

---

# CAPAS

---

Investigation sur le  
report de charges  
entre l'Etat et les  
associations  
composant le CAPAS

---

Christyl Vasserot avec  
l'accompagnement de Laetitia  
Carreras et Alain Simonin  
Juin 2012

---

# INTRODUCTION

---

## 1. Contexte<sup>1</sup>

Un groupe de travail issu du RAP et de la FARGO a partagé, en 2009, les observations suivantes sur le contexte associatif (dans l'objectif d'en faire un atelier dans le cadre des 2èmes journées du partenariat). Le travail étant trop important, il a été décidé de mettre sur pied un mandat d'investigation.

- La diminution des ressources de l'Etat, **la rationalisation de ses services (vision comptable qui se limite à la seule distribution de l'aide sociale)** et le cadre plus restrictif des attributions entraînent des délais très longs, des procédures administratives complexes et surtout la disparition de l'écoute et de l'accompagnement des personnes vivant dans la précarité.
- De plus, la complexité, les pré-requis, la sectorisation des services de l'Etat **contraignent les bénéficiaires à s'adresser à de multiples instances sans qu'une véritable** coordination des actions soient réalisable.
- **Ces charges que l'Etat n'assume plus sont reportées sur les associations privées** qui doivent alors répondre à des demandes de plus en plus nombreuses : soutien administratif, écoute, accueil, demande d'aide au logement, recherche de fonds pour aide, accompagnement.
- **Définition du report de charges** : Par report de charges, nous entendons : toute activité –considérée comme une extension implicite ou explicite des objectifs statutaires – qui incombe à une association par défaut de prise en charge de l'Etat.

## 2. Historique<sup>2</sup>

Pour mémoire, en 2002, l'introduction de la Loi sur les centres d'action sociale et de santé avait réparti l'aide sociale en deux volets :

- Le volet individuel de l'action sociale est assumé par les services de l'Etat, et par l'Hospice général pour les aides financières aux personnes

---

<sup>1</sup> Voir document daté du 19.05.2010

<sup>2</sup> Idem

- Le volet collectif est assumé par les communes : développement communautaire, partenariat avec l'action associative ou de réseau.

Le développement de l'action communautaire aurait du soulager l'aide individuelle en mobilisant les ressources locales, notamment associatives, dans les quartiers et dans les grandes cités. Cependant, dans la mesure où le travail s'est développé par le « haut », sans tenir compte des réalités du « terrain » et au vu de la manière dont le découpage entre l'individuel et le collectif a été mis en œuvre, ce nouveau dispositif reste peu convaincant. La convergence d'intérêts et de compétences ne s'est pas vraiment réalisée.

L'entrée en vigueur de la Loi sur les Indemnités et les Aides Financières (LIAF) en Janvier 2006, a représenté un tournant considérable dans la gestion financière des associations et leurs relations avec l'Etat.

Pour rappel, les buts de la LIAF sont les suivants<sup>3</sup> :

*La (présente) loi vise à garantir que les indemnités et les aides financières cantonales soient :*

- a) propres à atteindre leurs objectifs de manière économique et efficace;*
- b) allouées selon des principes uniformes;*
- c) adaptées aux possibilités financières du canton.*
- d) conformes à la répartition des tâches et des charges établies entre les collectivités publiques;*
- e) conformes au principe de la transparence de leur octroi, leur utilisation et leur contrôle.*

*Elle définit les principes applicables en matière de législation et fixe des prescriptions directement applicables aux indemnités et aux aides financières versées par le canton.*

### 3. Objectif du mandat d'investigation<sup>4</sup>

- Appréhender de manière précise les conditions et le contexte dans lequel le report de charges se produit, ou pas, d'autre part, rendre visible les dimensions, tant qualitatives que quantitatives de ce report.

---

<sup>3</sup> Site Officiel de l'Etat de Genève

<sup>4</sup> Cahier des charges établi en Juin 2010 par Laetitia Carreras et Alain Simonin

# LE MANDAT D'INVESTIGATION

---

- Méthodologie<sup>5</sup>
  - Interlocutrices : Les associations sondées dans le cadre de ce mandat sont celles constituant le RAP/FARGO (devenu le CAPAS le 21 mai 2012) (Liste en *Annexe I*)
  - Travail de documentation préalable : dans la mesure où la personne en charge de ce mandat vient d'un milieu professionnel complètement différent que celui abordé (action humanitaire), des lectures, et des entretiens généraux avec des interlocuteurs n'appartenant pas au RAP /FARGO lui ont dressé le cadre général de la problématique abordée.
  - Outils utilisés :
    - a. Un questionnaire (*Annexe II*) structuré autour de 5 axes principaux :
      - **Inventaire** précis des reports de charges
      - **Evaluation du temps** relatif au report de charges
      - **Visibilité** de ce report de charges
      - **Incidence** sur la mise en œuvre des objectifs statutaires de l'association
      - Type de **démarches entreprises** pour y faire face
    - b. Entretien semi directif sur la base des réponses obtenues
- Informations sur le déroulement du mandat
  - Le mandat a été attribué à Christyl Vasserot le 12 Mars 2012 pour une durée de 6 mois à 60%
  - Dans la mesure où la personne en charge du mandat d'investigation travaillait dans le cadre d'un programme PPE + (d'Après Genève, la Chambre de l'Economie Sociale et Solidaire), et dans la perspective d'un retour à l'emploi avant la fin de la mission, il a été décidé de procéder à la rédaction du rapport le plus tôt possible, soit au début du mois de Juin 2012
  - La première quinzaine de jours a été dédiée à l'élaboration du questionnaire qui a été distribué aux associations concernées le 30.03.2012
  - Le délai qui avait été fixé à l'origine était le 20 avril. Peu de questionnaires sont parvenus dans les délais, pour diverses raisons (délai très court au vu de

---

<sup>5</sup> Idem

la charge de travail des associations, préparation des AG et des rapports annuels, etc...)

- Certaines associations n'ont pas donné suite au questionnaire, par manque de temps ou parce qu'elles n'étaient pas concernées par le problème soulevé.
- La plupart des associations ayant répondu au questionnaire ont été rencontrées au cours d'entretiens semi directifs. Il est à noter que au vu de l'ampleur du sujet traité, les entretiens d'une à deux heures n'ont pu couvrir qu'une partie des points à aborder.
- Certains points ont été mis en relief au milieu du processus d'enquête. Par exemple, trois des associations ont mentionné la notion de « chasse à l'abus », ce point n'ayant pas été exprimé auparavant de manière aussi explicite. Dès lors, il n'a pas été possible de vérifier si cette impression était partagée plus largement.
- Confidentialité : pour des raisons de confidentialité les associations ne sont pas mentionnées de manière nominative dans ce rapport.

## ANALYSE DES RESULTATS DE L'ENQUETE : UN SYSTEME QUI SE COMPLEXIFIE ET UNE POPULATION QUI SE VULNERABILISE

---

1. **Le travail suivant porte donc sur les réponses obtenues de 19 associations (sur 30) membres du CAPAS (ex RAP- FARGO). Au vu de la taille de cet échantillonnage, il n'a pas été possible de définir des tendances quantifiables ni des pourcentages. Nous avons plutôt formulé des tendances qualitatives (et une ligne de fond). Nous avons également formulé quelques suggestions pour orienter le changement.**
2. L'hétérogénéité, une richesse et une contrainte
  - **L'hétérogénéité** (à plusieurs niveaux) des associations représentant le CAPAS est ce qui fait la richesse de cette faïtière. **Cet aspect a été cependant un facteur difficile à appréhender** dans le cadre de ce travail. **Certaines des problématiques générales sont communes**, i.e.

complexification, report de charge, alourdissement des contraintes comptables suite à l'introduction de la LIAF, etc..., cependant, **il est difficile de généraliser leur articulation et leur amplitude, car elles diffèrent vraiment d'une association à l'autre.**

- b. Financement : on trouve dans le CAPAS d'une part de grosses associations telles que le CSP, dont le subventionnement de l'Etat est marginal (à peu près 8%), et d'autre part des entreprises sociales comme l'Orangerie et d'autres associations n'ayant qu'un(e) employé(e) dépendant uniquement de subventionnements publics
- c. Les domaines d'activités représentés dans le CAPAS sont également très hétérogènes : intervention sociale et juridique, égalité, violence envers les femmes, migration, santé psychique, réinsertion sociale et professionnelle entre autres. Les interlocutrices-eurs au sein de l'Etat sont de facto très différent-e-s.
- d. L'organisation interne est aussi très différente d'une association à l'autre. Certaines ont un organigramme plus vertical que d'autres. Cet aspect a aussi un impact sur le processus décisionnel et sur la marge de manœuvre des responsables des associations.
- e. Les modes d'actions et activités des différentes associations du CAPAS sont aussi hétérogènes, allant de la relation d'aide au conseil juridique. Cet aspect a donc un impact sur la nature des problèmes rencontrés. Dans une association qui effectue du travail de sensibilisation, les difficultés rencontrées seront bien différentes de celles d'une association dont le travail premier est d'appuyer, de manière individuelle, directement les usagères-ers.

On peut donc résumer la situation ainsi :

**L'hétérogénéité est une richesse mais elle pourra constituer un frein à une approche commune du CAPAS sur les questions de report des charges. Il s'agira pour le CAPAS de déterminer quelles actions doivent être effectuées de manière collective et quelles actions de manière bilatérale.**

- 3. Résultat du questionnaire envoyé aux associations concernant le report de charges
  - **13 associations mentionnent qu'elles subissent un report de charges dans leurs activités**

- **6 associations mentionnent qu'elles ne sont pas concernées par cette problématique**

#### 4. De la complexification des systèmes au report de charges

- Afin de mieux comprendre les enjeux, nous ferons ici une différence entre la « **complexification**<sup>6</sup> » du système et le « **report de charges** », même si de facto, les deux concepts sont très liés, la complexification entraînant quasi-automatiquement le report de charges.
- Dans les questionnaires reçus, et au cours des entretiens effectués, la question de la « **complexification** » des démarches à effectuer avec certaines de instances de l'Etat est celle qui a été le plus évoquée (**pratiquement toutes les associations interrogées ont partagé cette observation, mêmes celles mentionnant ne pas souffrir de report de charges**).
- Cette **complexification** du système se présente concrètement de la manière suivante : **quiconque demande une aide auprès d'un service de l'Etat (Hospice général, OCAS, OCE, etc...), aura plus de questionnaires à remplir et de pièces justificatives à fournir que ce n'était le cas auparavant**<sup>7</sup>.
- Si l'usagère/er n'est pas en mesure de répondre de manière autonome aux nouvelles exigences administratives, la suite de son parcours sera assez aléatoire :
  - a) **Situation A (idéale) :** Si l'employé-e du service public qui reçoit l'usagère-er est pleinement disponible, elle-il pourra l'assister dans ses démarches, et dans l'élaboration de son dossier.
  - b) **Situation B (réaliste dans le cas des personnes suivies par les associations) :** Si l'employé-e du service public concerné, surchargé-e , n'est pas en mesure d'accompagner l'usagère-er dans ses démarches, elle-il se retrouve donc face aux options suivantes :
    - **Option A :** Demander l'aide de son entourage, sa famille (souvent en même état de vulnérabilité que elle-lui)
    - **Option B :** Demander l'appui d'une association dans ses démarches. Il est à noter que certain-e-s usagère-ers rapportent qu'elles-ils ont demandé le soutien de l'association sur conseil de leur assistant-e social-e par exemple, et dans ce cas, la situation glisse clairement

<sup>6</sup> Ce terme avait été évoqué par Christophe Dunand de Réalise, au cours d'un des entretiens préliminaires dans le cadre de ce travail

<sup>7</sup> Observation intuitive faite par les membres des associations actifs dans le milieu de l'aide social depuis plus de 10 ans

dans le **report de charges** => l'Etat se décharge de ses responsabilités. Dans certains cas, il s'agit d'un manque de connaissances des services étatiques.

- **Option C** : On peut supposer que certain-e-s usagères-ers, par manque d'information et par manque d'orientation dans le dédale des démarches à effectuer, n'obtiendront peut être pas l'aide sociale à laquelle elles-ils ont droit.

On peut donc résumer la situation ainsi :

Les services de l'Etat, auxquels l'accès a été rendu plus complexe, ne sont pas orientés « usagères/ers ». **C'est à l'utilisateur de s'adapter aux circonvolutions administratives nécessaires pour défendre ses droits et non le contraire.** A l'Hospice général par exemple, dès l'accueil, l'accès à un-e assistant-e social-e semble déjà plus compliqué qu'il ne l'était 10 ans auparavant.

##### 5. Complexification, discrimination et précarisation

- La plupart des usagers des associations sont déjà souvent en situation de vulnérabilité. Que ce soit à cause de la barrière linguistique, de leur situation physique ou psychique, de leur âge, etc... Une des associations confirme « **sans réseau, il est pratiquement impossible pour certains usagers d'avoir accès à certains services de l'Etat<sup>8</sup>** ».
- Les associations disent ressentir dans leurs activités les effets de la détérioration du système socio-économique général. C'est un élément central à prendre en considération pour appréhender/comprendre les différents éléments du report de charge.
- Pour rappel, un des aspects que le CSP et Caritas voulaient voir inclus dans la Constituante concernant les droits sociaux est le suivant « *nul ne doit subir de discrimination du fait notamment de son origine, de sa situation sociale, de son orientation sexuelle, de ses convictions ou d'une déficience* ».

---

<sup>8</sup> Réflexion faite par une des personnes interrogées dans le cadre de ce travail



## 6. Paramètres additionnels concernant la complexification du système

- Les activités de certaines associations sont aussi dépendantes du cadre législatif et des directives en place. **Chaque modification d'une loi peut avoir des répercussions sur les usagères-ers.** Par exemple, c'est suite à la fermeture du Service Social Individuel de la Ville de Genève (2000) et suite à l'entrée en vigueur de la LASI (Loi Sur l'Aide Sociale Individuelle) que de nouvelles procédures de travail ont été introduites et de nouveaux questionnaires élaborés par l'Hospice général. Il est intéressant de constater que seulement en 2011, trois modifications de loi ont eu un impact sur les associations :
  - LACI
  - Nouvelles procédure du Code Pénal (Janvier 2011)
  - Justice 2011 : La loi Fédérale sur le bail à loyer. Accélération des procédures d'évacuations pour personnes ayant du retard dans le paiement de leur loyer.
- En plus de cette complexification du système liée à de nouvelles procédures et de nouvelles législations, trois des associations rencontrées ont ressenti dans leurs activités les effets d'une « **chasse à l'abus** », qui pour les instances étatiques, justifie un contrôle accru. **Plus de preuves sont demandées afin d'obtenir une aide, laquelle sera réévaluée plus fréquemment. Il est difficile d'évaluer finalement quel est le coût de cette chasse à l'abus, et quelles économies réelles elle fait réaliser à la collectivité.** Par contre, l'impact sur les usagères-ers est bien réel, avec des temps d'attente qui se prolongent, et mettent les personnes dans des situations difficiles.
- La « **complexification** » résultant de cette chasse à l'abus, couplée avec une précarisation de la population, augmente donc le nombre de consultants auprès d'une association.
- Dans la mesure où toutes les associations interrogées sont actives dans des domaines différents du champ social, les services de l'Etat avec lesquels elles interagissent ne sont pas les mêmes. Cependant, les effets sur les usagers, et donc sur les associations, restent toujours les mêmes : **un accroissement des délais d'attente, péjorant souvent la situation de gens déjà vulnérabilisés.**

# LE REPORT DE CHARGES

---

## 1. Inventaire de situations

- Les associations oeuvrant dans des domaines bien distincts, et ayant apporté un degré très variable de réponses, il est difficile de présenter ici une liste qui représentera toutes les institutions. Un tableau annexé compilera la liste de toutes les situations rencontrées par les associations (Annexe III)
- Plusieurs associations ont mentionné que le déficit de l'Hospice Général dans le suivi administratif de situations (les dossiers « bis ») a pour conséquence un important report de charges sur le secteur associatif.
- **L'inventaire très détaillé présenté par une des associations travaillant avec des personnes migrantes faiblement ou pas qualifiées (voir ci-dessous) illustre cependant très précisément l'impact de la complexification mentionnée ci-dessus sur le travail avec des usagers ne pouvant pas « utiliser » les services de l'Etat (de l'Hospice général en l'occurrence).**
  - Expliquer des procédures types de l'institution
  - Expliquer des courriers officiels à des bénéficiaires analphabètes, y compris des courriers ou documents internes à l'Hospice général
  - Se mettre en contact avec l'assistant-e social-e pour le suivi des dossiers
  - **Relancer les assistant-e-s sociales/aux** au nom des bénéficiaires suite à des téléphones ou courriers restés sans réponses (p.ex. demande de redirection du courrier issu de l'Hospice vers un-e curateur-trice, savoir si une personne a droit au CASI)
  - Le cas échéant, **formuler des réponses écrites** pour des bénéficiaires analphabètes ou peu scolarisé-e-s
  - **Faire d'autres démarches relevant de l'action de l'assistant-e social-e** p.ex. auprès des assurances maladie ou du SAM, auprès de fiduciaires de recouvrement ou de l'Office des poursuites, ou lien vers le domaine judiciaire.
  - **Expliquer les changements qu'implique la sortie de l'aide sociale** (p.ex. gestion des assurances maladie, autonomie administrative) ou d'un changement de statut, i.e. service, généralement suivi d'un accompagnement pour les personnes analphabètes, peu scolarisées et/ou isolées

- un document préparé par l'Hospice à l'attention des personnes en grande précarité qui ne peut pas être commandé et ne peut que être téléchargé.

## 2. Aspect quantitatif : implication du report de charges sur le temps de travail

- Un des objectifs de cette mission d'investigation est de déterminer de manière quantitative quel est l'impact du report de charge sur le temps de travail/organisation des associations. Cela n'a pas été possible au vu des informations disponibles dans les associations. **Pour beaucoup d'associations, cet aspect n'a pas été mesuré à l'interne et il est donc difficile de répondre précisément à la question 8.**
- Une des raisons pour laquelle le report de charge n'est pas répertorié quantitativement dans les associations est liée à la manière dont les choses sont apparues dans le travail avec les associations. On retrouve ici cette notion de « **glissement** », **une évolution lente liée à une complexification des démarches, qui amène peu à peu à une surcharge de travail** imbriquée dans les activités existantes, qui fait qu'il devient très **difficile de distinguer ce qui est activité originale, complexification, évolution normale et report de charges.**
- Une grande association a pu par contre avancer des chiffres afin d'illustrer deux situations de report de charges les concernant. 1000 personnes sont concernées par le fait que cette association pallie au manquement de l'Aide d'Urgence (CHF 10 par jour seulement), une somme insuffisante pour vivre à Genève. L'Hospice général n'avait au moment de l'entretien, pas fourni de réponse concernant ce problème.
- Une autre association mentionne que le report de charge a augmenté le travail pour la structure d'au moins 100 h par année

**Suggestion 1. On pourrait se poser la question de la pertinence de mettre en place un système permettant de mieux évaluer cet aspect quantitatif. Cependant, au vu de la charge de travail dans les associations, et de la valeur ajoutée supposée (le bénéfice réel de la mise en place) qu'apporterait une telle démarche, cet aspect devra être discuté au sein du CAPAS. Avoir des chiffres précis à ce stade pourrait-il changer la relation avec les collectivités publiques ?**

## 3. Depuis quand ?

- **Certaines associations arrivent à identifier précisément l'époque où le phénomène est apparu dans le cadre de leurs activités.** Il peut s'agir par exemple d'un effet de la modification d'une loi ayant entraîné le changement d'une procédure particulière

- Par exemple « **suite à l'entrée en vigueur du nouveau Code de procédure Pénal en Janvier 2011** », les critères donnant droit à une assurance juridique gratuite semble s'être raffermis (...) ce qui a un impact sur le travail de certaines associations.
- C'est le cas aussi de l'entrée en vigueur de la nouvelle loi sur le chômage en Avril 2011.
- D'autres associations mentionnent aussi : dans le début des années 2000, la fermeture du Service Social individuel de la Ville de Genève (SSVG) a entraîné l'introduction de nouveaux questionnaires à l'Hospice Général.
- **D'autres associations parlent d'un glissement progressif .**
- D'autres personnes interrogées mentionnent que l'observation de cette complexification du système entraînant un report de charges correspond à l'introduction de nouvelles méthodes dans la gestion de l'administration publique.

#### 4. Implicite ou explicite ?

- Le report de charges se fait souvent de **manière implicite**, c'est-à-dire qu'il n'y a pas d'attribution formelle de tâches spécifiques, ni de mandat spécifique attribué aux associations. Cependant, il arrive visiblement souvent que les usagères-ers soient orientés vers les associations par les services sociaux communaux, le Service des Prestations Complémentaires, l'Hospice, le bouche à oreille.

#### 5. Visibilité

- La question de la visibilité des nouvelles activités d'une association liées à un report de charges est **nuancée**, et les réponses sont à considérer au cas par cas.
- La grande majorité des associations mentionnent que **leur comité et le réseau sont informés de la situation**. La plupart du temps, les **rapports annuels** font état de l'évolution de la situation rencontrée par les associations dans la conduite de leurs activités.
- Les usagères/ers ne se rendent pas toujours compte de la situation, ce qui fait que la mise en œuvre de critères plus restrictifs peut être difficilement comprise et acceptée par eux.
- Dans certains cas, **les usagères-ers se rendent compte de la situation lorsqu'il n'est pas possible de leur fournir une assistance**.
- Dans d'autres cas, les usagères/ers pensent que cela fait partie des services habituels offerts par l'association. **Certaines personnes accompagnées ressentent tout de même une diminution de la disponibilité de la part de l'équipe, et l'expriment**.

- Les contraintes rencontrées par les associations restent cependant **méconnues du grand public et des pouvoirs publics**. Une association l'exprime de la manière suivante : « *Il y a méconnaissance des problématiques, et pas suffisamment de communication de part et d'autre* ». **Lors d'un entretien avec un responsable de l'Hospice général, une des observations faites étaient que les associations étaient peu visibles, et qu'on entendait peu parler d'elles**. Il a été suggéré que les associations soient plus présentes aux yeux du grand public.
- Est-ce pour autant que les associations devraient entreprendre une campagne de sensibilisation pour « alerter l'opinion publique » et communiquer plus directement au moyen d'articles par exemple ? Là aussi, les avis sont partagés et dépendent des associations, de leur mode de fonctionnement, et du mode de relation qu'elles souhaitent avoir avec leurs interlocuteurs étatiques (discussions en bilatéral par exemple). **De même, le mode de financement des associations ne rend pas toujours pertinente une action plus musclée : l'Etat finance certaines associations quasi à 100%, et dénoncer le fait qu'il manque à certaines de ses responsabilités nuirait potentiellement au financement.**

#### 7. Etat-Association : quelques éléments à prendre en considération ?

- On pourrait penser que l'Etat (dans ce cas l'Hospice général) se décharge à moindre frais de ses responsabilités sur les associations ? **Est-ce que les associations sont instrumentalisées par l'Etat pour pallier à ses carences ? La réponse à cette question n'est pas très claire, et certainement nuancée.**
- De source informelle, dans le cadre de l'Hospice générale, la situation des assistant-e-s sociales/aux confronté-e-s aux usagères-ers n'est pas toujours très confortable. L'HG a dépassé cette année la barre des 10'000 dossiers. Croulant sous le nombre de dossiers, **le travail des assistant-e-s sociales/aux s'est aussi complexifié** (système informatique compliqué, formulaires, etc.). Elles-ils sont soumise-s à une certaine pression interne de rendement, et la tendance va encore dans un alourdissement de leur charge de travail. De plus, il semble que l'Hospice ait du mal à recruter des assistant-e-s sociales/aux : en dépit des bonnes conditions salariales, la plupart des gens sortant de la filière HETS préfèrent un autre employeur, **le travail des assistant-e-s sociales/aux de l'Hospice étant devenu plus administratif que social.**
- Comme mentionné précédemment, le report de charge et les nouvelles activités qui en découlent pour les associations est peu visible pour les autorités. Ce qui soulève la question suivante : « **comment les responsables de la mise en œuvre des directives, de la LIAF etc. sont-ils tenus au courant de l'impact des changements sur le service aux usagers ?** ».
- Alors qu'un certain dialogue semble être établi à un niveau local (avec les CASS, les UAC, etc...), est-ce toujours suffisant ? On peut supposer que le personnel des antennes sociales municipales et cantonales souffre peut être aussi des contraintes internes qui empêchent de faire remonter des problèmes à leur hiérarchie (surcharge

de travail empêchant d'avoir de la distance par rapport à un sujet donné et une vue d'ensemble, pressions internes, etc...

- Des interventions ont été faites auprès de Conseillers d'Etat mais sont restées lettre morte. On peut aussi imaginer qu'une intervention sur des considérations pratiques peut ne pas être considérée comme prioritaire par des Conseillers d'Etat surchargés, et surtout, peut être mal comprise, par une personne plus habituée à traiter de politique générale que de cas pratiques.
- Est-ce que les associations s'adressent toujours au bon interlocuteur pour un problème donné ?
- Les Journées du partenariat et leur « cercles de conversation » ont été un pas important dans la formalisation de l'échange. **Quelle suite leur donner ?**

#### 8. Paramètres additionnels

- Une association mentionne avoir reçu des mandats d'institutions financées par l'Etat. **Alors que ces mandats accroissent la charge de travail, ils apportent aussi une source financière supplémentaire.**
- **L'existence de report de charges est souvent liée à la mission de l'association.** La plupart des associations se sont créées car il n'y avait pas de réponse à un besoin donné, et ont développé leur mission et leur activités autour d'un report de charge que l'on appellera ici « report de charges premier ». Par exemple, un des axes de travail de l'une des associations est le travail avec des familles sans statut légal, pour lequel l'Etat n'offrait pas de service, dans un contexte où l'accès aux institutions étatiques demeure fort restreint. Dans le cas d'une association constituée par une volonté de l'Etat, toute extension de ses activités devrait plutôt être qualifiée d' « attributions supplémentaires ».
- Pour une association ne rencontrant pas de report de charges, **il y a eu nécessité de choisir un certain positionnement afin de l'éviter.** La mission de l'association est de porter assistance aux victimes de violences conjugales et à leurs enfants. Une des aides fournies est un hébergement pouvant aller jusqu'à 6 mois. Dans la conjoncture actuelle, étant aussi difficile pour ces femmes de trouver un logement que pour n'importe quel habitant de Genève, la question s'est donc posée de prolonger le temps d'hébergement. La position de l'association a été de conserver le temps d'hébergement à 6 mois, considérant que le problème du logement à Genève était hors de sa « mission première », et d'assister les femmes dans leur démarche au-delà de cette période. Ce positionnement (possible dans ce cas à cause de la spécificité de la mission de l'association) exerce une sorte de pression sur les autorités concernées, les dossiers semblent dès lors avancer.

- **Suggestions 2**<sup>9</sup>:
- **Réfléchir à la manière d'améliorer le suivi des thématiques soulevées lors de différentes plages de discussion et de négociations.**
- Déterminer une « **cartographie** » des interlocuteurs-trices et déterminer quel interlocuteur-trice mobiliser pour quel type de problème.
- Envisager une **stratégie de « mobilisation »**, i.e commencer par les interlocuteurs-trices au niveau du terrain, si pas de changement remonter à leur hiérarchie , etc.... (*technique du train de démarches* utilisées au CICR).
- *Si l'article 11.1. du Projet de nouvelle Constitution est accepté (principes de l'activité publique : l'Etat informe largement, consulte régulièrement et met en place des cadres de concertation), réfléchir au positionnement du CAPAS par rapport à cette proposition, à ce qu'il souhaite en obtenir et comment il souhaite le voir mettre en œuvre.*

## INCIDENCE SUR LES ASSOCIATIONS ET STRATEGIES MISES EN PLACE

---

### 1. Aspect de l'incidence du report de charges sur le travail des associations

- **Le report de charges peut engendrer une augmentation du temps de travail mais n'a pas systématiquement une incidence sur la mission de l'association.** Au vu de la diversité des réponses à la question 9, il est difficile de tirer « un fil rouge » et de déterminer quantitativement l'incidence du report de charge sur les associations.
- Comme mentionné dans le point 2, l'incidence du report de charges sur les associations est surtout mesurable « intuitivement » sur le temps de travail, qui augmente ou dont la nature change (il devient plus administratif souvent). Beaucoup d'associations parlent de stress supplémentaire, de surcharge des équipes, de diminution de la qualité de la prestation.
- **Lenteur et accessibilité restreinte des services publics :** le Service de Prestations Complémentaires, par exemple, semble être très difficile d'accès, ce qui est bien sûr problématique au vu de sa population cible. Les services ne sont disponibles par téléphone que jusque vers 11 h du matin, il n'est pas possible d'obtenir le nom d'une personne de référence afin de pouvoir suivre un dossier. Le processus pour obtenir les assurances complémentaire est long, **les questions auxquelles doivent répondre les usagers sont parfois peu respectueuses de la dignité de la personne qui en fait la requête** (questions visant à mesurer le degré de handicap de la personne).

---

<sup>9</sup> Ces suggestions sont des pistes à explorer et discuter, en tenant compte des différentes contraintes des associations, et de ce qui est déjà mis en place.

- Déboursement : plusieurs associations pallient à la lenteur du système en **aidant leurs usagers financièrement, ce qui pour certaines, peut représenter un risque financier.**

## 2. Renforcement de l'importance du travail des associations

- Cet aspect n'a été mentionné que par une des associations, mais on peut supposer que cet avis sera partagé plus largement
- C'est dans un contexte de complexification, de report de charge, de précarisation d'une population précarisée que la mission des associations prend le plus de poids
- Cette situation justifie encore plus le travail des associations, et **renforce leur mission** (*afin d'assurer un meilleur respect de la dignité des personnes en situation de vulnérabilité*)

## 3. Stratégies mises en place par les associations

- Les stratégies mises en place sont diverses. On distinguera quatre sortes de stratégies, celles ayant un impact direct sur la relation avec l'utilisateur, celles visant une utilisation différente des ressources (financières ou humaines), celles visant à renforcer le travail en réseau, et celles visant à alerter les pouvoirs publics. Pour plus de détails, voir Annexe 3.

### a) Stratégie ayant un impact direct sur la relation avec l'utilisateur

- Refus de nouveaux cas
- Réduction de certaines activités
- Etablissement de priorités
- Positionnement afin de ne pas entrer en matière sur une thématique donnée

### b) Augmentation des ressources

- Demande de financements supplémentaires auprès de donateurs existants
- Diversification de sources de financements (approche de fondations privées par exemple)
- Utilisation différente des fonds propres
- Augmentation des effectifs
- Réorganisation du travail



c) Renforcement du travail en réseau

- Documentation sur le fonctionnement des associations et leurs directives
- Dialogue avec les partenaires institutionnels
- « Echange » de personnel avec certains des acteurs du réseau
- Stratégie conjointes de discussions avec les acteurs pertinents

d) Alerter les pouvoirs publics

- Lettre à François Longchamps
- Organisation de journées du partenariat
- Interpellation au Grand Conseil

## POURQUOI CERTAINES ASSOCIATIONS NE RENCONTRENT-ELLES PAS DE REPORT DE CHARGE ?

---

- Comme mentionné plus haut, l'hétérogénéité des acteurs du CAPAS se retrouve aussi dans les réponses reçues. **Il est intéressant de constater les différences de position, et de vocabulaire, selon les associations. Ce qui sera considéré comme un report de charges par une association ne le sera pas forcément par une autre.**
- En résumé, **cinq « points »**<sup>10</sup> (très logiques) semblent pourtant déterminants quand à l'existence ou non de report de charges.
  - **Le nombre de bénéficiaires** : plus il y aura d'usagers-ers d'une association plus le report de charge sera potentiellement lourd (sans subventionnement supplémentaire)
  - **La structure financière d'une association** : Comme mentionné auparavant, le mode de financement de l'association est aussi crucial. Une entreprise comme l'Orangerie, générant à peu près 80 % de son financement, ne se retrouvera pas face aux mêmes problèmes que d'autres associations (mais se retrouvera par contre confrontée à d'autres enjeux financiers)

---

<sup>10</sup> Pour rappel, au vu de l'hétérogénéité des acteurs mentionnés en haut, et de la grandeur de l'échantillonnage, des typologies n'ont pas été établies. Ces 5 points ne doivent être considérés comme des pistes de réflexion plutôt que comme des critères visant à mettre une association dans une « case »

- **Le mandat:** plus la mission est spécifique, moins il y a « risque » de report de charges. Les associations dont le mandat est plus large, l'éventail des activités plus grand, sont plus susceptibles de se retrouver dans une situation de report de charges.
- **Le type de service offert aux usagères/ers et leur degré d'autonomie:** plus l'association est dans la relation d'aide et en interaction avec différents services publics, plus il y a de potentiel de se retrouver en situation de report de charges. Plus les usagères/ers sont en situation de ne pas pouvoir faire valoir leurs droits directement), plus il y a potentialité de report de charges.
- **Adoption d'une stratégie par les associations :** au vu de la différence de situations présentées, aucune stratégie ne peut être considérée meilleure qu'une autre. Il était cependant intéressant que constater « intuitivement » au cours des entretiens que la situation était plus facile à accepter lorsqu'une stratégie précise avait été déterminée.

## ENJEUX FINANCIERS, LIAF ET PARTENARIAT

---

### 1. Quels sont les enjeux liés au report de charges

- **Le report de charges pour les associations n'est pas seulement un enjeu financier ou de temps de travail supplémentaire. C'est un « symptôme », révélateur de la situation de la relation entre des associations et les collectivités publiques, qui touche des questions de reconnaissance du travail, de positionnement vis-à-vis de l'Etat du rôle des associations**
- Le report de charges n'est qu'un des aspects soulignant un lien avec les collectivités publiques qui reste à redéfinir (surtout maintenant que le CAPAS est constitué, un des objectifs du collectif étant de faciliter les rapports entre les associations et les pouvoirs publics). Les autres aspects étant notamment la LIAF, mais **aussi la notion de « prestataire de services »** que les associations aimeraient bien transformer en partenariat.
- Par manque de temps, la question du positionnement des associations (envers l'Etat) n'a pas pu être discutée dans tous les entretiens. **Cependant il était intéressant de constater que pour les professionnels du monde associatif, la spécificité et la**

valeur du monde associatif étaient tellement évidentes, qu'elles étaient sous-jacentes dans tous les propos, mais rarement exprimées.

## 2. La LIAF

- Pour la plupart des associations, l'introduction de la LIAF et de toutes les justifications demandées a représenté un autre grand changement (à ajouter à l'alourdissement des tâches liés à la complexification et au report de charge) et un alourdissement des tâches administratives **pas toujours proportionnel au montant des subventions demandées, ce qui rend parfois la démarche absurde.**
- Le travail initial de mise à jour pour satisfaire aux nouvelles exigences a parfois été énorme, et perçu comme très lourd pour des responsables d'associations qui considèrent qu'ils ont été « **formés au métier du social et non formés pour être gestionnaires** ». C'est finalement cette constatation qui parfois est difficile à vivre, pour des professionnel-le-s qui avaient choisi leur métier par vocation et humanité, et qui se retrouvent à devoir penser en terme de projets et de *business plan*.
- Le degré d'acceptation des différentes contraintes imposées par la LIAF est différent d'une personne à l'autre. Des interlocutrices/teurs ayant pris leur poste après l'introduction de la LIAF, ne considéraient pas cet aspect comme aussi problématique que les personnes étant en poste depuis longtemps. *On peut supposer alors que l'impact des contraintes de la LIAF est en partie lié à la perception de conditions de travail en dégradation, et à la « mémoire » de l'historique de l'association.* .
- Outre l'augmentation de justifications quant à l'utilisation des fonds qui alourdit la charge, un des problèmes majeurs de la LIAF est la **réduction de la marge de manœuvre financière, qui limite derechef la marge de manœuvre des associations et leur rapidité d'action** : les fonds attribués ne pouvant financer que les activités décrites dans le contrat de prestation, il n'est pas possible de thésauriser le surplus de fonds, etc...
- Pour la plupart des associations concernées, cela a représenté aussi des **frais additionnels de fiduciaire**, qui deviennent parfois très lourds en proportion des subventions reçues.

### • **Suggestions 3**

- Les associations concernées utilisent les services de différentes sociétés fiduciaires.
- N'y aurait-il pas moyen ici de pouvoir bénéficier d'économies d'échelle en utilisant les services de la même fiduciaire, sans que l'indépendance de chaque association soit compromise ?
- Des modifications apportées à la Constituante, si elles sont acceptées, découleront des modifications de loi, qui représenteront potentiellement une fenêtre d'opportunité unique pour le CAPAS (et les autres associations genevoises) afin de renégocier les modalités de la LIAF
- Quelle définition de la transparence est acceptable pour les associations ?

### 3. Financement des associations

- La plupart des associations prévoient que les subventionnements négociés en 2013 seront identiques ou même inférieurs à ceux négociés en 2008, d'où des conditions plus difficiles pour les années à venir : pas d'expansion des activités, pas d'évolution de salaires, etc... ce qui en addition aux conditions de report de charges, à la complexification du système, etc... risque de rendre le travail des employés des associations plus difficile et plus lourd, et le financement des associations plus précaire.
- Certaines associations ont partagé les stratégies qui ont déjà été mises en place afin de pallier à la situation :
  - Plus d'investissement sur des postes communication/recherche de fonds
  - Approche de fondations privées. La méthode de travail change : travail en projets, définitions de « business plans »
  - Réflexion sur les méthodes alternatives de financement

### 4. Reconnaissance du rôle des associations et évolution vers un partenariat<sup>11</sup>

**Suggestion 4 : Travailler une communication et argumentation commune aux membres de la CAPAS concernant leur rôle, afin de rappeler à l'Etat ce qu'apportent les associations, et la nécessité d'une action complémentaire et coordonnée.**

- a. **Complémentarité** : Le tableau ci-dessous tiré des cahiers du CES, rappelle bien les éléments essentiels illustrant la complémentarité existante entre le monde associatif et les collectivités publiques.

<u>Etat</u>	<u>Associations</u>
<ul style="list-style-type: none"><li>⇒ Vision d'ensemble (+) = &gt; réduction des effets pervers</li><li>⇒ Logique d'efficience(+)</li><li>⇒ Eviter l'arbitraire (+)</li><li>⇒ Standardisation des prestations (-)</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>⇒ Rapidité d'action (+)</li><li>⇒ Proximité avec la société</li><li>⇒ Expertise, compétences</li></ul>

<sup>11 11</sup> La grande majorité des éléments mentionnés dans ce point provient de la lecture des cahiers du CES. Le thème de l'Utilité Sociétale m'a été expliqué par Christophe Dunand au cours de l'entretien que nous avons eu. A ce titre, il m'avait recommandé la lecture d'un papier très intéressant (disponible sur le site de Réalise) écrit par Paola Ciocia : [L'impact économique et l'utilité sociétale des entreprises d'insertion : le cas de Réalise, octobre 2008](#)

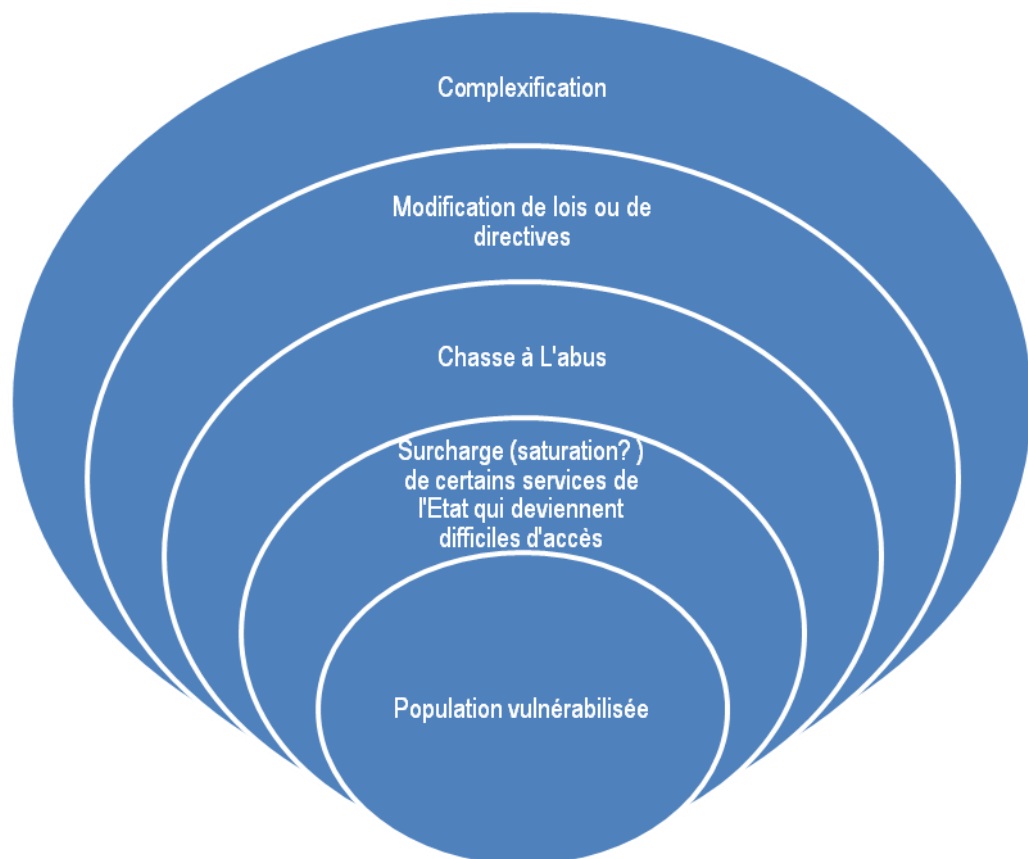
- b. Partenariat : Dans la mesure où les associations aimeraient voir leur relation avec l'état évoluer vers un partenariat, les points suivants (adaptés des cahiers du CES) peuvent présenter des **critères quand à l'orientation vers laquelle la relation entre l'Etat et les associations doit tendre**
- ✓ Aucun-e des interlocutrices-teurs n'impose sa logique à l'autre
  - ✓ La complémentarité des acteurs est reconnue
  - ✓ L'élaboration des règles est  négociée  entre les parties
  - ✓ Relation d'échange- la relation ne peut pas être rompue unilatéralement
  - ✓ Le partenariat peut être symbolique: l'association est consultée symboliquement dans les prises de décision
  - ✓ L'association est reconnue comme interlocuteur, l'acteur étatique garde sa prérogative de contrôle hiérarchique
  - ✓ Les associations gardent leur autonomie à l'intérieur du cadre
  - ✓ Rapidité d'adaptation de l'action
- c. Utilité sociétale : Dans leurs négociations avec l'Etat, les associations doivent garder en tête leur *utilité sociétale*. Bien souvent, lors des entretiens, seul l'aspect de l'assistance individuelle était évoqué, alors que l'une des richesses du monde associatif reste ce qu'apporte une association à la collectivité en général. **Qu'est ce qu'une société sans droit d'association ? Cette dernière fait référence à des contributions diverses qui ont une dimension de bien collectif, une notion certes conventionnelle mais qui n'est pas de même nature que celle de contribution au bien-être individuel des bénéficiaires de l'action sociale.**

# CONCLUSION

---

## 1. Le report de charge schématisé:

On peut schématiser de la manière suivante les différentes imbrications des éléments qui composent le report de charges.



## 2. Défis des associations en résumé

On peut schématiser de la manière suivante les différents défis des éléments que doivent relever les associations.



### 3. Report de charges et Nouvelle Gestion Publique<sup>12</sup>

- Au cours des entretiens, il est souvent apparu que le phénomène de report de charges et l'évolution des métiers du social étaient globalement perçus comme directement liés au changement de fonctionnement des administrations publiques appliquant les principes de *nouvelle gestion publique*.
- Pour rappel, un des objectifs de la *nouvelle gestion publique*, est de « *simplifier les structures et le fonctionnement de ces centres de prestations, flexibiliser les processus dans le respect de l'égalité de traitement, afin de favoriser l'émergence d'une forme d'esprit d'entreprise* »<sup>13</sup> ce qui peut paraître un peu « ironique » au vu de la complexification mentionnée tout au long de ce rapport.
- La pratique et les exemples illustrés dans les paragraphes précédents soulignent que malgré ces objectifs affichés, **force est de constater que le résultat de la mise en place de ces nouvelles politiques publiques (qui vraisemblablement n'ont jamais convaincu le monde associatif) semble contraire à l'objectif affiché.**
- La terminologie employée actuellement est un indicateur important de la *nouvelle gestion publique*. Par exemple, le terme "prestation", polysémique, est en train de remplacer toute une série de substantifs: travail effectué, aide, indemnités, allocations, rentes, retraites, et même droits.
- Quant aux mots "gestion", "gérer", ils sont devenus omniprésents dans le langage, révélant une manière, bien précise, de penser et d'agir, dans les différents champs sociaux et politiques dans lesquels sont actives les associations membres du CAPAS.
- L'objectif de ce travail n'est pas d'ordre sémantique! Néanmoins, il nous semble essentiel d'avoir à l'esprit cette évolution du langage. Elle n'est pas neutre. En effet, elle façonne notre manière de voir et de penser le monde

### 4. Conclusion

- Le tableau dressé dans ce rapport peut apparaître comme probablement un peu noir par rapport à la situation vécue par chacun et aux perspectives. Certaines associations s'y retrouveront, d'autres moins. L'idée sous jacente était de cerner les défis et de bien les mettre en évidence.
- Une des complexités de cette mission a été d'être confrontée à des professionnel-le-s du monde associatif ayant une expérience et une connaissance très approfondie du milieu dans lequel ils évoluent et de son historique et d'essayer d'apporter un regard neuf. J'ai parfois eu l'impression d'enfoncer « des portes ouvertes », alors je m'excuse par avance si c'est le cas ☺ .

---

<sup>12</sup> Dictionnaire suisse de politique sociale – [www.socialinfo.ch](http://www.socialinfo.ch)

<sup>13</sup> idem



- A l'issue de cette investigation, je suis encore plus convaincue de l'importance du rôle que les associations ont à jouer, dans une société ayant à cœur les droits fondamentaux de ses citoyens. **Je pense que c'est cependant aux associations de rester convaincues de leur position unique dans la société, de continuer à la défendre et la promouvoir.** Je pense aussi que d'une manière pragmatique, ce sera aux associations de continuer à œuvrer pour obtenir un travail plus en partenariat avec les collectivités publiques, et d'en suggérer les modalités. Il faut aussi continuer à convaincre l'Etat de la valeur ajoutée d'un travail en partenariat axé sur la complémentarité.
- Je mets en parallèle les différents points de changements soulevés durant cette enquête (évolution du travail vers plus d'administratif, financement plus difficile, absurdité d'un système visant à plus de transparence mais se complexifiant, etc...) avec ceux observés dans le monde humanitaire dans lequel j'ai évolué ces dix dernières années. Nous avons subi le même genre de « mutation », soulevant le même genre de résistances. Difficile aussi pour un humanitaire de quantifier son travail, qui a fini par demander plus de rapport financiers, de justifications financières, politiques, etc... pour faire face aux contraintes de donateurs toujours plus exigeants. La gageure de cette évolution a été de pouvoir trouver le juste milieu entre ce qui était acceptable ou pas, et de choisir ses combats.
- Finalement, je reste fort impressionnée par l'engagement et la motivation des personnes rencontrées pendant ces quelques mois, et par la richesse des activités des associations qui composent le CAPAs. Cela a été vraiment une source de motivation, de stimulation humaine et intellectuelle, et de très jolies rencontres.

Genève le 4 Septembre 2012  
Christyl Vasserot

Annexes :

- Annexe I : Liste des Associations
- Annexe II : Questionnaire
- Annexe III : Liste des situations