

Mémoire sur la gestion des subventions de l'État

Version 1 du 12.3.08

avec des réflexions, mise en garde et conseils aux organisations subventionnées pour la négociation d'un contrat de prestations favorable à l'ensemble des parties prenantes

Préambule

Ce document a été réalisé par un groupe de travail informel et autonome, né à la suite d'un « Café des bonnes pratiques » d'APRÈS, Chambre de l'économie sociale et solidaire, portant sur la Loi sur les indemnités et aides financières (LIAF). Le groupe de travail est composé de neuf personnes et autant d'organisations membres d'APRÈS, il est né sous l'impulsion de plusieurs organisations, sans mandat du Comité ni de l'Assemblée d'APRES. Simplement, le contenu du texte et sa stratégie de diffusion ont été approuvés par le Comité d'APRÈS.

Ce texte est destiné à tous les acteurs de l'économie sociale et solidaire. Nous appelons toutes les organisations concernées à réagir sur son contenu et à nous faire des propositions d'actions concrètes. Le document que vous avez sous les yeux a été déjà passablement travaillé, mais il n'est pas définitif. Au contraire, il a pour but de susciter la réflexion et sera transformé en fonction de vos contributions et témoignages complémentaires. Plus nombreuses seront les organisations à réagir et à soutenir l'action, plus nous aurons de légitimité et de poids dans l'utilisation du document. Merci donc de nous faire part de vos remarques, commentaires et propositions à info@apres-ge.ch ou par téléphone au 022 807 27 97

Derrière les questions techniques, des enjeux de société

Dans le budget du canton, les subventions représentent près de la moitié du total. En 2006, sur des dépenses de 7,5 milliards (hors investissements), les subventions se montaient à 3,5 milliards, soit le 45 %. La grande majorité de ces subventions concernent les anciennes grandes régies de l'État (hôpital, aéroport, TPG, SIG, Hospice général). Les subventions à des organismes de l'économie sociale et solidaire (ESS) ne concernent que 10% du montant du total.

En cette période dominée par le souci d'économies, de rationalité et d'efficacité, le canton souhaite contrôler de près le bon usage qui est fait des subventions qu'il alloue. A cet effet, il a forgé une nouvelle loi, la loi sur les indemnités et aides financières (LIAF), que le Grand Conseil a approuvée en décembre 2005 et qui est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2008.

En 2007, face à plusieurs problèmes que soulèvent certaines dispositions financières de la LIAF, notamment en matière de thésaurisation, deux organisations de l'ESS (Réalise et Pro), ont rédigé un mémorandum largement diffusé et commenté par des acteurs privés et publics, dont une version améliorée a été publiée. En automne la commission des finances a sollicité un avis de la Cour des Comptes de l'Etat sur la thésaurisation, avis publié dans un rapport. Enfin, le Conseil d'Etat a récemment émis un arrêté qui règle nombre des questions de thésaurisation de manière satisfaisante sur les principes.¹ Dans ce domaine complexe tout n'est pas réglé et les organisations de l'ESS souhaitent veiller à la bonne application des ces principes et à la mise en évidence des problèmes qui n'ont pas encore été identifiés.

L'objet de ce mémo est de mettre en évidence les questions stratégiques qui se cachent derrière les débats « technico-financiers ». En les replaçant dans leur contexte, le mémo montre les enjeux et les problèmes possibles. Dans la mesure du possible, il propose des pistes pour les éviter.

Les subventions, c'est quoi ?

Historiquement, les citoyens ont confié à l'État la charge d'accomplir certaines tâches (transports et communications, énergie, santé, social, culture) jugées trop importantes pour le bien commun et la cohésion sociale pour être laissées au marché. Parfois, l'État cède l'exécution de tout ou partie de ces tâches à des tiers (entreprises publiques ou entreprises privées à but non lucratif) qu'il subventionne afin que leurs prestations soient accessibles à tous ceux qui en ont besoin. Parfois, des entreprises associatives ou coopératives sont créées par des personnes qui ont identifié un besoin social impérieux mais pas encore couvert. Ces personnes vont alors chercher à faire reconnaître par l'État que leur activité sert le bien commun (utilité publique), ce qui leur donne accès au subventionnement.

Pourquoi des subventions ?

Les tâches de service public, celles qui assurent la cohésion sociale, sont nombreuses, variées, changeantes. Depuis longtemps, théoriciens et praticiens s'accordent à dire que l'État a avantage à déléguer certaines tâches par des subventions. Les raisons sont diverses:

- **Spécificité.** Les besoins de certains groupes sociaux sont trop « pointus », pour les services de l'État et demandent des savoir-faire spécifiques que l'État, attaché au plus grand nombre, ne peut développer en interne ou à un coût trop élevé;
- **Adaptabilité.** La société évolue en permanence, résolvant les problèmes posés à certains groupes mais en faisant apparaître d'autres. Entreprises et associations à but social ont, de par leur taille restreinte et leur fonctionnement décentralisé, une capacité de réaction plus rapide et plus souple que les services de l'État. Elles sont aussi capables de faire des expérimentations, de chercher des solutions et de tirer rapidement des conclusions de leurs essais;
- **Proximité.** Si les entreprises de l'ESS sont capables de répondre à des besoins pointus, et de le faire rapidement, c'est qu'elles sont constituées de personnes vivant

1 Ces différents documents peuvent être consultés sur le site d'APRES (http://www.apres-ge.ch/index.php?option=com_content&task=category§ionid=3&id=25&Itemid=33)

au quotidien près des gens ayant ces besoins. Elles jouent donc un rôle majeur d'intégration sociale.

- **Gratuité.** Elles peuvent mobiliser des ressources importantes auxquelles l'État ne peut que rarement accéder, comme le bénévolat par exemple, ou les dons du public ou des mécènes.
- **Étendue.** Cette capacité d'action « pointue », largement complémentaire à celle de la structure étatique, permet au secteur associatif de contribuer à une couverture aussi complète que possible des besoins de la population dans sa diversité.

Qu'est-ce qui est nouveau dans l'approche de l'État?

La LIAF fixe les conditions d'obtention des subventions (être reconnu d'utilité publique, être une organisation transparente, efficace, économe, de qualité) ainsi que les modalités de contrôle de l'utilisation des fonds publics, spécifiées dans un contrat de prestation. Ce dernier précise notamment la nature des prestations fournies à la population, les objectifs que se fixe l'organisation, les critères de qualité retenus, les moyens d'y parvenir puis de contrôler leur atteinte.

Par le contrat de prestation, l'État oblige l'organisation recevant une subvention à se gérer exclusivement en fonction des prestations qu'elle offre, et non en fonction de son but, ce qui était auparavant le critère de base d'octroi des subventions.

Quels sont les risques pour l'économie sociale et solidaire ?

Le changement peut paraître anodin, il aura pourtant un effet certain à long terme sur les différents rôles que jouent les associations dans la société. Parce que l'utilité sociale d'une entreprise ne dépend pas (seulement) de ses prestations, mais des conditions dans lesquelles elle les élabore et les met en œuvre.

« Dans un EMS, on peut faire la toilette d'un résidant comme un acte d'hygiène. Ce qui compte alors est le produit : la toilette a été faite. C'est ce que l'on a pratiqué durant les années 70. Aujourd'hui, l'aspect hygiénique de la toilette reste fondamental. Mais le moment relationnel privilégié passé avec le résidant dans la salle de bain est considéré comme encore bien plus important pour sa santé et doit être valorisé comme tel. Par conséquent, si on ne s'intéresse qu'aux actes techniques et que seuls ces derniers comptent dans la facturation, une partie essentielle de la prestation est passée sous silence. » Neil Ankers, directeur de la FEGEMS

- **Une perte de liens entre État et société civile.** La qualité des prestations des entreprises et associations de l'ESS vient largement de leur vie associative, des échanges entre les membres et avec les personnes concernées, en bref, de leur ancrage dans la société civile. Une prestation est le résultat, direct et souvent indirect, de nombreux échanges qui font la vie interne de l'association. Parfois perçu comme un obstacle aux économies, cet enracinement social est la valeur ajoutée essentielle du secteur de l'ESS sur laquelle l'État s'appuie.

« Au Centre de contact Suisse-Immigrés, si nos prestations sont de qualité, c'est que nous arrivons à les adapter à l'évolution du contexte, ceci grâce à des activités comme des groupes de travail et des réseaux qui ne peuvent pas être programmés selon un plan annuel, mais s'organisent suivant les besoins. » C. Perregaux, présidente du Centre de contact Suisse-Immigrés (CCSI)

- **Une perte de réactivité.** Pour les mêmes raisons, le secteur associatif possède une capacité de réaction unique aux problèmes qui peuvent surgir de manière trop rapide par rapport aux processus décisionnels politiques. Le secteur associatif possède ainsi une capacité unique d'innovation et d'expérimentation due à sa présence sur le « terrain » et à sa diversité.

« En 1992, Genève décidait un moratoire sur la construction de nouveaux lits d'EMS et renforçait massivement les soins à domicile. Résultat : les « maisons de retraite » d'alors, pas ou peu médicalisées, sont devenues, en quelques années, des prestataires pour l'accompagnement de personnes âgées en perte large ou totale d'autonomie. Jugez-en plutôt : chaque résidant en EMS nécessite aujourd'hui près de 3 heures de soins par jour. 90% d'entre-eux ont une mobilité fortement réduite, voire nulle, et plus de la moitié présentent d'importants troubles de l'orientation. Enfin, près d'un décès sur quatre a lieu à Genève dans un EMS. C'est donc dire la transformation radicale de l'organisation de nos entreprises sociales, de nos méthodes et de nos prestations que nous avons dû opérer pour y faire face. » Neil Ankers, directeur de la FEGEMS

« Au Centre de Contact, si nous pouvons répondre à nos usagers pas les prestations qui leur sont nécessaires dans la situation sociale actuelle, c'est parce que nous sommes insérés dans le tissu social de notre canton, ce qui prend du temps. » C. Perregaux, présidente du CCSI

- **Une perte de lieux d'apprentissage démocratique.** Cette vie interne des associations permet de tisser des liens entre les « parties prenantes », les gens concernées par l'activité de l'association. La démocratie interne, qui caractérise les associations, permet à chacun de donner son avis, d'apprendre à intégrer les avis des autres. La plupart d'entre nous, y compris des personnes engagées dans la politique, ont commencé leur apprentissage démocratique dans les associations.
- **Des prestations moins en phase avec les besoins en perpétuelle évolution du terrain.** Le tissu associatif, par sa diversité, par son ancrage dans la société, par l'engagement de ses membres, possède une capacité originale d'identifier les problèmes vécus par certaines personnes et, bien souvent, la capacité opérationnelle d'y répondre, grâce à une certaine souplesse institutionnelle. C'est ainsi que l'ESS met le doigt sur des besoins sociaux non résolus, imagine des solutions nouvelles, intègre le point de vue de personnes qui s'expriment peu ou pas formellement. L'ESS mène en quelque sorte des « études de marché » permanentes utiles à l'ensemble de la société et surtout à l'État. Ne pas prendre en compte cet ancrage et les processus qui y sont liés, c'est mettre en péril la capacité de ce secteur à repérer les besoins non perçus par l'État.

« Les assistants sociaux chargés des questions de désendettement ont perçu la montée de celui-ci chez les jeunes, un point qui a été abordé au colloque hebdomadaire. En 2004, un accord avec le DIP a permis de faire tourner un

spectacle dans les classes. Maintenant, de nombreux cantons ont des actions dans ce domaine. » Pierre-Alain Champod, directeur du Centre Social Protestant

- **Un effritement du lien social.** La fourniture de prestations financées par l'État va solliciter les organes de l'association et leur demander un surcroît de travail pour que ces prestations soient conduites dans l'esprit propre à l'association. Ce surcroît de travail peut avoir un coût, qui devrait être financé.

« Faire accepter la création d'un espace de prévention (des drogues) par le voisinage n'a pas été facile. Nous avons organisé à ce jour une vingtaine de soirées de voisinage au Quai 9. Ces séances consistent à rendre visibles nos actions, à mieux expliciter notre travail, mais également à entendre les doléances et les craintes des habitants. Ces rencontres ont donné l'impulsion pour l'organisation d'un ramassage systématique de seringues. Il est effectuée 6 jours sur 7, par plusieurs usagers de nos structures, soutenus par des collaborateurs-trices du Quai 9. Les résultats sont très positifs. Comme rien ne peut jamais être considéré définitivement acquis les liens doivent donc être développés dans le long terme. » Première ligne – Quai 9

- **La démotivation des bénévoles.** La vie associative mobilise des ressources qu'elle est seule à pouvoir mobiliser : le bénévolat et les dons privés. Le bénévolat permet de fournir une présence, crée des combinaisons uniques de compétences qu'aucun organigramme formel ne pourrait susciter. Par là, il atteint des secteurs de la société inaccessibles autrement. Si le secteur associatif attire les bénévoles, c'est qu'il leur offre une valeur ajoutée essentielle, qui est le sens donné à leur activité et, bien souvent, à la manière de la mener. Un sens dont l'expérience de tous les jours montre qu'il est loin d'être antagoniste avec le professionnalisme et la rigueur de gestion.

Le quart de la population suisse a une activité bénévole structurée et y consacre en moyenne une demi-journée par semaine. Au total, l'OFS estime à l'équivalent de 248'000 postes de travail à plein temps le travail bénévole en Suisse. L'ESS et le secteur associatif sont parmi les principaux secteurs d'engagement. Il n'y a pas de bénévoles à l'UBS !

- **Une approche standardisée là où la diversité était une richesse.** La diversité est un élément essentiel: chaque association est originale et contribue à la résolution des problèmes d'ensemble en répondant à une demande spécifique. La tendance à demander des fusions d'associations est dangereuse.

Fusionner le CSP et CARITAS? Les deux organismes sociaux des principales Églises ont des donateurs attachés à la spécificité de ces organismes, leurs réseaux au niveau suisse sont différents et, à y regarder de près, ils sont loin d'avoir les mêmes activités. Avec le temps une complémentarité de fait s'est installée. Un petit malin qui chercherait à manger aux deux râteliers serait éconduit d'un côté ou vite repéré. Et puis cela permet de varier les offres de loisirs aux aînés par exemple. De plus, il est probable que les deux institutions perdraient le soutien de nombreux donateurs. Sans compter qu'une organisation plus grande s'alourdirait inévitablement. Imaginez-vous fusionner Coop et Migros, ou tous les plombiers genevois ? Quelle perte d'offre! C'est la même chose dans le secteur social.

- **Une explosion des coûts de gestion.** Une formalisation trop stricte des processus de gestion conduirait à un contre-résultat: les ressources consacrées à la gestion augmenteraient au détriment de la prestation de services. C'est bien parce que l'ESS est attentive aux coûts et à la qualité de ses apports qu'elle ne veut pas surcharger sa structure de gestion, mais vise une gestion adéquate pour assurer la bonne utilisation des ressources et la transparence pour les contrôles. Garder la proportionnalité entre les ressources engagées et les moyens consacrés à la gestion et au contrôle permet d'éviter de pénaliser les prestations des petites associations.

« Les normes comptables deviennent toujours plus contraignantes, une comptabilité analytique doit être mise en place et adaptée aux exigences souvent changeantes des services de l'État. Le travail administratif et son coût empiètent toujours plus sur l'activité principale des associations et leur raison d'être, à savoir les prestations au public. » D'après des expériences faites au sein du Regroupement d'associations privées (RAP)

- **La multiplication des problèmes de trésorerie.** Les subventions arrivent tout au long de l'année, et pour les plus petites souvent en fin d'année (reliquats budgétaires des communes affectés aux dons). Cela peut conduire à disposer de réserves en fin d'année qui sont de simples reports de l'utilisation de dons ou subventions d'une année sur l'autre.

Les communes sont généreuses avec la section genevoise de l'Association Lire et Écrire : une moyenne de Fr. 8'000 à 10'000/an. Les communes statuent en général en automne sur le montant qu'elles souhaitent donner et versent leur subvention en fin d'année. Un exemple actuel : la section a reçu deux versements non prévus de Fr. 2'000.- de deux communes différentes fin décembre 2007. Il est évidemment impensable de les dépenser en fin d'année juste pour les dépenser. Ils seront utilisés à bon escient pour des projets l'année suivante.

- **Le non-respect des lois sur le travail.** Les associations ont les mêmes obligations que tous les employeurs: elles doivent pouvoir respecter leurs contrats et disposer de réserves leur permettant de payer les délais de dédit de leurs employés en cas d'arrêt d'une subvention. Le recours aux contrats à durée déterminée ne peut être réservé qu'aux situations temporaires. La plupart des emplois doivent être à durée indéterminée. Les décisions budgétaires étant souvent prises en fin d'année (et à la dernière minute) cette réserve correspond à une obligation légale.

« Il nous faut une réserve d'au minimum 3 mois pour respecter la loi sur le travail. CCSI » C. Perregaux, présidente du CCSI

- **l'imprévisibilité des conditions de travail.** Si les associations font preuve d'une grande adaptabilité, elles ont besoin d'un environnement stable pour travailler. La remise en cause parfois brutale des orientations de l'État a un effet fortement déstabilisant et démobilisant.

Comment engager avec confiance une adaptation des modes de gestion et d'évaluation de l'activité des associations quand l'État change unilatéralement les règles en cours d'engagement? Ainsi, il vient de déclarer caduc le contrat de partenariat ainsi que les indicateurs de suivi, longuement négocié avec le RAP et

dûment signé pour la période 2004-2008 et de décider que les nouvelles modalités doivent s'appliquer dès 2008, selon de nouveaux contrats encore à finaliser. Pour l'association Thai's, les subventions ont été réclamées en retour au nom de la non-thésaurisation alors qu'un courrier l'autorisait explicitement. Quant à la FEGEMS, les montants figurant au budget proposé par le Conseil d'État étaient toujours inférieurs aux montants figurant sur son contrat pluriannuel.

- **Des évaluations non fiables.** Dans l'activité d'une association, les résultats sont essentiels. Mais ils sont diffus et parfois difficiles à cerner ou à attribuer à l'activité de l'association. Choisir ce qui peut être mesuré pour évaluer l'atteinte des objectifs de l'association ou de l'accord avec l'État demande un travail spécifique sur les activités et les résultats de l'association.

« Comment rendre compte des effets d'un stage d'insertion à Réalise ? Le premier réflexe est de mesurer le taux de retour à l'emploi. Mais l'expérience montre que ce dernier n'est que partiellement en lien avec nos prestations. Une amélioration de la conjoncture économique a bien plus d'effet qu'une prestation de plus ou de moins (par exemple de formation ou de coaching), ou que la qualité de la prise en charge des chômeurs. Ainsi Réalise lutte activement pour que les indicateurs qui doivent figurer à son contrat de prestation soit représentatifs de son action, tel que le nombre de places d'insertion occupées, le nombre d'heures de formations suivies, le renouvellement de ses certifications qualité (Iso et Eduqua) notamment. Il est apparu lors des négociations sur le contrat de prestations avec le Département que les indicateurs ne pourraient représenter une base suffisante pour statuer sur la qualité et la pertinence des prestations mais surtout sur le fait qu'elles ont été dispensées. »
Christophe Dunant, directeur de Réalise

- **Des attentes disproportionnées.** Il n'y a pas d'effet direct entre une prestation et l'amélioration de la situation d'un « bénéficiaire ». Ce n'est pas parce que quelqu'un suit une formation que sa capacité à retrouver un emploi augmente de manière fixe et automatique. La « réussite » d'une prestation dépend aussi de facteurs non maîtrisables.

« Ce que l'on peut mesurer facilement donne-t-il toujours des informations pertinentes sur notre travail d'insertion ? Le nombre d'heures travaillées, d'entretiens d'aide, de personnes en insertion suivies par un conseiller, ont-ils un effet direct sur l'augmentation de la capacité à retrouver un emploi (employabilité) ? La réponse est non. Il faut combiner des informations quantitatives et qualitatives pour avoir une vision complète. » Christophe Dunant, directeur de Réalise

- **Une perte des avantages comparatifs.** Parce que plus petites et décentralisées, les associations assurent les prestations à un coût généralement moindre que celui de l'État. Leur subventionnement se justifie donc aussi de ce point de vue. Vouloir plaquer sur leur fonctionnement les schémas gestionnaires de l'État conduirait simplement à la perte de leur avantage comparatif. Avec deux effets possibles: démotivation et disparition.
- **La démobilisation des entrepreneurs de l'ESS.** Une montée des coûts combinée à une montée de l'incertitude risquent de décourager les responsables et le personnel des associations qui devraient appliquer des normes pensées pour des structures très formalisées et qui dénaturent le sens de leur action.

Une fondation, la SGIPA, s'est vue réclamer jusqu'à son capital de fondation au nom de la non-thésaurisation, après un contrôle poussé portant sur une longue période. L'affectation au capital de fonds non utilisés avait pourtant été faite de manière transparente et acceptée en son temps par les services de l'État. Sans même que cette menace n'ait été mise à exécution, l'effet a été d'une part une baisse notable des subventions pendant une année et, d'autre part, une démotivation des donateurs potentiels.

- **La disparition d'associations.** Cette perte de sens peut même pousser certaines associations à fermer boutique. Ce qui obligerait souvent l'État à les reprendre en interne.

Si le principe de non-thésaurisation est appliqué de manière stricte, par l'absence de réserves en fin d'année et que l'on suit l'autre principe, le fait qu'il n'existe aucun droit acquis à la subvention, plusieurs responsables d'entreprises de l'ESS ont signalé qu'ils auraient intérêt, pour eux-mêmes, à fermer leur entreprise. Parce que, responsables des dettes de leur organisme, ils se retrouveraient dans une situation impossible en cas de coupure de la subvention lors du vote du budget. Dans ce cas, ils n'auraient plus les moyens de payer les salaires de leurs employés auparavant financés par la subvention. Or la loi sur le travail leur impose un délai de dédite de plusieurs mois, qui devient impossible à financer. Même chose pour d'éventuels loyers ou d'autres engagements impossibles à rompre du jour au lendemain.

- **Une étatisation rampante.** Plaquer les exigences du service public sur les associations conduit inévitablement à calquer non seulement la gestion mais aussi le fonctionnement des associations sur le service public. C'est toute la spécificité des associations qui risque de disparaître en entraînant une extension pour le moins étonnante du service public.

La tendance actuelle amène l'État à disposer d'une autorité complète sur les activités et la gestion de l'organisation subventionnée, laquelle devient de fait un simple sous-traitant sans guère de marge de gestion, une sorte de nouveau service public extériorisé !

Conclusions et propositions

On le voit, l'approche induite par la LIAF et les contrats de prestations présente un certain nombre de risques si l'on ne prend pas en compte les spécificités du secteur de l'ESS. Et ces risques ne sont pas seulement pour les associations, mais aussi pour le corps social et les services de l'État.

De plus, en poussant les entreprises de l'ESS à « marchandiser » leurs prestations, la LIAF permet de les mettre en concurrence avec les entreprises à but lucratif et, par l'entremise d'appels d'offres, d'adjuger les mandats de l'État au mieux offrant. En cela, le contrat de confiance entre l'État et les associations serait rompu et la pérennité de ces dernières remise en cause. C'est un choix politique fondamental qui se joue dans les choix des détails des règles de gestion.

Pour atteindre le but d'une gestion économe et efficace des subventions tout en évitant de transformer l'ESS en un appendice de l'Etat, le Groupe de travail demande que les spécificités de l'économie sociale et solidaire soient mieux prises en compte dans le cadre d'une véritable relation de partenariat, construite autour d'un engagement réciproque :

- Les associations s'engagent à la **transparence** des comptes détaillés et des activités subventionnées pour les bailleurs et pour le public en général.
- L'État s'engage à respecter l'**autonomie** des associations en matière de gestion quotidienne.

Ce double engagement se traduit par des règles de fonctionnement que le Groupe de travail propose de structurer autour de quatre points essentiels pour assurer à la fois la qualité des services et l'économie de gestion.

Un cadre de partenariat équilibré et prévisible :

- **Respecter l'équilibre entre les parties** dans les contrats entre l'État et les organismes subventionnés : en préservant l'autonomie de gestion et la capacité décisionnelle de chaque partie. Si les mécanismes démocratiques sur le vote du budget de l'État, par exemple, doivent être respectés, il en est de même, dans toute la mesure du possible, des processus décisionnels des organismes subventionnés.
- **Respecter une proportionnalité** entre les montants alloués et les exigences de compte-rendu: prévoir plusieurs niveaux d'exigence en fonction de la taille des organisations et du montant qu'elles reçoivent.
- **Respecter les engagements**: respecter les cadres contractuels tout en respectant les prérogatives du Grand Conseil sur le vote du budget. Par exemple en inscrivant systématiquement dans le budget proposé au Grand Conseil les montants figurant dans les contrats avec les associations.
- **Coordonner les actions** : prendre les autres sources de financement en compte dans la gestion des subventions pour valoriser les synergies et limiter les interférences.
- **S'engager dans la durée (4 ans)** pour toutes les prestations qui ne sont pas des projets limités dans le temps et respecter le cadre contractuel durant toute la durée de l'engagement. Prévoir au besoin des clauses de renégociation.
- **Cibler les efforts de suivi et de contrôle** sur les activités subventionnées et elles seules, pour autant qu'elles soient clairement distinguées sur le plan comptable.
- **Prévoir l'articulation de différents contrats de prestations** avec des exigences spécifiques, quand une organisation a plusieurs bailleurs publics.

- **Assurer un dialogue permanent.** Mise en place, dans les contrats, de commission bipartite chargée de régler tous les problèmes. Préciser les modalités de gestion des contentieux éventuels.
- **Instaurer une relation de partenariat** débouchant sur une dynamique d'amélioration continue, ce qui implique l'évaluation mutuelle des parties dans leurs engagements en lien avec la réalisation du contrat.
- **S'assurer** que les principes visant à favoriser l'esprit d'entreprise et une gestion rationnelle des ressources mentionnés dans l'arrêté² du Conseil d'État soient au centre du contrat.

Un financement dynamique

- **Encourager l'innovation et l'adaptation au tissu social** en maintenant une part de financements hors prestations, avec des forfaits, en spécifiant des buts à atteindre ou en réservant des fonds destinés au développement de nouveaux services.
- **Prévoir** des divers et imprévus (5 ou 10%), sources de souplesse dans l'exécution du contrat ainsi que des possibilités de renégocier une partie des objectifs et des activités prévues en cours d'année en cas de nécessité.
- **Intégrer la gestion de la trésorerie** en prenant en compte dans la planification et l'évaluation les dates des versements de subvention et en prévoyant des réserves transitoires pour des activités à cheval sur deux ans, non comptées dans l'application des règles de non-thésaurisation.
- **Protéger les dons privés:** prévoir des mécanismes qui assurent que les dons privés ne soient pas touchés par des mécanismes de remboursement au nom de la non-thésaurisation, dans l'esprit de l'arrêté du 30 janvier 2008. Clarifier les conditions d'accès aux différentes règles de rétrocession (au prorata de la composition des recettes ou à 25% de manière forfaitaire).
- **Assurer le respect des engagements contractuels nés des activités subventionnées** en constituant des réserves mobilisables en cas de coupure de la subvention (suite à un vote du budget supprimant cette subvention par exemple) pour assurer le paiement des salaires et des loyers durant les délais légaux de dédite.

Des engagements formels de chaque partie

- **S'assurer que les contrats engagent chaque partie** et qu'il n'est pas une commande déguisée dans laquelle toute la responsabilité de la mise en œuvre échoit à l'entité subventionnée,
- **Assurer la prévisibilité** des actions en informant au préalable et en négociant tout changement dans les modalités d'exécution des contrats, à fortiori dans les activités couvertes par les contrats.
- **Prévoir comment se gère le non respect des engagements** de chaque partie, notamment en cas de non versement (ou tardif ou partiel) des subventions par l'Etat ou de la non réalisation (ou tardive ou partielle) des activités par l'entité subventionnée.
- **Assurer des délais** suffisamment longs dans la dénonciation des contrats, pour permettre à chaque partie de respecter ses engagements propres (notamment vis-à-vis du personnel).

2 Voir le texte sous http://www.apres-ge.ch/index.php?option=com_content&task=view&id=479&Itemid=33

- **Négocier des engagements équilibrés**, pour que l'entité subventionnée ne se voie pas obligée de respecter des principes ou des procédures que le service public bailleur ne respecte pas.
- **Préciser les périodes d'application des décisions de l'État**, par exemple l'arrêté du Conseil d'État du 31 janvier dernier, et éviter les situations qui obligent à reprendre des exercices comptables déjà achevés.

Des évaluations et des attentes réalistes et représentatives

- **Évaluer les résultats au-delà des prestations** en prenant en compte, lorsque c'est possible, les impacts des services rendus. Négocier des principes d'évaluation, des méthodes et outils.
- **S'assurer que les indicateurs soient à la fois quantitatifs et qualitatifs** et s'inspirent des principes SMART (cf. annexe 1 : Comment fixer des objectifs et des indicateurs de réussite?).
- **Négocier les moyens financiers nécessaires au suivi** des résultats et à leur évaluation (temps de travail, base de données, etc.), notamment pour la gestion de l'information.
- **Prévoir au budget les moyens nécessaires aux évaluations** externes comme à la mise en place de système qualité quand ils sont exigés (Eduqua, Iso, notamment).
- **Intégrer dans l'évaluation les spécificités** des organismes et de leur contexte en valorisant dans les grilles d'évaluation le recours au bénévolat, l'intégration dans le tissu social, la capacité de réponse aux problèmes nouveaux.

Annexe 1 : Comment fixer des objectifs et des indicateurs de réussite?

Quelques indications tirées du site de **Promotion Santé Suisse**, qui fournit une foule d'indications pratiques sur la gestion de projets, utiles bien au-delà du secteur de la santé.

Les indications ci-dessous se trouvent aux pages suivantes:

<http://www.quint-essenz.ch/fr/topics/stage1/3233.html>

<http://www.quint-essenz.ch/fr/planning/topics/3278.html>

<http://www.quint-essenz.ch/fr/topics/stage2/3186.html>

En prévention et promotion de la santé, les objectifs de projet décrivent un état (un effet) que l'on souhaite voir à différents niveaux au moment où le projet se termine:

- au niveau d'individus (personnes-clé)
- au niveau de groupes
- au niveau d'une organisation
- au niveau d'un cadre de vie
- au niveau de la société ou de la politique

Un projet d'intervention en promotion de la santé devrait dans la mesure du possible prendre en compte plusieurs de ces niveaux; en d'autres termes, il ne devrait pas seulement viser des changements de comportements individuels ou de groupe, mais également des changements structurels au niveau d'un organisme, d'un cadre de vie ou de la société.

Un bon objectif de projet n'exprime pas une action à entreprendre, mais un effet que l'on aimerait avoir atteint chez les membres du groupe-cible ou du setting à la fin du projet. Il ne dit encore rien sur les stratégies qui permettront d'atteindre l'effet souhaité, ni sur la planification ou le déroulement du projet. Exemple:

objectif décrivant une action	objectif décrivant un effet
Rendre les jeunes conscients de leurs propres ressources et renforcer leur confiance en soi	Les jeunes sont conscients d'avoir leurs propres ressources et ont une plus grande confiance en soi

La "Catégorisation des résultats des projets" peut aider à identifier des effets visés réalistes. Ce modèle distingue 3 types d'effets:

1. Effets directs sur la santé (par exemple diminution de la morbidité, augmentation de la qualité de vie)
2. Effets intermédiaires sur la santé (par exemple un style de vie ou des conditions de vie favorables à la santé)
3. Effets de promotion de la santé (par exemple compétences en matière de santé, motivations relatives à la santé, attitudes personnelles favorables à la santé)

Au niveau d'un projet de promotion de la santé, il est souvent irréaliste de vouloir avoir des effets directs sur la santé. De tels effets ne peuvent généralement être atteints que sur une durée allant au-delà d'un seul projet. Une fois que les objectifs de projet sont formulés de manière à exprimer un effet, il s'agit de les concrétiser à l'aide des critères "smart" (voir "Objectifs smart"); ceci nécessite généralement la définition d'indicateurs de succès.

Une fois que les objectifs expriment un effet, on peut vérifier s'ils sont bien 'smart':

- Spécifiques

- Mesurables
- Ambitieux (Note: ou Adaptés)
- Réalistes
- définis dans le Temps

Ces 5 critères 'smart' sont illustrés ci-dessous par un exemple.

Spécifique

L'objectif décrit précisément ce qui doit avoir changé chez qui, et en quoi cela doit avoir changé.

non spécifique	spécifique
Les jeunes sont conscients d'avoir leurs propres ressources et ont ainsi une plus grande confiance en soi	Les élèves du cycle secondaire de l'école Z ayant participé au projet sont conscients de leurs ressources individuelles et sociales; ils ont ainsi une plus grande confiance en soi, qui leur permet de réagir d'une manière adéquate lors de situations conflictuelles

Mesurable

Il sera possible de juger objectivement de l'atteinte de l'objectif. Pour cela, il faut généralement fixer des indicateurs (voir aussi "Indicateurs"):

objectif	exemples d'indicateurs
Les élèves du cycle secondaire de l'école Z sont conscients de leurs ressources individuelles et sociales; ils ont ainsi une plus grande confiance en soi, qui leur permet de réagir d'une manière adéquate lors de situations conflictuelles	Augmentation du score moyen lors d'une auto-évaluation des élèves à la fin du projet (>20%) - dans ce cas, il est nécessaire de récolter des données au début du projet
A la fin du projet: estimation rétrospective (par les élèves eux-mêmes et les maîtres de classe) des changements au niveau de la confiance en soi	
Les élèves réagissent et se comportent de manière adéquate lors de situations conflictuelles (jeu de rôle/évaluation lors de la discussion de groupe finale)	

Ambitieux

Atteindre l'objectif implique un effort. Ceci s'exprime soit à travers l'objectif lui-même, soit à travers ses indicateurs:

indicateur peu ambitieux	indicateur ambitieux
Les élèves ont participé au jeu de rôle	Les élèves réagissent et se comportent de manière adéquate lors de situations conflictuelles en jeu de rôle (évaluation lors de la discussion de groupe finale)

Réaliste

Un objectif de projet doit être réaliste dans le sens qu'il doit être atteignable avec les moyens disponibles. On ne peut juger de cela qu'en connaissant le contexte, la durée et les ressources du projet.

irréaliste	réaliste
intentions > ressources en temps, en compétences et financières	intentions ≤ ressources en temps, en compétences et financières
contexte défavorable	contexte favorable
temps nécessaire pour que le changement visé se passe > durée du projet	temps nécessaire pour que le changement visé se passe ≤ durée du projet

Défini dans le temps

En principe, un objectif de projet doit être atteint à la fin du projet. Un objectif intermédiaire doit être atteint au plus tard au moment du pointage d'étape. Dans les outils "Tableau de planification" et "Tableau de pilotage", l'élément temporel des objectifs est défini par leur place dans les tableaux.

non défini dans le temps	défini dans le temps
Objectif de projet X	L'objectif de projet X est atteint à la fin du projet (mars 2004)
Objectif intermédiaire Y	L'objectif intermédiaire Y est atteint à la fin de l'étape de planification 4 (pointage: 31.10.2003)
Objectif qualité Q	L'objectif qualité Q est atteint dans , 6, 9 mois/ à la fin de l'étape de planification 3

Indicateurs d'atteinte des objectifs

La formulation des objectifs (voir "Formuler les objectifs" et "Objectifs smart") ne permet souvent pas de juger de leur atteinte. Il est alors nécessaire de définir précisément un ou plusieurs indicateurs de succès (indicateurs d'atteinte des objectifs).

Un indicateur décrit:

- les critères selon lesquels on jugera de l'atteinte des objectifs
- le niveau d'ambition que l'on se fixe pour pouvoir parler de succès à la fin du projet

La détermination d'indicateurs est fortement lié au choix des méthodes d'évaluation. Pour obtenir une bonne évaluation de l'atteinte d'un objectif, il est recommandé de combiner plusieurs méthodes (et donc plusieurs indicateurs) qui apportent plusieurs perspectives de la même situation (par exemple intégration de personnes concernées indirectement par l'intervention; choix de méthodes d'évaluation qui ne se basent pas uniquement sur la récolte des opinions de différentes personnes impliquées). Un bon indicateur respecte les points suivants:

- Pertinence: indications significatives par rapport à l'objectif considéré
- Efficience : l'effort pour récolter des données est raisonnable
- Simplicité: compréhensible et logique pour chacun
- Disponibilité : les chiffres sont à disposition au moment opportun
- Exactitude : donne une mesure fiable

Exemple d'objectif de projet: Les élèves du cycle secondaire de l'école Z sont conscients de leurs ressources individuelles et sociales; ils ont ainsi une plus grande confiance en soi, qui leur permet de réagir d'une manière adéquate lors de situations conflictuelles.

Indicateurs	Méthodes d'évaluation
Augmentation du score moyen lors d'une auto-évaluation des élèves à la fin du projet (>20%)	Questionnaire standardisé (pré-test / post-test)
Les maîtres de classe constatent un renforcement de la confiance en soi des élèves à la fin du projet	Interview (estimation rétrospective)
Les élèves réagissent et se comportent de manière adéquate lors de situations conflictuelles	Observations systématiques en jeu de rôle, auto-évaluation et évaluation externe lors de la discussion de groupe finale

Il est tout à fait légitime de vouloir garder une certaine marge de manoeuvre quant au niveau d'ambition et/ou d'évaluer après coup l'étendue précise du changement survenu. Lorsqu'un indicateur ne contient pas de donnée quantitative, on part du principe que le succès minimum est défini par au moins un changement démontré dans la direction souhaitée.

Annexe 2: Liste de ressources disponibles

Guide de l'ESS

Plan d'affaires ESS

(à étendre)