | faible | faible | forte | sous-traitance autonome |
| Réalise | strict pour les finances et indirect pour les résultats | moyenne | variable | forte | forte | forte | partenariat avec le DASS et sous-traitance étatiste avec l'OCE |
| L'Orangerie | faible | moyenne | faiblement | faible | faible | forte | sous-traitance |

| | | | | | | | |
|--|--|--------|---|---|----------------------|---------------------|---|
| | | | contraignant | | | | autonome |
| Arcade sages femmes | faible | faible | faiblement contraignant | faible | faible | forte | sous-traitance autonome |
| FEGPA | faible | forte | faiblement contraignant | forte | forte | forte | partenariat |
| MAMCO | faible | faible | faiblement contraignant | forte | forte | forte | partenariat |
| 100% Acrylique | faible | forte | faiblement contraignant | faible | faible | forte | sous-traitance autonome |
| La Bâtie | faible, en évolution | forte | faiblement contraignant, en évolution | faible | faible, en évolution | forte, en évolution | entre sous-traitance autonome et partenariat |
| L'Association genevoise de football | faible | forte | faiblement contraignant | faible | faible | forte | sous-traitance autonome |
| Fédération des centres de loisirs | faible pour les centres de loisirs et fort pour la fondation | forte | faiblement contraignant pour les centres de loisirs et contraignant pour la fondation | faible pour les centres de loisirs et forte pour la fondation | forte | forte, en évolution | partenariat symbolique avec la fondation et sous-traitance autonome avec les centres de loisirs |

4. Associations travaillant au niveau de la participation à la prise de décision politique

L'étude des relations entre collectivités publiques et associations travaillant principalement au niveau de la prise de décision politique servait plusieurs objectifs.

Premièrement, l'objectif était de décrire comment les acteurs issus de la société civile exercent une influence sur le processus de prise de décision au niveau des administrations cantonales et municipales pour la défense d'intérêts sectoriels ou la défense d'une cause ou d'un idéal.

Il s'agit ici de voir sous quelle forme s'effectue la participation et quel est le degré d'intégration de ces associations au processus de prise de décision générale ou lors du processus de mise en œuvre.

Les éléments retenus pour caractériser la participation sont les suivants :

- L'accessibilité des associations au processus de prise de décision
- La stabilité temporelle des relations entretenues
- La symétrie des pouvoirs entre les partenaires

Selon ces éléments retenus, les relations que les diverses associations entretiennent avec les collectivités publiques ont été classées selon quatre modèles, allant de la relation la plus structurée, stable, symétrique et fermée aux nouveaux acteurs à la relation la moins structurée, instable et ouverte aux nouveaux acteurs.

Ces relations sont :

1. la concertation
2. la coopération sectorielle
3. La relation d'intervention
4. La pression

Les associations avec lesquelles nous avons eu un entretien ont été choisies pour leur représentativité dans les secteurs d'activités où le secteur associatif exerce des relations de soutien et d'influence. Ces domaines sont :

1. Le secteur de l'environnement et de l'énergie
2. Le secteur des transports
3. Le secteur de l'urbanisme et l'aménagement
5. Le secteur économique
6. Le secteur de la politique internationale

Le nombre d'associations consultées a été dicté par des contingences de temps et de budget à disposition. Un certain nombre d'associations qui furent invitées à participer à nos travaux de groupes, et ce quel que soit le domaine d'activité, déclinerent notre invitation.

Les différentes relations constatées dans les secteurs d'activités choisis ne prétendent pas à une représentativité de l'ensemble des relations existantes entre associations et administrations publiques dans le secteur. Ces cas

choisis se veulent illustratifs du type de relation qui peut exister dans le secteur et ne concernent que les associations qui se sont exprimées sur leurs relations aux collectivités publiques.

4.1. Le secteur de la politique économique

Dans ce secteur, l'UAPG, la CGAS et la Chambre d'agriculture se sont exprimées sur leur relation à l'Etat. Dans ce secteur, les interactions entre ces associations et les collectivités publiques sont nombreuses et ancrées dans une certaine continuité.

Les partenaires sociaux sont en relation quasi permanente avec les collectivités publiques, et cela à tous les niveaux de l'administration et avec tous les départements.

Les partenaires sociaux sont intégrés dans des commissions officielles. Cela représente beaucoup de travail, en plus du travail effectué pour des auditions du Grand Conseil.

Les procédures de consultation sont décrites comme étant perfectibles, la consultation formelle et ouverte sur le modèle de l'administration fédérale n'est pas systématique et il semble que l'appui de leur membres et le pouvoir de mobilisation de l'opinion publique de ces associations leur permettent une intégration dans les débats qui précèdent l'élaboration des projets de loi.

Les critères qui déterminent l'ouverture de la consultation ainsi que le choix des interlocuteurs ne semblent pas clairs. Tous les départements ne consultent pas de la même manière et il ne semble pas y avoir de systématique dans les procédures de consultation.

Une des difficultés rencontrées concerne les consultations sur des dossiers définitifs. Ce type de consultation semble générer plus de frustrations et de mécontentement qu'une véritable participation au processus de prise de décision.

Un autre problème soulevé par ces associations est un problème de temps. En effet, il arrive quelquefois que le délai à disposition pour étudier et prendre position sur des dossiers complexes soit trop court.

Enfin, ces associations déplorent le fait que parfois la consultation ne se déroule pas suffisamment en amont, alors qu'une meilleure prise en compte des positions du secteur associatif aurait des effets bénéfiques pour toutes les parties en présence.

Par contre, ces associations se disent contentes du degré de compétence de leurs interlocuteurs dans les collectivités publiques. Ces personnes sont décrites comme généralement agréables, professionnelles et au courant de leurs dossiers.

Positionnement du type de relation dans notre grille d'analyse

La relation entretenue par ces associations dans le secteur de la politique économique nous semble s'apparenter à une relation de concertation.

La relation paraît relativement fermée aux nouveaux acteurs, les interlocuteurs des collectivités publiques sont stables et les relations sont suivies.

Ces associations semblent reconnues comme des partenaires dans les processus de prise de décision et les interactions omniprésentes.

Cependant, bien que les relations ne soient pas toujours structurées, notamment au niveau des procédures de consultation, bon nombre de lieux de concertation intègrent les partenaires sociaux au processus d'élaboration des politiques publiques.

4.2. Le secteur de la politique internationale

Les associations étudiées dans ce domaine ont été l'AGEDRI, la Fédération genevoise de coopération et la Fondation du Devenir.

Ce secteur semble être marqué par l'émergence de nouvelles valeurs relatives à la mondialisation, le cadre de vie et de nouveaux rapports entre le local et la solidarité internationale. L'émergence de ces nouvelles valeurs pousse à une réflexion et une redéfinition des relations entre collectivités publiques et société civile.

Ces organisations qui se veulent une expression de la société civile semblent ne pas se sentir suffisamment considérées par les collectivités publiques en comparaison avec des institutions comme les organisations internationales. La relation dans ce secteur semble manquer de structures au niveau de l'Etat pour ce qui concerne la consultation et le suivi des dossiers gérés par ce type d'organisations. Ces associations se déclarent quelque peu insatisfaites de l'instabilité des interlocuteurs dans les collectivités publiques ainsi que du " feed back " sur certains dossiers.

Sur ce point, le désir de la mise en place d'une convention cadre portant sur les objectifs, ainsi que la création d'un espace neutre politiquement dans lequel les associations et les collectivités publiques puissent s'écouter, discuter et débattre a été exprimé.

Les relations que ces organisations entretiennent nous semblent manquer de bases formelles suffisamment explicites, les interlocuteurs sont décrits comme trop volatiles et le travail effectué ne semble pas valorisé de manière satisfaisante pour ces associations, particulièrement pour ce qui est de la diffusion de l'information sur le travail effectué. Il convient toutefois de préciser qu'en ce qui concerne l'AGEDRI, les relations aux collectivités publiques sont décrites comme étant assez structurées.

Ces organisations déplorent une certaine indécision de l'Etat sur des dossiers qui nécessiteraient des prises de position claires. Elles ont exprimé le désir d'un meilleur accompagnement sur certains projets et une plus grande intégration dans le processus de prise de décision.

Une évolution dans le sens d'une plus grande transparence sur les décisions prises semble être également bienvenue.

Positionnement du type de relation dans notre grille d'analyse

Le type de relations entretenues par les organisations dans le domaine de la politique internationale nous semble correspondre à une relation d'intervention.

La relation apparaît comme relativement instable quant au choix des interlocuteurs au niveau associatif. Il semble que se sont les collectivités publiques qui choisissent qui consulter, quand et à quel niveau du processus de prise de décision.

L'ouverture du processus de consultation nous semble limité, car ces organisations ne sont entrées en relation avec les collectivités publiques qu'après un certain nombre d'années durant lesquelles elles ont fait preuve d'un travail d'intérêt général.

Enfin, la relation de pouvoir nous semble asymétrique et cela sans qu'il y ait nécessairement des subventions versées de la part des collectivités publiques.

4.3. Le secteur de l'urbanisme et de l'aménagement

La Société d'art public, l'Asloca et le Rassemblement pour une politique sociale du logement, qui se sont exprimés sur leurs relations à l'Etat, nous ont déclaré avoir des relations fréquentes et suivies avec différents départements de l'administration cantonale.

Ces organisations se déclarent globalement satisfaites de leurs relations aux collectivités publiques ainsi que des consultations menées par le DAEL et le DIAE.

Les propositions faites par ces associations reçoivent généralement un bon accueil à l'Etat. La collaboration avec les fonctionnaires est décrite comme bonne. Ces associations participent également à des projets plus précis dans le domaine de la sauvegarde du patrimoine.

L'Asloca et le Rassemblement pour une politique sociale du logement semblent être des associations politiques, bien intégrées au niveau du processus de prise de décision. Des candidats sont représentés dans diverses commissions et fondations de droit public. L'Asloca est même devenue incontournable dans le domaine de la défense des locataires, mais n'intervient pas sur des questions politiques, alors que le Rassemblement

pour une politique sociale du logement a un objectif de consultation et de lobbying politique.

Dans le domaine de l'urbanisme et de l'aménagement, les changements politiques semblent avoir un certain effet sur les relations entretenues avec le secteur associatif.

La relation de consultation par les collectivités publiques pourrait, selon les associations, être améliorée, car les consultations ne sont pas toujours menées suffisamment en amont.

Sur ce point, nos interlocuteurs estiment qu'il serait peut-être souhaitable d'avoir une instance de consultation permanente à Genève en plus des commissions déjà existantes (CAT, CRFG) dans le domaine de l'aménagement. Cela pourrait permettre aux différents partenaires de s'entendre suffisamment en amont et éviter des blocages inutiles. Cette instance de consultation devrait comprendre tous les partenaires concernés par les problèmes d'aménagement, elle devrait aussi inclure des représentants de France voisine pour les grands projets.

Positionnement du type de relation dans notre grille d'analyse

Les relations entretenues dans ce secteur d'activité nous apparaissent être proches d'une relation de concertation.

Les organisations qui se sont exprimées sur leurs relations semblent globalement satisfaites du degré d'intégration dans le processus de prise de décision.

La relation nous semble relativement structurée et stable dans le temps, la distribution des pouvoirs paraît être symétrique et les organisations consultées participent au processus de consultation organisé par les collectivités publiques.

Les relations dans le domaine de l'urbanisme et de l'aménagement nous semblent relativement fermées aux nouveaux acteurs.

4.4. Le secteur des transports

Les associations consultées dans ce domaine ont été l'Association transport et environnement (ATE) et l'Association genevoise des piétons. Ces associations sont représentées dans le Conseil des déplacements et quelques autres commissions étatiques.

Parmi les difficultés rencontrées dans l'intégration à la prise de décision, on peut citer les problèmes que ces associations ont parfois pour rallier leurs membres aux décisions qui sont prises lors des négociations avec les collectivités publiques.

L'intégration de ces associations dans le processus de prise de décision ne semble pas être quelque chose de constant ; c'est un processus qui apparaît sinusoïdal.

Nos interlocuteurs se sont montrés intéressés à participer aux choix et aux décisions prises dans le domaine des transports. Cela leur permet d'avoir des informations relatives aux dossiers en cours ainsi qu'aux diverses prises de position.

Dans ce domaine, deux facteurs paraissent particulièrement importants, la durée et un flux d'informations et d'interactions continues. Ces deux éléments sont quelque peu en contradiction avec le mode de fonctionnement associatif qui est plutôt fluctuant en raison du travail bénévole.

Nos interlocuteurs se sont déclarés relativement satisfaits de leur intégration au processus de prise de décision, mais déclarent ne pas toujours avoir le temps de participer aux séances qui sont organisées (bénévolat oblige). La concertation semble fonctionner relativement bien sur des grands projets. Les objectifs politiques définis sont décrits comme bons et efficaces, mais c'est entre les objectifs et la mise en œuvre que les problèmes surgissent généralement.

L'accessibilité du système de prise de décision pour les nouvelles associations paraît peu ouvert. Elles doivent, pour avoir la possibilité de recourir, être présentes dans un certain nombre de comités.

Ces associations déplorent une certaine forme de laxisme de l'Etat dans l'application des lois existantes. Elles doivent consacrer une bonne partie de leurs activités à faire simplement appliquer les lois qui ont déjà été votées.

L'aspect institutionnel des consultations ne semble pas très satisfaisant. Cela risque, selon nos interlocuteurs, de créer une fracture avec les membres à la base des associations. Il serait souhaitable de mettre en place plus d'interfaces non institutionnelles avec le secteur associatif, un corps de personnes compétentes et en même temps proche de la population.

Positionnement du type de relation dans notre grille d'analyse

La relation entretenue par les associations consultées dans le domaine des transports nous semble s'apparenter à une relation de concertation.

Elle paraît être structurée, car les associations consultées sont représentées dans diverses commissions et la relation nous apparaît relativement stable.

Elle nous semble être assez équilibrée dans la symétrie des pouvoirs, car les associations ont la possibilité de faire opposition sur des projets pouvant provoquer de forts blocages.

La relation nous apparaît relativement fermée aux nouveaux acteurs associatifs.

4.5. Le secteur de l'environnement et de l'énergie

Les associations qui ont été consultées dans ce domaine sont Pro Natura, l'Association pour la sauvegarde du Léman et la Société suisse pour la protection de l'environnement.

Dans ce domaine d'activité, les grandes associations semblent avoir plus de facilité à être intégrées dans le processus de prise de décision que les petites. L'intégration des petites associations se fait aussi au travers des grandes. Cela dépend également de l'ampleur des projets.

Ce secteur semble marqué par des oppositions assez fréquentes de la part des associations. Nos interlocuteurs nous font savoir qu'ils sont passés progressivement de l'opposition à l'intégration et qu'ils sont entrés dans le processus de prise de décision par l'expertise scientifique.

Nos interlocuteurs déplorent le fait que les collectivités publiques n'accordent pas suffisamment d'importance à la formation continue dans le domaine de l'environnement. En outre, les connaissances issues des publications scientifiques semblent être plus valorisées que celles issues des recherches pratiques effectuées sur le terrain par les associations.

Ces associations nous déclarent jouer un rôle de diffusion de l'information provenant des publications scientifiques dans le domaine de l'environnement.

Elles sont représentées dans des commissions de l'Etat, mais il semble que beaucoup de consultations se déroulent de manière informelle et le calendrier électoral semble conditionner les choix effectués.

Nos interlocuteurs aspirent à des relations correspondant à un mode de partenariat dynamique, une consultation limitée dans le temps portant sur des projets concrets et qui se déroule de manière un peu plus professionnelle.

Ces associations sont cependant très attachées à garder un rôle qui leur permette de faire des propositions de manière plus libre que dans le cas d'une institutionnalisation accrue. Ces associations se considèrent déjà passablement sollicitées par les collectivités publiques, compte tenu du temps disponible et du nombre de travailleurs bénévoles.

Positionnement du type de relation dans notre grille d'analyse

Les relations dans le domaine de l'environnement et de l'énergie s'apparentent à des relations de coopération sectorielle.

Le processus de prise de décision semble relativement fermé aux nouveaux acteurs.

La relation paraît structurée, mais influencée par l'ampleur des projets et les capacités de mobilisation.

Les relations de pouvoirs nous semblent être relativement symétriques.

5. Conclusion

L'analyse de ces quelques cas de relations entre associations et collectivités publiques nous conduit à dresser un certain nombre de constats. Tout d'abord, il faut souligner que la présente étude a suscité un intérêt certain dans le monde associatif. Autant la forte participation à la journée d'information / débat organisée le 31 janvier 2001¹⁵ que l'excellent accueil et la bonne coopération dont ont fait preuve les associations choisies pour les études de cas démontrent l'attention particulière que le monde associatif porte à la thématique des relations avec les collectivités publiques. Tout particulièrement, les implications d'un passage à une plus grande codification de la relation, via des contrats de prestations et autres conventions de subventionnement, semblent être la préoccupation centrale pour un grand nombre d'associations.

Mises à part les particularités que chaque relation connaît et qui la rendent unique, il est possible de dégager des tendances globales dans la relation.

5.1. Au niveau cantonal, une situation qui tendanciellement laisse assez de marge de manœuvre aux associations, mais qui est en voie de structuration

L'application de notre modèle d'analyse aux cas étudiés nous a permis de constater que beaucoup d'associations entretiennent des relations qui s'apparentent au modèle de sous-traitance autonome¹⁶. En effet, leur relation avec les collectivités publiques est caractérisée par une marge de manœuvre substantielle dans le choix des prestations offertes et dans la gestion des ressources de l'association. Une marge de manœuvre qui ne va pas de pair avec une participation à la prise de décision sur les principes qui régissent l'action publique dans les domaines dans lesquels elles opèrent. Cette non-participation est la conséquence de deux phénomènes différents. D'un côté, on observe le cas des associations qui ne participent pas au processus de mise en place des grandes lignes d'une politique, car la politique publique elle-même est très peu développée. Autrement dit, les associations ne

¹⁵ Pour un compte rendu des débats voir : CES, 2001, " Relations Etat /monde associatif " *La lettre du CES*, n 24.

¹⁶ Pour la définition des trois modèles théoriques voir le Chapitre 3 du premier cahier du présent rapport.

participent pas au processus de prise de décision, car il n'y a que peu de décisions importantes mise à part l'attribution des fonds. C'est le cas notamment des relations que nous avons analysées dans le cadre de la politique des sports, des activités pour les personnes âgées ou, en partie, de la politique culturelle.

De l'autre côté, on constate que la non-intégration des associations à la prise de décision est un choix (implicite ou explicite) des collectivités publiques qui souhaitent rester seuls maîtres de la prise de décision. C'est le cas dans certaines situations que nous avons analysées dans le cadre de la politique sociale ou de santé.

Ainsi, les associations dont la relation avec les collectivités publiques n'a pas été codifiée sous la forme de contrat ou de convention bénéficient en général d'une assez large autonomie de gestion dans leur action. Par exemple, la Ville de Genève et le canton, lorsqu'ils agissent dans le domaine de la culture, n'interviennent généralement pas sur des questions de programmation ou de choix artistiques. Dans le domaine de la réinsertion aussi, nous avons pu observer un cas dans lequel une grande marge de manœuvre est laissée aux associations sans qu'il y ait intégration à la prise de décision. Cependant, cette tendance implique souvent une prise de risque liée à l'instabilité des ressources. L'exemple des associations issues du monde culturel est assez parlant. A l'image de la compagnie "100% Acrylique" que nous avons étudiée, beaucoup d'associations dans ce domaine sont de petite taille et rencontrent des problèmes financiers chroniques. Ces associations éprouvent de grandes difficultés à mettre en place des projets de moyen et long terme et ceci en raison d'un mode de subventionnement qui demeure encore généralement annuel.

Cette tendance à nouer des relations entre collectivités publiques et associations de type sous-traitance autonome plutôt répandue dans nos cas d'analyse et probablement à Genève semble en évolution. Les modalités de la relation prennent le chemin d'une plus grande codification sous une forme contractuelle. Une évolution qui suscite craintes et espoirs dans l'ensemble du monde associatif. Les associations qui se sont exprimées ont manifesté la crainte de perte de leur autonomie dans le fonctionnement, mais ont aussi fait part de leur espoir pour que la tendance actuelle leur amène plus de reconnaissance et de stabilité dans les relations avec leurs interlocuteurs publics.

5.2. Des relations avec la Confédération à tendance sous-traitance étatiste

Les quelques associations en relation avec l'administration fédérale que nous avons étudiées à Genève présentent des éléments qui, à chaque fois, identifient la relation comme étant plutôt de type sous-traitance étatiste. En général, un cadre réglementaire strict et non négocié laisse une marge de manœuvre faible voire nulle aux associations qui deviennent des exécutants d'une politique sur laquelle ils n'ont quasiment pas d'emprise. Il en résulte un affaiblissement de la capacité d'adaptation des associations et un glissement de la logique associative vers la logique de fonctionnement standardisée du service public. Il est aussi intéressant de souligner comme cette tendance

qui semble se dessiner au niveau fédéral se retrouve au niveau de l'administration cantonale lorsque cette dernière met en œuvre des directives fédérales. L'exemple le plus parlant est celui du dispositif fédéral de lutte contre le chômage composé de la Loi sur l'assurance-chômage (LACI), de la relative ordonnance (OACI) et de l'ensemble des directives d'application. Ce dispositif, mis en œuvre à Genève par l'Office cantonal de l'emploi, laisse une marge de manœuvre relativement faible aux instances d'application et les pousse plutôt dans un sens d'une relation très codifiée avec les associations qui mettent en œuvre les Mesures du Marché du Travail (MMT). Dans ce cas, les relations semblent plutôt prendre la tournure du partenariat que de la sous-traitance étatique comme l'illustre le cas de l'association " Réalise ", mais a priori les deux modèles auraient pu être appliqués, du moment que le cadre est plutôt de type sous-traitance étatique.

5.3. Entre partenariat et sous-traitance

Ce qui différencie essentiellement une relation de sous-traitance étatique d'une relation de partenariat est l'intégration à la prise de décision. Les deux modèles de relation impliquent une codification des " règles du jeu " de la relation qui diminue la marge de manœuvre des toutes les parties. L'évolution à l'œuvre actuellement à Genève qui se caractérise par une tendance à la réglementation des relations entre associations et collectivités publiques peut potentiellement faire basculer les relations dans un modèle de sous-traitance étatique ou de partenariat, selon que la construction des dispositifs se fait de manière participative ou non participative. Il n'est pas possible à l'heure actuelle d'anticiper la tendance future. Des éléments des deux modèles peuvent être observés. D'un côté, on compte des associations qui ressentent un manque de reconnaissance et ne sont pas intégrées à la mise en place des directives qui sont élaborées par les départements. Elles se sentent exclues de consultations qui, à leurs yeux, ne sont pas très transparentes et parfois inutiles, car portant sur des dossiers déjà ficelés. En somme, les associations ont l'impression d'être dans un modèle marqué par un schéma dans lequel l'Etat décide dans les grandes lignes les prestations qui sont offertes et les associations exécutent. Pourtant, nombre d'associations aspirent à une relation partenariale avec les collectivités publiques et sont prêtes à céder un peu de leur marge de manœuvre (par la codification de la relation) contre une participation suivie à la prise de décision. Certaines, d'ailleurs, y parviennent ou sont en passe d'y parvenir. Notre étude montre que des relations qui s'approchent du modèle de partenariat existent déjà à Genève et d'autres sont en construction. L'exemple du Festival de La Bâtie est assez parlant à cet égard. En situation de sous-traitance autonome depuis plusieurs années, leur relation avec la Ville de Genève a failli se rapprocher de la sous-traitance étatique lorsqu'une convention de subventionnement " clés en main " leur a été proposée. La capacité de mobilisation de cette association lui a permis de s'opposer à l'entrée en vigueur du " contrat " et d'imposer une négociation sur le contenu. Cette convention une fois terminée devrait servir de base pour la négociation de documents similaires avec d'autres associations dans le même domaine d'activité.

Des éléments d'ouverture à la participation du monde associatif et des éléments de son exclusion coexistent donc dans la réalité genevoise et il est encore trop tôt pour anticiper quelle va être la tendance dominante dans le

canton. Il faudra probablement quelques années pour voir quelle sera la nouvelle gestion des relations entre associations et collectivités publiques à la genevoise.

Texte approuvé à l'unanimité par l'Assemblée générale du
Conseil économique et social, le 8 octobre 2001

Relations Etat / Secteur associatif

Organisation du partenariat

Cahier **3** : Réflexions et propositions

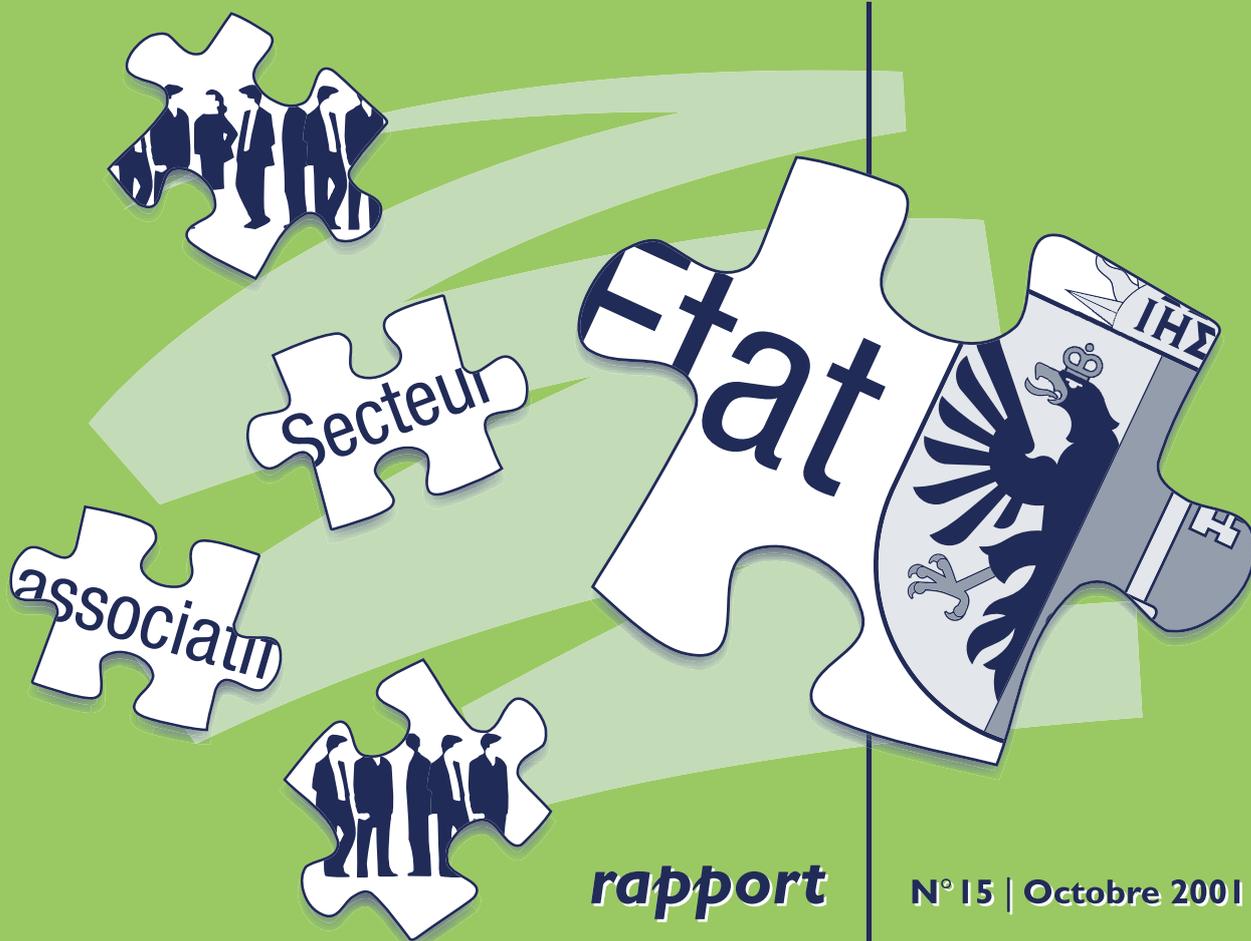


Table des matières

| | |
|---|----|
| 1. <i>Introduction : le monde associatif entre production de prestations, intégration sociale, démocratie et capital économique</i> | 2 |
| 1.1. Les associations et l'intégration sociale | 4 |
| 1.2. Les associations et le fonctionnement des institutions démocratiques | 6 |
| 1.3. Les associations et l'économie du capital humain | 8 |
| 2. <i>Les modalités des relations entre les associations et les collectivités publiques</i> | 9 |
| 2.1. " Sous-traitance étatiste " : implications et conséquences d'un modèle très hiérarchisé | 10 |
| 2.2. " Sous-traitance autonome " : implications et conséquences d'un modèle basé sur les relations financières | 12 |
| 2.3. " Partenariat " : implications et conséquences d'un modèle de relations entre égaux | 14 |
| 2.4. La sous-traitance et le partenariat : de la dynamique des modèles | 15 |
| 3. <i>Les collectivités publiques dans leurs relations avec le monde associatif : opinions, difficultés, besoins</i> | 16 |
| 4. <i>Les besoins des associations</i> | 18 |
| 5. <i>Quel modèle pour quelle relation ? Les propositions du CES</i> | 21 |
| 5.1. Conditions cadre de promotion de l'associatif | 23 |
| 5.2. Intégration à la prise de décision | 25 |
| 5.3. Marge de manœuvre de l'associatif | 27 |
| 5.4. En résumé : le dispositif proposé | 29 |
| 6. <i>Conclusion</i> | 30 |
| 7. <i>Bibliographie</i> | 32 |

1. Introduction : le monde associatif entre production de prestations, intégration sociale, démocratie et capital économique

Pour répondre au mandat confié par le Conseil d'Etat au CES, dans le premier cahier de ce rapport, nous avons traité du monde associatif comme d'un prestataire de services à la collectivité. Des services qu'il assure en complémentarité avec le secteur public. Cependant, cette dimension du secteur associatif n'est pas la seule qui permette d'appréhender ses apports à la collectivité. La réflexion poursuivie par les membres de la commission chargée de ce mandat a été plus loin dans l'exploration des raisons qui justifient le soutien et la promotion du monde associatif ; des raisons qui sont à rechercher dans l'importance du lien associatif pour les individus et plus généralement pour la cohésion sociale. Ainsi, avant de passer à une analyse plus détaillée des conséquences des modèles de relations entre Etat et monde associatif dans le cadre de la production de biens et de services à la collectivité, nous allons expliciter les autres apports des associations au bon fonctionnement des sociétés.

On observe un certain consensus sur l'importance croissante de l'associatif dans nos sociétés. Des termes comme association, organisation à but non lucratif, tiers secteurs, société civile organisée, etc. font désormais partie du langage courant et des formules du style " révolution associative " ¹ ont fait leur apparition dans la littérature. Cependant, comme nous avons pu le montrer dans le premier cahier de ce rapport ², bien qu'il faille reconnaître que ce type d'acteur social a connu un développement rapide en Occident ces dernières décennies, une vision plus précise de l'histoire du mouvement et de ses rapports avec l'Etat nous amène à réviser les termes utilisés et à parler plutôt de reconstruction que de révolution associative. Néanmoins, l'ampleur du phénomène nous incite à nous poser quelques questions supplémentaires sur les associations et leur développement : quelles sont les raisons à la base de l'essor associatif ? Quels sont ses apports au bien-être social qui justifient une prise en charge publique de sa promotion ?

Dans le précédent cahier de ce rapport, nous avons montré, à l'aide de diverses sources, que l'associatif est en train de prendre quantitativement de l'ampleur. En partant de ces données, nous avons pu montrer que les associations représentent un secteur important, par son poids socio-économique notamment, si l'on tient compte des heures de travail bénévole et salarié. Mais cette dimension quantitative, n'est pas la seule qui fasse l'objet d'un consensus auprès des spécialistes du domaine. Beaucoup d'entre eux reconnaissent un rôle non négligeable à l'associatif dans la construction de la cohésion sociale et, en conséquence, s'accordent sur la nécessité d'assurer son développement.

¹ Colozzi, Ivo, Bassi, Andrea, 1995, Una solidarietà efficiente, Roma, NIS, p.65.

² CES, 2000, Relations Etat / secteur associatif. Organisation du partenariat. Cahier 1, Rapport du CES n 15, p.22 ss.

Par ailleurs, à cette quasi-unanimité sur le poids socio-économique de l'associatif et sur son utilité pour le bien-être de la collectivité, s'oppose un foisonnement d'hypothèses sur les raisons qui expliquent le phénomène.

Diverses théories s'affrontent sur les origines de l'essor de l'associatif. Des théories qu'on peut classer par approches disciplinaires³ en distinguant les contributions de l'économie, de la science politique et de la sociologie.

Selon les économistes, l'essor de l'associatif s'explique par l'incapacité simultanée de l'Etat et du marché à fournir des biens et des services dans des sociétés caractérisées par un niveau élevé d'hétérogénéité religieuse, ethnique, etc. Les difficultés de l'Etat sont liées à la trop grande différenciation de la demande de services, alors que les difficultés du marché s'expliquent par son incapacité intrinsèque à produire des biens publics, à savoir des biens qui peuvent être utilisés par plusieurs consommateurs, même quand ils ne les payent pas. Par exemple, un jardin public où l'accès est libre est un bien public. Tout le monde peut y accéder, le prix du " bien " n'est pas lié à son utilisation. Selon la théorie développée par Mancur Olson⁴ en se basant sur un simple calcul coûts / bénéfices, aucun utilisateur n'a intérêt à contribuer individuellement à la mise en place et à l'entretien du jardin public, mais de laisser les autres utilisateurs le faire. Il s'agit du principe dit du " resquilleur " (" free rider ") qui met en péril la création du bien public. La seule solution à ce paradoxe qui mène la collectivité à ne pas créer les biens dont elle a besoin est rendre la contribution au bien public obligatoire. C'est le modèle adopté par nos sociétés où la contribution au service public est obligatoire via l'imposition.

Selon la science politique, les raisons à la base du succès de l'associatif sont assez proches de celles des économistes et sont à rechercher dans la nature même des sociétés modernes. Des sociétés dans lesquelles la vision de la prise en charge des problèmes collectifs n'est pas univoque. Les difficultés sont donc la conséquence de la tendance à la standardisation des interventions opérées par les collectivités publiques, alors que les valeurs et les opinions sont très variées. Par exemple, l'Etat ne peut être en même temps pour et contre l'avortement, alors que les deux tendances existent dans la société. Ces divers points de vue sont représentés dans le monde associatif et la collaboration entre collectivités publiques et associations dans l'élaboration des politiques publiques permet d'intégrer les diverses tendances.

Les sociologues, quant à eux, inversent l'explication de l'essor de l'associatif. Pour des auteurs issus de cette discipline, la forme " naturelle " de réponse aux besoins des membres de la collectivité est la solution associative. Alors que pour les économistes, lorsqu'un besoin apparaît, la solution se trouve dans le marché ou dans l'Etat. Pour certains auteurs comme Salamon⁵ (1987), la réponse spontanée est celle de l'association.

³ Cette classification est inspirée de celle opérée par Colozzi, Ivo, Bassi, Andrea, 1995, *ibid.*

⁴ Olson, Mancur, 1978, *La logique de l'action collective*, Paris, PUF.

⁵ Salamon, Lester, M., 1987, " Partners in public Service: the Scope and Theory of Government-nonprofit Relations " in Powell, Walter, W., *The Nonprofit sector : a Research Handbook*, Yale University Press, New Haven, pp. 99-117.

La défaillance de cette dernière forme d'organisation dans la réponse aux besoins des citoyens donnerait ensuite lieu à des solutions de type marché ou service public.

En synthèse, l'essor du monde associatif ne peut s'expliquer qu'en relation avec les autres protagonistes qui donnent des réponses aux besoins de la société : l'Etat et le marché.

Fort de ce constat, on peut se demander si l'action de l'associatif est complémentaire de celle des autres types d'acteurs. Autrement dit, pour déterminer si une action associative est nécessaire, il est indispensable de se poser la question de son utilité en relation avec celle des autres acteurs.

Si on réfléchit en termes d'utilité pour le bien-être de la société, on peut, de la même manière que pour les origines de l'essor de l'associatif, classer les contributions par discipline. Ainsi, on distingue les arguments plutôt sociologiques, les arguments politiques et les arguments économiques.

1.1. Les associations et l'intégration sociale

Il n'est pas très original d'affirmer que l'associatif joue un rôle fondamental pour la collectivité, en contribuant à l'intégration sociale entendue comme le fonctionnement des mécanismes d'interdépendance qui permettent une vie sociale harmonieuse. Des grands noms de la sociologie comme Emile Durkheim⁶, à la fin du XIXe siècle déjà, voyaient dans les associations le remède à la solitude des individus qui, coupés de la communauté, trouvaient dans l'association le moyen de s'intégrer à un réseau affectif. De plus, ce qu'il appelle les "groupes secondaires" avaient à ses yeux deux autres fonctions : constituer un cadre de référence partagé au niveau des valeurs et sensibiliser les individus aux intérêts de la communauté tout entière. Bien qu'il faille un peu reconsidérer cette vision, notamment à la lumière des études récentes qui montrent que la participation à la vie associative est corrélée à la place occupée au sein de la hiérarchie sociale (on a constaté par exemple que l'engagement dans la vie associative va de pair avec le niveau de formation⁷), il reste indéniable que "la participation [à la vie associative] représente un mode privilégié de sociabilité, de rapport à autrui, et favorise ainsi l'intégration affective des individus dans la société, en même temps qu'elle les canalise dans une certaine conformité aux normes sociales fondamentales (souci d'autrui, sens de la réciprocité et de la responsabilité) ; en d'autres termes, la participation contribue à assurer l'identité sociale des personnes"⁸.

Ainsi, on constate que la participation à la vie associative, autrement dit la création et le maintien d'un réseau associatif, a des conséquences sur les individus et sur la société.

⁶ Durkheim Emile, 1969, *Leçons de sociologie*, Paris PUF.

⁷ OFS, 2001, *Le travail bénévole en Suisse*, Berne, OFS.

⁸ Fragnière, Jean-Pierre, 2001, "Pour les associations", in "Relations Etat /monde associatif" *La lettre du CES*, n 24.

En suivant Kellerhals⁹, on peut identifier deux principaux types de conséquences : l'intégration et l'apprentissage ou socialisation.

- L'association contribue à l'intégration sociale : en servant de cadre de référence aux membres, elle leur permet de donner un sens à leur propre activité et à celles qui les entourent. L'association transmet au minimum de l'information sur le fonctionnement de la société, mais peut aussi contribuer à former la capacité des individus à juger leur environnement et prendre en conséquence les bonnes décisions au niveau de leur comportement.

L'individu qui participe au monde associatif assume plus généralement un rôle dans la communauté, ce qui renforce son engagement social. L'association constitue donc un lieu de sociabilité : on accroît les interactions, donc les gens sont moins seuls, on crée un terrain où les relations sont potentiellement basées plutôt sur la coopération que sur la compétition, ce qui entraîne une certaine détente d'esprit.

- L'association sert en quelque sorte de terrain d'apprentissage pour le fonctionnement du système démocratique et plus généralement la prise de décision collective. La participation accroît l'ouverture d'esprit et le plus grand nombre d'interactions entre des individus de milieux différents entraîne une plus grande recherche et une diffusion plus importante de l'information¹⁰.

La principale limite à ce tableau très positif pour l'associatif en termes d'intégration sociale est la disparité dans la participation. Les études récentes tendent à démontrer que ce sont les classes les plus aisées qui participent davantage à l'action associative et que " l'intégration détermine la participation plutôt que l'inverse ou, à tout le moins, la participation suppose un certain niveau d'intégration relationnelle et affective ".¹¹

L'apport du monde associatif peut aussi se mesurer en termes de santé des individus. Diverses études ont en effet montré la corrélation entre contexte social et santé, et plus précisément entre " lien social et santé ". Le lien social est ici entendu comme un quasi-synonyme de l'intégration sociale, soit l'ensemble des institutions et des significations qui assurent la coexistence pacifique des individus composant la société. Parmi les institutions qui contribuent à ce lien (intégration) on trouve : la famille, l'Etat, les entreprises, les associations, etc.

Quel lien donc unit ces institutions et la santé des individus ? Le Docteur Jean-Pierre Papart, de la faculté de médecine de l'Université de Genève, en référence un certain nombre d'études épidémiologiques, démontrent clairement que le lien social détermine très substantiellement le niveau de

⁹ Kellerhals, Jean, 1974, *Les associations dans le jeu démocratique*, Lausanne, Payot.

¹⁰ Kellerhals, Jean, 1974, op. cit, pp 209 ss

¹¹ Fragnière, Jean-Pierre, 2001, "Pour les associations", in " Relations Etat /monde associatif " *La lettre du CES*, n 24,

santé des individus composant une population¹². Ainsi les déterminants de la santé seraient à rechercher plus dans l'environnement social des individus que dans la richesse, pourtant souvent invoquée comme variable explicative essentielle.

Ces études montrent, par exemple, que la relative rareté des maladies coronariennes au Japon par rapport aux USA s'explique non seulement par une plus grande exposition aux risques connus comme le tabac ou l'obésité, mais aussi par une meilleure gestion du stress due au type d'organisation sociale. L'étude montre que, toutes choses égales par ailleurs, " plus les Japonais étaient attachés à leur mode de vie traditionnel (solidarité familiale, participation aux rites sociaux traditionnels, etc.), plus ils étaient protégés contre les maladies coronariennes et que, a contrario, le risque augmentait avec le caractère " moderne " du mode de vie "¹³. De plus, la représentation que les individus se font du lien social semble aussi influencer leur niveau de santé : " l'indicateur de proportion de la population d'un pays ou d'une région qui estime " que l'on peut avoir confiance dans les autres " corrèle négativement avec le taux de mortalité. "¹⁴

Le monde associatif fait partie intégrante, avec la famille et les collectivités publiques, de ce lien social nécessaire à la santé de la société et des individus. Soutenir son développement va donc dans le sens d'une politique de santé globale de la collectivité.

1.2. Les associations et le fonctionnement des institutions démocratiques

L'importance de l'associatif comme élément de la vie démocratique est un thème qui a été traité à plusieurs reprises. Divers auteurs ont soutenu que le tissu associatif est un des fondements du fonctionnement démocratique, parmi lesquels un grand classique de la science politique, Alexis de Tocqueville. Dans son ouvrage sur la démocratie américaine (*De la démocratie en Amérique*) paru en 1835, Tocqueville affirme que " parmi les lois qui régissent les sociétés humaines, il y en a une qui semble plus précise et plus claire que toutes les autres. Pour que les hommes restent civilisés ou le deviennent, il faut que parmi eux l'art de s'associer se développe et se perfectionne dans le même rapport que l'égalité des conditions s'accroît "¹⁵. Il est donc clair que, pour Tocqueville, la présence d'un associatif développé est fondamentale pour le fonctionnement de la société démocratique. Il lui attribue une fonction d'intermédiaire entre l'Etat et les individus apte à limiter l'emprise de l'Etat sur la société et une fonction de structuration de la société elle-même favorisant la participation

¹² Les études auxquelles on fait ici référence sont citées et commentées par le Docteur Jean-Pierre Papart dans son article paru dans la lettre du CES, n 24. Papart, Jean-Pierre, 2001, "Lien social et santé ", in " Relations Etat /monde associatif " *La lettre du CES*, n° 24.

¹³ Papart, Jean-Pierre, 2001, "Lien social et santé ", in " Relations Etat /monde associatif " *La lettre du CES*, n 24.

¹⁴ Papart, Jean-Pierre, 2001, *op.cit.*

¹⁵ de Tocqueville, Alexis, 1961, *De la démocratie en Amérique II*, Paris, Gallimard, p. 159.

civique, le lien entre les individus et entre les individus associés et l'Etat. Notons que cette vision très positive de l'association de citoyens dont Tocqueville fait preuve est limitée à ses yeux par l'organisation étatique. A son avis, seuls des systèmes décentralisés peuvent profiter pleinement des avantages d'un monde associatif vivant. Des Etats trop centralisés seront trop éloignés du monde associatif qui se développe sur un terrain local.

Les associations sont donc un maillon indispensable des rouages démocratiques, parce qu'elles font l'interface entre les besoins de la société et les instances censées y apporter une réponse. Mais elles ont aussi une grande importance dans le fonctionnement des institutions démocratiques elles-mêmes, comme le montre l'étude conduite par Robert Putnam en Italie. Dans son ouvrage "Making democracy work", cet auteur de l'Université de Harvard présente une étude qui a permis de suivre l'évolution d'institutions étatiques nouvellement créées sur une longue période. L'objectif de sa recherche était de comprendre pourquoi certains gouvernements ont du succès, alors que d'autres peinent dans la gestion des affaires publiques. L'histoire institutionnelle de l'Italie représentait un cas idéal pour ce type d'étude. En effet, à la fin des années 1960 début des années 1970 un nouvel échelon institutionnel, la région, a été introduit dans ce pays avec des compétences importantes, notamment au niveau législatif. La structure institutionnelle étant potentiellement la même sur tout le territoire, le fonctionnement était censé être équivalent dans toute la péninsule. Cependant, en suivant l'évolution du fonctionnement de ces nouvelles collectivités publiques pendant 20 ans, l'équipe du professeur Putnam a pu décrire des différences importantes entre les diverses zones du pays. Puis, les données récoltées ont permis de tester un certain nombre d'hypothèses sur les causes de ces différences.

La distinction la plus importante qui a pu être dégagée se situe au niveau du rendement des institutions régionales, très différent entre les régions du Nord et celles du Sud du pays. Ces différences régionales, souvent évoquées de manière intuitive, sont enfin documentées par l'étude américaine et même si la distinction géographique n'est pas parfaite, on voit se dessiner au Nord du pays un groupe assez compact de régions ayant un haut rendement institutionnel, alors que plus on va vers le Sud, plus le rendement diminue¹⁶.

Pour comprendre les causes de ces différences assez marquées, deux hypothèses ont été testées :

1. Le niveau de modernisation socio-économique de la région explique son rendement institutionnel,
2. La " communauté civique ", c'est-à-dire le tissu social dans lequel s'entremêlent engagement sociopolitique et solidarité, explique le rendement institutionnel de la région.

¹⁶ Pour mesurer le rendement des institutions, l'étude américaine a utilisé 12 indicateurs censés mesurer : la gestion politique et administrative, la qualité de la législation, la mise en œuvre des politiques. Pour plus de détails voir : Putnam, Robert, 1993, *Making democracy work*, Princeton, Princeton University Press, §3.

L'analyse de données révèle que l'explication la plus plausible est celle liée à la communauté civique qui, par son action, garantit un meilleur fonctionnement des institutions démocratiques.

Par communauté civique, on entend dans cette étude une société caractérisée par des relations horizontales de coopération, par opposition à des relations plutôt verticales d'autorités et de dépendance. Parmi les éléments importants de cette horizontalité des relations, Putnam identifie la vitalité du monde associatif. " Un réseau d'associations contribue à consolider une collaboration sociale réelle. Il en découle que, contrairement à la crainte que des factions naissent au lieu d'associations, une inquiétude exprimée par des penseurs comme Jean-Jacques Rousseau, dans une communauté civique les associations contribuent à l'efficacité d'un système de gouvernement démocratique. "¹⁷

Les données issues d'un recensement de toutes les associations italiennes actives au niveau national ou local donne une idée de la densité d'associations par nombre d'habitants. En comparant les résultats en termes de fonctionnement des institutions et de densité associative, la relation est flagrante. Les régions où les institutions sont les moins performantes sont également celles où le tissu associatif est le moins dense et vice-versa.

Ainsi cette étude tend à confirmer, plus de 150 ans après la théorie mise en avant par Tocqueville, l'importance de l'associatif pour le fonctionnement de la démocratie.

1.3. Les associations et l'économie du capital humain

La place des ressources humaine dans l'économie reste fondamentale. Loin d'être remplacé par les machines, comme d'aucuns le craignaient, il n'y a pas si longtemps, l'apport humain au fonctionnement économique reste central bien qu'il évolue. Dans son dernier ouvrage " Renouer le lien social ", le sociologue Roger Sue, en parlant de l'importance des ressources humaines dans l'économie moderne, montre comment le système économique actuel table beaucoup plus sur le travail de conception que sur celui de fabrication d'un produit. Il en découle la nécessité de fournir à l'économie un approvisionnement suffisant en " capital humain " pour construire sa compétitivité et assurer sa survie. On passe ainsi de l'homme facteur de production à l'homme sujet de la production, c'est-à-dire ce que Roger Sue appelle la " production de l'individu ". Une production qui se matérialise par l'acquisition de qualifications via le renforcement de la formation, par la préservation du capital humain via le renforcement des systèmes de santé et par la mise en valeur des compétences au travers d'une plus grande prise en compte de l'expérience extraprofessionnelle notamment associative¹⁸. Les

¹⁷ Putnam, Robert, 1993, *Making democracy work*, Princeton, Princeton University Press, notre traduction.

¹⁸ Par qualifications, nous entendons " l'ensemble des savoirs et savoir-faire nécessaires à l'accomplissement d'une tâche bien précise. Il y a dans la notion de qualification une utilité directe : à chaque tâche ou objectif correspond une qualification donnée. "

Les compétences " sont constituées par l'aptitude individuelle et, à la limite, subjective, de pouvoir utiliser ses qualifications pour accomplir quelque chose ; de

associations sont pour les individus, et indirectement pour les entreprises, une source permanente de compétences relationnelles ; ce fameux “ savoir être ” dont les directeurs des ressources humaines parlent de plus en plus souvent. “ Dans ce domaine des compétences transversales où s’expriment la qualité du lien social, la relation individuelle au collectif, le sens de la relation, la capacité d’organisation, la prise de responsabilité, le sens de l’initiative, mais aussi le sens critique et l’esprit d’innovation, les associations excellent tout particulièrement.¹⁹” L’association est donc de plus en plus appréciée par l’économie comme réservoir d’expérience de relations sociales indispensables à la constitution du capital humain. Ainsi les engagements associatifs sont devenus toujours davantage des “ arguments de vente ” pour les demandeurs d’emploi. Dans certains pays comme en Scandinavie, on incite les chômeurs à participer à la vie associative dans le but d’améliorer leur aptitude au placement. Notons que cet aspect n’est pas encore explicitement reconnu dans le système de lutte contre le chômage qui s’organise autour de la Loi sur le chômage en Suisse (LACI). Bien que la loi prévoie la mise en place de programmes d’occupation temporaire dans les associations à but non lucratif au titre de Mesures du Marché du Travail (MMT), elle ne reconnaît pas explicitement la valeur ajoutée de l’associatif. En effet, les demandeurs d’emploi peuvent être placés indifféremment dans les collectivités publiques ou dans des associations. Seule la valeur du travail comme instrument de réinsertion est explicitement reconnue. Au contraire, dans le domaine de la politique d’intégration des étrangers, la valeur de l’associatif comme élément d’intégration est reconnue, comme l’illustre la prise en compte des activités associatives dans les dossiers de naturalisation d’étrangers dans certains cantons. En Suisse, l’importance de l’expérience associative pour les individus est valorisée sur un plan social, mais pas encore sur un plan économique.

2. Les modalités des relations entre les associations et les collectivités publiques

Les arguments présentés ci-dessus nous montrent l’importance du secteur associatif pour les individus et pour les sociétés démocratiques. Implicitement donc, il est souligné que pour que les associations soient utiles à la société et aux individus elles doivent rester de “ véritables associations ”. Autrement dit, s’il est vrai que la relation avec les collectivités publiques est souhaitable et indispensable pour des raisons qui ont trait à la complémentarité du public et du privé dans la réponse aux besoins de la collectivité et aux nécessités matérielles des associations²⁰, il

pourvoir mobiliser les connaissances nécessaires au bon moment et à bon escient pour la résolution d’un problème posé par la pratique professionnelle. En fait, il n’existe pas de compétences objectives, qui puissent être définies indépendamment des individus. Il n’y a pas de compétences en soi ; il n’y a que des personnes compétentes.” Conseil économique et social, 1999, *Besoins en qualifications et compétences dans le secteur international à Genève : quelles possibilités pour les jeunes ?*, Genève, CES, p.9

¹⁹ Sue, Roger, 2001, “ Renouer le lien social ”, *Partage*, n149, p.28.

²⁰ Pour plus de détails sur la complémentarité entre acteurs publics et privés, voir § 2.3.1 du premier cahier de ce rapport.

est nécessaire d'adapter les modalités de la relation pour que les associations continuent d'exister en tant qu'associations.

En effet, la relation entre collectivités publiques et associations comporte le risque de perte de l'esprit associatif par une transformation des associations en quasi-administrations publiques ou en quasi-entreprises. Par conséquent, pour éviter au maximum ce risque, les modalités de la relation doivent être adaptées aux situations.

Dans les deux précédents cahiers de ce rapport, nous avons développé et utilisé pour l'analyse de terrain une typologie des modalités des relations. Cependant, il n'a pas encore été précisé quel est l'impact des différents modèles sur les associations et sur les collectivités publiques et en dernière analyse sur le bien-être de la collectivité.

En nous basant sur les informations que nous avons récoltées tout au long de notre étude genevoise, nous allons traiter les divers modèles en termes de conséquences sur les associations et sur les collectivités publiques.

2.1. “ Sous-traitance étatiste ” : implications et conséquences d'un modèle très hiérarchisé

La description théorique contenue dans le cahier n°1²¹ montre que la caractéristique principale du modèle de sous-traitance étatiste est la composante hiérarchique de la relation. Dans cette configuration, on observe un rapport vertical entre un donneur d'ordres (la ou les collectivité(s) publique(s)) et un exécutant (la ou les association(s)).

Dans l'analyse des quelques cas genevois présentés dans le deuxième cahier, nous n'avons trouvé que rarement cette situation qui semble exister surtout dans les relations que les associations étudiées entretiennent avec des interlocuteurs fédéraux. Bien que nos résultats ne soient pas directement généralisables²², ils nous semblent illustrer une réalité cantonale qui est peu encline actuellement à la sous-traitance étatiste.

Dans le cas où ce modèle de relation est appliqué, la marge de manœuvre associative est très réduite. Cette étroite liberté d'action est le fait d'une réglementation très contraignante couplée à un contrôle important de son application et/ou une gestion des ressources financières et humaines liée à des tâches précises. Les règles de la relation ne sont pas négociées avec l'association, mais imposées.

Il est clair qu'il n'y a pas d'obligation d'être en relation avec les collectivités publiques mais, si le poids financier des fonds publics est grand ou déterminant pour des raisons stratégiques, il est difficile pour l'association de sortir de sa relation avec les collectivités publiques, même si sa marge de manœuvre est très réduite, voire nulle. Ainsi, les associations sont parfois dans des situations où elles n'ont d'autre choix que d'accepter la

²¹ Pour plus de détails sur le modèle théorique, voir le chapitre 3 du cahier n1 de ce rapport.

²² Pour plus de détails sur les raisons qui ne nous permettent pas de généraliser nos résultats, voir le chapitre 1 du cahier n2 du présent rapport.

relation avec les collectivités publiques aux conditions qui leur sont imposées.

Les **risques potentiels** de la sous-traitance étatique : standardisation, rigidité, coût lié au contrôle, perte de la créativité associative.

Standardisation : la marge de manœuvre de l'associatif permet la production de prestations diversifiées. Lorsque cette marge manque, les associations produisent des prestations codifiées très semblables et la diversité ainsi baisse.

Rigidité : la faiblesse dans la marge de manœuvre des associations limite leur capacité à adapter la mise en œuvre à des réalités différentes et variables dans le temps. Ce qui représente une de ses caractéristiques par rapport à l'Etat.

Coûts liés au contrôle : la mise en place de réglementations contraignantes implique de contrôler le respect de ces réglementations dans la mise en œuvre. Plus cette réglementation est détaillée, plus la procédure de contrôle est lourde. Beaucoup de ressources doivent être engagées d'un côté comme de l'autre pour exécuter ce contrôle. Il est important donc d'évaluer l'impact de ce coût pour le mettre en relation avec les éventuelles améliorations en termes de prestations.

Perte de la créativité associative : la limitation de la marge de manœuvre réduit la possibilité d'expression de l'innovation et de la créativité qui caractérise en grande partie le monde associatif.

Quelques **avantages potentiels** de ce modèle : stabilité de la relation, stabilité des ressources et cohérence des politiques.

Stabilité de la relation : la codification de la relation par des textes de type légal et / ou contractuel permet de protéger le partenaire le plus faible de la relation contre l'arbitraire de l'autre. En effet, lorsqu'une relation est basée sur des règles codifiées et claires, la partie la plus faible de la relation, en général l'association, est assurée d'avoir des " règles du jeu " stables et prévisibles.

Stabilité des ressources : lorsque les associations ont une tâche bien définie à exécuter, généralement les ressources sont plus stables. Cette stabilité ne signifie pas un renouvellement inconditionnel des fonds ou des autres biens mis à disposition, mais permet d'anticiper davantage l'évolution des ressources.

Cohérence des politiques : il s'agit du côté positif de la standardisation. La limitation de la marge de manœuvre associative par une réglementation contraignante est souvent synonyme d'une politique publique très élaborée au niveau étatique. Ceci implique une vision globale de la politique et permet de coordonner la mise en œuvre dans la poursuite des objectifs visés lorsque ces politiques mettent l'accent sur un service égal pour tous les usagers dans un territoire donné.

Notons que quand ce modèle est appliqué de manière très stricte, on ne peut plus vraiment différencier l'action des associations de celle des services publics. Les associations elles-mêmes deviennent de fait des services publics, tout en restant hors des administrations.

2.2. “ Sous-traitance autonome ” : implications et conséquences d'un modèle basé sur les relations financières

La caractéristique principale de ce modèle est le “ laisser faire ” dont les acteurs étatiques font preuve à l'égard des associations qu'ils financent. En effet, il s'agit d'une relation essentiellement financière sur le modèle vendeur (l'association)/acheteur (la collectivité publique) qui laisse une assez grande marge de manœuvre aux associations. Il y a un intérêt relatif sur les modalités de production de la prestation.

Il s'agit du modèle de relation que nous avons rencontré le plus souvent dans notre enquête genevoise et qu'on peut supposer être le plus répandu dans le canton. Lorsque ce modèle est appliqué à Genève, par exemple dans les associations sportives, certaines associations culturelles ou sociales, la marge de manœuvre associative est donnée

- soit par la faiblesse des ressources en provenance des collectivités publiques couplée à une relative stabilité des autres ressources (le cas de l'association “ Arcade sages-femmes ”)
- soit, dans le cas d'une plus grande dépendance financière aux collectivités publiques, par une réglementation peu détaillée et/ou peu contraignante et une faiblesse du contrôle de sa mise en œuvre (le cas des associations sportives, clubs des aînés et autres associations culturelles).

Les **conséquences avantageuses potentielles** sont essentiellement liées à la grande marge de manœuvre laissée aux associations, ce qui implique potentiellement une plus grande adaptabilité aux changements, une préservation de la créativité et une diminution des coûts de contrôle par rapport au modèle de sous-traitance étatiste.

Adaptabilité : la marge de manœuvre laissée aux associations leur permet de s'adapter aux besoins différents des usagers des services et aux changements parfois rapides de ces besoins. Par exemple, des services de garde d'enfants peuvent, dans le cadre de la marge de manœuvre qui leur est laissée, adapter leurs horaires d'ouverture en fonction des parents qui utilisent la structure. Il est clair que, selon les catégories sociales qui utilisent la structure, les besoins ne seront pas les mêmes.

Créativité : la marge de manœuvre permet aux associations de faire usage de leur créativité dans la mise en place de solutions originales. Ainsi, cette caractéristique associative, qui pourrait disparaître si elle était inhibée par des procédures trop standardisées, est préservée.

Diminution des coûts de contrôle : de manière générale, les associations qui sont dans ce modèle de relation ont des obligations envers leur(s)

bailleur(s) de fonds qui dépassent rarement le rendu d'un rapport annuel et le contrôle comptable. Il s'agit donc de vérifications assez générales qui permettent de garantir que les ressources accordées sont utilisées pour les buts affichés. Ne nécessitant pas de procédures très sophistiquées, ces vérifications ne constituent pas un coût très important.

Les **risques potentiels** sont liés à l'instabilité des ressources, au risque de discrimination s'il y a un service public à la clé et au risque de manque de cohérence des politiques.

Instabilité de la relation : la faiblesse de la codification implique que le déroulement de la relation est plutôt aléatoire. La partie la plus forte de la relation (en général la collectivité publique) peut unilatéralement décider d'en changer les " règles du jeu ". Il n'y a alors que peu de possibilités pour l'association de s'opposer à cette nouvelle donne si ce n'est par le conflit. L'exemple de relation entre l'association du " Festival de La Bâtie "23 et les autorités communales et cantonales est assez parlant. Dans un premier temps, les autorités décident de lier la poursuite de la mise à disposition des ressources à la signature d'un contrat dont le contenu a été élaboré au niveau de la collectivité publique. L'association a pu s'opposer à ce changement et entrer en négociation pour l'élaboration de nouvelles règles de relation (convention de subventionnement). Cette codification va permettre aux deux parties de stabiliser la relation sur une base commune.

Instabilité des ressources : ce type de relation va souvent de pair avec un financement au coup par coup. Cette situation engendre une recherche perpétuelle de fonds par les associations qui empêche la planification sur le long voire le moyen terme et nécessite l'engagement de ressources qui ne sont ainsi pas utilisées pour la production du service. C'est le cas d'associations culturelles, comme par exemple " 100% acrylique "24

Risque de discrimination : si les associations ont la mission de mettre en œuvre un service public qui doit être distribué équitablement à tous les membres de la collectivité, ce type de relation implique un risque de discrimination. En effet, une association n'a pas l'obligation de donner un service à tous ceux qui en feraient la demande, comme elle n'a pas l'obligation d'accepter n'importe quel candidat pour être membre. Or, si la mission pour laquelle l'association est subventionnée doit être accessible à tous, il est nécessaire que l'autorité contrôle sa mise en œuvre afin d'éviter les risques de discrimination. Par exemple, dans le domaine de la santé, il serait difficile d'imaginer de confier la gestion des soins hospitaliers à une association ou des associations sans garantir l'accès à toute la population et sans vérifier la qualité de services mis à disposition.

Risque de manque de cohérence des politiques : si ce type de relation est étendu à l'ensemble des associations qui participent à une politique, il est difficile de garantir la cohérence de la mise en œuvre. Il est en effet possible que la logique appliquée par les différentes associations ne soit

²³ Pour plus de détails, voir la description de cet exemple dans le cahier 2 de ce rapport.

²⁴ Pour plus de détails, voir la description de cet exemple dans le cahier 2 de ce rapport.

pas toujours compatible avec les objectifs généraux (pour autant qu'ils soient définis).

2.3. "Partenariat" : implications et conséquences d'un modèle de relations entre égaux

Des exemples se rapprochant de ce modèle ont été mis en place dans certaines relations entre collectivités publiques et associations à Genève. Il s'agit du modèle qui présente le plus d'avantages dans le fonctionnement pour tous les participants à la production de la prestation à la collectivité et pour les usagers. Ce modèle permet en effet de faciliter une mise en œuvre concertée suffisamment souple pour s'adapter à des besoins de services différents, tout en préservant la cohérence de l'action. Il a cependant des limites dans son application, notamment au niveau des ressources nécessaires au monde associatif et aux collectivités publiques pour mettre en œuvre la concertation.

Avantages potentiels : adaptabilité, créativité, transmission d'informations, transparence, cohérence des politiques, stabilité de la relation, stabilité des ressources.

Adaptabilité : l'action associative est concertée avec les collectivités publiques, ce qui limite en quelque sorte la marge de manœuvre par rapport au modèle de sous-traitance autonome. Cependant, la possibilité d'influencer le contenu de la mise en œuvre, ajoutée à une certaine liberté laissée aux associations dans l'application des décisions, permet une mise en application qui s'adapte aux différents besoins des usagers et à leur variation dans le temps.

Créativité : la communication entre associations et collectivités publiques dans la mise en place des principes d'application d'une politique permet à l'association de proposer et éventuellement d'appliquer des solutions qu'elle juge adéquates. Cette démarche permet à la créativité associative de s'exprimer

Transmission d'informations : la communication entre les associations et les collectivités publiques devient régulière et permet aux deux partenaires de compléter leur vision de la réalité. Les collectivités publiques gagnent une vision de terrain qui permet de mieux adapter les politiques. Les associations acquièrent une vision plus globale du domaine dans lequel elles travaillent et peuvent être sensibilisées aux exigences d'une gestion globale du bien-être de la société.

Transparence : les relations entre collectivités publiques et associations deviennent plus formelles, ce qui augmente la transparence des échanges et des attributions de ressources.

Cohérence des politiques : la codification des relations entre collectivités publiques et associations permet de planifier les interventions des divers acteurs associatifs et publics. Une vision globale des services à fournir ou des problèmes à résoudre devient plus facile à obtenir.

Stabilité de la relation : la codification de la relation permet de la stabiliser et de rendre prévisibles les règles du jeu. La concertation qui précède la mise en place de ce modèle permet de stabiliser une relation qui est acceptée par toutes les parties. Cette particularité représente un avantage par rapport à la stabilité imposée qui caractérise le modèle de sous-traitance étatique ; elle ne peut être mise en cause unilatéralement et répond potentiellement mieux aux exigences des deux parties. Pour illustrer on peut citer le cas de Pro Juventute : cette fondation est associée aux décisions concernant les contrats de prestation qu'elle a conclus avec les autorités cantonales et, régulièrement, à la prise de décision dans les domaines où elle intervient, notamment dans ses relations avec le DASS.

Stabilité des ressources : comme pour le modèle de sous-traitance étatique, le modèle de partenariat permet de stabiliser les ressources. La codification de la relation s'associe à la mise à disposition de ressources. Cependant, ce modèle permet potentiellement de mieux adapter les ressources, car les informations sur la mise en œuvre sont plus facilement disponibles.

Les **risques potentiels** du modèle de partenariat sont liés essentiellement à l'investissement important de temps que l'adaptation des règles de la relation et des contenus de la mise en œuvre de politiques implique.

Investissement de temps : pour que ce modèle puisse fonctionner, les contacts entre les partenaires doivent être réguliers et suivis. De plus, la coopération régulière implique la mobilisation d'un certain nombre de compétences relationnelles qui ne sont pas toujours disponibles dans les associations ou dans les administrations. Un certain investissement en temps et en formation est donc nécessaire pour que la coopération entre partenaires puisse s'installer.

2.4. La sous-traitance et le partenariat : de la dynamique des modèles

Les exemples décrits dans les divers secteurs analysés sont des indicateurs d'une tendance vers plus de réglementation et en général de plus de contrôle dans la relation. Si le fait de codifier les relations peut représenter des aspects positifs dans la stabilisation des ressources, dans la garantie d'une permanence des modalités de la relation et dans la cohérence des politiques, il est évident que les risques de perte de la spécificité associative sont grands. L'explicitation des modalités de la relation et du rôle respectif des participants à la production de services pour la collectivité représente une limitation de la marge de manœuvre pour toutes les parties. Il en résulte une dégradation de la spécificité associative dont nous avons démontré l'importance dans la réponse aux besoins de la société. Cependant, les effets pervers de cette limitation peuvent être compensés par la mise en place d'un partenariat, dans lequel toutes les parties sont intégrées à la prise de décision. Un partenariat

“ gagnant, gagnant ”²⁵ dans lequel il ne s’agit pas de diminuer les prérogatives d’une des parties pour en donner à l’autre, mais de rendre la relation plus adéquate pour les besoins de chacun. La tendance à la codification des relations n’amène pas forcément à une perte de la valeur ajoutée de l’associatif sur la société. L’impact sur les associations sera différent selon la manière de codifier, plus ou moins participative, et selon le contenu de cette codification, plus ou moins adaptable. L’évolution des relations vers la sous-traitance étatiste ou vers le partenariat dépend donc du choix qui est fait au niveau de l’intégration des associations dans le processus de mise en place de ces nouvelles “ règles du jeu ”

3. Les collectivités publiques dans leurs relations avec le monde associatif : opinions, difficultés, besoins

Les perceptions et les besoins exprimés par les associations témoignent une fois de plus que les modalités de la relation sont perfectibles. Un constat qui est confirmé par les données récoltées auprès des interlocuteurs publics. En effet, en se basant sur une série d’entretiens dans les départements du canton et de la Ville de Genève, nous avons pu énumérer un certain nombre de difficultés rencontrées par les agents publics dans leurs relations avec les associations.

- Parmi les difficultés le plus souvent mentionnées, on trouve le double rôle des associations de défense / représentation des intérêts privés et la mise en œuvre de l’intérêt collectif. Une association qui met en œuvre une tâche déléguée ou qui reçoit tout simplement une subvention agit explicitement ou implicitement au nom de l’intérêt collectif²⁶. Les associations auront naturellement tendance à représenter leurs membres ou le groupe cible de leur action et à défendre leurs intérêts. Ceci peut aller à l’encontre de l’intérêt général que l’Etat a le devoir de garantir, d’où les conflits parfois importants entre associations et collectivités publiques. Par exemple, l’Etat doit respecter une certaine équité horizontale entre les associations dans la distribution des ressources (même quantité de ressources pour le même travail fourni) ce qui peut parfois aller à l’encontre des intérêts défendus par les associations.
- De manière générale, la délégation de tâches publiques aux associations peut générer des difficultés liées à la diversité du monde associatif. Il existe une grande disparité dans les garanties qu’offrent les associations aussi bien au niveau des prestations offertes qu’au niveau de la gestion financière. Certaines ont des petites structures

²⁵ Expression utilisée par le délégué interministériel à l’économie sociale et à l’innovation sociale dans le gouvernement français et qui est reprise de : Sue, Roger, 2001, “ Renouer le lien social ”, *Partage*, n149, p.28.

²⁶ Comme nous l’évoquions dans le premier cahier de ce rapport (p.19) l’Etat ne peut agir que dans l’intérêt public. Lorsqu’une collectivité publique attribue une subvention, elle le fait implicitement ou explicitement dans l’intérêt public.

avec beaucoup de volontaires et éprouvent des difficultés pour assumer leur mission dans la durée.

- Les collectivités publiques ressentent comme une difficulté le manque de liens entre les associations. Le travail en réseau est, selon certains interlocuteurs publics, trop rare et génère une concurrence inutile entre les associations ainsi qu'une surcharge dans les relations, étant donné le grand nombre d'interlocuteurs.
- Une autre difficulté ressentie est la politisation de la relation. Une politisation qui est le résultat de l'action des collectivités publiques et / ou des associations. D'une part, les ressources qui sont versées aux associations rentrent souvent dans un contexte de stratégie électorale, ce qui implique que la relation se base sur des paramètres qui peuvent dépasser des critères purement techniques ou d'opportunité politique au sens strict. D'autre part, certaines associations qui sont homogènes politiquement tendent à utiliser leur relation avec l'Etat à des fins politiques et peuvent aller au-delà des objectifs statutaires de l'organisation.
- Dans le cadre de l'intégration des associations au processus de prise de décision politique par la consultation, une difficulté relevée concerne la distance entre les délégués et la base des associations. Les membres des associations ne sont pas toujours d'accord avec les accords négociés par les personnes habilitées à le faire. Cet état de fait entraîne des négociations supplémentaires, des ralentissements dans le processus de prise de décision, notamment dans des domaines où le nombre d'associations est important.
- Enfin, un problème de stabilité de la relation a été relevé. Ce problème a deux dimensions : la première est qu'une association est liée au fonctionnement des collectivités publiques. Dans certains secteurs, l'associatif est très mouvant et a donc besoin de relations souples avec les collectivités publiques, ce qu'elles ne peuvent pas toujours donner (par exemple des augmentations de budget qui ne peuvent intervenir que par décision parlementaire). A l'inverse, dans certains cas, les associations ont besoin de stabilité dans la relation. Souvent les liens sont pour l'essentiel informels et se déroulent directement entre l'élu à l'exécutif et le comité, voire le directeur de l'association. Or, il existe de grandes différences induites dans la relation avec le secteur associatif lors des changements de magistrat, d'où la difficulté à mettre en place des modes de fonctionnement standard avec des critères objectifs acceptés par les protagonistes de la relation.

4. Les besoins des associations

Les informations que nous avons recueillies durant notre étude nous ont permis de mettre en évidence un certain nombre de besoins et d'attentes du secteur associatif. Ces informations ont été obtenues à l'aide de sources multiples : des entretiens directs avec un certain nombre d'associations, les discussions lors de la séance publique d'information/débat organisée par le CES le 31 janvier 2001, les communications écrites reçues à la suite de cette même séance.

Des besoins et des attentes qui varient d'un domaine d'activité à un autre. Néanmoins, il existe un certain nombre de problèmes transversaux que l'on retrouve et ceci quel que soit le domaine d'activité considéré.

Ces besoins se répartissent en trois grandes catégories.

La première concerne les flux d'informations et l'intégration du secteur associatif au processus de prise de décision, la deuxième, les flux financiers et la stabilité temporelle des subventions versées aux associations, la troisième, la reconnaissance du secteur associatif et du travail effectué sur le terrain.

1. Les associations n'ont pas toujours accès à l'information nécessaire pour le bon déroulement de leurs activités.

La faible coordination entre les administrations municipales et l'administration cantonale, dans divers domaines, génère des difficultés supplémentaires pour les associations qui doivent souvent réitérer les mêmes demandes d'un service à l'autre.

Difficultés encore dans les flux d'informations, car les associations ne se sentent pas suffisamment informées sur les projets de loi en cours ou les changements internes dans les modes de fonctionnement des départements. La conséquence est que les associations doivent utiliser passablement de temps à recueillir ces informations de manière informelle.

Le flux d'informations inverse, à savoir entre associations et collectivités publiques, est aussi problématique, car les responsables administratifs n'ont pas toujours accès aux informations détenues par les associations qui travaillent sur le terrain.

En outre, les associations ressentent un manque de suivi dans les projets qu'elles développent.

Cette récolte d'information auprès des associations a également mis en évidence un désir manifeste des associations d'accroître leur participation au processus de prise de décision.

Beaucoup d'associations semblent intéressées à transmettre aux décideurs plus d'informations sur les besoins identifiés sur le terrain et les possibilités de répondre à ces besoins.

Cette demande des associations d'un accroissement de la coopération avec les autorités publiques lors des prises de décisions revêt plusieurs aspects :

- nous avons constaté que nombre d'associations seraient intéressées à participer davantage dans des groupes de travail afin de permettre une meilleure réflexion en amont sur les décisions prises. Cette participation répondrait également à un besoin de reconnaissance manifesté par le secteur associatif.
- Nous avons constaté que les associations sont à la base de projets qui ne trouvent pas toujours un accueil favorable au sein de l'administration. A titre d'exemple, il peut arriver que certains projets soient repris par les pouvoirs publics sans qu'il soit fait mention des associations qui en étaient à la source, ce qui peut être préjudiciable à l'instauration d'une relation de confiance

2. La deuxième catégorie de problèmes ressentis par les associations concerne les subventions versées et leur stabilité temporelle.

Sur ce point, cette étude a mis en évidence un besoin clairement manifesté par les associations pour une stabilisation temporelle des subventions versées.

Parmi les projets développés et gérés par le secteur associatif, beaucoup nécessitent un travail mené dans une certaine perspective avec des objectifs à atteindre dans le moyen et long terme. Cette situation contraste avec la réalité actuelle où la majorité des subventions sont versées annuellement et peu de garanties sont données sur leur reconduction.

Les problèmes financiers touchent plus particulièrement les nouvelles associations. Celles-ci doivent souvent fonctionner sur la base du bénévolat, faire face à de grandes difficultés financières avant que les collectivités publiques ne stabilisent une subvention. Le travail bénévole, s'il est souvent reconnu par les collectivités publiques, est rarement soutenu. La précarité financière et les surcharges de travail des premières années semblent être une réalité partagée par beaucoup d'associations.

Par ailleurs, le secteur associatif genevois se montre désireux de mieux connaître les critères à remplir pour obtenir une subvention et pour que celle-ci soit régularisée dans le temps et dans les montants octroyés.

Le besoin a été exprimé de modification du mode de fonctionnement actuel dans le sens d'une clarification des attentes de la part des collectivités publiques et un passage à une forme de relation plus codifiée basée sur les objectifs à atteindre plutôt que sur les prestations à fournir.

A noter, un élément important : cette évolution vers une relation plus codifiée nécessite que les objectifs ainsi que le mode et les critères d'évaluation des résultats soient définis conjointement avec les associations.

Enfin, un nombre élevé d'associations ont exprimé le désir d'un passage à un mode de fonctionnement dans lequel les subventions versées ne seraient pas principalement annuelles.

Le besoin d'aide et de soutien logistique de la part de l'Etat a également été manifesté par beaucoup d'associations. Des problèmes de complexité dans les démarches administratives, de comptabilité et de secrétariat, de difficultés à savoir où obtenir des informations auprès de l'Etat ainsi que des conseils juridiques ont été également manifestés.

3. La troisième catégorie de difficultés que les associations rencontrent concerne la reconnaissance de la part des collectivités publiques.

Le travail des associations semble mal connu ou, du moins, peu valorisé par les collectivités publiques.

Ce problème de reconnaissance a plusieurs dimensions :

- La première est liée à la diffusion par les collectivités publiques d'informations sur le travail effectué par les associations. Les associations rencontrées dans le cadre de cette étude se sont montrées intéressées à une amélioration de la communication concernant le travail effectué sur le terrain.
- Un autre aspect de la reconnaissance du secteur associatif par les collectivités publiques concerne les procédures demandées aux associations pour accéder aux subventions. Chaque année des associations, qui travaillent depuis longtemps dans le canton, doivent représenter le travail qu'elles effectuent et justifier les moyens dont elles ont besoin pour mener à bien leurs missions. Une exigence de justification très détaillée qui tient peu compte des antécédents de la relation est perçue par les associations comme un manque de reconnaissance.
- Une autre difficulté liée à ce thème de la reconnaissance du secteur associatif concerne l'écoute et la prise en considération en tant qu'interlocuteur. Les difficultés perçues par les associations pour nouer des relations avec les administrations illustrent ce problème. Nous avons constaté que passablement d'associations, qui ne pouvaient être entendues par l'administration, n'avaient d'autre recours que l'exercice des pressions sur les politiques ou les responsables administratifs. Ce mode de fonctionnement de relation indirecte semble générer des mécontentements au sein du secteur associatif : les associations qui se sont exprimées dans le cadre de ce travail se sont montrées insatisfaites de cette situation.
- D'autre part, il existe des domaines d'activités dans lesquels les grandes lignes directrices et les choix politiques sont moins bien définis que dans d'autres. En l'absence de cadre de référence

clair, les associations se sentent parfois instrumentalisées, utilisées au coup par coup pour répondre à des problèmes ponctuels sans être pour autant intégrées dans le processus de prise de décision, consultées uniquement quand l'Etat l'estime nécessaire, sans une reconnaissance en tant que partenaires et sans une véritable prise en considération des besoins du secteur associatif. Cette difficulté se trouve quelque peu exacerbée par le fait qu'il existe des problématiques émergentes dans lesquelles les associations, de par leur proximité avec la population, ressentent une forte légitimité à devenir des partenaires utiles et complémentaires des collectivités publiques.

5. Quel modèle pour quelle relation ? Les propositions du CES

Dans le cahier n1, nous avons souligné la complémentarité de l'action associative et de l'action publique dans la mise à disposition de services à la collectivité. Dans ce cadre, la poursuite d'une action collective (public + privé) efficace justifie implicitement l'existence d'une politique de soutien et de développement du monde associatif.

Dans la partie introductive du présent cahier, nous avons mis en évidence d'autres raisons qui militent pour la promotion de l'associatif. Ces raisons sont à rechercher essentiellement en amont de la "production de prestations" : la participation à la vie associative contribue à l'intégration dans la société.

Une société constituée d'un tissu associatif dense est en meilleure santé au niveau collectif et individuel.

Au niveau collectif, lorsque le tissu associatif est dense, les institutions publiques (administration, institutions politiques) fonctionnent mieux et le système économique y gagne en termes de ressources.

Au niveau individuel, on a pu démontrer que la non-intégration à des tissus relationnels tels que le tissu associatif provoque des pathologies parfois graves.

Ainsi, la vitalité du monde associatif est un gage de santé des individus et de la société dans son ensemble.

En résumé, il y a deux types d'arguments qui militent pour la promotion d'une action associative forte :

- d'une part, la valeur intrinsèque du monde associatif pour le bon fonctionnement de la société et des individus qui la composent ;
- d'autre part, sa contribution à la production de prestations destinées à la société en collaboration avec les collectivités publiques. Dans ce deuxième registre, l'étude menée par le CES a mis en évidence les

implications des divers modèles de relations²⁷ sur l'action associative en termes de maintien de la complémentarité entre associations et collectivités publiques. L'objectif visé au travers d'une adaptation des modèles de relations devrait être, en synthèse, un **partenariat véritable**. Autrement dit, en citant Hugues Sibille, délégué interministériel à l'économie sociale et à l'innovation sociale dans le gouvernement français, il faudrait viser un "**partenariat gagnant gagnant**". L'enjeu est la construction d'une relation qui assure le service à la collectivité, tout en améliorant les conditions de sa réalisation, que ce soit pour les collectivités publiques ou pour les associations. Il ne s'agit pas de proposer un modèle idéal, qui par ailleurs serait difficile à déterminer, mais d'adapter un modèle à chaque relation, en restant en conformité avec une des caractéristiques principales du monde associatif : sa diversité.

De plus, pour que l'action associative reste authentique, donc différente et complémentaire de l'action publique, la relation doit respecter deux conditions : **préserver les caractéristiques associatives, intégrer les associations à la prise de décision les concernant.**

Plus concrètement, pour préserver les caractéristiques associatives, il est nécessaire de promouvoir la diversité par la **mise en place de conditions-cadres** qui permettent l'épanouissement des associations.

Par ailleurs, lorsque les associations fournissent des services à la société en relation avec les collectivités publiques, les caractéristiques propres de l'associatif ne peuvent être préservées que si une **marge de manœuvre suffisante dans l'action** leur est laissée.

Enfin, intégrer les associations à la prise de décision signifie, d'une part, leur fournir un **accès facilité aux instances de décision**, d'autre part, **tenir compte de leur prises de position** au moment de la décision.

De manière générale, il s'agit de faire en sorte que les associations, lorsque cela est pertinent, soient **intégrées à l'élaboration des politiques publiques** dans les différentes phases qui vont de la mise en évidence d'un problème à la mise en œuvre des mesures visant la solution de ce même problème. Les associations devraient être impliquées dans la mise en évidence de besoins auxquels la société estime devoir donner une réponse collective, être associées à la réflexion sur les mesures à prendre et intégrées, cas échéant, à la réalisation des dispositifs, en se voyant confier la tâche de l'exécution des mesures et/ou du pilotage de ces mêmes mesures, en collaboration avec les collectivités publiques.

Quel dispositif pourrait-on mettre en œuvre pour réaliser ces objectifs de maintien des caractéristiques associatives et de participation à la prise de décision dans le cadre des politiques publiques?

²⁷ Dans le cahier n1 de ce rapport nous définissons la relation comme étant "... un ensemble d'échanges (formels ou informels) s'inscrivant dans la durée et impliquant des acteurs de statuts différents (public, privé) dans le but de réaliser une action " (p.20).

5.1. Conditions-cadres de promotion de l'associatif

Si l'on part du constat que l'associatif est nécessaire au bon fonctionnement de nos sociétés, il en découle que son épanouissement représente un intérêt public en soi. Par conséquent, il est nécessaire d'assurer les **conditions-cadres** favorables au développement et au fonctionnement associatif.

Dans ce registre, plusieurs **dispositifs de nature logistique** pourraient être envisagés. Des mesures qui seraient destinées à garantir la vitalité et la diversité du monde associatif par la mise à disposition de ressources inconditionnelles. Il est bien évidemment difficile de donner une liste exhaustive des mesures nécessaires, mais il est possible d'identifier un certain nombre d'actions qui pourraient être réalisées pour promouvoir l'associatif. De ce fait, les propositions ci-dessous doivent être interprétées comme des exemples de mesures de promotion de l'associatif parmi d'autres. En effet, bien qu'elles soient **issues des travaux de la commission ainsi que des suggestions exprimées directement par les associations** lors de la rencontre organisée par le CES le 31 janvier 2001, ces propositions ne prétendent pas donner une réponse exhaustive à tous les besoins des associations. Il en découle, en premier lieu, que ces dispositifs doivent **rester souples** pour s'adapter aux changements fréquents caractéristiques du monde associatif et, deuxièmement, que les collectivités publiques doivent **rester à l'écoute** des associations afin d'adapter les structures ou d'en adopter de nouvelles si nécessaire, cas échéant, sur proposition des associations.

Ces mesures permettraient aussi de proposer une solution aux difficultés liées aux disparités de moyens entre les associations et qui génèrent, selon les collectivités publiques, des problèmes aux petites structures pour assumer leur mission sur la durée.²⁸

²⁸ Pour plus de détails sur les difficultés rencontrées par les collectivités publiques dans leurs relations avec le monde associatif, voir Ch.2 du cahier n 2 de ce rapport.

Le dispositif suivant s'inscrit dans la logique ci-dessus de mise à disposition de ressources :

5.1.1 assurer l'accès des associations à des locaux et d'autres infrastructures spécifiques

5.1.2 création d'un "centre de ressources" chargé d'assurer une série de services aux associations

5.1.3 mise à disposition et gestion d'un fonds d'innovation destiné aux associations

5.1.4 mise en valeur des compétences acquises dans le cadre associatif

5.1.1 assurer l'accès des associations à des locaux et d'autres infrastructures spécifiques

Lorsque le besoin associatif se manifeste, il s'agit de mettre à disposition des bureaux, des salles de réunion ainsi que les infrastructures nécessaires à l'exercice des activités des associations (ex. : équipement sportif, équipements culturels...)

5.1.2 création d'un "centre de ressources" chargé d'assurer une série de services aux associations

Cette organisation devrait être au service de toutes les associations qui le souhaitent et qui sont en relations avec le canton et / ou avec les communes. Par conséquent, son financement devrait être assuré conjointement par l'ensemble des collectivités publiques du canton.

Elle assurerait l'accès des associations à des ressources et des services dont :

- *structures administratives*

Le centre serait chargé de mettre à disposition des associations des ressources humaines (un(e) secrétaire) et des ressources matérielles (ordinateur, photocopieuse, téléphone...) : un secrétariat pourrait ainsi être partagé par plusieurs associations qui n'ont pas la taille suffisante pour acquérir ce type d'équipement.

- *information /conseil sur la création et la gestion d'associations*

Le centre serait chargé de mettre à disposition des informations et des conseils sur la création et la gestion associative. Il s'agit notamment de renseigner dans les domaines juridiques (mise en place de statuts...) et dans la gestion (comptabilité, fiscalité...). Des formations spécifiques destinées aux membres des associations pourraient être organisées.

- *Rassembler et diffuser l'information sur l'activité des diverses associations*

Il s'agit en d'autres termes de **reconnaître la valeur du travail associatif** en le faisant connaître.

- Le centre serait chargé de **tenir à jour un catalogue des activités associatives** classées par domaines qui pourrait être mis à la disposition du public.
- Le centre contribuerait également à la diffusion d'informations sur les manifestations organisées par les associations. Parmi les moyens de diffusion de l'information, le centre pourrait créer et gérer **un site Internet de l'associatif genevois**.

Par ailleurs, le "centre de ressource" répondrait aux besoins d'un **lieu d'interface** entre les associations et les collectivités publiques, besoins que les associations ont manifestés à plusieurs reprises lors des travaux de la commission du CES.

5.1.3 mise à disposition et gestion d'un "fonds d'innovation" destiné aux associations

Il s'agit de mettre à disposition un fonds destiné au financement du démarrage de projets innovant dans le cadre associatif. Ce fonds devrait faciliter l'activation de projets un peu sur le modèle de "crédit d'étude" avant que des ressources puissent être trouvées pour le fonctionnement ordinaire. Sur le modèle de l'aide au démarrage des PME, un système d'appui / conseil devrait être associé au fonds, afin d'assurer les meilleures conditions de lancement des projets associatifs

5.1.4 mise en valeur des compétences acquises dans le cadre associatif

Il s'agit pour les collectivités publiques de reconnaître systématiquement sur le plan professionnel l'expérience acquise dans le cadre associatif.

5.2. Intégration à la prise de décision

L'intégration du monde associatif aux prises de décisions collectives est une idée qui a déjà été évoquée dans d'autres cadres, notamment concernant le développement durable. A ce propos, les auteurs de l'Agenda 21 pour Genève nous rappellent que la gestion de mesures complexes ne peut se faire sans associer étroitement la "société civile".

5.2.1 Intégration à la prise de décision collective

L'étude effectuée par le CES montre que les associations constituent une source importante d'informations sur l'état des besoins de la collectivité et sur les réponses potentielles à ces besoins. Leur participation à l'élaboration des politiques, en plus de leur participation à la mise en œuvre, est un gage de solutions mieux adaptées et acceptables. Il est donc souhaitable de mettre en place des structures permanentes, mais ouvertes et souples, pour assurer le **passage transparent de l'information entre collectivités publiques et associations**.

L'intégration à l'élaboration des politiques pourrait se dérouler par une sollicitation **plus systématique de l'avis des associations**

concernées avant la mise en place des projets de norme²⁹ et/ou des projets d'application. Cette pratique permettrait, d'une part, de tester l'applicabilité des nouvelles normes et / ou la faisabilité des projets en les adaptant si nécessaire et contribuerait, d'autre part, à la diffusion de l'information dans le monde associatif.

Cet **échange d'informations** devrait se faire par le biais de **rencontres collectives de tous les acteurs concernés** par la problématique qui fait l'objet du/ des projet(s). La formule pourrait être celle de **groupes de travail** avec des parties en ateliers et des parties plénières.

- **Un " forum " permanent de consultation** pourrait être créé

Ce **forum** devrait être un **lieu d'échange** qui réunirait les associations selon les thèmes abordés, en vue de la mise en place de projets de norme à proposer au législatif ou de se prononcer sur des projets venant des collectivités publiques. Afin de réduire les risques de pression externe sur les débats, il est souhaitable que cette instance soit **indépendante de l'administration et du politique**.

Le résultat des travaux serait ensuite présenté lors d'une **journée d'études** à laquelle toutes les associations seraient invitées.

Une instance neutre serait chargée d'animer, d'organiser et d'assurer la logistique du **forum**. Elle devra notamment tenir à jour la base de données sur les associations (fichier d'adresse par domaine d'activité) pour les inviter aux **groupes de travail**. Le "**centre de ressources**" pourrait accomplir cette fonction.

Concernant le fonctionnement du forum, ainsi que sa mise en place, la construction devrait se faire avec les associations. Il paraîtrait en effet paradoxal de ne pas intégrer les associations à la mise en place de l'instance destinée à les intégrer à la prise de décision. Dans ce but, il est nécessaire de convier les associations à un débat public destiné à fonder le forum. Le CES qui, grâce à son travail de recherche, détient une base de données des associations genevoises en contact avec les collectivités publiques pourrait organiser des "**Assises du monde associatif**" destinées à élaborer un projet de forum.

Le forum permettrait d'aller dans le sens de la recherche de solutions aux problèmes ressentis par les collectivités publiques dans leurs relations avec les associations. Notamment, il stimulerait le travail en réseaux des associations, réseaux encore trop rares au vu de l'administration. Il contribuerait au passage d'informations jusqu'à la base des associations en diminuant les divergences de vues entre les délégués et les membres des associations.

²⁹ Par projet de norme, nous entendons aussi bien les projets de loi cantonaux que les projets de délibération municipaux.

5.2.2 *Intégration à la définition des “ règles du jeu ” de la relation*

L'étude a montré que les relations entre collectivités publiques et associations ont tendance à se structurer toujours davantage. De plus, il a été souligné qu'il n'existe pas de modèle idéal de relation entre collectivités publiques et associations, mais uniquement des modèles qui sont plus ou moins appropriés selon le domaine d'activité, les acteurs en présence ou encore le groupe de la population visée par les mesures.

Pour que ces structures soient les plus adaptées possibles à la relation, il est nécessaire **d'intégrer les associations en tant que partenaires à l'élaboration des règles du jeu qui régissent l'échange**. La mise en place d'un modèle de relation devrait donc être le fruit de la collaboration entre les partenaires. Concrètement, il s'agit d'engager des négociations concernant : **les objectifs de la mise en œuvre, son évaluation, son coût**. Les résultats de ces négociations pourraient prendre la forme de “ **contrat de partenariat** ” (dont nous parlerons plus en détail dans le paragraphe suivant). Ce document accepté par les parties, car il représente le résultat d'un accord, contiendrait les détails des droits et des devoirs des deux parties contractantes.

5.3. *Marge de manœuvre de l'associatif*

Notre étude a montré que lorsque les associations produisent des biens et des services destinés à la société en collaboration avec des collectivités publiques, leur action est d'autant plus utile qu'elle est différente de celle des services publics et des entreprises. En d'autres termes, les collectivités publiques, les associations et les entreprises sont complémentaires dans la réponse aux besoins de la société. Pour que cette complémentarité puisse exister, il est indispensable que les associations impliquées dans l'action publique puissent garder leurs caractéristiques propres et ne deviennent pas des pseudo-services publics ou des pseudo-entreprises.

Par conséquent, il est nécessaire que la relation avec les collectivités publiques laisse suffisamment de marge de manœuvre à l'associatif afin qu'il préserve son mode d'action spécifique. Cette marge de manœuvre se compose de plusieurs éléments, dont deux sont essentiels dans la relation avec les collectivités publiques : la stabilité financière et le contenu du cadre réglementaire qui organise la relation.

Ainsi, pour préserver la marge de manœuvre associative, il est nécessaire de stabiliser les ressources.

Cette stabilisation pourrait se réaliser sous la forme de “ **contrats de partenariat** ” négociés. Par cette terminologie, on entend souligner deux éléments : la **stabilité** indiquée par le terme de “ contrat ” et la volonté de préserver l'**autonomie** des contractants exprimée par le terme de “ partenariat ”.

Basés sur une logique similaire à celle du “ contrat de travail ”, ces contrats de partenariat permettraient de mettre à disposition des ressources stables

pour la période de validité du contrat, ce qui augmente la marge de manœuvre de l'association. Notons que le besoin de stabilité dans la relation avec les collectivités publiques a été exprimé à plusieurs reprises par les associations lors des travaux du CES.

Cependant, contractualiser la relation avec les collectivités publiques comporte pour les associations des risques de perte d'autonomie.

Afin de diminuer au maximum ce danger et préserver la marge de manœuvre des associations, ces contrats devraient cumuler les caractéristiques suivantes :

- Le contenu du contrat devrait être le fruit de la négociation entre les deux contractants. Afin de faciliter ces négociations, des “ *contrats types* ” pourraient être élaborés dans le cadre du *forum*. Ils serviraient de base pour l'élaboration des contrats de partenariat spécifiques.
- Lorsqu'une collectivité publique exige un effort bénévole important pour que l'association puisse offrir la prestation qu'elle demande, elle devrait prévoir une indemnisation du travail bénévole. Un travail supplémentaire qui est rendu nécessaire par la collaboration avec l'Etat.
- Ils devraient privilégier des *financements non liés* (financement par enveloppe à l'association, soit par projet) par rapport aux *financements liés* (financement à la prestation avec définition détaillée des postes de dépenses).
- Ils devraient prévoir un système de stabilisation progressive du financement. Par exemple, un financement annuel qui serait renouvelé plusieurs fois déboucherait sur un financement de deux ans et ensuite de quatre ans. Si la collectivité publique estime que le contrat n'est pas respecté par l'association, elle pourrait, après avertissement, réduire la stabilité du financement en retournant à l'échelon inférieur en termes de durée de financement.
- Ils devraient être conçus sur le modèle d'une “ *réglementation cadre* ” et notamment contenir des éléments concernant les objectifs, les modes d'évaluation de ces derniers et les coûts. Les modalités de mise en œuvre devraient rester du seul ressort de l'associatif. A noter que ces contrats de partenariat pourraient être conclus de manière individuelle (entre une association et une collectivité publique) ou collective (entre une collectivité publique et un ensemble d'associations fédérées ou non).
- Ils devraient prévoir un *médiateur* neutre en cas de conflit entre la/les association(s) et la collectivité publique. Ce personnage, très au fait des règles qui structurent les relations entre les collectivités publiques et les associations, serait chargé d'aider

la résolution amiable des conflits en plaidant la cause des associations auprès de l'Etat et inversement si nécessaire (notons qu'il s'agit ici d'un besoin qui a été clairement exprimé par les associations lors des travaux de la commission).

- Ils devraient prévoir des modèles d'évaluation des résultats établis en collaboration avec les associations. Dans certains domaines comme la culture et le social, il est difficile d'établir des critères d'évaluation standardisés. Il est donc nécessaire de définir ensemble ce qui peut être considéré un " bon résultat " et l'inverse.

Notons que la mise en place de contrats de partenariat représenterait une réponse aux difficultés, évoquées par les collectivités³⁰, liées au double rôle des associations de défense / représentation d'intérêts privés et mise en œuvre d'intérêts collectifs. La codification par le contrat de partenariat n'élimine pas les conflits, mais permet de les rendre explicites et de trouver des solutions.

5.4. En résumé : le dispositif proposé

Pour résumer, le dispositif proposé comprend un certain nombre de **mesures de soutien** et la mise en place de **structures d'interface** entre les associations et les collectivités publiques.

Les mesures de soutien :

- mise à disposition de locaux et d'autres infrastructures spécifiques ;
- mise à disposition et gestion d'un fonds d'innovation destiné aux associations;
- mesures ponctuelles.

Les structures d'interface :

Un centre de ressources qui a pour fonction :

- *de rassembler et diffuser l'information sur l'activité des diverses associations par la mise à disposition de structures administratives;*
- *d'assurer la mise à disposition d'informations /conseils sur la création et la gestion d'associations;*
- *d'assurer l'aide à la valorisation du travail bénévole;*
- *d'assurer l'animation, l'organisation et la logistique du forum.*

³⁰ Cf. Ch. 2 cahier 2 de ce rapport.

Un forum qui stabilise la participation à la prise de décision collective en permettant aux associations de se prononcer sur les projets de norme ou d'en proposer. Le mode de fonctionnement de ce forum devrait faire l'objet d'un débat avec les associations. Il pourrait comprendre dans les grandes lignes deux institutions :

- *Des groupes de travail thématiques qui effectuent l'essentiel du travail en se réunissant à plusieurs reprises.*
- *Des journées d'études ouvertes à toutes les associations où les résultats des travaux sont présentés.*

Des contrats de partenariat qui stabilisent la participation à la prise de décision bilatérale, qui stabilisent les ressources tout en préservant la marge de manœuvre associative. Pour répondre à ces objectifs, ce contrat doit cumuler les caractéristiques suivantes :

- *être le résultat d'une négociation*
- *indemniser le travail bénévole lors de la collaboration avec les collectivités publiques*
- *privilégier des financements non liés*
- *prévoir un système de stabilisation progressive du financement*
- *être conçu sur le modèle d'une " réglementation cadre "*
- *prévoir un médiateur neutre en cas de conflit.*

6. Conclusion

Le mandat confié au Conseil économique et social par le Conseil d'Etat de la République et Canton de Genève a permis de mettre en évidence un certain nombre d'éléments susceptibles d'aider les associations et les collectivités publiques à mieux comprendre et gérer leurs relations.

Tout d'abord, cela a permis de développer un **modèle d'analyse** des relations qui engendre une vision plus claire des liens unissant les différentes parties concernées et permet d'explicitier les " règles du jeu " cristallisées, souvent de manière informelle, autour de la relation.

Ensuite, à l'aide de l'analyse de quelques cas genevois, il a été possible de montrer les implications des diverses modalités de la relation sur les associations, sur les collectivités publiques et sur les usagers.

Cette étude de la réalité locale a rendu évident aux yeux du CES qu'il **n'existe pas de modèle idéal**, mais qu'il est nécessaire d'adapter les modalités de la relation en fonction des situations et d'intervenants différents.

Par conséquent, le CES ne propose pas au mandant un modèle générique et universel qui serait applicable à chaque fois que les collectivités publiques sont en relation avec des associations, mais **une grille d'analyse qui soit utile à toutes les parties** pour créer le mode de relation le plus adapté à chaque situation.

Par ailleurs, le CES a mis en évidence l'importance du phénomène associatif pour les individus, pour l'économie et plus généralement pour la cohésion sociale. Il en découle que **le soutien du monde associatif dans son ensemble est considéré comme relevant en soi de l'intérêt public.**

Fort de ce constat, le CES a multiplié les contacts avec les collectivités publiques et avec les associations afin de lister les difficultés et les besoins des uns et des autres. **Nous tenons à remercier tous ceux qui se sont exprimés** dans le cadre de ce travail, que ce soit lors de la manifestation publique organisée le 31 janvier 2001, par courrier, e-mail, fax ou lors d'interviews individuelles ou collectives.

En conclusion, le CES a synthétisé un certain nombre de propositions favorisant le développement d'un **partenariat "gagnant / gagnant"** où toutes les parties (associations, collectivités publiques, usagers) trouvent des avantages potentiels dans la relation.

Parmi ces mesures : la création d'un **lieu d'interface** entre les associations et les collectivités publiques qui assure la mise à disposition de ressources pour les associations ainsi que l'animation et la logistique d'un **Forum permanent de consultation** destiné à améliorer le flux d'informations entre les partenaires. Une institution dont la création ne pourrait se faire qu'en collaboration entre toutes les parties. Le CES qui, grâce à son travail de recherche, détient une base de données des associations genevoises en contact avec les collectivités publiques, pourrait organiser des **"Assises du monde associatif"** destinées à **élaborer des projets d'action** dans ce domaine.

Enfin, la réflexion sur les relations entre collectivités publiques et associations qui, à Genève, a été formalisée au sein du CES mérite d'être poursuivie de manière plus approfondie dans des domaines plus restreints de l'action publique. Le CES pourrait utiliser l'expérience acquise en prolongeant la réflexion en collaboration avec les parties concernées.

| |
|---|
| <p>Texte approuvé à l'unanimité par l'Assemblée générale du Conseil économique et social, le 8 octobre 2001</p> |
|---|

Bibliographie

CES, 2000, Relations Etat / secteur associatif. Organisation du partenariat. Cahier 1, Rapport du CES n 15.

Colozzi, Ivo, Bassi, Andrea, 1995, *Una solidarietà efficiente*, Roma, NIS.

Conseil économique et social, 1999, *Besoins en qualifications et compétences dans le secteur international à Genève : quelles possibilités pour les jeunes ?* Genève, CES.

Durkeim Emile, 1969, *Leçons de sociologie*, Paris PUF.

Fragnière, Jean-Pierre, 2001, "Pour les associations ", in " Relations Etat /monde associatif " *La lettre du CES*, n 24.

Kellerhals, Jean, 1974, *Les associations dans le jeu démocratique*, Lausanne, Payot.

OFS, 2001, *Le travail bénévole en Suisse*, Berne, OFS.

Olson, Mancur, 1978, *La logique de l'action collective*, Paris, PUF.

Papart, Jean-Pierre, 2001, "Lien social et santé ", in " Relations Etat /monde associatif " *La lettre du CES*, n24.

Putnam, Robert, 1993, *Making democracy work*, Princeton, Princeton University Press.

Salamon, Lester, M., 1987, " Partners in public Service: the Scope and Theory of Government-nonprofit Relations" in Powell, Walter, W., *The Nonprofit sector : a Research Handbook*, Yale University Press, New Haven.

Sue, Roger, 2001, " Renouer le lien social ", *Partage*, n149.

Tocqueville, Alexis, 1961, *De la démocratie en Amérique*, Paris, Gallimard.