



UNIL | Université de Lausanne

IDHEAP

Institut de hautes études  
en administration publique

# Évaluation du secteur communautaire du Service social de la Ville de Genève

**Rapport final**

Septembre 2015

*Prof. Katia Horber-Papazian  
Nicolas Keuffer, assistant  
Jacopo Klaus, assistant  
Damien Wirths, assistant*

# Évaluation du secteur communautaire du Service social de la Ville de Genève

## Résumé

---

### Contexte et objet de l'évaluation

Cette étude fait suite à l'appel d'offres du Conseil administratif de la Ville de Genève, représenté par Mme Esther Alder, Conseillère administrative en charge du Département de la cohésion sociale et de la solidarité, pour évaluer le secteur communautaire, une unité administrative rattachée au Service social de la Ville de Genève. En novembre 2014, l'Unité de politique locale et d'évaluation de l'IDHEAP a été chargée de ce mandat. Celui-ci fait suite aux interrogations relatives à l'action du secteur communautaire au regard du contexte socio-sanitaire, exprimées lors des débats précédant l'approbation du budget 2014 de la Ville de Genève, et qui ont débouché sur le dépôt, le 25 février 2014, de la motion M-1116 « Pour un audit de fonctionnement et d'efficacité des UAC » par huit conseillers municipaux. À la demande du mandant, l'évaluation a été construite autour des cinq questions suivantes :

1. Selon les acteurs concernés, quelle est la pertinence de l'action communautaire au regard des enjeux socio-sanitaires auxquels la Ville de Genève est confrontée ?
2. Quelle est l'efficacité de l'action communautaire ?
3. En quoi les actions du secteur communautaire sont-elles complémentaires de celles des acteurs municipaux, cantonaux et associatifs ? Une coordination existe-t-elle entre eux ?
4. Le pilotage et la communication du secteur communautaire sont-ils adaptés à ses missions et prestations ?
5. Quelle est l'efficacité de l'action communautaire ?

Le lecteur trouvera une réponse plus détaillée à ces questions au chapitre 7.

Afin de situer l'objet de ce rapport, il est nécessaire de présenter brièvement le secteur communautaire. Ces éléments sont repris en détails dans les différents chapitres du rapport. Le secteur communautaire est composé de 4 Unités d'action communautaires, 2 Espaces de quartier, 9 Espaces de quartiers âgés et 4 Points info-services. Les missions qui lui sont confiées sont celles d'agir sur la pauvreté et les enjeux liés à la mixité sociale et l'interculturalité, de favoriser la convivialité urbaine, de soutenir la parentalité et de lutter contre la violence, l'incivilité et l'affaiblissement des liens intergénérationnels. Ce travail sur la qualité de vie passe par le renforcement des liens sociaux et des capacités d'action collective des habitants. Pour ce faire, le secteur communautaire base son action sur le soutien aux initiatives des habitants, des associations et des groupes informels d'habitants locaux.

## **Principaux enseignements de l'évaluation**

### **Des missions pertinentes**

Née d'une décision de la Ville de mettre en œuvre la LCASS, la création de l'action communautaire s'inscrit dans l'esprit de la Charte d'Ottawa de l'Organisation mondiale de la santé qui prône le renforcement de l'action communautaire et la responsabilisation des communautés pour agir sur les déterminants de la santé tels que la précarité, l'isolement des personnes âgées ou l'intégration, domaines dans lesquels le secteur communautaire intervient et qui sont considérés par les acteurs socio-sanitaires genevois comme prioritaires.

### **Des modalités d'intervention remises en cause**

Le mode d'intervention du secteur communautaire, basé principalement sur le « faire faire », soit le soutien d'initiatives locales venant d'habitants ou d'associations du quartier plutôt que sur le « agir sur », est remis en cause par un certain nombre d'acteurs externes et internes au secteur, qui souhaiteraient que les collaborateurs du secteur communautaire soient davantage proactifs et porteurs de projets. Par ailleurs, la marge de manœuvre laissée aux UAC dans le choix des projets à soutenir entraîne des inégalités quant au traitement de problématiques similaires d'un quartier à l'autre.

### **Une plus-value reconnue par les bénéficiaires collectifs**

L'intervention des UAC est considérée par 39.5% des bénéficiaires collectifs des UAC comme porteuse d'une plus-value « forte » et par 40.5% d'une plus-value « plutôt forte ». Les actions les plus appréciées sont la mise en réseau, le renforcement des relations des habitants (au sein du quartier et avec le service public), l'appui logistique assuré et, lorsqu'elles existent, la mise en œuvre d'actions concrètes. Cette plus-value est dépendante de la capacité des habitants et des associations à se mobiliser.

### **Un pilotage lacunaire**

Le pilotage de toute action publique nécessite que des priorités claires soient établies parmi les missions retenues, qu'une réflexion stratégique ait lieu sur l'opérationnalisation de ces missions et que des cibles soient définies. Or, le travail des UAC et des Espaces de quartier s'effectue actuellement sans ces éléments, donc en l'absence d'une véritable politique de l'action communautaire. Les actions sont effectuées au gré des demandes de la population ou du département. Des diagnostics sont réalisés de façon non coordonnée et non systématique sur la base de grilles d'analyse non uniformisées. Les outils permettant de réaliser des bilans d'activités sont peu utilisés et n'offrent pas la possibilité de mettre en relation les activités avec leurs finalités. L'absence de cadre de référence clair, de cibles définies et de données comparables ne permet par ailleurs pas de mener d'évaluations d'efficacité et d'efficience.

### **Une structure hiérarchique et des modalités de travail sources de peu d'efficience**

La forte hiérarchisation du secteur communautaire en Ville de Genève implique des interventions redondantes pour de mêmes activités. Cela entraîne une répartition des tâches peu efficiente et a tendance à déresponsabiliser le personnel des UAC, habitué par ailleurs à travailler en équipe, alors que dans les autres communes analysées, les projets sont plus souvent portés par une seule personne.

## **Des compétences insuffisamment valorisées**

Le potentiel lié à la variété des compétences des collaborateurs, issus de domaines très variés (travail social, éducation, sociologie, anthropologie, ethnologie, santé publique, science politique, politique migratoire, soins infirmiers), n'est pas assez exploité.

## **Des complémentarités sous-utilisées**

La coordination entre le secteur communautaire et les autres acteurs du réseau socio-sanitaire genevois, tant communaux que cantonaux, est primordiale dans ce domaine, investi simultanément par de nombreux acteurs. Les modalités d'intervention propres à l'action communautaire (ancrage dans les quartiers, connaissance du réseau d'acteurs, relais de terrain) rendent cette dernière complémentaire aux actions de nombreux partenaires, mais cette complémentarité n'est que peu valorisée, faute de coordination verticale et horizontale entre la direction du secteur communautaire, l'administration de la Ville et ses partenaires. Ainsi, peu de structures de coordination sont institutionnalisées et peu de projets transversaux pérennes sont mis en place. S'il y a coordination, c'est au niveau des quartiers au gré des projets.

## **Un déficit de communication interne et externe**

Le point fort du secteur communautaire est sa proximité avec le terrain et les informations qu'il peut y récolter. Cependant, ces informations ne sont pas assez exploitées. Ainsi, les acteurs, issus notamment de l'administration communale et du politique, demandent que plus d'informations issues des diagnostics leur parviennent. Par ailleurs, la communication reste lacunaire vis-à-vis de l'extérieur, ce qui explique le manque de visibilité de l'action communautaire et le fait qu'aussi bien des acteurs cantonaux que communaux ne sachent pas quelles sont les missions et les actions du secteur communautaire.

## **Recommandations**

Le chapitre 7 explicite les 14 recommandations suivantes :

1. Contextualiser les missions du secteur communautaire
2. Repositionner le rôle des acteurs du secteur communautaire
3. Définir une politique sociale de proximité
4. Renforcer la coordination entre le secteur communautaire et l'ensemble de ses partenaires
5. Valoriser les diagnostics dans le cadre de la politique sociale de proximité
6. Renforcer le rôle de porteurs de projets des acteurs du secteur communautaire
7. Mettre en œuvre la politique sociale de proximité en tenant compte de la diversité des quartiers
8. S'assurer de l'atteinte des objectifs en termes de politiques publiques
9. Renforcer la mise sur pied de projets transversaux
10. Renforcer l'encadrement méthodologique des collaborateurs
11. Responsabiliser chaque collaborateur
12. Accompagner les collaborateurs du secteur communautaire dans leurs nouvelles responsabilités
13. Renforcer la communication interne et externe
14. Redonner au politique la place qui lui revient

**TABLE DES MATIÈRES**

1. Introduction	8
1.1. Le cadre et l'objet de l'évaluation	8
1.2. Les méthodes d'investigation	9
1.3. Déroulement de l'évaluation	11
2. Cadre institutionnel et structure du secteur communautaire	13
2.1. Les étapes de la constitution du secteur communautaire	13
2.2. Evolution du contexte socio-sanitaire et des problématiques à traiter par l'action communautaire	16
2.3. L'ancrage institutionnel de l'action communautaire	18
2.4. Le secteur communautaire : structures et modalités d'intervention	22
3. Positionnement et coordination du secteur communautaire et des autres acteurs socio-sanitaires	26
3.1. Acteurs externes au secteur communautaire appartenant au Service social	27
3.2. Partenaires externes au Service social appartenant à l'administration communale	28
3.3. Acteurs externes à l'administration communale	31
3.4. La coordination du secteur communautaire avec ses partenaires	35
4. Pertinence et plus-value du secteur communautaire selon les acteurs du domaine socio-sanitaire genevois	38
4.1. La perception des acteurs politiques	38
4.2. La perception des partenaires du secteur communautaire	39
4.3. La perception des acteurs du niveau stratégique de l'action communautaire	40
4.4. La perception des collaborateurs du niveau opérationnel	41
4.5. La perception des bénéficiaires du secteur communautaire	45
5. Pilotage et communication du secteur communautaire	52
5.1. Pilotage interne	52
5.2. Communication	55
6. Comparaison des coûts et des prestations du secteur communautaire avec ceux d'autres communes genevoises	58
6.1. Ressources allouées au secteur communautaire	58
6.2. Prestations délivrées par le secteur communautaire	60
6.3. Comparaison de trois actions propres à l'action communautaire du secteur communautaire avec celles d'autres communes genevoises	65
7. Réponses aux questions d'évaluation et propositions de recommandations	77
7.1. Réponses aux questions d'évaluation	77
7.2. Recommandations	80

## **ANNEXES**

Annexe 1 : Sources citées dans le rapport

Annexe 2 : Grille d'entretien

Annexe 3 : Questionnaire adressé aux partenaires

Annexe 4 : Questionnaire adressé aux collaborateurs

Annexe 5 : Cadre de référence 2014 du Service social de la Ville de Genève

## Liste des abréviations

ACG	Association des communes genevoises
APM	Agent-e-s de la police municipale
BIE	Bureau de l'intégration des étrangers
CAC	Conseiller en action communautaire
CAI	Collaborateur en accueil et information
CASS	Centre d'action sociale et de santé
CATI-GE	Centre d'analyse territoriale des inégalités
CCSJ	Commission de la cohésion sociale et de la jeunesse
CEAT	Communauté d'études pour l'aménagement du territoire
DCSS	Département de la cohésion sociale et de la solidarité
EdQ	Espace de quartier
ETP	Equivalent temps plein
FASe	Fondation genevoise pour l'animation socioculturelle
HG	Hospice général
IMAD	Institution genevoise de maintien à domicile
LCASS	Loi sur les centres d'action sociale et de santé
LCSMU	Loi relative à la politique de cohésion sociale en milieu urbain
LIASI	Loi sur l'insertion et l'aide sociale individuelle
LS	Loi sur la santé
LSDom	Loi sur le réseau de soin et le maintien à domicile
MdQ	Maison de quartier
OMS	Organisation mondiale de la santé
REdQ	Responsables d'équipes EdQ
RUAC	Responsables d'équipes UAC
SC	Secteur communautaire
SEVAL	Société suisse d'évaluation
SMC	Service du médecin cantonal
SSVG	Service social de la Ville de Genève
TSEdQ	Travailleur social en Espace de quartier
UAC	Unité(s) d'action communautaire

# 1. Introduction

## 1.1. Le cadre et l'objet de l'évaluation

Cette étude fait suite à l'appel d'offres du Conseil administratif de la Ville de Genève, représenté par Mme Esther Alder, Conseillère administrative en charge du Département de la cohésion sociale et de la solidarité, pour évaluer son secteur communautaire, une unité administrative rattachée au Service social, comprenant les Unités d'action communautaire (UAC), les Espaces de quartier, les Espaces de quartiers aîné-e-s<sup>1</sup> et les Points info-services, pour la période 2012-2014. En novembre 2014, l'Unité de politique locale et d'évaluation de l'IDHEAP a été chargée de ce mandat. Celui-ci fait suite aux interrogations relatives à l'action du secteur communautaire au regard du contexte socio-sanitaire, exprimées lors des débats précédant l'approbation du budget 2014 de la Ville de Genève et qui ont débouché sur le dépôt, le 25 février 2014, de la motion M-1116 « Pour un audit de fonctionnement et d'efficacité des UAC » par huit conseillers municipaux.

### Les questions d'évaluation

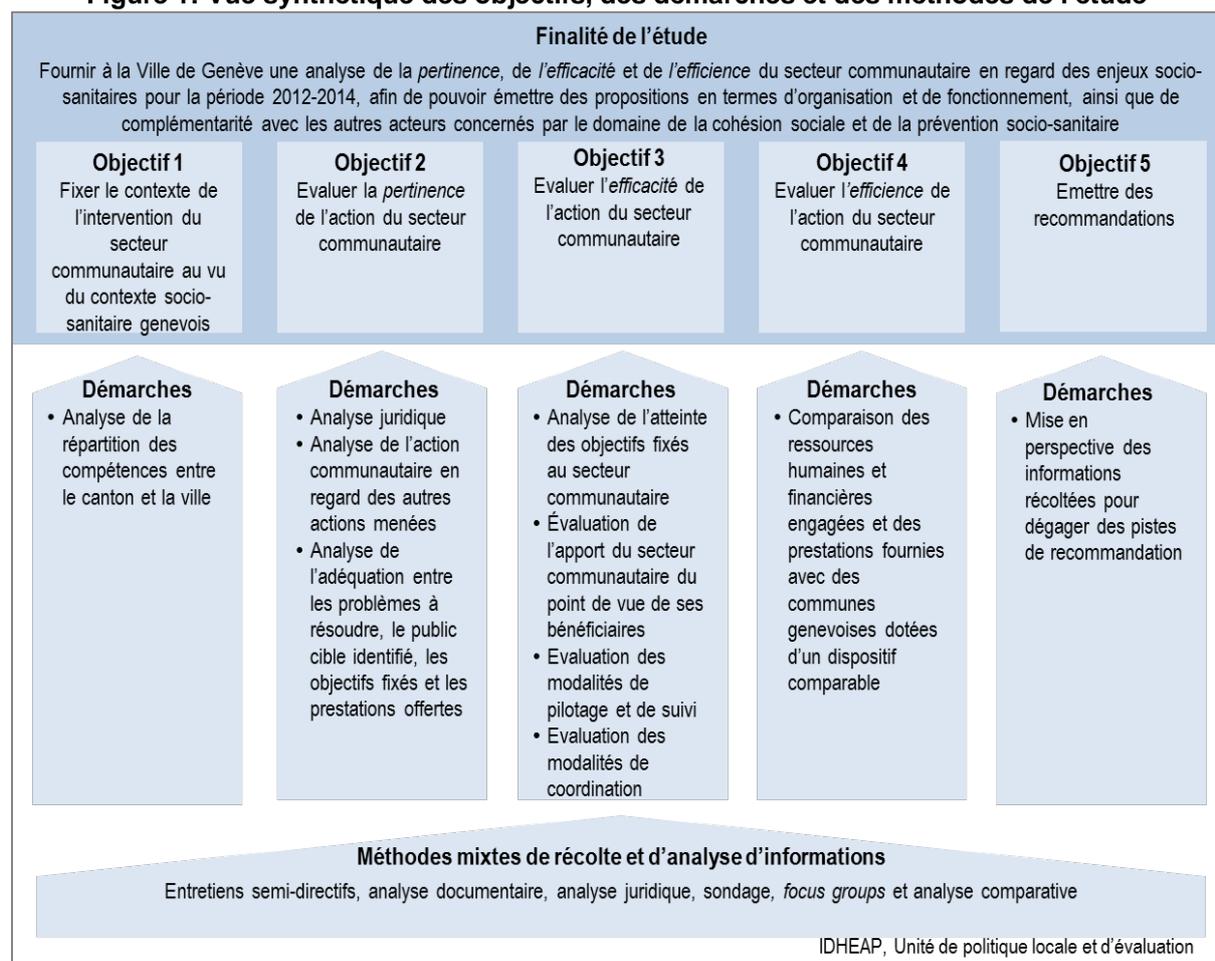
A la demande du mandant, l'évaluation a été construite autour des cinq questions suivantes :

1. Selon les acteurs concernés, quelle est la pertinence de l'action communautaire au regard des enjeux socio-sanitaires auxquels la Ville de Genève est confrontée ?
2. Quelle est l'efficacité de l'action communautaire ?
3. En quoi les actions du secteur communautaire sont-elles complémentaires de celles des acteurs municipaux, cantonaux et associatifs ? Une coordination existe-t-elle entre eux ?
4. Le pilotage et la communication du secteur communautaire sont-ils adaptés à ses missions et prestations ?
5. Quelle est l'efficacité de l'action communautaire ?

De sorte à clarifier la structuration du concept d'évaluation, ces questions ont été reformulées en cinq objectifs et sous-objectifs, desquels découlent respectivement des démarches et des méthodes d'investigation spécifiques. Afin de montrer la correspondance de ces différents éléments, ceux-ci sont synthétisés dans le schéma ci-dessous (fig. 1).

---

<sup>1</sup> Cette formulation tant féminine que masculine n'a pas été utilisée systématiquement dans ce rapport. Afin de ne pas alourdir le texte, nous avons renoncé à une rédaction systématiquement épiciène. Toutefois, chaque fois que cela se justifie, un terme écrit au masculin s'entend aussi au féminin et vice versa.

**Figure 1: Vue synthétique des objectifs, des démarches et des méthodes de l'étude**

## 1.2. Les méthodes d'investigation

Les différentes sources d'information sont, d'une part, croisées selon le principe de la triangulation méthodologique (l'information doit être confirmée par différentes sources pour être retenue), de sorte à augmenter la précision et la pertinence de l'analyse. D'autre part, elles sont recueillies au moyen d'une méthodologie mixte, qualitative et quantitative.

### Analyse documentaire

Une analyse de contenu a été effectuée sur plusieurs types de documents : cahiers des charges, rapports (internes, externes, d'évaluation, d'activités, etc.), procès-verbaux des divers organes, grilles de projet, appels à projets, brochures d'information, sites internet, études sur les inégalités socio-économiques à Genève. De plus, les textes de lois, règlements et dispositions d'application encadrant l'action du secteur communautaire ont fait l'objet d'une analyse juridique. Les principaux documents analysés sont répertoriés en annexe.

### Entretiens semi-directifs

Au total, 41 entretiens en face à face d'une heure environ se sont déroulés entre janvier et juin 2015. En accord avec le mandant, ceux-ci ont été conduits auprès d'acteurs clés du domaine socio-sanitaire genevois appartenant globalement à deux groupes distincts :

- Les acteurs externes au Département de la cohésion sociale et de la solidarité (DCSS) : les sept chefs de groupe du Conseil municipal, l'Hospice général (HG) ; l'Institution genevoise de maintien à domicile (IMAD) ; le Bureau de l'intégration des étrangers (BIE) ; Pro Senectute Genève ; Pro Juventute Genève ; le Service de l'aménagement urbain et de la mobilité ; le Service des espaces verts ; le Service Agenda 21 – Ville durable ; la Police municipale (APM) ; la Police cantonale ; le Médecin cantonal adjoint ; la Fondation genevoise pour l'animation socioculturelle (FASe) ; trois communes urbaines périphériques.
- Les acteurs internes au DCSS : la Présidence ; la Direction (le Directeur et la Directrice adjointe) ; le Service de la jeunesse ; le Service de la petite enfance ; le Service social (le Chef de service, les six adjoints, l'administrateur, le responsable de l'UAC Plainpalais/Jonction/Acacias et *ad intérim* de l'UAC Servette/Saint-Jean/Petit-Saconnex, le responsable de l'UAC Eaux-Vives/Champel/Cité, le responsable de l'UAC Pâquis/Grottes/Saint-Gervais, la responsable de l'Espace de quartier « Le 99 », le responsable de l'Espace de quartier Sécheron.

Basés sur une grille d'entretien adaptée selon le type d'interlocuteur (cf. annexe et chapitre 2), ces entretiens individuels ont permis de saisir, entre autres, la perception qu'ont les acteurs concernés des problèmes socio-sanitaires à Genève et de leur évolution, du rôle du secteur communautaire dans ce contexte, son organisation interne et ses liens avec les autres services.

### **Enquêtes auprès des associations partenaires et des collaborateurs de terrain**

Entre mars et avril 2015, un questionnaire en ligne a été envoyé à 358 représentants de diverses formes d'organisations collectives, identifiées comme des partenaires par les UAC/EdQ, en leur demandant d'y répondre au nom de leur association. Avec 143 répondants, l'enquête bénéficie d'un bon taux de réponse (40%).

En avril 2015, un questionnaire en ligne a été envoyé aux 37 collaborateurs de terrain, y compris les responsables d'équipe. Le but de cette enquête consistait à mieux cerner l'image que ces collaborateurs ont de leur travail, tout en ouvrant des pistes de comparaison avec l'image que se sont construite leurs partenaires. Ce questionnaire a eu un excellent taux de réponse (34 personnes, 92%).

Concernant les thématiques abordées, deux remarques principales peuvent être émises. D'une part, le champ investi étant relativement large, les résultats récoltés sont distribués dans les différents chapitres de ce rapport. D'autre part, une série de questions semblables ont été adressées aux deux types d'acteurs concernés, de manière à pouvoir comparer rigoureusement leurs réponses.

### **Entretiens de groupe (Focus groups)**

Face au nombre relativement important de collaborateurs de terrain rattachés au secteur communautaire et pour donner la possibilité au personnel le plus directement concerné par la présente évaluation de s'exprimer plus largement que dans le cadre de l'enquête, un entretien de groupe de deux heures environ a été organisé dans chaque secteur, soit respectivement avec l'équipe de l'UAC Eaux-Vives/Champel/Cité, avec l'équipe de l'UAC Plainpalais/Jonction/Acacias, avec les équipes de l'UAC Servette/Saint-Jean/Petit-Saconnex et du 99 et avec les équipes de l'UAC Pâquis/Grottes/Saint-Gervais et du Sécheron.

Le but de ces rencontres était double. En premier lieu, il s'agissait d'approfondir et de préciser certaines des remarques émises par les collaborateurs des UAC dans le questionnaire en ligne. Deuxièmement, elles ont permis aux collaborateurs de se prononcer sur des pistes d'ajustement possibles.

### **Analyse comparative**

Afin d'évaluer l'efficacité de l'action du secteur communautaire, seule une analyse comparative synchronique intégrant d'autres communes genevoises était envisageable, en raison de la spécificité du contexte socio-sanitaire et juridique genevois et de son évolution. La méthode retenue a ainsi consisté à confronter le ratio des prestations fournies par rapport aux ressources humaines et financières engagées par le secteur communautaire dans le cadre d'une pratique propre à l'action communautaire avec le ratio d'une commune urbaine périphérique présentant une pratique similaire.

## **1.3. Déroulement de l'évaluation**

### **Une équipe pluridisciplinaire respectant les standards de la SEVAL**

Précisons enfin que de manière à garantir une vision pluridisciplinaire de l'objet d'évaluation, l'équipe est composée de la Prof. Katia Horber-Papazian, spécialiste des questions de politiques locales et d'évaluation, d'un politologue familiarisé avec les études de cas, Nicolas Keuffer, d'un spécialiste en évaluation et enquêtes statistiques, Damien Wirths, et d'un géographe, Jacopo Klaus. L'équipe d'évaluation s'est engagée à respecter tout au long de ses travaux les standards de la Société suisse d'évaluation (SEVAL).

### **Les limites de l'évaluation**

Mesurer l'efficacité réelle du secteur communautaire tel que le cahier des charges le demandait aurait exigé de déterminer en quoi il contribue à « renforcer les liens sociaux et améliorer la qualité de vie et la convivialité dans les quartiers »<sup>2</sup> et d'établir un lien de cause à effet entre l'état de la situation avant et après l'intervention de celui-ci. L'absence, dans les textes qui cadrent son action, de missions et de cibles clairement définies, ainsi que le manque de données permettant de suivre l'évolution de la situation depuis son intervention, rendent impossible l'établissement d'un tel lien, et par là la possibilité de dire s'il a été ou non efficace.

Par ailleurs, les UAC sont des acteurs parmi beaucoup d'autres à intervenir dans les domaines évoqués. D'autre part, leurs bénéficiaires sont les associations et les groupes informels d'habitants qu'elles contribuent à créer ou dont elles soutiennent l'action. Leur rôle dans la satisfaction des besoins ou la résolution des problèmes est donc indirect et l'atteinte des objectifs qui auraient pu leur être fixés aurait été dépendante de leur capacité à motiver les associations, ainsi que de l'activité réelle de ces dernières et du reste des acteurs intervenant dans le domaine. Dans ce contexte, seule la plus-value des UAC pourra être considérée comme un indicateur d'efficacité.

Pour traiter la question de l'efficacité des UAC, il aurait fallu comparer le coût de leurs prestations avec celui de communes comparables. Or, le nombre de communes ayant des actions communautaires comparables à la Ville de Genève n'est pas suffisant pour permettre

---

<sup>2</sup> Site officiel de la Ville de Genève : <http://www.ville-geneve.ch/themes/social/action-communautaire-espaces-quartier/unites-action-communautaire-uac/>. Consulté le 29.09.2015.

le recours à une méthode statistique rigoureuse, telle que « Data Envelopment Analysis » (DEA). C'est la raison pour laquelle des comparaisons limitées à quelques prestations réalisées par d'autres communes sont réalisées.

Les questions posées par le mandant ne permettent pas d'inclure dans la réflexion la perception des habitants des quartiers sur les prestations qui leur sont proposées ou de s'interroger sur l'organisation du service.

### **Groupe d'accompagnement**

Les différentes étapes de l'évaluation ont été suivies par un groupe d'accompagnement composé du Directeur et de la Directrice adjointe du Département de la cohésion sociale et de la solidarité, du Chef du Service social et du Chef du Service de la jeunesse.

### **Remerciements**

Nous tenons ici à remercier très chaleureusement toutes les personnes qui nous ont appuyés dans cette démarche évaluative et nous ont accordé du temps pour partager leurs connaissances, leurs motivations, leurs difficultés et surtout leur désir de mener une action efficace auprès de la population genevoise. A cet égard, il convient de souligner en particulier la disponibilité des responsables du Service social de la Ville de Genève et des membres du comité de pilotage et le climat constructif dans lequel cette évaluation s'est déroulée.

Nous adressons enfin des remerciements particuliers à Marion Baud-Lavigne, chargée de recherche à l'IDHEAP, pour son appui lors de la finalisation du rapport.

### **Structure du rapport**

Après cette introduction mettant en perspective le contexte de l'étude, le deuxième chapitre met en exergue les étapes ayant abouti à la formation du secteur communautaire et l'ancrage institutionnel de celui-ci. Le chapitre trois décrit ses structures, domaines d'action, missions et bénéficiaires, ainsi que ceux de ses partenaires. Le quatrième chapitre met en évidence la perception qu'ont les différents acteurs concernés des problèmes à résoudre, du rôle du secteur communautaire et de sa plus-value. Le cinquième chapitre a pour but de mettre en lumière les aspects de pilotage interne et de coordination avec les autres acteurs du domaine de la cohésion sociale et de la prévention socio-sanitaire. Le sixième chapitre investit la question de l'efficacité du secteur communautaire, en exposant ses ressources et ses prestations, ainsi qu'en opérant la comparaison de pratiques propres à l'action communautaire avec celles de communes périphériques. Enfin, tous ces éléments sont pris en compte pour répondre plus spécifiquement aux questions d'évaluation et pour émettre des recommandations dans le chapitre 7.

### **Pour le lecteur pressé**

Pour faciliter la lecture de ce rapport, le lecteur trouvera un résumé de l'évaluation en début de rapport, ainsi qu'une synthèse des principaux enseignements de chaque chapitre à la fin de ceux-ci. Enfin, la réponse aux questions d'évaluation et les recommandations se trouvent au chapitre 7.

## 2. Cadre institutionnel et structure du secteur communautaire

Ce chapitre vise à rappeler l'histoire de la constitution du secteur communautaire, ainsi que décrire les différents discours politiques qui cadrent son action, les missions qui lui sont assignées, ses structures et ses modalités d'intervention. L'analyse permettra de dégager des éléments d'évaluation de la pertinence de l'action communautaire en Ville de Genève.

### 2.1. Les étapes de la constitution du secteur communautaire

La synthèse des débats politiques autour de l'action sociale genevoise est divisée, de manière chronologique, en cinq phases déterminantes.

#### 1ère phase (1997 - 1998) : remise en question du Service social de la Ville

En guise de premier épisode clé, relevons en 1997 la résolution des Verts pour un « Transfert du SSVG à l'Hospice général, soit à l'Etat ». L'existence même d'un service municipal en charge des affaires sociales était donc remise en question. Après les travaux de la commission ad hoc et les débats y relatifs au sein du Conseil municipal, la résolution est modifiée le 11 mai 1998 de la manière suivante : « Pour une redéfinition de la politique sociale de la Ville de Genève ». Tous les partis sont d'accord pour garder un Service social communal, dont les prestations semblent être complémentaires et non concurrentes à celles du canton. Toutefois, « le Conseil municipal invite le Conseil administratif à redéfinir, en collaboration étroite avec l'ensemble du personnel de ce service, le rôle du Service social, dans le sens d'accorder une importance plus grande au travail social de proximité et de redéfinir, après une évaluation approfondie avec les travailleurs sociaux, les conditions d'octroi des aides accordées par la Ville de Genève » (Conseil municipal 1998 : 64).

#### 2ème phase (2000 - 2002) : vers la création du secteur communautaire du Service social de la Ville de Genève

La deuxième phase de débats politiques en lien avec le rôle du Service social de la Ville de Genève est marquée par la proposition du 27 juin 2000 (PR 84) du Conseil administratif au Conseil municipal intitulée « Programme relatif à la réorganisation du Service social de la Ville ». Il propose de redéfinir les rôles du canton et des communes en matière d'action sociale : la Ville souhaite développer une « action de proximité de type réseau/collectif » complémentaire à l'action cantonale, qui est davantage centrée sur l'aide individuelle. En effet, elle constate l'émergence de nouveaux problèmes sociaux et, par-là, de nouveaux besoins auxquels l'action sociale individuelle ne peut pas répondre de manière satisfaisante, car l'action sociale individuelle est une action partielle, standardisée, en amont des problèmes, au cas par cas et accessible uniquement aux personnes qui en font la demande (Tornare 2000). Pour développer ce nouveau mode d'action collective, le Service social se réorganise et met sur pied dans chaque quartier des équipes pluridisciplinaires.

Il est à relever ici que cette proposition rencontra l'opposition du personnel du Service social (assistants sociaux et infirmiers), qui considérait la séparation entre travail individuel et collectif « arbitraire » et le processus de réorganisation « mené dans la précipitation ». Par ailleurs, le syndicat interprofessionnel des travailleuses et travailleurs (SIT) et la section genevoise de l'Association suisse des professionnels de l'action sociale (ASPAS Genève) doutaient de la capacité de l'Hospice général à prendre en charge tous les dossiers communaux liés à l'aide individuelle.

L'adoption de la Loi sur les centres d'action sociale et de santé (LCASS), le 21 septembre 2001, tranche sur le sujet en définissant de la manière suivante la répartition des tâches canton-communes : « L'action sociale individuelle est, en priorité, assurée par le personnel de l'Hospice général. L'action sociale communautaire de proximité est, en priorité, assurée par le personnel des communes » (art. 3, al. 4 et 5). Cet arrangement est justifié comme suit : « il semble nécessaire de rationaliser le domaine de l'action sociale afin d'éviter les doublons », et « les communes possèdent une sensibilité locale qui rend leur action de proximité sur le terrain plus pertinente » (PR-84 A1 : 12).

Lors des débats suivants en commission, Mme Véronique Pürro, à l'époque cheffe du Service social, rappelle que la nouvelle LCASS instaure une « unité d'action sociale communautaire de proximité formée de collaborateurs des communes, placée sous leur responsabilité ». Elle souligne en outre l'importance de l'animation, du relationnel et de la lutte contre l'isolement.

Le 21 mars 2002, la proposition du Conseil administratif est acceptée par la commission, y compris l'ouverture d'un crédit de CHF 300'000.- pour la formation des équipes du SSVG au travail communautaire. Au cours de la même année, les équipes pluridisciplinaires, nommées Unités d'action communautaire (UAC), se mettent progressivement en place.

### **3ème phase (2002 - 2013) : mise en place des UAC**

En 2002, pour initier cette nouvelle phase de réforme, deux équipes pilotes sont constituées dans les quartiers des Eaux-Vives et de Saint-Jean/Charmilles. Il s'agissait à terme de constituer dans chacun des huit centres d'action sociale et de santé (CASS) de la Ville des équipes pluridisciplinaires, formées d'assistants sociaux, animateurs, éducateurs, infirmiers et secrétaires, chargées d'aider les habitants à améliorer la qualité de vie dans leur quartier en faisant appel aux ressources existantes. Par la suite, l'équipe des Grottes est mise sur pied en février 2003, puis celles de la Servette, de la Jonction et de Champel en novembre 2003. Les dernières équipes interdisciplinaires à voir le jour sont celles des Pâquis et de Plainpalais, opérationnelles depuis février 2004. Cette réorganisation s'est opérée de manière progressive, en s'appuyant sur les collaborateurs du SSVG, libérés par le transfert de 1552 dossiers à l'Hospice général.

La notion de proximité est au centre de la création de ces UAC et de leur répartition sur le territoire de la Ville. La constitution de chacune de ces UAC s'accompagne par ailleurs d'une analyse mandatée par la Ville de Genève et réalisée par l'Université de Genève (LaboDemo) entre 2001 et 2006, dont le but est d'ancrer l'action communautaire dans le contexte du nouveau terrain d'action des UAC. Selon les auteurs de ces rapports, le passage à une logique communautaire plutôt qu'individuelle implique une inversion de la logique d'action et il est ainsi indispensable d'observer le territoire et son organisation spatiale et sociale (Rossiaud 2007 : 11). Les huit rapports sont alors pensés comme des outils conceptuels et méthodologiques, destinés à favoriser la mise en place des UAC en leur fournissant des informations qualitatives et quantitatives et des pistes de réflexion sur les besoins sociaux du quartier concerné.

En 2006, une présentation de l'action des UAC est faite aux membres de la Commission de la cohésion sociale et de la jeunesse (CCSJ) par deux adjoints de direction au Service social. Ils expliquent ainsi que depuis février 2004, huit UAC sont au service de la population dans les huit secteurs CASS de la Ville. Selon leurs propos, le secteur communautaire compte ainsi 42 collaborateurs pour un total de 31.9 ETP (équivalent temps plein). En raison de l'apparition de nouvelles problématiques, ils expliquent que les objectifs affectés aux UAC consistent à travailler en collaboration sur des projets transversaux et thématiques, les liens de voisinage, la solidarité envers les aînés et l'aide à la parentalité.

En 2007, la Direction du Service social de la Ville de Genève a souhaité faire un bilan de l'activité des UAC et en tirer des enseignements. Un rapport a donc été mandaté (Evaluanda 2007), lequel met en avant la nécessité de définir ce qui est attendu des UAC et quelle est la finalité de leur action. Suite à cette étude, un « Document de référence de l'action communautaire du Service social de la Ville de Genève » est rédigé (Evaluanda 2008) et une approche par projets est adoptée au sein des UAC. D'autres changements interviennent dans le fonctionnement des UAC, comme la réorganisation des unités en 4 équipes et non 8, accompagnée de la création de la fonction de responsable de structure sociale, dans un rôle de manager de proximité de chaque unité. En septembre 2013, deux Points info-services voient le jour en tant que projets pilotes à Plainpalais et à la Servette, dont le but est d'orienter et de soutenir les habitants dans leurs démarches administratives et la recherche d'information sur la vie de leur quartier. Deux autres Points info-services ouvriront en 2014 aux Pâquis et aux Eaux-Vives.

Par ailleurs, afin de mettre à disposition des habitants des surfaces et des salles dans lesquelles ceux-ci ainsi que les associations de quartier peuvent organiser leurs événements communautaires, des Espaces de quartier sont créés : l'Espace de quartier « Le 99 » est ouvert en 2007 et l'Espace de quartier Sécheron en 2011.

#### **4ème phase (2013) : débats autour de l'adoption du budget 2014 débouchant sur une motion demandant un audit indépendant, compromis politique duquel découle le lancement de la présente évaluation**

L'avant-dernière phase débute lors de la séance de la Commission des finances du mercredi 13 novembre 2013 lors de laquelle la majorité de ses membres réclamait une coupe de CHF 20.9 millions pour dégager des économies supplémentaires sur le projet de budget 2014 (cf. rapport PR-1035 A/B) et la suppression de deux services : les UAC (avec les Espaces de quartier de Sécheron et du « 99 » aux Charmilles) ainsi que le Service de l'Agenda 21.

Le 25 novembre 2013, plus de 400 fonctionnaires et membres du tissu associatif ont protesté devant l'Hôtel de Ville à l'initiative de l'Alternative municipale (PS, Verts, Ensemble à Gauche). En effet, cette coupe budgétaire devait engendrer la suppression de 32 postes, les UAC représentant la moitié du Service social, et une remise en cause des activités que ce personnel assure chaque année pour environ 45'000 personnes selon Mme Esther Alder, interviewée dans la Tribune de Genève du 26 novembre 2013.

Le 12 décembre 2013, la Commission des finances modère sa position sur les UAC, en exigeant un audit indépendant. Cette exigence se matérialise dans un amendement, traité lors de la séance du 14 décembre 2013 sur le budget 2014. Cet amendement est finalement refusé, mais une motion est déposée par huit conseillers municipaux du PDC, PLR, MCG et UDC en février 2014 « Pour un audit de fonctionnement et d'efficacité des UAC ». Cette motion n'a pas encore été traitée en séance plénière par le Conseil municipal au moment de la rédaction de ce rapport. Dans l'intervalle, Mme Esther Alder, Conseillère administrative, a demandé à ce que soit réalisée une évaluation du secteur communautaire, cette décision a été validée par le Conseil administratif.

#### **5ème phase (2014 - 2018) : réforme actuelle de la répartition des tâches canton-communes à Genève**

Dans le cadre de la réforme de la répartition des tâches canton-communes actuellement en cours à Genève et faisant suite à l'entrée en vigueur de la nouvelle Constitution, le groupe de travail technique chargé de conduire la réforme considère que la répartition des tâches dans le domaine de l'action sociale peut être améliorée. En effet « le principe actuel de la répartition, selon lequel les communes se chargent de l'action sociale communautaire et le canton de

l'action sociale individuelle, n'est pas toujours simple à suivre. La distinction entre ces deux champs d'action publique reste malaisée, toute action sociale communautaire visant au final à l'amélioration de la situation sociale ou économique d'individus. Ce critère de répartition des compétences entre les communes et le canton en matière d'action sociale doit s'étudier à la lumière des principes constitutionnels de proximité, subsidiarité, transparence et efficacité » (Rapport du Groupe de travail technique du 30 juin 2014). Après la consultation formelle de l'Association des communes genevoises (ACG) et des communes et l'adoption du projet de loi-cadre par le Conseil d'Etat, l'examen de la loi cadre est au moment de l'évaluation en examen en commission du Grand Conseil. Le Conseil d'Etat déposera à l'automne 2015 un premier train de lois portant notamment sur « l'action sociale de proximité » et « la politique des personnes âgées ». La vision générale du Conseil d'Etat sur ces questions s'inscrit dans une logique de désenchevêtrement des tâches : « La responsabilité cantonale pour l'aide individuelle, et communale pour l'aide communautaire, est admise de longue date. Ce principe ne repose toutefois sur aucune base légale. L'idée d'inscrire la répartition dans la loi vise à éviter les enchevêtrements et doublons. La responsabilité cantonale en matière d'aide sociale individuelle permet d'assurer une couverture équitable et une meilleure collaboration entre l'aide sociale et les dispositifs de lutte contre le chômage (fédéral et cantonal). La compétence communale en matière d'aide communautaire permet à chaque commune de prendre les initiatives les plus adaptées à sa réalité de proximité »<sup>3</sup>.

### **Commentaire**

La mise en évidence de l'historique du secteur communautaire montre que depuis 18 ans, la Ville de Genève s'interroge sur son rôle en matière de prestations sociales et que depuis leur création, les missions et la finalité de l'intervention des UAC sont questionnées. Par ailleurs, la distinction entre aide individuelle et aide communautaire pose encore des problèmes d'interprétation. La nouvelle répartition des tâches entre canton et commune devrait préciser les responsabilités de chacun en laissant la liberté de prendre, à chaque niveau, les initiatives les plus adaptées à la réalité.

## **2.2. Evolution du contexte socio-sanitaire et des problématiques à traiter par l'action communautaire**

Depuis la constitution des premières équipes interdisciplinaires, le contexte socio-sanitaire auquel font face les UAC a fortement évolué dans le canton de Genève, et en Ville également. Le lancement même de ces UAC résulte d'évolutions sociodémographiques telles que l'exclusion et la marginalisation sociale, l'augmentation de la précarité économique, les tensions intergénérationnelles et/ou interculturelles ou encore l'isolement grandissant des personnes âgées (Tornare 2000). Il existe cependant une constante dans l'environnement genevois, qui est celle de la multiculturalité. Ainsi, en 2000, le Canton de Genève comptait 37.6% d'étrangers, soit près de 20 points de plus qu'au niveau national (19.8% d'étrangers). En 2013, la part de population étrangère a augmenté au niveau national, mais l'écart avec les chiffres présentés par le canton est stable (40.9% à Genève, 23.8% en Suisse). La Ville de Genève présente encore plus de diversité que le canton, avec 43.8% d'étrangers en 2000 et 48% en 2013.

Ce brassage des populations est une donnée stable, mais qui s'accompagne de variations dans le contexte sociodémographique dans lequel cette population s'inscrit. Ainsi, plusieurs tendances peuvent être relevées en Ville de Genève. Premièrement, l'accroissement de la population représente une réalité à l'échelle communale tout comme à l'échelle nationale.

<sup>3</sup> <http://ge.ch/communes-canton/FAQ?page=0%2C1>. Consulté le 29.09.2015.

Ainsi, la population de la Ville de Genève a augmenté de 8% entre 2001 et 2013, alors que la population au niveau national a augmenté de 12.2%. Cette évolution démographique est également marquée par un vieillissement de la population, qui s'explique par une longue espérance de vie à la naissance, l'amélioration générale des conditions de vies et un taux de natalité particulièrement bas. D'ici 2050, les prévisions démographiques estiment que le nombre de personnes âgées de 65 ans et plus en Ville de Genève va passer de 16.2% (en 2014) à 23%<sup>4</sup>.

Deuxièmement, les mouvements migratoires sont conséquents. Ainsi, en 2013, le nombre d'immigrés (20'544) représentait 10.5% de la population totale de la Ville, alors que le nombre d'émigrés (19'306) en représentait 9.9%. Ce sont des chiffres considérablement plus élevés que ceux du canton de Genève, dans lequel l'immigration représente 5.7% et l'émigration 4.9% de sa population.

Dans le même temps, les données statistiques à disposition montrent que l'économie genevoise était florissante. Entre 2001 et 2013, le nombre d'emplois a augmenté de 22% dans le canton. Cette évolution s'accompagne d'un accroissement du taux d'activité des femmes, alors que celui des hommes est resté stable.

Cette évolution est cependant nuancée par les constats suivants. D'une part, le salaire médian s'est accru de 18% de 2000 à 2012, mais la proportion de bas salaires est pour sa part passée de 15 à 18% en Ville de Genève. En outre, le nombre de chômeurs inscrits a augmenté de 24% entre 2001 et 2013. En ce qui concerne l'assistance sociale, le nombre de dossiers a augmenté de 109% au niveau cantonal, passant de 4662 demandes en 2002 à 9759 en 2013 (chiffres cantonaux). On constate donc que les réalités sociales sont loin d'être égalitaires en Ville de Genève.

Cet aspect est corroboré par une dernière tendance qui indique un accroissement de la précarité à Genève. Une étude réalisée en 2012 montre que sur les 22 sous-secteurs manifestant les signes de précarité les plus forts dans le canton, 10 d'entre eux se trouvent en Ville de Genève (OCSTAT 2012). Ceci implique que les habitants de ces secteurs font face à un risque élevé de se trouver en situation précaire, définie comme un risque accru d'évolution vers la pauvreté. Cette étude montre donc que des entités territoriales encore plus petites que les quartiers font face à des environnements complexes et variés. Ainsi, l'augmentation de la population ne se répartit pas de manière égalitaire entre les différents quartiers. Selon les secteurs statistiques définis par l'OCSTAT, la population a augmenté de 25.3% à Sécheron-Prieuré, de 16.7% à Cité-Centre, ou encore de 14.1% à Saint Jean-Aïre entre 2001 et 2013, alors qu'elle a diminué de 6.7% à ONU-Rigot ou n'a augmenté que de 2.4% à Eaux-Vives-Malagnou. Ces disparités se retrouvent dans l'évolution de la part de population étrangère dans ces mêmes secteurs statistiques. Ainsi, entre 2001 et 2013, la part de population étrangère a augmenté de 8.2% à Eaux-Vives-Lac, de 7.2% à Champel-Roseraie ou encore de 6.8% à Saint Jean-Aïre. Sur la même période, elle a reculé de 3.9% à ONU-Rigot et a augmenté de 1.4% à Charmilles-Châtelaine ou de 1.8% à Bâtie-Acacias.

L'évolution du contexte est intéressante pour comprendre quel est le cadre de l'action communautaire. Ainsi, le tableau ci-dessous (tab. 1) met en évidence les problèmes qui ont justifié l'intervention des UAC au moment où la Ville de Genève a lancé l'idée de les créer (2000), au moment de l'élaboration du premier référentiel de l'action communautaire (2007) et lors de la restructuration du secteur communautaire (2013). En 2000, les problématiques identifiées étaient « l'augmentation de la précarité économique parmi les personnes exerçant

---

<sup>4</sup> « Politique de la vieillesse en Ville de Genève, une approche globale pour la solidarité intergénérationnelle », Département de la cohésion sociale et de la solidarité, septembre 2015.

une activité professionnelle rémunérée et la fragilisation psychique qui en découle, l'exclusion et la marginalisation sociales, les tensions intergénérationnelles et interculturelles » (Tornare 2000 : 2), ainsi que l'isolement. Ces problématiques furent confirmées par l'analyse mandatée en 2007 par le SSVG pour orienter l'action communautaire (Rossiaud 2007), censée agir sur la pauvreté, les enjeux liés à la mixité sociale et l'interculturalité, la nécessité de favoriser la « convivialité urbaine », et de lutter contre la violence, l'incivilité et l'affaiblissement des liens intergénérationnels. Aujourd'hui, le cadre de référence du Service social de la Ville de Genève identifie essentiellement les mêmes problématiques, c'est-à-dire le rôle intégrateur du travail moins fort qu'autrefois, la précarité en centre-ville et dans la couronne suburbaine et la mixité culturelle toujours croissante (Ville de Genève 2013a : 7).

**Tableau 1 : Les problèmes justifiant l'intervention des UAC**

Source	Problème 1	Problème 2	Problème 3
<b>Tornare (2000)</b>	L'augmentation de la précarité économique parmi les personnes exerçant une activité professionnelle rémunérée	L'exclusion et la marginalisation sociales, l'isolement	Les tensions intergénérationnelles et interculturelles
<b>Rossiaud (2007)</b>	L'isolement	La pauvreté	Les enjeux liés à la mixité sociale et l'interculturalité
<b>Ville de Genève (2013a)</b>	Rôle intégrateur du travail moins fort qu'autrefois	La précarité au centre-ville et dans la couronne suburbaine	La mixité culturelle toujours croissante

### Commentaire

L'évolution du contexte socio-sanitaire de l'action communautaire ne se traduit pas par des changements conséquents en ce qui concerne les domaines d'action des UAC.

## 2.3. L'ancrage institutionnel de l'action communautaire

### Des principes constitutionnels à des mesures d'intervention dans le canton de Genève

La Constitution cantonale souligne que « la répartition des tâches est régie par les principes de proximité, de subsidiarité, de transparence et d'efficacité » (art. 133 al. 1). Elle définit les grands principes de l'action publique au niveau du territoire cantonal, ainsi que ses domaines prioritaires.

Parmi ceux-ci, on retrouve la cohésion sociale, à laquelle est dédiée la section 11 de la Constitution. Celle-ci met en évidence les destinataires principaux d'une politique visant le maintien et le renforcement de la cohésion sociale : la famille (art. 205), les jeunes (art. 207), les aînés (art. 208), les personnes handicapées (art. 209) et les étrangers (art. 210). En outre, l'importance des associations et du bénévolat pour la vie collective est reconnue, et la possibilité pour l'Etat (le canton et les communes) de « nouer des partenariats [avec le monde associatif] pour des activités d'intérêt général » est mise en avant (art. 211). La section 12 est quant à elle consacrée aux principes régissant l'action sociale. L'Etat « prend soin des personnes dans le besoin » et « veille à l'intégration des personnes vulnérables » (art. 212). Il « met en œuvre l'action et l'aide sociales en collaboration avec les institutions publiques et privées » (art. 213 al. 3) de manière « subsidiaire aux autres prestations sociales fédérales, cantonales ou communales et à celles des assurances sociales » (art. 213 al. 2).

L'action communautaire se base à ses débuts sur la Loi sur les centres d'action sociale et de santé (LCASS), maintenant abrogée, qui définissait la mission de ces nouveaux centres d'action sociale et de santé comme celle d'« assurer un service de proximité à la population

dans les domaines de la politique sociale et de la politique de la santé » (art. 1). Ces centres servaient alors à desservir « des secteurs du territoire cantonal en regroupant et en intégrant les différentes activités des services, publics et privés, d'aide sociale et d'aide et de soins à domicile » (art. 1). La loi disposait que « chaque centre d'action sociale et de santé est composé d'un service d'accueil et d'unités offrant les prestations suivantes : a) l'aide et les soins à domicile ; b) l'action sociale individuelle ; c) l'action sociale communautaire de proximité » (art. 3 al. 1 et 2). Comme cela a été mentionné plus haut, la LCASS répartit les tâches entre action sociale individuelle, confiée à l'Hospice général, et l'action sociale communautaire de proximité, confiée aux communes (art. 3 al. 4 et 5).

L'art. 4 al. 2 de la Loi sur l'insertion et l'aide sociale individuelle (LIASI – qui a remplacé la LCASS) précise que les communes mettent à disposition les locaux nécessaires aux activités de l'aide sociale « moyennant l'octroi de subventions tenant compte de leur capacité financière ». L'art. 42C de la même loi dispose que l'Hospice général « collabore avec les structures publiques ou privées œuvrant pour l'intégration socio-professionnelle des personnes sans emploi ».

L'action communautaire est citée dans la Loi sur la santé (LS, art. 16 al. 1) en tant que mesure de promotion de la santé, et de manière indirecte par la Loi sur le réseau de soins et le maintien à domicile (LSDom, art. 4 al. 4 : « les communes développent des actions visant à renforcer les réseaux familiaux et associatifs »). Finalement, l'adoption de la Loi relative à la politique de cohésion sociale en milieu urbain (LCSMU) entrée en vigueur le 27 mars 2013, ainsi que son règlement d'application (RCSMU), constituait une opportunité de préciser davantage les tâches respectives du canton et des communes dans le domaine de la politique pour la cohésion sociale en milieu urbain. Celle-ci donnait aux communes « éligibles » la possibilité de déboucher sur la souscription de conventions avec le canton, conventions stipulant quelles sont les mesures prévues pour chaque sous-secteur « concerné » et quels sont la répartition des tâches, le pilotage et les modalités pour les réaliser. Cette opportunité n'a toutefois pas été saisie suite au manque de portage politique de la LCSMU.

### Les missions du secteur communautaire

Aujourd'hui, l'action communautaire prend place dans le cadre de la stratégie du Service social de la Ville de Genève. Selon le document cadre fourni par la Ville de Genève, celle-ci prévoit six objectifs généraux : rendre accessibles les prestations sociales disponibles en Ville de Genève, améliorer les conditions d'existence des plus vulnérables, améliorer la situation financière des personnes de condition modeste, améliorer le cadre de vie de ceux qui ont besoin de soutien, développer la participation et l'engagement de la communauté, ainsi que rassembler et rendre accessible la connaissance et l'expérience acquise.

**Tableau 2 : Principes et missions du secteur communautaire**

<i>Principes</i>	<i>Missions</i>
<b>Renforcer la cohésion sociale</b>	Lutter contre l'isolement, développer les solidarités de proximité
	Décliner localement une politique d'intégration
	Soutenir la parentalité
	Agir pour un meilleur usage de l'espace public
	Fournir des espaces et des outils au service de la cohésion sociale
<b>Stimuler la participation des habitants</b>	Soutenir l'action collective
	Rassembler et partager une connaissance fine de la vie des quartiers
	Organiser la participation des habitants
<b>Rassembler et rendre accessible l'information sociale</b>	Mettre en réseau les acteurs de la vie locale
	Relayer l'information sociale

Le tableau 2 met en évidence les principes et missions qui cadrent le secteur communautaire. Ces missions sont structurées autour de trois principes fondamentaux qui correspondent autant aux principes constitutionnels qu'à ceux du cadre de référence de 2014 du Service social (voir tableau synoptique dans les annexes) : renforcer la cohésion sociale (principe constitutionnel, section 11), stimuler la participation des habitants et rassembler et rendre accessible l'information sociale (objectifs généraux du Service social). À chacun de ces trois principes se rattachent plusieurs missions (SSVG 2015).

La création des **Points info-services** a été faite en réponse à la priorité du Conseil administratif de rapprocher l'administration des citoyens et de permettre à ceux-ci un meilleur accès aux prestations municipales, cantonales et associatives (Conseil municipal de la Ville de Genève, Budget 2015 – Annexes au rapport général de la Commission des finances, p.47). Les missions de ces structures, dont la phase pilote se terminera en décembre 2015 et donnera lieu à une évaluation interne, sont les suivantes (Ville de Genève 2013a : 10) :

- orienter et soutenir les habitants dans leurs démarches administratives ;
- fournir des informations sur la vie des quartiers ;
- informer sur les possibilités de bénévolat dans les quartiers.

Ils relaient l'information sociale et soutiennent l'action des associations en leur donnant de la visibilité. En cela, ils répondent à deux missions du secteur communautaire, ainsi qu'à « l'objectif général préalable » du cadre de référence de 2014 du Service social.

Les missions des **espaces de quartier aînés** sont de répondre à la demande d'activités pour les aînés en complément à Cité Seniors (projet qui n'appartient pas au secteur communautaire), ainsi que de favoriser la création de liens et la participation des aînés à la vie du quartier. Ils servent en outre « de catalyseur à la création de liens sociaux et au maintien (ou à la redécouverte) du rôle social des aîné-e-s. (Ils) privilégient et cherchent à valoriser une forme de participation active, volontaire et solidaire »<sup>5</sup>. Un programme de rénovation de ces espaces, tout comme une réflexion quant à la possibilité concrète de différencier le type de public qui les fréquente, sont en cours.

Les **Espaces de quartier** (EdQ) doivent offrir suffisamment d'équipements à la population (crèches, ludothèques, restaurants scolaires), ainsi que d'espaces pour les associations, pour des activités culturelles et des fêtes (Ville de Genève 2013a : 10).

Quatre groupes thématiques ont été créés afin de préciser le périmètre d'action des UAC, d'identifier les bonnes pratiques et de mutualiser les projets les plus pertinents. Les documents n'étaient pas finalisés au moment de l'évaluation.

---

<sup>5</sup> Site web de la Ville de Genève : <http://www.ville-geneve.ch/themes/social/seniors/espaces-quartiers-clubs-aine/>. Consulté le 29.09.2015.

## Une approche pour agir sur les déterminants sociaux de la santé

L'approche par l'action communautaire diffère de l'aide individuelle car elle présuppose « d'analyser le cas individuel comme le symptôme d'une défaillance du lien social ». Elle préconise ainsi de « replacer la personne dans son contexte, dans son quartier, afin de trouver des solutions communes et collectives » (Rossiaud 2007 : 25). L'approche individuelle, quant à elle, prend la personne comme base et cherche à répondre à ses aspirations et besoins (idem).

Le concept d'action communautaire est ancré dans la Charte d'Ottawa de l'Organisation mondiale de la santé (OMS), établie lors de la première Conférence internationale pour la promotion de la santé du 21 novembre 1986. Cette charte prône, entre autres, le renforcement de l'action communautaire en tant que moyen de promotion de la santé. La communauté devrait participer « à la fixation des priorités, à la prise des décisions et à l'élaboration et à la mise en œuvre des stratégies de planification en vue d'atteindre une meilleure santé » (OMS 1986). La logique sous-jacente est celle de l'empouvoirement (*empowerment*) de la communauté : « au cœur du processus il y a la dévolution de pouvoir aux communautés considérées comme capables de prendre en main leurs destinées et d'assumer la responsabilité de leurs actions. Le développement communautaire puise dans les ressources humaines et matérielles de la communauté pour stimuler l'auto-assistance et le soutien social » (idem). Le même organisme mondial met en relation, à l'occasion de la Conférence mondiale sur les déterminants sociaux de la santé de Rio de Janeiro en 2011, l'action communautaire et les déterminants sociaux, entendus comme « les conditions sociétales dans lesquelles les individus naissent, grandissent, vivent, travaillent et vieillissent » (OMS 2011 : 2). Il invite à « tenir compte des déterminants sociaux qui sont à l'origine d'inégalités [...] et à promouvoir une collaboration constructive pour l'élaboration et l'application de politiques et de programmes pertinents » (idem : 4).

L'action communautaire peut être à la base de politiques urbaines visant le renforcement du lien social, mettant en avant l'importance de la relation sociale de proximité et des initiatives *bottom-up*, ainsi que de politiques de la santé inspirée du modèle « Health in all policies » repris par Promotion Santé Suisse dans son guide d'élaboration des plans cantonaux de prévention et promotion de la santé (Lehmann 2009 : 9).

Sans retenir la promotion de la santé comme domaine d'action prioritaire du secteur communautaire, la Ville reprend le concept de déterminants sociaux de la santé de l'OMS et les utilise comme cadre d'action dans une optique d'amélioration globale de la qualité de vie en ville (idem : 5 et 8 et Rossiaud 2007 : 7). Dix déterminants sociaux sur lesquels agir sont ainsi évoqués : les inégalités sociales de santé, le stress, la petite enfance, l'exclusion, le travail, le chômage, le soutien social, les dépendances, l'alimentation et les transports (Rossiaud 2007 : 5). Ainsi, comme le résume Evaluanda (2008 : 3), le secteur communautaire œuvre en faveur d'un objectif majeur, à savoir « le maintien et le développement de la qualité de vie dans les différents quartiers ».

### Commentaire

Dans les lois cantonales actuelles, l'action communautaire est très peu présente au niveau du programme politique et de la répartition des tâches. La formulation reste vague par rapport aux acteurs effectivement impliqués. En outre, les instruments, les ressources et les procédures de l'action communautaire communale, en rapport aux autres prestations cantonales, communales et associatives dans le domaine social et de la santé, ne sont pas précisés.

Ce vide juridique au niveau cantonal s'explique par le fait que l'action communautaire fait partie des compétences générales résiduelles des communes. Il s'agit ici de domaines dans lesquels les communes ont une possibilité d'innover et une marge de manœuvre importante pour définir des modalités d'intervention adaptées aux problématiques sur lesquelles elles décident d'agir pour autant qu'elles respectent le cadre juridique de rang supérieur.

Le principe d'agir sur les déterminants sociaux de la santé n'apparaît pas dans les discours officiels des dernières années ou des collaborateurs du secteur communautaire, pas plus que dans les rapports d'activités 2012-2014, dans la stratégie du Service social, ou dans les autres documents internes analysés (objectifs annuels, etc.).

## 2.4. Le secteur communautaire : structures et modalités d'intervention

### Structures

Le Service social de la Ville de Genève se compose de 6 unités principales placées sous la responsabilité d'un chef de service. Trois d'entre elles (Action communautaire Rive gauche, Action communautaire Rive droite et Action communautaire Espaces de quartier) constituent le secteur communautaire. Ces 3 unités se composent de deux niveaux : stratégique et opérationnel<sup>6</sup>. Le premier niveau correspond à la direction et aux adjoints de direction. Ces derniers sont chacun affecté à une unité et censés servir d'intermédiaires entre la direction et le terrain. L'affectation actuelle des trois adjoints de direction se présente ainsi :

- Adjoint 1 : responsables des deux EdQ ;
- Adjoint 2 : responsable d'une UAC de la rive gauche et d'un contrat de quartier ;
- Adjoint 3 : responsable des deux UAC de la rive droite et d'une UAC de la rive gauche.

**Tableau 3 : Unités d'action communautaire par rive**

<i>Rive gauche</i>	Eaux-Vives / Champel / Cité
	Plainpalais / Jonction / Acacias
<i>Rive droite</i>	Pâquis / Grottes / Saint-Gervais
	Servette / Saint-Jean / Petit-Saconnex

Le deuxième niveau correspond aux équipes de terrain. Chacune d'entre elles est conduite par un responsable, lequel gère et est le référent principal pour les projets menés.

Chacune des UAC intervient dans un des quatre grands secteurs de la Ville qui couvrent l'ensemble du territoire communal. Actuellement, deux unités se partagent la rive gauche et deux la rive droite. Les UAC des Pâquis, de la Servette et des Eaux-Vives gèrent également un Point info-services. Celui des Eaux-Vives est entré en fonction en 2015, au moment où la rédaction du présent rapport était en cours. En outre, neuf Espaces de quartier aînés sont gérés par les UAC du secteur respectif. Le tableau ci-dessous (tab. 4) met en évidence la répartition de ces espaces secteur par secteur.

<sup>6</sup> Cette distinction entre niveau stratégique et opérationnel sera reprise dans la suite de ce rapport pour distinguer les acteurs dont il est question.

Deux Espaces de quartier (EdQ) complètent le dispositif du secteur communautaire. Les deux sont situés sur la rive droite : l'Espace de quartier « Le 99 » dans le secteur Servette/Saint-Jean/Petit-Saconnex, l'Espace de quartier Sécheron dans le secteur Pâquis/Grottes/Saint-Gervais. Ils sont gérés par deux équipes indépendantes des UAC. Les Espaces de quartier ont un double rôle et soutiennent la mise en place de projets de deux façons : l'appel à projets (tâche principale), qui permet de sélectionner les projets impulsés et organisés par les associations ou groupes d'habitants auxquelles les locaux seront alloués, et la stimulation de la vie associative en proposant des activités spécifiques si, suite à un diagnostic (entretiens avec les associations locales, micro-trottoir, etc.), ils estiment qu'il y a un manque dans l'offre d'activités associatives. Comme pour les UAC, une activité de ce type est lancée suite à la création d'un comité qui doit regrouper des acteurs locaux et d'autres services municipaux concernés pour la piloter.

**Tableau 4 : Espaces de quartier âgés par secteur**

<i>Eaux-Vives / Champel / Cité</i>	Champel
	Eaux-Vives
<i>Plainpalais / Jonction / Acacias</i>	Plainpalais
	Jonction
<i>Pâquis / Grottes / St-Gervais</i>	Pâquis
	Grottes
	Seujet
<i>Servette / St-Jean / Petit-Saconnex</i>	Servette
	Vieusseux

### **Modalités de travail de l'action communautaire**

L'action communautaire en Ville de Genève s'appuie sur le référentiel établi par Rossiaud en 2007 et complété par Evaluanda en 2008.

L'échelle de proximité, c'est-à-dire du quartier, est considérée comme la plus pertinente pour l'action communautaire car elle correspond à un important espace quotidien de vie, d'action, de voisinage et de sociabilité des individus (Rossiaud 2007 : 11).

Le travail sur la qualité de vie qui est demandé aux UAC passe par le renforcement des liens sociaux et des capacités d'action collective des habitants. Il est ainsi demandé aux UAC d'adopter un méta-rôle qui ne se base pas explicitement sur des problématique ou publics cibles particuliers (Ville de Genève 2000 : 3-4) ; leur travail doit se traduire par un travail d'observation et de repérage du territoire à l'échelle micro-locale, travail fondamental dans la perspective d'une gouvernance locale ancrée dans la réalité socio-spatiale du territoire communal (Rossiaud 2007 : 11).

Une fois l'identification des besoins ou des envies de la population effectuée, il s'agit alors pour les UAC de créer les conditions favorisant la réponse à ces besoins par les habitants eux-mêmes et/ou le monde associatif et de les soutenir dans leur action en les aidant notamment dans leurs démarches administratives.

Le support aux actions de la communauté constitue donc le mode d'intervention principal. Les actions sont réalisées en partenariat avec les acteurs concernés (Evaluanda 2008 : 3).

## Commentaire

Les modalités d'intervention des UAC, dont le mot d'ordre est de soutenir les initiatives des habitants ou des associations du quartier, soulèvent plusieurs remarques.

Tout d'abord, la définition des missions du secteur communautaire (tab. 2) de même que les objectifs du service qui élargissent sans le préciser le domaine d'intervention des UAC sont très généraux et laissent par là une marge d'interprétation très large. Le public pouvant bénéficier des mesures est lui aussi très large. Ces missions et objectifs ne sont à ce jour opérationnalisés que dans un seul document de référence relatif aux potagers urbains, réalisé en collaboration avec le Service des écoles et des institutions pour l'enfance, le Service des espaces verts et l'Agenda 21. Ceci a des implications sur le fonctionnement des UAC : chacune d'entre elles doit réinterpréter ses missions et objectifs en fonction de son contexte et décider, toujours en fonction de ce contexte, quels sont les domaines d'intervention prioritaires, les mesures d'interventions à privilégier et les bénéficiaires des mesures. Sans remettre en cause la probité des équipes pluridisciplinaires venant d'horizons très différents (assistants sociaux, animateurs, éducateurs, infirmiers, secrétaires, sociologues, anthropologues, ethnologues, politologues, spécialistes en migration, etc.<sup>7</sup>), il y a un risque réel qu'avec une telle marge de manœuvre, les équipes de terrain privilégient les domaines d'intervention dans lesquels elles ont l'habitude d'intervenir, ou répondent prioritairement aux besoins de ceux qui le demandent de façon explicite alors que l'on sait qu'il existe à Genève comme dans toute ville une misère et des solitudes cachées difficiles à débusquer. Ceci pose la question du pilotage de l'action communautaire, qui sera reprise au chapitre 5.

Il est par ailleurs important de relever que la définition des missions des UAC et des objectifs du service s'apparente à des objectifs de politiques publiques. Il est ainsi demandé aux UAC de décliner la politique d'intégration, de lutter contre l'isolement etc., tout en adoptant une démarche principalement axée sur l'observation des quartiers et sur l'appui de la population et des associations de sorte à ce qu'elles prennent et mettent en œuvre les mesures permettant d'atteindre les missions et objectifs fixés aux UAC. Ceci comporte un risque très grand d'inégalité de traitement de la même problématique d'un quartier à l'autre en fonction de la volonté des habitants et des associations à se mobiliser pour des thématiques spécifiques ainsi que la capacité des collaborateurs des UAC de les motiver et de les soutenir.

---

<sup>7</sup> Communication par courriel du chef du SSVG du 04.05.2015.

**Synthèse du chapitre 2**

- La mise en évidence de l'historique du secteur communautaire montre que les missions et la finalité des UAC sont questionnées depuis leur création.
- Les problématiques qui fondent l'action communautaire dans le discours officiel sont aujourd'hui relativement similaires à celles retenues lors de sa création, tandis que les problèmes à résoudre se sont renforcés.
- Au niveau de la législation cantonale actuelle, l'action communautaire n'apparaît explicitement qu'une seule fois, dans la Loi sur la santé.
- L'action communautaire fait partie des compétences générales résiduelles des communes, ce qui laisse à celles-ci, dans le respect du droit supérieur, la liberté de prendre les mesures les plus adaptées à leur territoire.
- Bien qu'abrogée par le vote de la Loi sur le maintien à domicile (LSDom - art. 26 : Clause abrogatoire) et par-là non applicable, la LCASS reste une référence en ce qui concerne le dispositif d'action communautaire actuellement en place en Ville de Genève, laquelle base également une partie de son discours sur la distinction « communautaire » (attribué aux communes) / « individuel » (attribué au canton).
- Les principes et missions de l'action communautaire, ainsi que son mode d'intervention, sont définis dans des termes très généraux et, leurs objectifs ne sont pas opérationnalisés, ce qui laisse une large marge d'interprétation très large lors de leur mise en œuvre.
- La marge de manœuvre laissée aux UAC peut générer des inégalités de traitement face à des situations similaires.
- Le secteur communautaire est constitué de 4 UAC, 2 Espaces de quartier, 9 Espaces de quartier aînés et de 4 Points info-services.
- Les modalités d'action du secteur communautaire sont centrées sur le soutien aux initiatives et activités locales (population et associations) et sur les diagnostics territoriaux.
- La réponse aux besoins des bénéficiaires potentiels du secteur communautaire dépend de la capacité des habitants et associations du quartier à se mobiliser et à agir.

### 3. Positionnement et coordination du secteur communautaire et des autres acteurs socio-sanitaires

L'action communautaire s'inscrit dans cette catégorie des nouvelles politiques sociales visant à améliorer les déterminants sociaux de la santé. Ces politiques se distinguent des formes d'intervention étatique plus classiques car elles relèvent simultanément de plusieurs domaines d'intervention. Ce chevauchement provoque l'implication d'un nombre considérablement plus important d'acteurs provenant d'arènes souvent différentes et n'étant pas habitués à collaborer ensemble (Bonoli 2007). Dans ce contexte, ce chapitre présente les principaux acteurs socio-sanitaires externes au secteur communautaire. Comme le montre le schéma ci-dessous, ces acteurs ont été classés en fonction d'une typologie qui comprend les catégories suivantes :

- Les acteurs externes au secteur communautaire appartenant au Service social ;
- Les acteurs externes au Service social de la Ville de Genève appartenant à l'administration communale ;
- Les acteurs externes à l'administration communale, soit ici les acteurs cantonaux.

A Genève, l'analyse montre que les domaines d'action du secteur communautaire, qui découlent de ses missions, sont en grande partie investis également par d'autres acteurs socio-sanitaires, comme le montre le tableau suivant (tab. 5) :

**Tableau 5 : Mise en évidence des acteurs intervenant sur les mêmes problématiques que les UAC**

<i>Missions du secteur communautaire</i>	<i>Acteurs internes au DCSS impliqués dans le même domaine</i>	<i>Acteurs externes au DCSS impliqués dans le même domaine</i>
Lutter contre l'isolement, développer les solidarités de proximité	Unité Aînés, Unité Lutte contre l'exclusion	Hospice général, IMAD, Pro Senectute
Décliner localement une politique d'intégration	Service de la jeunesse	Agenda 21, BIE
Soutenir la parentalité	Service de la petite enfance, Service des écoles et institutions pour l'enfance	Pro Juventute, Ecole des parents
Agir pour un meilleur usage de l'espace public		Service de l'aménagement urbain et de la mobilité, Service des espaces verts, Police municipale, Police cantonale
Fournir des espaces et des outils au service de la cohésion sociale	Maisons de quartier	
Soutenir l'action collective	Maisons de quartier	
Rassembler et partager une connaissance fine de la vie des quartiers		
Organiser la participation des habitants		Agenda 21 <sup>8</sup>
Mettre en réseau les acteurs de la vie locale		
Relayer l'information sociale (socio-sanitaire, socio-éducative et socio-culturelle)	Unité Action sociale, Unité Aînés	Hospice général, Pro Juventute, réseau associatif

<sup>8</sup> Dans les faits, le Service de l'Agenda 21 ne met cependant pas en place de telles démarches participatives.

### 3.1. Acteurs externes au secteur communautaire appartenant au Service social

La structure du secteur communautaire a été présentée au chapitre 2. Les unités Aînés, Action sociale et Lutte contre l'exclusion complètent le dispositif du Service social de la Ville de Genève (tab. 6).

L'unité **Aînés** est responsable du centre d'animation pour personnes âgées Cité Seniors, lequel constitue un lieu d'information dans lequel se déroule une programmation socio-culturelle visant principalement les « jeunes retraités » et les personnes âgées autonomes dans la vie de tous les jours. Ses missions sont donc la diffusion de l'information sociale et la lutte contre l'isolement des aînés.

L'unité **Lutte contre l'exclusion** est active dans le soutien à la population la plus démunie et aux grands précaires (notamment les personnes sans domicile fixe) et gère trois types d'espaces : les dispositifs hivernaux, les clubs sociaux et les espaces parents-enfant. Une aide individuelle personnalisée est proposée en partenariat avec d'autres institutions d'aide publiques et parapubliques (Ville de Genève 2013b : 17).

L'unité **Action sociale** assure une aide individuelle financière, par exemple l'allocation « rentrée scolaire » mise en place en 2013 à l'intention des élèves des familles à bas revenu (idem : 18), mais aussi en termes d'accompagnement et d'orientation aux familles et personnes en situation problématique du point de vue socio-financier. Une équipe de travailleurs sociaux, en collaboration avec la gérance immobilière municipale, gère et met à disposition environ quatre-vingts logements-relais temporaires pour les personnes qui en ont urgemment besoin. Cette unité s'occupe également d'information sociale et gère le Point info-services de la Rue Dancet (Plainpalais), qui est donc le seul à ne pas faire partie au sens organisationnel du secteur communautaire<sup>9</sup>. Il constitue également la seule occasion de collaboration et de lien direct entre le secteur communautaire et l'unité Action sociale.

**Tableau 6 : Domaines d'intervention similaires entre secteur communautaire et les unités du Service social**

Type	Acteur	Problématique / domaine d'action	Public bénéficiaire	Modalités d'intervention / prestations	Projets communs
SSVG (DCSS)	Unité Aînés	<b>Isolement</b>	Seniors	<b>Programme d'animations socio-culturelles</b>	Plan canicule, journée internationale des aînés, Activités ponctuelles
	Unité Lutte contre l'exclusion	<b>Exclusion sociale</b>	Grands précaires	Aide individuelle et gestion d'espaces	
	Unité Action sociale	<b>Précarité sociale et financière (Information sociale)</b>	Familles et personnes précaires	Aide financière et sociale individuelle	Point info-services de Plainpalais

Légende : Les domaines et prestations similaires à ceux du secteur communautaire sont indiqués en gras.

<sup>9</sup> Toutefois, une adjointe de direction du secteur communautaire supervise l'ensemble de la prestation Point info-services.

## Commentaire

Dans le cas de l'unité Aînés, la logique d'action peut s'apparenter à celle des UAC : les bénéficiaires (aînés) et la problématique (information sociale et isolement) sont les mêmes. Bien que les modalités de travail soient légèrement différentes (proposition top-down d'une programmation socio-culturelle pour la première, « faire faire » au monde associatif pour la deuxième), le résultat en termes d'activités offertes est similaire. Une partie des acteurs internes au secteur communautaire signalent des liens forts et des actions conjointes mises sur pied grâce aux échanges interpersonnels et à la constitution d'un groupe de travail composé de collaborateurs du secteur communautaire et de l'unité Aînés. Toutefois, la majorité d'entre eux questionne la pertinence de la séparation entre les deux secteurs, séparation qui diminue selon eux l'efficacité globale dans la réponse aux besoins des personnes âgées de la part du Service social. Certains collaborateurs des UAC regrettent par ailleurs que cette unité « ne les contacte que lorsqu'elle a besoin d'aide logistique ». Enfin, un nombre important d'acteurs externes au Service social s'interroge sur la nécessité de la coexistence de l'unité Aînés et des actions du secteur communautaire vis-à-vis des personnes âgées.

En ce qui concerne l'unité Lutte contre l'exclusion, la lecture de ses missions peut faire apparaître celles-ci comme redondantes avec celles du secteur communautaire (« exclusion sociale » pour la première, « lutte contre l'exclusion » pour le deuxième). Toutefois, les prestations et les bénéficiaires de ces entités ne sont en réalité pas les mêmes. Il s'agit, pour cette unité, d'interventions « d'urgence » pour les grands précaires (abris PC, clubs sociaux pour les plus démunis), ce dont les collaborateurs des UAC ne s'occupent pas. La répartition des tâches concernant la prise en charge des SDF nécessite cependant, selon certains collaborateurs du service, des clarifications.

Dans le cas des domaines d'action spécifiques de l'unité Action sociale, à savoir l'aide individuelle, l'aide financière et la mise à disposition de logements temporaires, les entretiens et l'analyse documentaire menés n'ont mis en évidence aucune redondance avec le secteur communautaire. En ce qui concerne la gestion du Point info-services de Plainpalais/rue Dancet, le choix de la confier à l'unité Action sociale du DCSS est questionné par des collaborateurs des UAC, qui signalent un manque de liens dans le fonctionnement de cette structure avec les 3 autres Points info-services, confiés au secteur communautaire, malgré un poste dédié à la coopération opérationnelle entre ces 4 structures. L'ouverture de ces Points info-services est par ailleurs jugée redondante avec leurs propres vitrines par un certain nombre d'acteurs externes, et ceux-ci regrettent un manque de concertation au niveau de l'information qui y est diffusée. Ce dispositif fera l'objet d'une évaluation fin 2015.

### **3.2. Partenaires externes au Service social appartenant à l'administration communale**

Les acteurs externes au Service social présentés ci-dessous (tab. 7) sont ceux identifiés par le groupe d'accompagnement de l'évaluation comme étant partenaires du secteur communautaire et rencontrés par l'équipe d'évaluation.

Le Service social est rattaché au Département de la cohésion sociale et de la solidarité de la Ville de Genève au même titre que cinq autres services administratifs. Parmi ceux-ci, ce sont surtout le Service de la jeunesse et celui de la petite enfance qui ont été indiqués par la Ville

comme étant des partenaires du secteur communautaire – et qui ont donc été consultés dans le cadre de la présente évaluation, ainsi que le Service des écoles et institutions pour l'enfance<sup>10</sup>. Des services appartenant à d'autres départements ont été également identifiés : Agenda 21-Ville durable (Département des finances et du logement), Service des espaces verts (Environnement urbain et sécurité), Service de l'aménagement urbain et de la mobilité (Constructions et aménagement), ainsi que la Police municipale (Environnement urbain et sécurité).

**Tableau 7 : Domaines d'intervention similaires entre le secteur communautaire et l'administration communale**

Type	Acteur	Problématique / domaine d'action	Public bénéficiaire	Type d'activité / prestations	Projets communs
DCSS	Service de la jeunesse	<b>Intégration sociale</b>	Jeunes, associations, groupes d'habitants	Projets éducatifs, suivi individuel, conduite et soutien de <b>projets collectifs</b>	Activités ponctuelles
		<b>Animation socio-culturelle</b> dans les Maisons de quartier		<b>Organisation d'animations et activités collectives et parfois communautaires, mise à disposition de salles</b>	
	Service des écoles et institutions pour l'enfance	<b>Soutien à la parentalité</b> , prise en charge para- et périscolaire	Enfants en âge scolaire	<b>Organisation d'animations et activités, mise à disposition de salles</b> et de places de jeux	Activités ponctuelles
	Service de la petite enfance	<b>Soutien à la parentalité</b> , accueil enfants	Enfants en âge préscolaire, familles	Prestations individuelles, soutien et encadrement aux institutions subventionnées	
Externes au DCSS	Agenda 21	Développement durable et réinsertion professionnelle	Toute la population, chômeurs	Sensibilisation, <b>information, événementiel, soutien au monde associatif</b> , mais peu de terrain	Potagers urbains, La Ville est à vous, Semaine contre le racisme
	Police municipale	Incivilités et délinquance	Toute la population	Surveillance et contrôle du domaine public, présence aux manifestations de quartier, lien avec le monde associatif	Plan canicule
	Service des espaces verts	Espaces verts communaux	Toute la population. En lien avec le secteur communautaire : habitants-jardiniers des potagers urbains	Gestion des espaces verts, cogestion des potagers urbains (aspects administratifs et parfois aide technique)	Potagers urbains
	Service de l'aménagement urbain et de la mobilité	Planification spatiale et mobilité	Usagers de l'espace public	Approche technique, en lien avec le secteur communautaire, présence aux contrats de quartier	

Légende : Les domaines et prestations similaires à ceux du secteur communautaire sont indiqués en gras.

Le **Service de la jeunesse** « a pour mission de proposer et de soutenir des projets collectifs dans les quartiers, en privilégiant l'intégration, le dialogue et l'échange avec les jeunes. L'équipe des travailleurs et travailleuses sociaux hors murs du Service se déplace en fonction des zones sensibles et assure, par sa présence dans la rue, une forme de prévention, d'accompagnement éducatif et de suivi auprès des jeunes » (Ville de Genève 2013b : 16). Il gère notamment les **Maisons de quartier** en partenariat avec le canton et la Fondation genevoise pour l'animation socioculturelle (FASe). Elles ont pour mission d'organiser des

<sup>10</sup> Bien que des interactions principalement logistiques puissent exister avec le Service des écoles et des institutions pour l'enfance, il est apparu au groupe d'accompagnement qu'il ne menait pas de projet substantiellement « communautaire » avec le Secteur communautaire. C'est la raison pour laquelle il n'y a pas eu d'entretien avec la cheffe de service, qui a par contre participé à l'enquête, comme tous les partenaires du secteur communautaire.

activités et événements pour toutes les tranches d'âges, mais en particulier pour les jeunes, de constituer un lieu d'écoute et d'information et de fournir des espaces pour les activités des partenaires externes.

Le **Service des écoles et institutions pour l'enfance** gère les bâtiments scolaires ainsi que les activités para- et périscolaires. A ce titre, le Service est notamment actif dans les domaines suivants : l'organisation d'activités para- et périscolaires, les restaurants scolaires, les ludothèques et les colonies ; les fêtes et manifestations qui ponctuent l'année scolaire (p.ex. festivités de juin marquant la fin de l'année scolaire) ; les places de jeux et la mise à disposition de salles à des associations dans les écoles enfantines et primaires de la Ville de Genève<sup>11</sup>.

Le **Service de la petite enfance** « est chargé de mettre en œuvre la politique de la petite enfance de la Ville de Genève à travers les institutions subventionnées par les pouvoirs publics »<sup>12</sup>, lesquelles accueillent plus de 5000 enfants. En outre, il soutient ces institutions dans les domaines suivants : gestion de l'exploitation, contrôle des plans financiers, logistique et technique, formation du personnel et pédagogie.

L'**Agenda 21**, créé en 2008, est chargé de la politique municipale en matière de développement durable. Celle-ci s'articule autour du suivi du programme stratégique du développement durable de la Ville, de la promotion de l'économie locale et de la réinsertion professionnelle via notamment le Fonds chômage, du soutien à l'intégration sociale, ainsi que de la coordination d'événements de proximité pour la participation des habitants à la vie locale tels que La Ville est à vous, les Fêtes de quartier et les potagers urbains (Ville de Genève 2013c : 3).

La **police municipale** de la Ville de Genève, non armée, a un rôle de proximité tant dans la prévention que dans la répression. Ses missions principales sont « la prévention des incivilités et de la délinquance par une présence régulière et visible sur le terrain de jour comme de nuit, notamment aux abords des écoles, des établissements et bâtiments publics, des commerces, dans les parcs publics et lors de manifestations ou d'événements organisés sur le territoire communal » (art. 5 LAPM). Les agents de la police municipale (APM) entretiennent ainsi des contacts réguliers avec les habitants, commerçants, membre d'associations, responsables d'écoles, etc., ce qui renforce leurs connaissances des quartiers. Par ailleurs, depuis 2013, un contrat local de sécurité conclu entre la Ville et l'Etat permet d'optimiser la collaboration entre la police municipale et cantonale afin de renforcer la sécurité publique dans les quartiers.

Le **Service des espaces verts** est responsable de la gestion du « patrimoine vert » de la Ville de Genève. Le lien avec le domaine socio-sanitaire se fait principalement à travers la réponse aux demandes de mise à disposition d'espaces pour l'agriculture urbaine de proximité. Le service se prononce alors sur l'installation de potagers urbains, lesquels constituent le seul vrai projet en commun avec le secteur communautaire, et sur l'occupation des parcelles de terrain municipal.

Finalement, le **Service de l'aménagement urbain et de la mobilité** a pour mission de développer les projets touchant à l'espace public dans les domaines de la planification

---

<sup>11</sup> <http://www.ville-geneve.ch/administration-municipale/departement-cohesion-sociale-solidarite/services-municipaux/service-ecoles-institutions-enfance/>. Consulté le 29.09.2015.

<sup>12</sup> <http://www.ville-geneve.ch/administration-municipale/departement-cohesion-sociale-solidarite/services-municipaux/service-petite-enfance/>. Consulté le 29.09.2015.

spatiale, du mobilier urbain, de la mobilité et de l'éclairage. Il participe à des séances publiques avec la population notamment dans le cadre des contrats de quartier.

### **Commentaire**

Plusieurs services de la Ville mènent des actions dans des domaines similaires à ceux du secteur communautaire. Pourtant, malgré une coordination jugée insuffisante, la plupart des acteurs ci-dessus ne perçoivent que peu de redondances entre leurs activités et celles du secteur communautaire. Ils estiment souvent que les thématiques sont trop distinctes tandis que d'autres considèrent les prestations du secteur communautaire comme complémentaires aux leurs. Certains représentants de services communaux ont par exemple expliqué qu'ils n'avaient pas les ressources nécessaires pour maintenir un contact régulier avec les associations et que les UAC jouent un rôle de catalyseur, complémentaire pour eux. C'est notamment le cas pour les services techniques (Espaces verts et Aménagement urbain).

Le Service de la petite enfance compte parmi ses missions l'aide à la parentalité, comme le secteur communautaire. Son rôle est toutefois beaucoup plus institutionnel, les prestations des deux entités n'entrent pas en conflit. Le rôle bien défini de la Police municipale ne pose également aucun problème de redondance.

Les services avec lesquels le secteur communautaire collabore sont principalement l'Agenda 21 et le Service des espaces verts dans le cadre des potagers urbains, la Police municipale (par exemple dans le cadre du Plan canicule) et les Maisons de quartier dans le cadre d'actions ponctuelles.

L'analyse a identifié des activités similaires avec le Service de l'Agenda 21 pour ce qui concerne le soutien à la mise en place de fêtes de quartier tels que La Ville est à vous.

Pour beaucoup d'acteurs externes (principalement cantonaux et politiques), il y a confusion entre Maisons de quartier et Espaces de quartier, dont les activités sont perçues comme très similaires lorsqu'elles mettent à disposition des espaces et proposent des animations ouvertes à tous, même si objectivement parlant, ces structures ont des activités différentes. Il est par ailleurs intéressant de relever que pour ce même type d'acteurs, il y a également confusion entre Maison de quartier et UAC.

En ce qui concerne la coordination entre les UAC et les différents services mentionnés, chacun s'accorde à dire que lors d'action conjointes, il y a une bonne coordination entre les acteurs du terrain, en l'absence toutefois de coordination et de lignes directrices au niveau supérieur de la hiérarchie.

### **3.3. Acteurs externes à l'administration communale**

Les acteurs externes au Service social présentés ci-dessous (tab. 8) sont ceux identifiés avec le groupe d'accompagnement de l'évaluation en tant qu'acteurs centraux du domaine socio-sanitaire et rencontrés par l'équipe d'évaluation. Ils peuvent être partenaires du secteur communautaire ou simplement partager le même domaine d'action ou le même public bénéficiaire.

Cette catégorie d'acteurs concerne tout d'abord certains services administratifs cantonaux, ainsi que d'autres acteurs de niveau cantonal. Pour les premiers, il s'agit du Bureau cantonal de l'intégration des étrangers (BIE), de la Police cantonale et du Service du médecin cantonal.

Pour les seconds, de l'Hospice général et de l'Institution genevoise de maintien à domicile (établissements publics autonomes), de Pro Juventute et Pro Senectute.

**Tableau 8 : Domaines d'intervention similaires entre le secteur communautaire et les acteurs externes à l'administration communale**

Type	Acteur	Problématique / domaine d'action	Public bénéficiaire	Type d'activité / prestations	Projets communs
Administration cantonale	Bureau cantonal de l'intégration des étrangers (BIE)	<b>Intégration des étrangers</b>	Étrangers, société civile, associations	Stratégique, sensibilisation et organisation événements, subvention associations, très peu de terrain	Écoles des mamans, Ethnopoly, Semaine contre le racisme
	Médecin cantonal	Santé publique (promotion, prévention, etc.)	Toute la population	Stratégique	
	Police cantonale (Unité police cantonale de proximité)	Prévention de la criminalité et dissuasion, <b>cohésion sociale</b>	Toute la population	Présence dans l'espace public, contacts dans les quartiers avec la population, les associations et la Ville	Plan canicule, Plan seniors, activités ponctuelles
Établissements publics autonomes	Hospice général	<b>Précarité et exclusion sociale</b>	Précaires, requérants, sans papiers, chômeurs, exclus (accent sur jeunes et seniors)	Aide et suivi individuels, <b>animations pour seniors</b> , Maisons de vacances pour aînés et bénéficiaires de l'AI, permanence pour jeunes, <b>information sociale</b>	
	IMAD	Maintien à domicile, <b>lutte contre l'isolement des aînés</b>	Seniors	Aide et accompagnement individuels, <b>organisation d'actions communautaires en collaboration avec les acteurs de terrain</b>	Autour d'une table, plan canicule pour les seniors
Associations d'utilité publique	Pro Juventute Genève	Jeunesse et <b>soutien à la parentalité</b>	Jeunes et familles	Sensibilisation, <b>animations, activités, information sociale, parfois projets communautaires</b>	Activités ponctuelles (InforFamilles)
	Pro Senectute Genève	Vieillesse	Seniors et familles	Aide individuelle	

Légende : Les domaines et prestations similaires à ceux du secteur communautaire sont indiqués en gras.

### Acteurs publics

Le **Bureau cantonal de l'intégration des étrangers (BIE)** a été créé en 2001 par la Loi sur l'intégration des étrangers. Ses missions sont l'intégration des étrangers au sens large, « en s'appuyant sur les organismes publics ou privés existants concernés par l'intégration », ainsi que la sensibilisation de la population résidante du canton à la diversité culturelle. En outre, « pour privilégier une approche de proximité, cette politique d'intégration s'appuie prioritairement sur les associations et la société civile » (Loi sur l'intégration, Préambule). Les domaines d'action du BIE figurent dans le Programme d'intégration cantonal (PIC) 2014-2017 : primo-information, conseil, protection contre la discrimination, langue, encouragement préscolaire, aide à la parentalité, employabilité, interprétariat communautaire (service de la Croix-Rouge) et intégration sociale. Le BIE met en place la Semaine contre le racisme avec l'appui des UAC.

L'**Hospice général**, établissement de droit public autonome, est chargé de la mise en œuvre de la politique sociale du canton de Genève. Ses missions sont définies principalement dans

la nouvelle Constitution genevoise, qui pérennise son rôle, dans la Loi sur l'Hospice général, ainsi que dans la Loi sur l'insertion et l'aide sociale individuelle (LIASI). Son dispositif comprend 17 Centres d'action sociale (CAS), dont 8 en Ville de Genève. Son rôle est défini dans son Rapport d'activités 2013 comme étant celui d'un « dernier filet de sécurité » contre la pauvreté et l'exclusion (Hospice général 2013 : 3). Le nombre de personnes demandant de l'aide étant constamment en augmentation ces cinq dernières années, il est actuellement soumis à une certaine pression (idem : 7). Ses prestations comprennent notamment l'aide sociale et financière, la réinsertion professionnelle, l'aide aux requérants d'asile et aux personnes sans titre de séjour, le conseil aux jeunes via la structure Point jeunes, la gestion de centres d'animation pour seniors, celle de deux maisons de vacances dans le canton de Vaud pour les seniors et les bénéficiaires de l'AI, ainsi que l'information socio sanitaire<sup>13</sup>.

**L'Institution genevoise de maintien à domicile (IMAD)**, établissement public autonome reconnu d'utilité publique, agit sur la base de la législation en vigueur (principalement LS et LSDom) et d'un contrat de prestations conclu avec le canton. Dans l'exercice de ses missions, elle applique la politique cantonale de la santé et la politique en faveur des personnes âgées, définies par le Conseil d'Etat dans le cadre législatif fixé par le Grand Conseil. Elle est dotée de 4 centres de maintien à domicile (CMD) dans le canton de Genève, dont deux en Ville de Genève (Pâquis et Eaux-Vives). En outre, au moins une antenne de maintien à domicile (AMD) est présente dans chacun des 9 secteurs socio-sanitaires de la Ville établis par le canton<sup>14</sup>. Les prestations de l'IMAD concernent l'aide, les soins et l'accompagnement social permettant aux personnes de préserver leur autonomie. Son action doit prendre en compte et se développer en coordination avec les acteurs du domaine socio-sanitaire, les communes et le monde associatif. Deux projets sont menés en collaboration avec le secteur communautaire : Autour d'une table et le Plan canicule.

Le **Service du médecin cantonal (SMC)** est en charge de la santé publique. Les activités du SMC se déclinent en trois secteurs : prévention et promotion de la santé ; aide sanitaire d'urgence ; pratiques professionnelles sanitaires. En relation à la prévention, un dialogue et un partenariat ont été instaurés avec la commune pour que le secteur communautaire puisse devenir un partenaire.

Le secteur communautaire est amené à collaborer avec **l'Unité police cantonale de proximité**. Celle-ci a comme missions la prévention de la criminalité et la dissuasion à travers sa présence et sa visibilité dans l'espace public. Elle se fixe également comme but de contribuer à la cohésion sociale. Les îlotiers garantissent une présence de la police cantonale dans les quartiers, ainsi que la récolte de renseignements sur la population et des acteurs de quartier (police municipale, UAC, voirie, pharmacies, etc.). Cette proximité est utile pour anticiper certaines problématiques (p.ex. phénomène de cambriolages dans un quartier ; isolement des seniors qui peut amener à des décès sans que personne ne s'en rende compte). Cette unité est également impliquée dans le Plan canicule destiné aux aînés.

### *Fondations*

La fondation **Pro Juventute** est active dans l'aide aux enfants, aux jeunes et aux familles (également soutien à la parentalité). La section genevoise agit à l'échelle du canton dans une

<sup>13</sup> <http://www.hospicegeneral.ch/prestations.html>. Consulté le 29.09.2015.

<sup>14</sup> [http://ge.ch/dares/planification-reseau-soins/secteurs\\_socio\\_sanitaires-1156-3692.html](http://ge.ch/dares/planification-reseau-soins/secteurs_socio_sanitaires-1156-3692.html). Consulté le 29.09.2015.

logique d'identification des problématiques. Dès qu'un vide dans les prestations existantes est identifié, elle cherche à mettre sur pied des projets censés y répondre. Elle est également active dans l'information sociale ciblée sur les enfants et les familles : un point d'information nommé InforFamilles assure cette prestation.

**Pro Senectute** a comme objectifs « d'encourager et de pratiquer une politique d'aide à la vieillesse afin d'assurer une véritable qualité de vie aux aînés »<sup>15</sup>. Son public se compose de personnes proches de la retraite, de personnes en âge de toucher l'AVS, de leur famille, de leur entourage et des professionnels du domaine. Elle propose de l'aide individuelle et ne mène actuellement aucun projet en partenariat avec le secteur communautaire.

#### *Associations, groupes d'habitants, coopératives et réseau associatif*

La dernière catégorie d'acteurs comprend **les associations, les groupes d'habitants, les coopératives et le réseau associatif**. Ces acteurs interviennent à différents niveaux géographiques (du quartier au canton) et peuvent entretenir un lien direct avec le secteur communautaire. Etant donné leur nombre élevé et leur hétérogénéité, ils ne sont pas présentés ici. L'implication de chacun d'entre eux est de nature et d'intensité variables en fonction du projet mené et du contexte géographique et thématique dans lequel il se situe. Les questions de leur perception du rôle du secteur communautaire et de leur collaboration avec celui-ci seront approfondies dans les chapitres 4 et 5. Ils font partie des partenaires identifiés en collaboration avec le groupe de pilotage de l'évaluation et consultés dans le cadre de la présente évaluation à travers une enquête. Les associations, coopératives et groupes d'habitants constituent 61% des partenaires du secteur communautaire ayant répondu à l'enquête.

#### **Commentaire**

Plusieurs des acteurs externes à l'administration communale présentent des similitudes avec le secteur communautaire au niveau de leurs domaines d'action, des bénéficiaires de leurs mesures et parfois aussi au niveau des modalités d'intervention. La majorité d'entre eux disent être intéressés à collaborer davantage avec les UAC pour renforcer leur connaissance des besoins des habitants et mettre en œuvre des prestations au niveau du terrain.

Un risque de doublons existe selon Pro Juventute en ce qui concerne les actions « InforFamilles », qui sont des projets communautaires et d'insertion liés au programme « R de Famille » et à l'espace d'activités « La P'tite Maison Rouge ». Il pourrait en être de même avec le centre d'animation pour seniors (CAD) de l'Hospice général, mais l'intervention entre le CAD et les UAC est complémentaire, car les communes du canton relèvent de l'intervention du CAD pour le soutien aux associations d'aînés, tandis que le secteur communautaire traite uniquement avec les clubs situés en Ville de Genève<sup>16</sup>.

Le BIE, l'IMAD et la Police cantonale agissent en complémentarité, comme le démontre la mise en place de certains projets accompagnés sur le terrain par les UAC. Le secteur communautaire a par contre peu de liens directs avec Pro Senectute qui, bien qu'intervenant dans un domaine similaire, adopte une approche exclusivement individuelle. En dépit du fait

<sup>15</sup> <http://www.ge.pro-senectute.ch/cours-formation/senectute.html>. Consulté le 29.09.2015.

<sup>16</sup> On peut remarquer qu'une collaboration UAC/CAD a déjà eu lieu à travers la régénération du club des aînés de Plainpalais « Plainpavivant ».

que les UAC interviennent sur les déterminants de la santé, elles ont eu peu de relations avec le Médecin cantonal durant la période 2012-2014.

L'enquête effectuée auprès des partenaires des UAC montre que 84% d'entre eux considère les prestations des UAC/EdQ comme étant complémentaires aux leurs. Quant aux prestations qui leur paraissent les plus complémentaires, les aspects qui ressortent le plus sont la mise en réseau des associations avec les services de l'Etat et l'appui logistique. 8% des partenaires considèrent que certaines prestations des UAC/EdQ sont en doublon avec les leurs, dans ce cas ce sont principalement les Points info-services qui sont évoqués.

### **3.4. La coordination du secteur communautaire avec ses partenaires**

L'analyse des entretiens menés auprès des acteurs externes au Service social de la Ville de Genève montre que beaucoup regrettent le manque de structures de coordination pérennes et institutionnalisées entre eux et la direction du secteur communautaire<sup>17</sup>. Les coordinations apparaissent ainsi au fil des projets. Bien que parfois formalisés par des conventions de collaborations propres aux projets, les liens avec les institutions partenaires apparaissent donc au cas par cas et reposent le plus souvent sur des contacts uniquement interpersonnels, sans accords-cadres. Aucune base légale n'encourage par ailleurs les partenaires extérieurs à la Ville à se coordonner avec le Service social et inversement.

Les projets naissent souvent d'une demande d'habitants. Les demandeurs sont rencontrés et un groupe de travail local est le plus souvent formé, afin de regrouper les différents acteurs concernés tant dans la société civile que dans l'administration. Ces groupes de travail sont parfois pérennisés et permettent de renforcer la cohérence de l'action communautaire en la situant dans un cadre d'action plus global. C'est typiquement le cas des plateformes et coordinations de quartier, ainsi que des conseils d'établissement scolaire. Des collaborations peuvent aussi naître au moment du lancement de projets comme par exemple pour les « Recettes à quat'sous »<sup>18</sup>, développées sous l'impulsion des Unités d'action communautaire du Service social. Grâce à ce projet, en 2015, la Ville de Genève a remporté le Prix national « Ville en santé »<sup>19</sup> de la Fondation Radix. Enfin, la collaboration peut également se faire au moment de la mise en œuvre des projets comme pour les repas « Autour d'une table »<sup>20</sup> qui sont organisés dans le reste du canton de Genève par l'IMAD, mais par les UAC en Ville de Genève (sélection des restaurateurs, recrutement, formation et encadrement des bénévoles). Les entretiens menés ont cependant permis de mettre en évidence que ces collaborations provoquent parfois d'importantes « guerres de territoire », durant lesquelles chacun veut s'attribuer la paternité des projets.

---

<sup>17</sup> A l'exception notable de quelques conventions de collaborations concernant principalement les abris de la protection civile. Ces conventions concernent notamment les projets suivants : « Autour d'une table » avec la FSASD, « Ecole des mamans » avec les associations EDM et Tierra Incognita, et enfin « Recette à Quat'sous » avec CARITAS. Les autres conventions ne concernent que la mise à disposition d'espaces dans les EdQ (horaire, salles, etc.)

<sup>18</sup> Des citoyens se réunissent pour préparer et partager des repas sous l'encadrement de personnes formées par des diététiciens.

<sup>19</sup> <http://www.radix.ch/Communes-en-sante/Le-Prix-Commune-en-sante/Prix-2015/PVUhS/>. Consulté le 29.09.2015.

<sup>20</sup> Cette activité associe personnes âgées, restaurateurs et accompagnateurs autour d'un repas.

Il existe un deuxième type de coordination qui s'effectue dans le cadre de groupes de travail transversaux formés uniquement de services communaux. Ces groupes coordonnent la mise en place d'actions transversales telles que les potagers urbains, les contrats de quartier, La Ville est à vous ou encore Paroles de quartier. Le secteur communautaire fait partie de 17 groupes de ce type (6 externes et 11 internes à la Ville), lesquels peuvent superviser l'organisation d'événements, piloter des prestations et des projets à long terme ou constituer des lieux d'échange permanent entre acteurs socio-sanitaires.

**Synthèse du chapitre 3**

- Les domaines d'action du secteur communautaire sont en grande partie investis également par d'autres acteurs socio-sanitaires aussi bien communaux que cantonaux, exception faite pour les domaines suivants : rassembler et partager une connaissance fine de la vie des quartiers, organiser la participation des habitants ainsi que mettre en réseau les acteurs de la vie locale.
- Les modalités de l'intervention de l'action communautaire (« faire-faire ») étant différentes de celles des autres partenaires (« agir sur »), il existe peu de risque de redondances entre l'action des UAC et les autres, à l'exception de l'information sociale, l'animation de quartier et la lutte contre l'isolement des aînés.
- 84% des partenaires rencontrés estiment que leurs actions sont complémentaires à celles des UAC et apprécient la mise en réseau entre les associations et les services de l'Etat et l'appui logistique apporté par les UAC.
- Les Points info-services laissent certains partenaires peu convaincus quant à la plus-value qu'ils offrent et ils regrettent par ailleurs le manque de coordination entre les différents acteurs qui diffusent de l'information, quand bien même un groupe d'accompagnement existe. Certains y voient une concurrence avec des prestations de partenaires. Le dispositif des Points info-services sera évalué fin 2015.
- La coordination entre l'action communautaire et ses partenaires internes et externes n'est pas institutionnalisée au niveau de la direction du Département.
- S'il y a coordination au niveau des quartiers, c'est souvent au cas par cas, en fonction des projets et des relations interpersonnelles qui donnent naissance à des groupes de travail, le plus souvent temporaires.

## 4. Pertinence et plus-value du secteur communautaire selon les acteurs du domaine socio-sanitaire genevois

Ce chapitre a pour but de mettre en évidence à la fois la pertinence et l'efficacité du secteur communautaire du Service social de la Ville de Genève, à travers la perception qu'en ont les différents acteurs concernés au plus près par son action, regroupés selon les catégories décrites dans les chapitres précédents :

- Les représentants des sept groupes du Conseil municipal ;
- Les organisations partenaires, externes et internes à l'administration communale ;
- Les collaborateurs du niveau stratégique (adjoints de direction et responsables du Service social et du Département de la cohésion sociale et de la solidarité) ;
- Les collaborateurs du niveau opérationnel (responsables d'équipes des UAC et des Espaces de quartier, équipes de terrain – conseiller en action communautaire, collaborateur en accueil et information, travailleur social en Espace de quartier) ;
- Les bénéficiaires collectifs du secteur communautaire (associations, collectifs d'habitants, etc.).

La perception des acteurs est analysée à travers différentes sources. L'analyse se base à la fois sur des propos recueillis par le biais des entretiens semi-directifs, de deux enquêtes réalisées auprès des collaborateurs des UAC/EdQ et des associations bénéficiaires, traités séparément, ainsi que sur des entretiens de groupes effectués au sein des quatre UAC/EdQ. Le chapitre est organisé en suivant la liste des acteurs présentée ci-dessus, de manière à faciliter sa lecture et à permettre la retranscription exacte des propos énoncés lorsque cela s'avère pertinent. Pour chacun des types d'acteurs, l'adéquation entre la perception des problèmes à résoudre et celle du rôle effectif du secteur communautaire est mise en premier lieu en exergue. Ces éléments constituent l'un des indicateurs de la pertinence de son action. En deuxième lieu, la perception des acteurs s'agissant de la plus-value du secteur communautaire est également mise en évidence. La plus-value de l'action perçue par ses partenaires sert aussi d'indicateur pour juger de sa pertinence.

### 4.1. La perception des acteurs politiques

A la question des principaux problèmes socio-sanitaires existant actuellement en Ville de Genève, les représentants de groupe de la précédente législature rencontrés lors d'entretiens semi-directifs ont cité le plus fréquemment celui du manque de cohésion sociale dû à la multiculturalité et à la segmentation sociale. Vient ensuite celui de la précarité, qui tendrait selon eux non seulement à se généraliser mais aussi à frapper plus durement. Le troisième problème le plus souvent évoqué est celui du chômage, couplé à celui des prestations qui diminuent en raison de l'endettement des collectivités publiques.

Pour la majorité des acteurs politiques, le rôle du secteur communautaire dans ce contexte est impossible à identifier, dans la mesure où ils n'ont aucune vision globale de son action<sup>21</sup>. Seuls un ou deux projets concrets ayant été menés dans leur quartier de résidence en partenariat avec les associations ont été évoqués. Pour eux, l'intérêt principal du secteur communautaire

---

<sup>21</sup> « Il est difficile de dire exactement ce qu'ils font parce que [leur action] part d'une petite esquisse, puis c'est allé ici, puis là, etc. »

réside en la possibilité de connaître, grâce à son ancrage et à sa connaissance du terrain, les problèmes et demandes socio-sanitaires remontant des quartiers<sup>22</sup>.

L'origine de ce flou vient, selon les Conseillers municipaux rencontrés, du fait que la distinction entre action individuelle et collective, opérée à l'époque par la LCASS, était artificielle : « la distinction entre action communautaire et individuelle c'est du charabia administratif », « on ne sait pas quelles étaient les charges, les problèmes qui ont légitimé leur création ». D'autres problèmes ont également découlé selon eux de la réforme qui a suivi cette nouvelle répartition, comme le fait que les anciens assistants sociaux, ayant été contraints d'opter pour une nouvelle approche, ne détenaient pas les compétences nécessaires pour assurer un nouveau rôle malgré les formations données<sup>23</sup>. Beaucoup relèvent par ailleurs l'absence de stratégie politique dans l'action communautaire<sup>24</sup>.

En raison de leur « manque d'information sur l'activité exacte des UAC », près de la moitié des Conseillers municipaux rencontrés ne voient aucune plus-value à l'action accomplie par le secteur communautaire<sup>25</sup>. Ce constat est d'autant plus vrai selon eux que le tissu associatif où est sise l'entité du secteur communautaire est dense<sup>26</sup>. Dès lors, certains se demandent s'il ne faudrait pas réduire le rôle des UAC à celui de contrôler uniquement les prestations délivrées par les associations et des bénévoles auxquelles la Ville aurait préalablement octroyé une subvention<sup>27</sup>.

## 4.2. La perception des partenaires du secteur communautaire

Les partenaires du secteur communautaire, qu'ils soient rattachés à l'administration communale ou cantonale, ciblent davantage la population prioritairement touchée par les problèmes socio-sanitaires actuels : intégration des *étrangers* (mixité sociale), décrochage des *jeunes* (rupture scolaire, manque d'éducation) et isolement des *personnes âgées* (marginalisation).

Pour les représentants rencontrés, lors d'entretiens semi-directifs, l'action communautaire tire principalement sa légitimité de sa complémentarité avec les actions menées par le canton et de sa situation de proximité. De par son ancrage territorial, celle-ci met les collaborateurs du secteur communautaire en première ligne pour identifier et prévenir les problématiques en amont, ce qui est impossible pour la majorité des grandes institutions partenaires. Ils

---

<sup>22</sup> « Il est bon qu'ils puissent avoir une vue d'ensemble pour faire un diagnostic général du quartier. »

<sup>23</sup> « L'octroi d'un rôle communautaire au Service social de la Ville de Genève était artificiel car cela consistait à séparer deux aspects qui peuvent être et qui étaient très utiles à ce moment-là. Les assistants sociaux n'avaient pas l'expérience, les outils, les compétences nécessaires. »

<sup>24</sup> « Mme la Magistrate a de bonnes intentions, mais il n'y a pas vraiment de stratégies, de coordination. »

<sup>25</sup> « Les UAC n'apportent aucune plus-value, elles se cherchent du boulot. » ; « Leurs missions correspondent à une couche supplémentaire dans le mille-feuille. »

<sup>26</sup> « Elles se substituent au bénévolat qu'elles vont finir par tuer. » ; « Aux Grottes il n'y a pas de véritable plus-value car le réseau associatif est déjà dense. »

<sup>27</sup> « Je préfère que les associations et les bénévoles soient payés. Il faut aller à l'écoute des associations et les payer directement. Je doute que les UAC aient trouvé leurs espaces d'action. [...] Il faut donc se limiter à un rôle de superviseurs en limitant les postes et en payant les bénévoles et les associations. »

représentent de cette manière des relais intéressants<sup>28</sup> et leur rôle préventif est apprécié<sup>29</sup>. Ainsi, bien que celle-ci soit parfois difficile à mettre en œuvre dans la pratique, la distinction opérée à l'époque par la LCASS est, à leurs yeux, tout à fait pertinente<sup>30</sup>.

Le manque de visibilité de l'action communautaire est cependant à nouveau mis en évidence. La quasi-totalité des personnes rencontrées avouent ne pas détenir d'informations sur ses missions, son activité exacte et même la localisation des UAC<sup>31</sup>. Certains confondent les Maisons de quartier et les Espaces de quartier. En guise d'exemple, les partenaires, dans leur grande majorité, n'ont pas connaissance des diagnostics de quartier effectués. Les raisons avancées pour expliquer cette ignorance sont les suivantes : les missions ne sont pas précisément définies, les actions effectuées ne sont pas suffisamment mises en avant, la communication est défailante, la ligne politique est peu claire, il n'existe pas d'outil de coordination, et, surtout, on déplore l'absence de stratégie et de pilotage vertical et horizontal<sup>32</sup>. Le rôle du secteur communautaire n'est donc pas clairement identifié. Cela est d'autant plus le cas pour les partenaires rattachés à l'administration cantonale. Le manque de compréhension des modalités d'action du secteur communautaire constitue par ailleurs un obstacle au développement de nouvelles synergies<sup>33</sup>, dans la mesure où un tiers des collaborateurs des institutions partenaires rencontrés ont dit ne pas comprendre pourquoi les collaborateurs du secteur communautaire se « déchargeaient sur leur secteur » en se retirant de projets communs à un moment donné. Selon les propos recueillis, l'action du secteur communautaire souffre enfin d'une grande lourdeur bureaucratique.

### **4.3. La perception des acteurs du niveau stratégique de l'action communautaire**

Selon les entretiens semi-directifs effectués, les problèmes à résoudre perçus par les collaborateurs du niveau stratégique de l'action correspondent aux trois problématiques prioritaires de la Ville, à savoir l'intégration sociale au sens large, la précarité sociale et financière, et l'isolement.

Pour résoudre ces problèmes, le mode communautaire d'action sociale pratiqué par la Ville permet de développer une gamme de prestations complémentaire à celle du canton, en

---

<sup>28</sup> « Les UAC sont un relais de terrain précieux, elles accompagnent et stimulent le réseau associatif local. » « Leur présence permet une meilleure compréhension des dynamiques sociales et résoudre des problématiques ponctuelles. »

<sup>29</sup> « C'est là que le rôle d'acteurs comme les UAC prend du sens : prévenir et créer du lien, au lieu de se limiter à réparer après coup. »

<sup>30</sup> « Oui, [la distinction opérée entre intervention individuelle et communautaire] c'est pertinent. On ne peut pas mettre en musique un quartier avec des actions individuelles. Même si elle est mal comprise par les politiques, cette distinction fait sens car il y a besoin d'une action à l'échelle du quartier. » ; « L'assistance individuelle de base doit être cantonale afin d'éviter d'avoir trop d'inégalité entre les communes. Ces dernières ont par contre un point de vue privilégié sur leur territoire et les problématiques existantes. »

<sup>31</sup> « Les UAC sont très peu visibles, on ne sait pas où sont les bureaux, ils ne sont pas une référence pour un habitant en quête d'aide et information sociale. »

<sup>32</sup> « Il faut faire attention car une prestation pas visible peut devenir une prestation inutile. » ; « Il n'y a pas de coordination au niveau stratégique. »

<sup>33</sup> « On a travaillé sous forme de projets parce que sans savoir leurs missions on ne peut pas faire de partenariats avec eux. »

s'inscrivant en subsidiarité de l'action individuelle et en étant au plus près des habitants<sup>34</sup>. Ainsi, selon les propos recueillis, le rôle du secteur communautaire consiste à faciliter une collaboration la plus fréquente possible entre les différents partenaires, qu'ils soient associatifs, privés ou publics. Leur rôle est « méta » en cela qu'il consiste à « mettre en lien tous ces gens » pour mettre en place des projets communautaires, sans les porter véritablement ou les faire directement, dans l'esprit de leur cadre de référence. Son rôle est donc de s'appuyer sur les associations et les autres acteurs du réseau socio-sanitaire pour résoudre les problèmes. A ce titre, certains collaborateurs de terrain dépassent, selon les acteurs stratégiques rencontrés, leur rôle de facilitateur en mettant eux-mêmes en œuvre des projets.

L'autre rôle du secteur communautaire mis en avant est celui de relais entre les services publics et les bénéficiaires de l'action : l'administration étant une structure complexe à saisir, le secteur communautaire est là pour en faciliter l'accès et mettre à disposition des ressources, des infrastructures et des lieux et en distillant de l'information socio-sanitaire préventive. Les UAC permettent également de faire remonter aux instances publiques les problèmes des quartiers grâce à la « connaissance du territoire » de ses collaborateurs et à leur faculté « à aller voir les personnes que l'on n'entend pas ».

Pour les acteurs stratégiques du secteur communautaire rencontrés, la nature même de l'action communautaire a pour corollaire la difficulté de développer un système de suivi. Il est en effet difficile, selon eux, de juger l'atteinte d'objectifs qui ne sont pas véritablement quantifiables. De plus, selon les entretiens effectués, on ne vise pas à délivrer des prestations. L'approche de travail qui prévaut correspond plutôt à une méthodologie d'action.

#### **4.4. La perception des collaborateurs du niveau opérationnel**

Pour les responsables d'équipes de terrain, les problèmes perçus ont trait principalement à l'isolement, qui ne concerne selon eux pas uniquement les personnes âgées, puis au manque de cohésion sociale. Face à ces problèmes, la majorité d'entre eux considère qu'une distinction entre intervention individuelle et communautaire est « dommageable », car face à une problématique donnée, elle pousse à réfléchir en termes de méthodologie et non pas en termes de solution commune<sup>35</sup>. Pour la plupart d'entre eux, la pertinence de l'intervention communautaire réside en la proximité des collaborateurs et en la réactivité qu'elle sous-tend face à l'évaluation rapide du contexte. L'action communautaire permet selon eux non seulement de « traduire dans les quartiers, dans les territoires, de grands objectifs » mais également d'agir comme un « radar dans le quartier en faisant remonter les informations ». Certains mettent également en évidence son rôle de rempart à l'individualisation<sup>36</sup>, en créant

---

<sup>34</sup> « La taille d'une administration cantonale n'est pas propice à une action de proximité, contrairement à la commune. » ; « Permettre l'organisation de la vie collective est un complément nécessaire à l'aide individuelle. »

<sup>35</sup> « C'est une genevoiserie ces différences et le fait que tout le monde soit dans un coin. De toute manière, la différenciation opérée à l'époque à travers la LCASS était difficile voire impossible à respecter à un niveau opérationnel. »

<sup>36</sup> « Dans une société individualiste, l'action collective prend tout son sens, a fortiori dans la prévention. L'action communautaire aide énormément à prendre conscience de l'apport de la collectivité pour l'individu, qui est plus fort ensemble que tout seul, et le travail collectif permet également d'assurer qu'il y ait une bonne collaboration entre les partenaires du quartier et qu'on puisse rapidement solliciter les bons acteurs en cas de problème spécifique. »

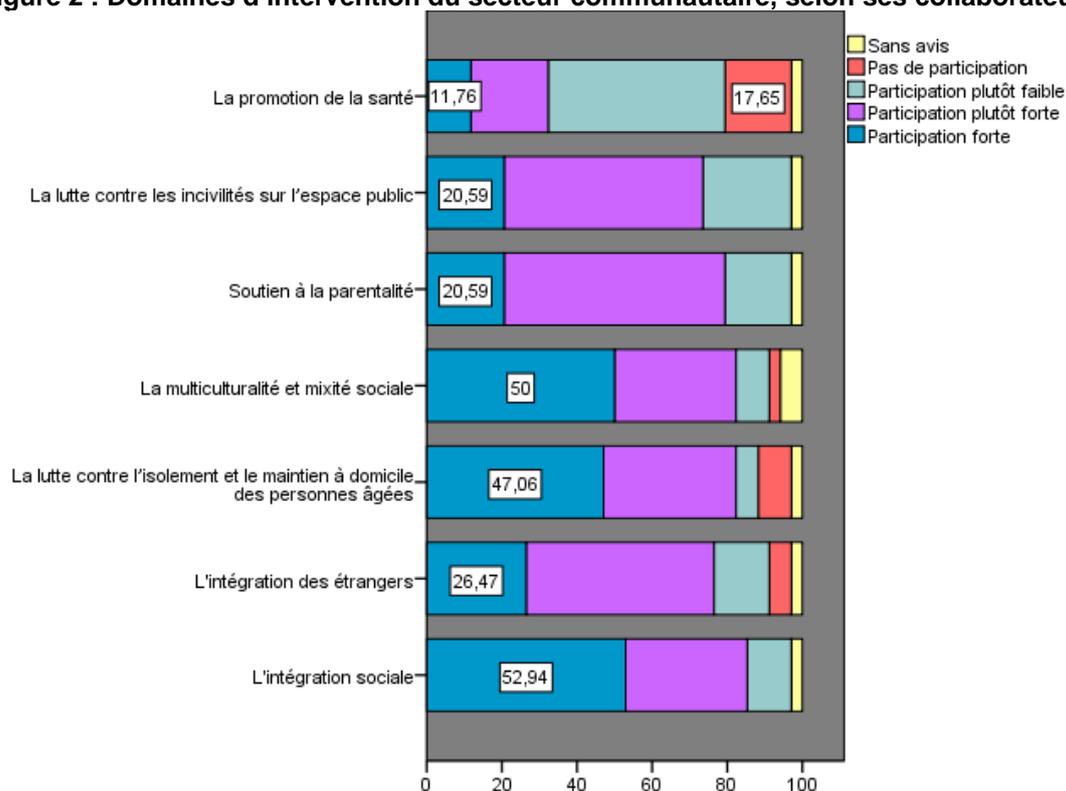
du « bien vivre ensemble ». Cela est possible notamment en « capabilisant » les associations et individus qui se sentent concernés et qui s'impliquent, puis en se retirant. Ils ont le sentiment à ce propos que les habitants des quartiers qui s'investissent ont actuellement « moins de temps, de force, de ressources et d'envie pour s'engager dans de tels processus ».

Il est ainsi tout à fait éloquent de voir à quel point le rôle de « porte d'entrée » des UAC, à destination des individus ou des formes d'organisation collectives désirant participer à la coproduction des prestations, est mis en avant par les responsables des équipes de terrain des UAC et des Espaces de quartier, et dans quelle mesure ces derniers l'illustrent par des exemples très diversifiés de projets et d'actions concrètement mis sur pied<sup>37</sup>. Ainsi, selon les propos recueillis, « les actions se sont progressivement orientées vers des problématiques plus concrètes » et « tout le monde est *a priori* bénéficiaire ». Bien entendu, la richesse des projets mis en œuvre dépend dans une large mesure des quartiers et des collaborateurs concernés. S'agissant plus spécifiquement des Espaces de quartier, les responsables d'équipes relèvent l'absence de base légale et de cadre de référence, ce qui ne garantit pas une certaine systématisation des pratiques entre les deux établissements.

Dans l'enquête adressée aux collaborateurs, les domaines considérés par la Direction du Service social comme étant des domaines d'intervention prioritaires pour le secteur communautaire ont été proposés aux répondants, en leur demandant dans quelle mesure, selon eux, leur participation dans ces domaines était forte (fig. 2). Les réponses reçues ne varient pas significativement selon l'UAC à laquelle le collaborateur appartient, son ancienneté dans l'organisation ou son poste. « L'intégration sociale », « la lutte contre l'isolement et le maintien à domicile des personnes âgées » ainsi que « la multiculturalité et la mixité sociale » sont les trois domaines au sein desquels les collaborateurs du secteur communautaire ont le plus l'impression de contribuer. Il est intéressant de constater que 18% des collaborateurs n'estiment pas contribuer particulièrement à l'axe promotion de la santé (« pas de participation »), alors que dans les faits, ils agissent sur les déterminants de la santé.

---

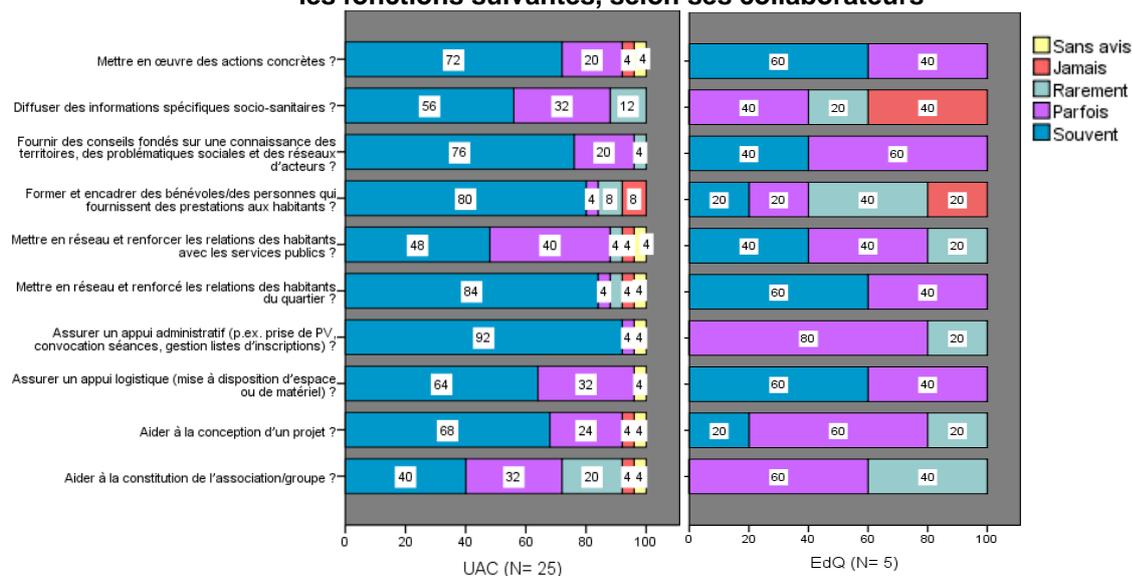
<sup>37</sup> Par exemple (liste non exhaustive) : kit d'aide à la parentalité, accueil de nouveaux habitants, animations d'été, investissement de l'espace public, pique-niques surprises organisés pour les enfants qui ne peuvent pas sortir de certains quartiers, paroles de quartier, contrats de quartier, journée des retraités, autour d'une table, participation aux séances des associations (prise de PV, convocation des gens, visites), école des mamans, plateforme de dialogue, réseau d'échanges, troc social, actions de revalorisation de parcs, potagers urbains, mise à disposition d'espaces municipaux par le biais des Espaces de quartier, etc.

**Figure 2 : Domaines d'intervention du secteur communautaire, selon ses collaborateurs**

Légende : Perception des domaines d'intervention du secteur communautaire (en %) selon les collaborateurs des UAC/EdQ (N=34)

Le document de référence de l'action communautaire du Service social de la Ville de Genève identifie un certain nombre de fonctions que celui-ci doit remplir pour mener ses missions à bien. Il a été demandé aux collaborateurs des UAC à quelle fréquence ceux-ci estiment les remplir (fig. 3) et quelle plus-value ces fonctions apportent selon eux aux associations. Globalement, les fonctions effectuées le plus souvent par le secteur communautaire (à plus de 80%) sont l'appui administratif, la mise en réseau des habitants d'un quartier et la formation et l'encadrement de bénévoles. Les réponses à toutes ces questions ne varient pas significativement selon l'UAC à laquelle appartient le répondant, mais on remarque tout de même que les répondants travaillant dans les EdQ (N=5) ont des réponses significativement différentes de ceux travaillant dans les UAC. Cette différence s'explique par le fait que ces deux types d'entités remplissent des missions différentes. Là où les UAC vont principalement s'investir dans la stimulation de la vie associative d'un quartier, les collaborateurs des EdQ (tout en encourageant et en accompagnant les initiatives des habitants) vont passer davantage de temps « à ouvrir des portes, distribuer des clefs, vérifier que tout soit propre et en ordre » (Ossipow et Bozzini 2013 : 13). Ainsi, les EdQ estiment avoir moins tendance à réaliser des formations ou de l'encadrement de bénévoles ou à diffuser des informations spécifiques socio-sanitaires. Inversement, les UAC considèrent faire plus « souvent » que les EdQ de l'aide à la conception d'un projet et de l'appui administratif.

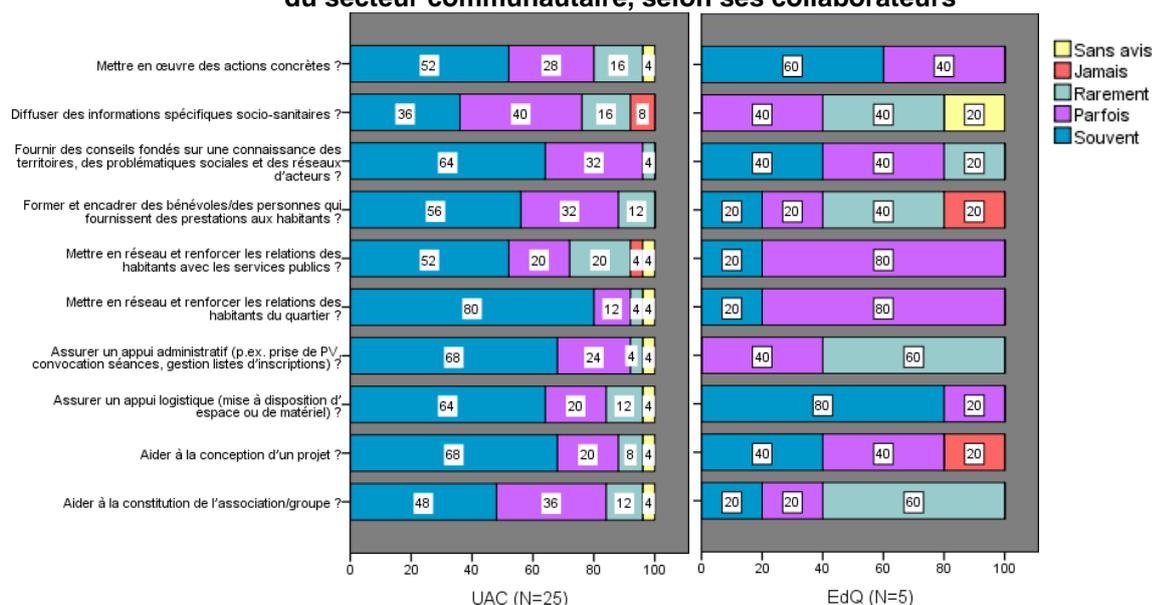
**Figure 3 : Fréquence à laquelle le secteur communautaire remplit les fonctions suivantes, selon ses collaborateurs**



*Légende : Perception de la fréquence à laquelle les fonctions du secteur communautaire sont remplies (en %) selon les collaborateurs des UAC/EdQ (N=30)*

Selon l'ensemble des collaborateurs (fig. 4), les tâches qui apportent le plus de plus-value aux bénéficiaires parmi l'ensemble de leurs fonctions sont l'appui administratif, la mise en réseau et le renforcement des relations entre les habitants d'un quartier, ainsi que l'aide à la conception de projets. Les deux premières tâches sont également celles qu'ils ont l'impression de remplir le plus souvent. On remarque néanmoins que les collaborateurs travaillant dans les EdQ (N=5) s'écartent encore une fois de cette tendance. Tandis que 80% des collaborateurs des UAC considèrent la plus-value de la mise en réseau des habitants comme « forte », ils ne sont que 20% à le penser au sein des EdQ. Concernant l'appui administratif, une majorité des collaborateurs des EdQ perçoit sa plus-value comme « plutôt faible » et pense plutôt offrir une plus-value par la mise en œuvre d'actions concrètes et le soutien logistique. Cette perception est cohérente avec leur mission consistant davantage à mettre des salles à disposition et à permettre la réalisation d'activités au sein de leur établissement.

**Figure 4 : Plus-value conférée aux fonctions du secteur communautaire, selon ses collaborateurs**



Légende : Perception de la plus-value des fonctions remplies par le secteur communautaire (en %) selon les collaborateurs des UAC/EdQ (N=30)

#### 4.5. La perception des bénéficiaires du secteur communautaire

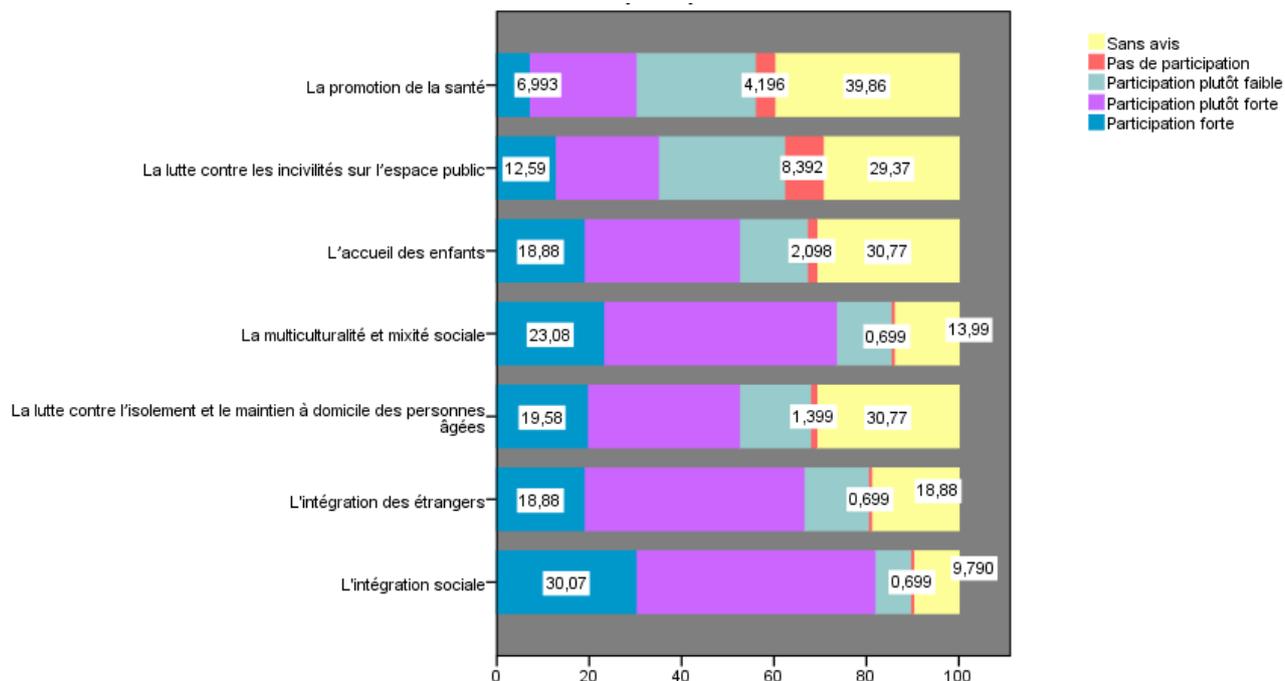
La perception des bénéficiaires du secteur a été étudiée selon quatre axes à travers une enquête réalisée auprès de tous les bénéficiaires collectifs (associations, collectifs d'habitants, etc.) effectifs recensés par les UAC (358 organisations) dont 134 ont répondu à l'enquête. Le premier axe étudie les domaines dans lesquels le secteur communautaire intervient le plus selon eux. Le deuxième, le degré d'atteinte des objectifs que les UAC/EdQ se sont fixés. Le troisième axe interroge les fonctions que les UAC/EdQ ont le plus remplies à leur profit et, enfin, le quatrième se penche sur la perception de la plus-value générale de l'action ainsi que celle relative aux contrats de quartier, aux Points info-services et aux diagnostics de quartier. Les répondants (N=134) étaient invités à signaler s'ils étaient en relation avec une UAC ou un EdQ, et si oui le(s)quel(s) : 11,6% des répondants estiment ne pas collaborer avec l'une ou l'autre de ces entités. La majorité de ces bénéficiaires collectifs intervient au niveau du quartier ou du canton (respectivement 49% et 39% des répondants). Une minorité d'entre eux est active au niveau de toute la ville (et pas seulement d'un quartier) ou au niveau fédéral<sup>38</sup>. Les bénéficiaires collectifs sont principalement des associations, des groupes d'habitants ou des coopératives (61%) et des administrations (26%) et une minorité d'entre eux sont des associations subventionnées à plus de 70% de leur budget (13% des partenaires collectifs). Enfin, il s'agit la plupart du temps de grandes organisations avec plus de 50 membres et qui sont actives depuis plus de 20 ans.

Concernant les domaines d'intervention, l'intégration sociale et la multiculturalité sont les deux domaines dans lesquels les bénéficiaires collectifs considèrent que le secteur communautaire intervient le plus fortement (fig. 5) et qui sont aussi les domaines qu'ils considèrent comme

<sup>38</sup> Respectivement 9% et 3%.

prioritaires. La lutte contre les incivilités est le domaine dans lequel la participation du secteur communautaire est perçue comme la plus faible<sup>39</sup>.

**Figure 5 : Domaines d'intervention du secteur communautaire, selon ses bénéficiaires collectifs**

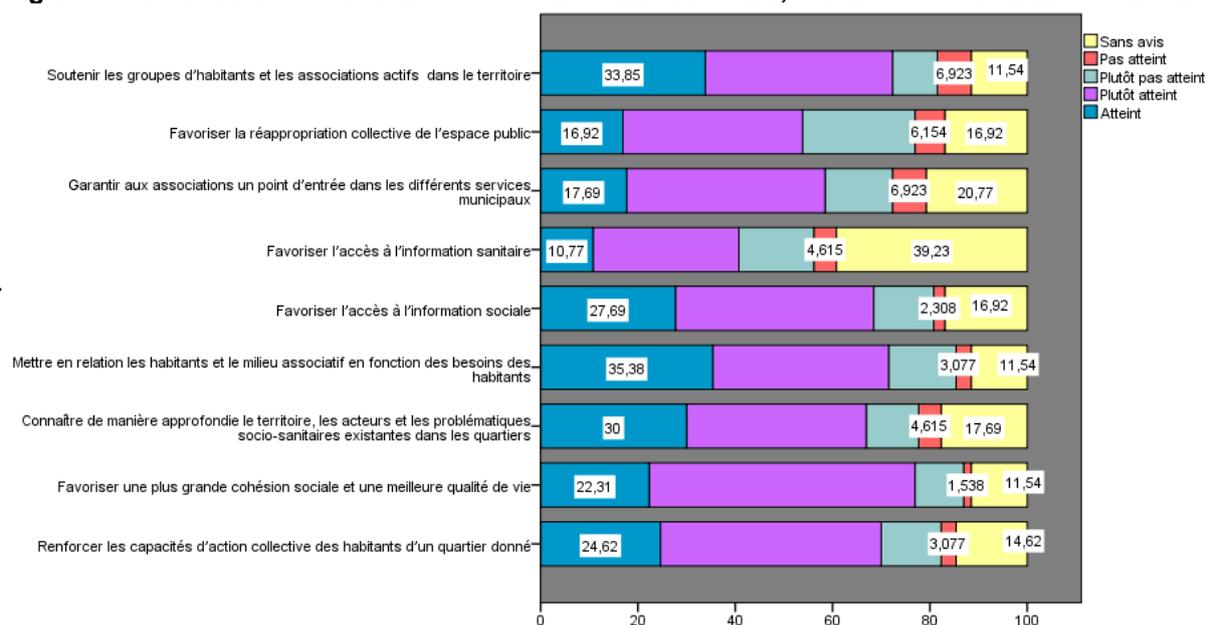


*Légende : Perception de la participation du secteur communautaire dans la résolution de problèmes socio-sanitaires existant en Ville de Genève (en %) selon les bénéficiaires collectifs (N= 143)*

Quand on interroge les bénéficiaires collectifs sur l'adéquation des missions que le secteur communautaire s'est fixés par rapport aux problèmes socio-sanitaires existant en Ville de Genève, on s'aperçoit qu'une très grande majorité des répondants (86%) trouve que les missions sont « complètement adéquates » ou « plutôt adéquates ». Cela montre qu'une grande majorité des bénéficiaires collectifs trouve les domaines d'intervention du secteur communautaire pertinents.

Les actions qui sont perçues comme réalisées par plus de 30% des répondants sont les suivantes (fig. 6) : « Mettre en relation les habitants et le milieu associatif en fonction des besoins des habitants », « Soutenir les groupes d'habitants et les associations actifs dans le territoire » et « Connaître de manière approfondie le territoire, les acteurs et les problématiques socio-sanitaires existantes dans les quartiers ». Néanmoins, les répondants les plus critiques parmi ces bénéficiaires (entre 6% et 7% d'entre eux, soit une dizaine de répondants) jugent que « Soutenir les groupes d'habitants et les associations actifs dans le territoire », « Garantir aux associations un point d'entrée dans les différents services municipaux » et « Favoriser la réappropriation collective de l'espace public » ne sont pas des actions réalisées par le secteur communautaire.

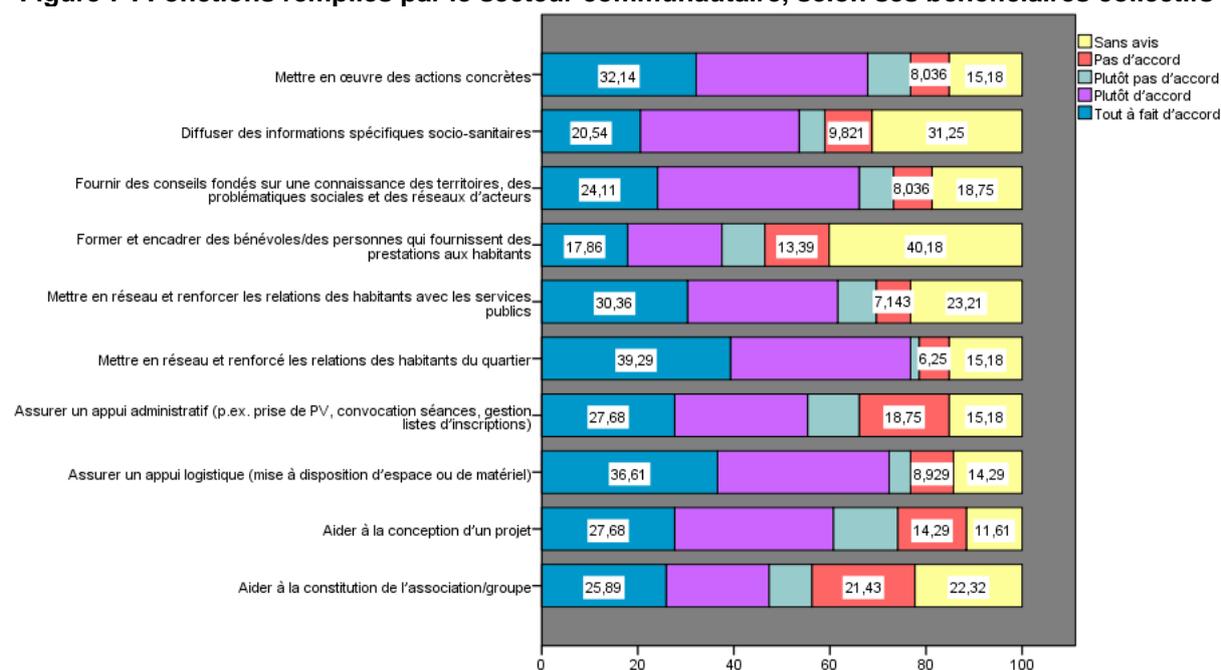
<sup>39</sup> Un peu plus de 8% des répondants ne perçoivent « pas de participation ».

**Figure 6 : Réalisation des actions du secteur communautaire, selon ses bénéficiaires collectifs**

Légende : Perception de l'atteinte des objectifs fixés au secteur communautaire (en %) selon les bénéficiaires collectifs (N=143)

Ceux qui représentent des associations actives depuis moins de 10 ans sont significativement les plus insatisfaits en ce qui concerne le soutien fourni par le secteur communautaire aux groupes d'habitants. On remarque aussi que les associations sont significativement moins satisfaites que les administrations publiques du renforcement apporté aux capacités d'action collective des habitants d'un quartier donné. Les acteurs publics (administration et institutions parapubliques) sont par ailleurs plus convaincus que les autres types d'acteur de la capacité du secteur communautaire à garantir aux associations un point d'entrée dans les différents services municipaux.

Quand on s'intéresse aux fonctions que les UAC/EdQ remplissent, on voit de manière générale (fig. 7) que plus de 30% des répondants sont tout à fait d'accord de considérer que les principales fonctions remplies par le secteur communautaire consistent à assurer un appui logistique, mettre en œuvre des actions concrètes et mettre en réseau et renforcer les relations des habitants (à la fois entre eux et avec les services publics). Bien qu'un quart des répondants soit tout à fait d'accord de dire que les UAC/EdQ aident à la constitution d'associations ou qu'ils assurent un appui administratif, ils sont tout autant (près de 20%) à dire le contraire. De ce résultat, il est possible de déduire que ces tâches correspondent à des besoins qui peuvent grandement varier d'une organisation à l'autre et qu'elles sont réalisées de façon différenciées selon les bénéficiaires collectifs et les associations. Ainsi, une organisation déjà créée n'aura pas besoin d'aide pour sa constitution tandis qu'une autre disposant d'un secrétariat n'aura quant à elle pas besoin d'appui administratif. Dans les deux cas, elles percevront sûrement dans une moindre mesure que le secteur communautaire remplit ces fonctions.

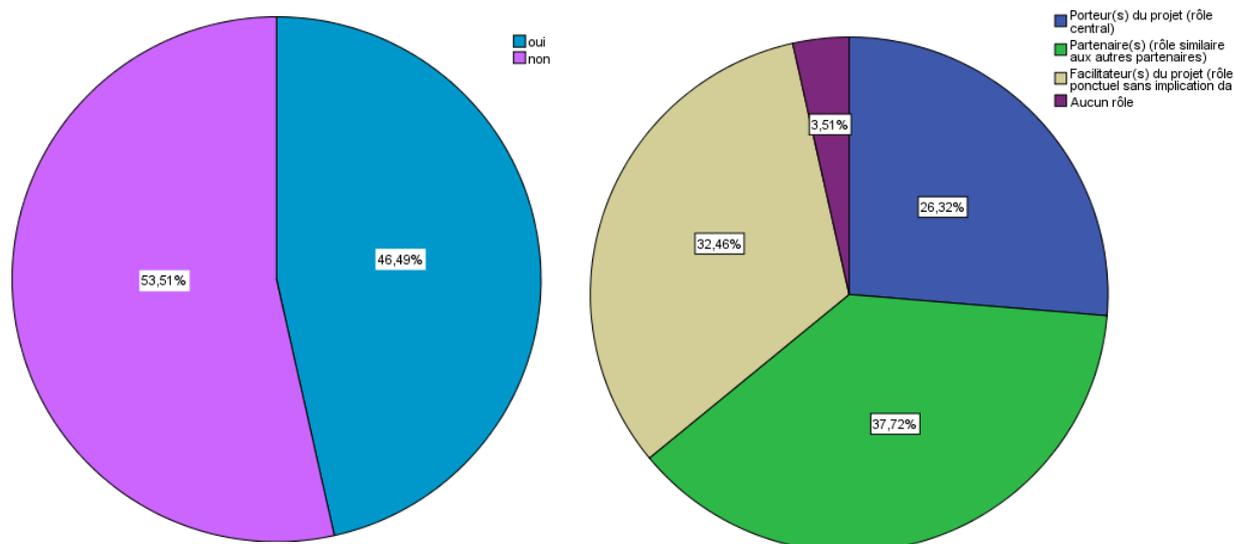
**Figure 7 : Fonctions remplies par le secteur communautaire, selon ses bénéficiaires collectifs**

*Légende: Perception des fonctions remplies par secteur communautaire lorsqu'il s'implique dans des projets (en %) selon les bénéficiaires collectifs (N=143)*

Pour les projets sur lesquels les bénéficiaires collectifs ont collaboré avec le secteur communautaire, il leur a été demandé de définir, de manière générale, le rôle endossé par les UAC/EdQ (fig. 8). Dans la majorité des cas, les bénéficiaires collectifs ne perçoivent pas le secteur communautaire comme étant porteur de projets. Cette impression confirme le rôle d'accompagnant que les UAC/EdQ estiment devoir endosser dans la mesure où ils considèrent que les initiatives doivent primordialement venir du quartier. Il est également intéressant de constater que même si le secteur communautaire est perçu (à 46%) comme initiateur, il n'est perçu comme porteur du projet que dans 26% des cas. Cela indique que les UAC/EdQ peuvent lancer des projets puis laisser ensuite les rênes aux bénéficiaires collectifs pour occuper une place de partenaire. Quand on compare ces chiffres avec le suivi des projets effectués par le secteur communautaire, il ressort que les UAC tendent à se percevoir comme davantage porteuses du projet (39%) que ce que ressentent les bénéficiaires collectifs. Il est important de souligner que ce rôle de porteur est considéré par les collaborateurs comme étant souvent temporaire, le temps de donner une impulsion qui puisse ensuite être reprise par les bénéficiaires collectifs. Certains quartiers comme le Vieux Saint-Jean, où il existe un tissu associatif très dense, nécessiteront par exemple moins de portage de projet qu'un quartier en transformation pour lequel il faudra organiser la rencontre entre anciens et nouveaux habitants.

**Figure 8: Implication du secteur communautaire dans les projets, selon ses bénéficiaires collectifs**

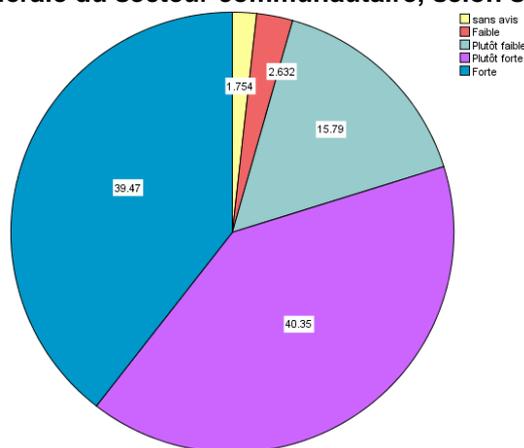
*Est-ce que l'UAC/EdQ était à l'origine du projet ?      Quel rôle jouait-il ?*



*Légende : Perception du rôle du secteur communautaire lorsqu'il s'implique dans des projets (en %) selon les bénéficiaires collectifs (N=143)*

Enfin, quand on demande aux bénéficiaires collectifs du secteur communautaire comment ils perçoivent la plus-value des UAC/EdQ (fig. 9), de manière générale, 39.5% d'entre eux la considère comme « forte » et 40.5% la considère comme « plutôt forte ». Ces valeurs ne varient pas significativement en fonction de la taille, de l'ancienneté ou du type d'organisation.

**Figure 9 : Plus-value générale du secteur communautaire, selon ses bénéficiaires collectifs**



*Légende: Perception de la plus-value du secteur communautaire (en %) selon les bénéficiaires collectifs (N= 143)*

Etant donné que les Points info-services feront l'objet d'une évaluation à la fin de l'année 2015, la présente évaluation se borne à considérer la perception que les bénéficiaires collectifs se font de cette prestation du secteur communautaire. Ainsi, seuls 12% des répondants s'estiment complètement satisfaits de la visibilité donnée à leur organisation dans le cadre des Points info-services. Ils ne sont que 6% (N=8) à être tout à fait d'accord de dire que ceux-ci apportent une plus-value à leur organisation. De plus, 35% de ces bénéficiaires collectifs disent utiliser les Points info-services pour faire connaître leurs activités. Même si certains

collaborateurs estiment que la création des Points info-services (du moins pour ceux qui sont installés dans des UAC) a provoqué un afflux de personnes venant se renseigner, d'autres s'accordent à dire « qu'ils servent souvent de voie de garage pour des cas individuels que des partenaires envoient quand ils n'ont pas de solutions à leur proposer ».

Les contrats de quartier sont quant à eux jugés satisfaisants par plus de 45% des bénéficiaires collectifs qui ont eu l'occasion d'y participer. Ils sont un peu plus de 70% à considérer leur implication dans le projet comme « satisfaisante » (45.5%) ou « plutôt satisfaisante » (22.7%). Enfin, parmi les 20% de répondants qui connaissent les diagnostics de quartiers (N=15), ils sont une majorité (57%) à penser que ceux-ci apportent une plus-value à leur organisation.

De manière générale, on remarque un nombre élevé de répondants sans opinion, par exemple, en ce qui concerne les objectifs du secteur communautaire, 17.9% des répondants sont « sans avis », et 20.7% ne se prononcent pas sur les fonctions qu'il remplit. Il est donc possible de dire qu'un cinquième des bénéficiaires collectifs des UAC n'ont qu'une vision partielle de leurs activités. Ce taux important de « sans avis » soulève une fois de plus le problème de la visibilité des prestations des UAC/EdQ. Les collaborateurs n'en sont par ailleurs pas surpris car ils estiment, pour la plupart, avoir intégré le fait de mettre en avant les associations plutôt que leur propre travail. Certains estiment par exemple que c'est parce qu'ils font bien leur travail que celui-ci n'est pas visible, tandis que d'autres estiment que cela ne fait que quelques années que la direction du service les invite à davantage communiquer<sup>40</sup>.

---

<sup>40</sup> Paradoxalement, depuis quelques années, le Conseil Administratif de la Ville de Genève contraint toutes ces entités à ne plus communiquer que sous l'appellation « Ville de Genève » et à ne plus utiliser l'appellation d'une unité administrative. Si cela relève d'un souci d'harmonisation de l'image des prestations de la Ville, cela rend d'autant moins visible la contribution spécifique des UAC dans des domaines où elles agissent déjà passablement en coulisses.

**Synthèse du chapitre 4**

- Trois domaines d'interventions sont prioritaires pour l'ensemble des acteurs interrogés : l'intégration sociale, la précarité et l'isolement des personnes âgées. Le secteur communautaire intervient dans ces trois domaines.
- Chacun s'accorde à reconnaître un manque de visibilité des actions du secteur communautaire.
- Une grande partie des partenaires du secteur communautaire a une vision partielle de ses activités.
- Les acteurs stratégiques et politiques demandent que plus d'information remonte du terrain, notamment à travers des diagnostics.
- Les modalités d'intervention du secteur communautaire sont incomprises par la grande majorité des acteurs interrogés.
- L'appui administratif, la mise en réseau et le renforcement des relations entre les habitants d'un quartier ainsi que la formation et l'encadrement de bénévoles sont les fonctions que les collaborateurs des UAC disent effectuer le plus souvent. De façon générale, l'appui à la constitution d'association est celle qu'ils offrent le moins souvent, le réseau associatif en Ville de Genève étant globalement dense.
- Les collaborateurs des EdQ disent être le plus actifs dans la mise en œuvre d'actions concrètes, liées à la mise à disposition d'espaces et le soutien logistique.
- Globalement, 39.5% des bénéficiaires collectifs considèrent la plus-value du secteur communautaire comme « forte » et 40.5% la considèrent comme « plutôt forte ».
- Mettre en réseau et renforcer les relations des habitants (au sein du quartier et avec le service public), assurer un appui logistique et mettre en œuvre des actions concrètes sont les fonctions qu'apprécient le plus les partenaires. En revanche, soutenir les groupes d'habitants et les associations actifs dans le territoire, garantir aux associations un point d'entrée dans les différents services municipaux et favoriser la réappropriation collective de l'espace public sont les objectifs qui sont considérés comme les moins atteints.
- Les organisations existantes depuis plus de 10 ans sont les plus satisfaites de l'action du secteur communautaire.
- Environ 45% des bénéficiaires collectifs qui ont pris part à des contrats de quartier sont satisfaits de la démarche.

## 5. Pilotage et communication du secteur communautaire

L'analyse de ce chapitre s'est basée sur la logique de toute intervention publique. Il vise à répondre à la quatrième question d'évaluation : le pilotage et la communication du secteur communautaire sont-ils adaptés à ses missions et prestations ?

Afin de favoriser la mise en œuvre cohérente et ciblée des programmes d'intervention tels que ceux menés par les UAC, un certain nombre de conditions doivent être remplies si l'on se réfère à la littérature sur la définition, la mise en œuvre et le pilotage de politiques publiques et de programmes d'intervention (Knoepfel et al. 2006, Horber-Papazian 2010). Des missions et des priorités opérationnalisées en objectifs et accompagnées de cibles doivent être définies sur la base de l'analyse des besoins. Celle-ci est centrale puisqu'elle doit permettre la mise en évidence de la nécessité d'intervenir, sur la base de critères prédéfinis et de l'analyse des acteurs intervenant déjà dans le même domaine, de sorte à déterminer quelle pourrait être la plus-value de l'intervention. Si la décision d'intervention est prise, une analyse rigoureuse des acteurs concernés et des mesures d'intervention adaptées pour atteindre les objectifs poursuivis doit être menée. Cette analyse s'accompagne d'une analyse des ressources nécessaires à l'atteinte des objectifs poursuivis en termes de temps, de personnel, d'infrastructure, de communication, de coordination et d'une répartition des tâches entre les acteurs impliqués. Une coordination interne et externe est enfin mise en place tout comme un suivi de la mise en œuvre des projets pour permettre, s'il y a lieu, des ajustements ou leur évaluation si les causes des dysfonctionnements ou de la non atteinte des objectifs ne peuvent pas être déterminées à la seule lecture des données à disposition. C'est à l'aune de cette démarche, largement utilisée dans le secteur public, que le pilotage du secteur communautaire est évalué.

### 5.1. Pilotage interne

#### Définition de missions

L'analyse des documents à disposition, des entretiens et des données issues du questionnaire soumis aux collaborateurs du secteur communautaire montre que les cinq catégories<sup>41</sup> d'acteurs interrogés mettent en évidence le peu de précision de la définition des missions de l'action communautaire et l'absence de coordination avec les acteurs intervenant sur des problématiques similaires au moment de cette définition. Ces missions découlent des analyses des besoins de la société civile, effectuées par Rossiaud (2007) et reprises par Evaluanda (2008). Elles constituent depuis un cadre de référence pour les UAC. Elles trouvent leur légitimité dans le fait que, à chaque fois, le Département de la cohésion sociale et de la solidarité les a reprises telles quelles. Toutes ces missions sont reprises à titre d'exemple dans le tableau plus complet de la page 19 de ce rapport. Leur lecture met en évidence que, sans un certain degré de précision, ces missions peuvent être interprétées de façons différentes. Décliner localement une politique d'intégration, certes, mais quelle politique d'intégration ? Celle du BIE ? Celle d'une politique à définir au niveau de chaque UAC ? Et avec qui comme public cible ? Ces missions sont également de niveaux différents. « Organiser la participation des habitants » ou « mettre en réseau les acteurs de la vie des quartiers » sont des modalités

---

<sup>41</sup> Acteurs internes au secteur communautaire de niveau opérationnel et de niveau stratégique, acteurs externes au secteur communautaire appartenant à l'administration communale, acteurs externes à l'administration communale, acteurs politiques.

d'intervention au service d'autres missions comme « lutter contre l'isolement » par exemple. La seule mission précise est celle de relayer l'information sociale.

La philosophie retenue jusqu'à ce jour a été de demander aux équipes des UAC d'opérationnaliser ces missions sur le terrain avec l'appui des adjoints de direction et de les traduire en projets transversaux. Trois équipes inter-UAC ont été créées en 2009 pour accomplir cette tâche. L'équipe d'évaluation n'a eu accès qu'au rapport concernant les potagers urbains réalisés avec le Service des écoles et institutions pour l'enfance, le Service des espaces verts et l'Agenda 21.

### **Définition des priorités**

Les collaborateurs du secteur communautaire soulignent que les missions qui leur sont transmises sont trop larges et non priorisées, ce qui génère un « sentiment de dispersion » dans leur travail. Certains partenaires externes au Service social partagent cette analyse en signalant qu'ils ont l'impression que des missions ont été attribuées aux équipes du secteur communautaire sans leur fixer de priorités et de cibles à atteindre, ce qui explique que ces équipes ont ensuite de la peine à collaborer avec les partenaires externes puisque leur rôle et les limites de leur intervention ne sont pas claires. Cet état de fait s'explique par le choix de la direction du Département de laisser la plus grande autonomie aux UAC dans la définition des priorités en fonction des demandes des habitants des quartiers.

### **Analyse des problèmes et des besoins**

Les documents officiels et les entretiens montrent que le secteur communautaire n'effectue pas une véritable analyse des problèmes et des besoins en amont de son action. La principale analyse dans ce domaine a été réalisée par Rossiaud en 2007 et n'a jamais été réactualisée. Les diagnostics des équipes de terrain ne sont par ailleurs pas effectués de manière systématique et uniformisée : ni les sujets analysés, ni les calendriers de ces diagnostics ne font l'objet d'une coordination interne.

Par ailleurs, le nombre de diagnostics réalisés en 2014 est faible : deux diagnostics ont été réalisés. Il s'agit de l'analyse du secteur Sécheron / Montbrillant en préparation de Paroles de quartier, et de l'analyse de la situation de la Rue des Asters en rapport aux phénomènes d'incivilités et d'insécurité. De plus, il est ressorti de l'enquête auprès des partenaires externes que la visibilité de ces diagnostics est faible, et que leur utilité ne fait pas l'unanimité au sein des services communaux.

### **Définition des projets et coordination interne**

Les projets venant du Département ou du chef de service et mis en place en fonction d'une vision globale sur l'ensemble de la Ville, tels que les Points info-services ou le Plan canicule, représentent des exceptions. Les projets naissent souvent suite à des partenariats avec des acteurs externes aux UAC et actifs dans le domaine du social tels que l'IMAD, le BIE, l'Agenda 21 et le réseau associatif, ou suite à la demande d'habitants. Dans la majeure partie des cas, les UAC les proposent à leur adjoint de direction puis, suite à son accord, appuient leur mise en œuvre en soutenant la population locale ou les associations.

Pour renforcer l'échange et la collaboration entre les UAC, des groupes thématiques inter-unité déjà mentionnés ont été créés pour l'opérationnalisation des missions. Ces projets communs sont principalement ceux qui ont été initiés au niveau cantonal ou dans d'autres communes et repris en Ville de Genève (notamment la Semaine contre le racisme, la Journée internationale des personnes âgées ou Ethnopoly). Ils constituent 7% des projets lancés

pendant la période 2012-2014. Certains collaborateurs font référence à ce chiffre en signalant la difficulté qu'ils ont à développer des synergies avec les autres équipes dans le cadre de projets à long terme à cause du manque d'instruments pour se coordonner.

### **Répartition des tâches et cahiers des charges**

La coordination verticale passe principalement par les trois adjoints de direction. Leur rôle est de représenter le secteur communautaire auprès de la Magistrature en faisant remonter les problèmes du terrain et les propositions des équipes, de gérer le personnel, de suivre la mise en œuvre des projets et de fixer les orientations annuelles de leurs équipes ainsi que de se coordonner avec les autres adjoints de direction du Service social de la Ville de Genève. Les tâches plus opérationnelles liées à la gestion et au suivi des équipes sont déléguées aux responsables d'unité d'action communautaire (RUAC) et aux responsables des Espaces de quartier (REdQ), lesquels sont davantage en contact avec le terrain.

Un nombre important de collaborateurs du secteur communautaire et de ses partenaires relève la forte hiérarchisation du secteur et la redondance de certaines fonctions.

L'analyse de l'organigramme et des cahiers des charges met en effet en évidence une certaine redondance entre les niveaux hiérarchiques. Certaines tâches apparaissent à double entre les adjoints et les responsables d'unité d'action communautaire, la différence résidant dans le fait que les premiers sont parfois responsables de plusieurs équipes alors que les seconds le sont uniquement pour leur équipe. Sur 14 activités attribuées aux adjoints, 7 se trouvent aussi dans les cahiers des charges des RUAC. Il s'agit de la totalité des activités liées à la mission « Assumer la responsabilité des équipes » des adjoints, laquelle correspond presque complètement (formulation légèrement différente) à celle nommée « Gérer le personnel, les bénévoles et le budget de l'unité d'action communautaire ». Il s'agit notamment de tâches administratives liées à la gestion des équipes (p.ex. contrôle des heures de travail, etc.), information qui a été confirmée par les rencontres avec les équipes de terrain, où pour certaines d'entre elles, les RUAC se voient contraints d'assumer une charge de travail administratif importante. Il en va de même pour la conduite de projets : aussi bien les adjoints que les RUAC « pilotent l'élaboration de diagnostics ponctuels et réguliers en coordination avec la direction du Service social et/ou des autres services de l'administration concernés ». Par ailleurs, les deux types d'acteurs, avec des niveaux de responsabilité différents, documentent les actions et les projets menés.

### **Profil généraliste des conseillers en action communautaire**

L'action communautaire a été construite en Ville de Genève sur une approche pluridisciplinaire. Or, pour des questions historiques liées à la création des UAC, les missions définies dans les cahiers des charges des conseillers en action communautaire (CAC) sont très générales et identiques. Alors que les CAC ont des formations très différentes (assistants sociaux, animateurs, éducateurs, infirmiers, secrétaires, sociologues, anthropologues, ethnologues, politologues, etc.), il n'y a pas de distinction faite dans les tâches des collaborateurs, lesquels sont tous affectés au soutien à la vie associative, à la participation des habitants, à la réalisation des diagnostics, etc. Cela risque de renforcer le « sentiment de dispersion » dans leur travail et de non valorisation de leurs compétences. Cette stratégie ne permet par ailleurs pas de valoriser l'expérience et les compétences de chacun et de jouer des complémentarités dans les équipes.

## Suivi et évaluation des projets

Les grilles de projet sont l'outil central du pilotage de l'action des UAC, selon les responsables stratégiques du secteur communautaire. Elles précisent la durée du projet, le rôle et modalités d'intervention du secteur communautaire, sa finalité, ainsi que les indicateurs utilisés pour évaluer les résultats obtenus. Elles ont été adoptées dans le but d'une homogénéité au niveau de la méthodologie de travail. Ces grilles comprennent également l'outil « fiche de bilan », devant permettre le suivi de chaque projet et d'en évaluer les résultats. Pour les projets qui s'inscrivent dans la durée, des bilans intermédiaires doivent être réalisés. Ces évaluations sont faites sur la base d'une appréciation de l'atteinte ou non des objectifs, auto-fixés par les équipes et validés par les adjoints de direction au démarrage de chaque projet. Travailler avec ces grilles de projet devrait permettre de tirer systématiquement un bilan de chaque action sur la base d'objectifs et indicateurs pré- et auto-établis. Toutefois, la majorité des personnes interrogées s'accorde à dire qu'il est très difficile d'évaluer par exemple le renforcement de la cohésion sociale. Dès lors, les indicateurs de réussite concernent le plus souvent le nombre de participants à des manifestations ou des activités, ou le degré de satisfaction de ceux-ci et des partenaires impliqués. Parfois, l'émergence d'une nouvelle dynamique créée grâce au travail de mise en réseau des UAC fait l'objet d'une évaluation (p.ex. augmentation du nombre de rencontres entre acteurs de quartier, nouvelles associations constituées) et permet de mettre en évidence l'intensification des échanges sociaux dans un quartier.

L'utilisation des fiches de bilan est récente et a fait l'objet d'une séance de travail entre équipes au printemps 2015<sup>42</sup>. Leur utilisation n'est pas systématique : sur les 116 grilles de projet transmises par le service social, 29 (25%) sont accompagnées d'une fiche de bilan.

## 5.2. Communication

Un nombre important d'acteurs externes au Service social (élus y compris) mettent en évidence le manque de visibilité des UAC et de leurs actions, ainsi que le manque de clarté à propos du rôle, des missions et des objectifs poursuivis et atteints par l'action communautaire. Toujours d'un point de vue externe à l'administration communale, nombreux sont ceux qui ne voient pas la différence entre les Espaces de quartier et les Espaces de quartier aînés. La perplexité est aussi de mise pour beaucoup lorsque, dans des documents officiels tels que les rapports d'activités, il est tantôt question d'action communautaire et tantôt d'action sociale de proximité.

En interne, il est ressorti des entretiens que certains collaborateurs de terrain n'étaient pas au courant du contenu de la page web de leur UAC. Cela met en évidence l'existence d'un problème de communication interne, mais également externe : est-ce que le contenu de cette page web est exact si ceux qu'elle concerne ne la connaissent pas ? La difficulté à saisir la répartition des tâches entre le secteur communautaire et les associations partenaires dans les supports de communication (rapports d'activités, brochures, internet, etc.) est enfin souvent mise en évidence.

Finalement, lors de rencontres avec les collaborateurs, trois autres difficultés en termes de communication ont émergé. La première concerne l'absence d'une identité visuelle propre au secteur communautaire, conformément à la décision de la Ville qui ne souhaite plus que les unités administratives communiquent en leur nom propre. La deuxième a trait à la lourdeur du

---

<sup>42</sup> Communication par courriel du chef du SSVG du 31.03.2015.

processus de validation interne des propositions et projets de communication, dû au passage par les différents niveaux hiérarchiques. Enfin, la troisième concerne la très grande difficulté qui est celle des collaborateurs des UAC à communiquer avec leurs partenaires de l'administration communale ou cantonale. Pour y parvenir, ils doivent demander une autorisation qui transite par tous les échelons hiérarchiques du service avant d'être communiquée au destinataire final.

**Synthèse du chapitre 5**

- Les cinq catégories d'acteurs interrogés mettent en évidence le peu de précision de la définition des missions de l'action communautaire, ainsi que l'absence de coordination, au moment de la définition de celles-ci, avec les acteurs intervenant sur des problématiques similaires.
- Les missions transmises aux équipes sont très larges. La philosophie retenue jusqu'à ce jour a été de demander aux équipes des UAC d'opérationnaliser ces missions sur le terrain.
- Les collaborateurs du secteur communautaire soulignent que les missions qui leur sont transmises ne sont pas priorisées, ce qui génère un « sentiment de dispersion » dans leur travail.
- Les diagnostics des équipes de terrain ne sont pas effectués de manière systématique, ni uniformisée ou coordonnée. Deux diagnostics ont été réalisés en 2014.
- Les projets venant du Département et mis en place selon une vision globale, tels que les Points info-services ou le Plan canicule, représentent des exceptions.
- Dans 7% des cas, l'action communautaire prend place dans le cadre d'actions pilotées par des groupes de travail transversaux qui la situent dans un cadre d'action plus global et en lien avec des partenaires externes.
- Il existe dans le secteur communautaire une forte hiérarchisation, ce qui génère des doublons entre les cahiers des charges des responsables d'équipes UAC et ceux des adjoints de direction.
- Les cahiers des charges des conseillers en action communautaire ne tiennent pas compte des profils variés des collaborateurs.
- Le secteur communautaire ne procède pas à un suivi et à une évaluation systématique de ses projets et ne dispose pas des outils adéquats pour mettre en relation leurs actions avec leur finalité.
- L'action communautaire manque de visibilité du point de vue de toutes les catégories d'acteurs externes et internes. Le Conseil municipal, notamment, n'est pas informé assez régulièrement sur les activités menées.
- En termes de communication, un certain manque de clarté existe au niveau de certaines dénominations, ce qui génère des confusions entre les Espaces de quartier et les Espaces de quartier aînés. Par ailleurs, les textes officiels parlent tantôt d'action communautaire et tantôt d'action sociale de proximité.
- Les procédures très hiérarchisées en place ralentissent toute communication des collaborateurs vers leurs partenaires institutionnels.

## 6. Comparaison des coûts et des prestations du secteur communautaire avec ceux d'autres communes genevoises

Ce chapitre, consacré aux prestations délivrées par le secteur communautaire et à ses ressources, est divisé en deux parties. La première identifie les ressources financières et humaines dont il dispose globalement et les prestations délivrées par ses différentes entités, soit les UAC, les EdQ et les Points info-services. La deuxième partie, avec toutes les limites qu'elle implique, a pour but d'opérer une comparaison de l'efficacité de prestations spécifiques du secteur communautaire avec celle d'une autre commune mettant également en œuvre une telle prestation.

### 6.1. Ressources allouées au secteur communautaire

#### Ressources financières

Pour des raisons historiques, le centre de coûts dédié à l'action communautaire contient également les diverses charges et produits en lien avec la mise à disposition des locaux à l'Hospice général et l'IMAD en vertu de la LIASI et de la LSDOM. Dès lors, un traitement des données a été nécessaire pour isoler les coûts nets de l'action communautaire. Ce traitement a pu être effectué par le Service social pour les années 2013 et 2014 (en millions).

Les comptes (tab. 9) font état en 2012 de CHF 9.02 millions de charges consacrés au secteur communautaire (y compris les charges liées à la mise à disposition des locaux à l'Hospice général et à l'IMAD), sur un total de CHF 45.84 millions de charges pour l'ensemble du Service social. En 2013 et 2014, ce chiffre est légèrement plus élevé (CHF 10.12 millions et CHF 9.93 millions). Si l'on ne tient pas compte des charges de gestion des locaux cantonaux, on obtient respectivement CHF 7.02 millions et CHF 6.63 millions. Cela représente 18% en 2013 et 17.5% en 2014 du total des charges du service. Il n'y a pas de variation significative d'une année à l'autre dans les chiffres fournis pour la période d'évaluation.

**Tableau 9: Ressources financières du secteur communautaire**

<b>Comptes - Charges</b>	<b>C-2014</b>	<b>C-2013</b>	<b>C-2012</b>
Service Social	37.70	38.96	45.84
Action communautaire avec locaux HG / imad	9.93	10.12	9.02
<b>Action communautaire seule</b>	<b>6.63</b>	<b>7.02</b>	<b>n/d</b>
<b>Budget - Charges</b>	<b>Bu-2014</b>	<b>Bu-2013</b>	<b>Bu-2012</b>
Service Social	38.34	38.38	45.35
Action communautaire avec locaux HG / imad	11.02	11.02	9.80
<b>Action communautaire seule</b>	<b>6.26</b>	<b>6.26</b>	<b>n/d</b>

La Direction du Service social de la Ville de Genève a fourni les détails ci-dessous (tab. 10) concernant les comptes 2013 et 2014. Pour 2012, aucune donnée détaillée n'est disponible.

**Tableau 10: Coûts effectifs de l'action communautaire – UAC / Points info-services et Espace de quartier (Le 99 et Sécheron)**

Coûts effectifs Action communautaire	Comptes 13	Comptes 14
Charges du personnel	4'205'802	4'234'601
Biens, services et marchandises (entretien immeubles, énergie, graphismes, communication externe, etc.)	864'382	819'024
Graphismes et communication (imputés centre Direction) *	175'195	97'873
Amortissements	1'247'544	1'115'418
Subventions (projets UAC)	80'421	106'201
Imputations internes (intérêts immobiliers, impressions, informatique, etc.)	618'142	353'700
o Dont Impressions internes	57'830	83'729
<b>Total</b>	<b>7'016'291</b>	<b>6'628'943</b>

Légende : \* En 2013, campagne d'information pour le lancement des Points info-services

Quelques précisions supplémentaires ont également été fournies par la Direction :

- En 2014, les coûts directs en lien avec les projets se montent à CHF 106'201 (ligne « Subventions (projets UAC) »)
- Pour la ligne « Subventions (projets UAC) » il s'agit plutôt de paiements et défraiements des partenaires du monde associatif dans le cadre des projets des UAC. Un exemple concret est l'organisation des événements de lancement d'un projet comme l'École des mamans.
- Les amortissements élevés s'expliquent par le fait que la Ville est directement propriétaire de certains locaux en question.

### **Salaires et conditions du règlement du personnel**

La part du budget annuel du secteur communautaire consacrée aux salaires s'élève à environ 60% du budget total pour l'ensemble des années prises en compte.

La part de charges sociales dans les salaires des employés de la Ville de Genève s'élève à 23.47%. Ceux-ci ont droit à 31.5 jours de vacances par année civile (dont 25 jours à titre de vacances et 6.5 jours en congé compensatoire).

La possibilité pour eux de suivre une formation continue pendant le temps de travail existe. Le règlement d'application du statut du personnel statue que « dans le cadre de la formation non obligatoire en lien direct avec l'activité ou le métier exercé, les cinq premiers jours par année sont pris en charge [...] quel que soit le taux d'activité. Dès le sixième jour, l'employeur accorde une prise en charge de 50% des congés nécessaires à la formation. Au maximum, l'employé ou employée peut obtenir un total de quinze jours de congés payés pour une même formation. Lorsque la formation est certifiante, un maximum de cinq jours supplémentaires peut également être octroyé pour la préparation aux examens quel que soit le taux d'activité de l'employé ou employée. Les formations externes sans lien direct avec l'activité ou le métier exercé ne donnent pas droit à des congés payés » (art. 40).

## Ressources humaines

Les fonctions des collaborateurs du secteur communautaire (tab. 11) sont les suivantes : adjoints de direction, responsable d'Unité d'action communautaire (RUAC), conseiller en action communautaire (CAC), ainsi que collaborateur en accueil et information (CAI).

**Tableau 11: nombre de collaborateurs (ETP) par entité du secteur communautaire**

Composition des équipes Année de référence 2014	Collaborateurs – ETP	ETP par équipe
UAC Pâquis/Grottes	1 RUAC – 0.8 5 CAC – 3.5 2 CAI* – 1	5.3
UAC Eaux-Vives/Champel	1 RUAC – 0.8 5 CAC – 3.7 1 CAI* – 0.5	5
UAC Plainpalais/Jonction	1 RUAC – 0.8 6 CAC – 4.5 1 CAI* – 0.8	6.1
UAC Servette/Saint-Jean	1 RUAC – 0.8 5 CAC – 3.8 1 CAI* – 0.8	5.4
EdQ : le 99	1 REdQ – 0.8 2 collaborateurs – 1.3	2.1
EdQ : Sécheron	1 REdQ – 0.8 2 collaborateurs – 1.4	2.2
Total équipes :	4 RUAC, 21 CAC, 5 CAI*, 6 collaborateurs des EdQ	26.1
Total avec adjoints :	3 adjoints – 3	<b>30.9</b>

Source : données fournies

\* Les collaborateurs des UAC comprennent les collaborateurs des Points info-services.

Ces données sont à mettre en perspective avec les 78.1 ETP du Service social, les 372.5 ETP du Département de la cohésion sociale et de la solidarité et les 3285.6 ETP de l'ensemble de l'administration communale genevoise (Ville de Genève 2013a : 12). Au niveau des effectifs, le secteur communautaire constitue ainsi une partie conséquente du Service social (40%).

## 6.2. Prestations délivrées par le secteur communautaire

### Unités d'action communautaire

Les actions et projets produits par les quatre UAC peuvent être subdivisés dans les cinq catégories suivantes :

- Les projets communautaires, lesquels constituent le cœur de leur action et sont réalisés dans les quatre secteurs géographiques en collaboration avec les principaux partenaires et le monde associatif.
- La mise à disposition et la gestion des Espaces de quartier aînés.
- La gestion des Points info-services, activité dans laquelle sont notamment impliqués les CAI.
- Le soutien aux contrats de quartier.
- Les diagnostics.

135 projets, actions ou événements ont été produits par ou avec les UAC entre 2012 et 2014 (tab. 12). L'analyse des grilles des projets montre que, parmi les quatre domaines d'action des UAC, c'est sous les thèmes de l'intégration sociale et de la lutte contre l'isolement que sont enregistrés la plupart des projets (36.2 et 39.2%), tandis que l'usage social de l'espace public (16.7%) et surtout l'aide à la parentalité (4.3%) sont deux domaines moins investis. Pour 6 projets relevant plutôt de la mise en réseau (coordinations de quartier, plateformes des travailleurs sociaux, etc.), aucune thématique spécifique n'était précisée dans les documents de référence. Les projets transversaux, menés parallèlement dans plusieurs secteurs, représentent 7% du nombre de projets total.

**Tableau 12: Projets réalisés par les UAC en fonction de leurs principes et missions**

Période 2012-2014, sauf autre indication		
Principes	Missions	Prestations
<b>Renforcer la cohésion sociale</b>	Lutter contre l'isolement, développer la solidarité	48 projets
	Décliner localement une politique d'intégration	44 projets
	Soutenir la parentalité	5 projets
	Agir pour un meilleur usage de l'espace public	19 projets
	Fournir des espaces et des outils au service de la cohésion sociale	Espaces de quartier aînés (1500 membres) Appui méthodologique dans le cadre de 65 projets
<b>Stimuler la participation des habitants</b>	Soutenir l'action collective	Soutien aux associations dans le cadre de 17 projets
	Rassembler et partager une connaissance fine de la vie des quartiers	19 diagnostics (7 en 2012, 10 en 2013, 2 en 2014) – source : <i>Rapports d'activités</i>
	Organiser la participation des habitants	Projets spécifiques : Contrats de quartier, Paroles au quartier
<b>Rassembler et rendre accessible l'information sociale</b>	Mettre en réseau les acteurs de la vie locale	<i>En 2014 (source : Rapport d'activité)</i> 20 coordinations et plateformes de quartier, ainsi que 27 conseils d'établissement primaire.
	Relayer l'information sociale	3 Points info-services, mise à jour du recensement en ligne des événements des quartiers (« agenda des quartiers »), 7 brochures « Près de chez vous ».

Au niveau des domaines d'action, les équipes mettent l'accent sur ceux qui sont moins investis par le monde associatif. À titre d'exemple, 12% des projets de l'UAC Pâquis/Grottes/Saint-Gervais se situent dans le domaine de l'intégration sociale, donnée qui pourrait s'expliquer par la haute densité du réseau associatif du secteur. Un déséquilibre est à relever dans le nombre de projets dédiés à l'usage social de l'espace public : une dizaine pour Pâquis/Grottes/Saint-Gervais et Servette/Saint-Jean/Petit-Saconnex, 3 pour les deux autres UAC. Ce déséquilibre peut une fois de plus s'expliquer par la spécificité des partenaires.

Il est important de signaler que les informations ne sont pas saisies de manière uniforme dans les UAC, ainsi les mêmes types de projets sont parfois classés dans des catégories différentes. Un premier exemple est constitué par les grilles de projets relatives à la gestion des Espaces de quartier aînés, ainsi qu'aux Journées internationales des personnes âgées : elles relèvent parfois de l'intégration sociale et d'autres fois de la lutte contre l'exclusion. Un deuxième exemple est fourni par les jardins et potagers urbains : ils sont alternativement assimilés à l'intégration sociale (grilles de projets), aux solidarités de proximité (grilles de

projets) et à l'usage social de l'espace public (rapport d'activités 2014). Finalement, dans les grilles de projets, le soutien apporté au projet « La Ville est à vous » relève parfois de l'usage social de l'espace public et parfois de l'intégration sociale. De plus, ce même projet, tout comme les contrats de quartier qui relèvent selon les grilles des projets de l'usage social de l'espace public, ont été intégrés à une thématique dans ce système de classement, alors qu'ils répondent principalement à d'autres missions<sup>43</sup>, si l'on se base sur les discours officiels et les rapports d'activités (Ville de Genève 2014, Ville de Genève 2013d :14).

Tout en reconnaissant le caractère effectivement « intermission » de nombreux projets (les potagers urbains, par exemple, sont en effet autant une modalité d'appropriation de l'espace public qu'un moyen pour favoriser la création et le renforcement de lien social), il s'agit de trouver un accord sur la manière de classer les actions de sorte à permettre des comparaisons et une vision d'ensemble fiable.

### Analyse par année

L'analyse des projets menés par année (tab. 13) montre qu'en 2014, par rapport aux années précédentes, la lutte contre l'exclusion a été davantage investie que l'intégration sociale, en termes de nombre de nouveaux projets lancés. Le nombre de nouvelles actions pour l'usage social de l'espace public a quant à lui fortement diminué depuis 2012. Il en va de même pour la réalisation de diagnostics.

**Tableau 13: Projets regroupés par type par année**

<b>Nombre de projets lancés</b>	2012	2013	2014
Intégration sociale	18	17	9
Lutte contre l'isolement	13	14	21
Usage social des espaces publics	12	3	4
Soutien à la parentalité	1	2	2
Diagnostics	7	10	2

### Analyse de la durée des projets

Une typologie basée sur la durée des projets (tab. 14) a été réalisée : 1 jour, 1 semaine, 1 mois, 6 mois et 1 an ou plus. La durée des projets prise en compte ne comprend pas le temps dédié à la préparation d'événements.

Les catégories aux extrêmes sont surreprésentées, indiquant que les projets qui ne sont pas des événements ponctuels sont souvent reconduits à long terme. Il est intéressant d'analyser les variations par thème : la lutte contre l'isolement se caractérise par des projets à long terme consistant souvent en la création de groupes de rencontre se réunissant régulièrement. Un tiers de ces projets est caractérisé par une faible fréquence des rencontres (1 fois par mois au maximum).

Dans l'usage social de l'espace public, les événements de courte durée sont par contre très nombreux en raison de l'organisation d'animations et initiatives ponctuelles pour favoriser la

<sup>43</sup> « Soutien à la vie associative » pour la Ville est à vous et « organisation de la participation » pour les contrats de quartier.

convivialité urbaine. Finalement, le domaine de l'intégration sociale se caractérise par un équilibre entre événements et actions inscrites dans la durée.

**Tableau 14: Durée des projets des UAC, par type**

	<i>1 an ou plus</i>	<i>6 mois</i>	<i>1 mois</i>	<i>1 semaine</i>	<i>1 jour</i>
Intégration sociale	17	8		8	11
Lutte contre l'isolement	30*	3	4	2	9
Usage social de l'espace public	8	2	2		7
Aide à la parentalité	3	1			1

\* dont 10 constitués de rencontres ponctuelles (max. 1 fois par mois)

### **Prestations des Espaces de quartier aînés**

La mise à disposition d'espaces aux clubs d'aînés et autres associations relève avant tout du soutien à l'action collective, mais peut également être interprétée comme une action dans les domaines de l'intégration sociale et de la lutte contre l'isolement des personnes âgées. L'activité de ces espaces a été quelque peu freinée ces derniers temps, suite aux travaux de rénovation. Globalement, les 9 espaces accueillent chaque année environ 1500 participants réguliers affiliés aux clubs d'aînés (Ville de Genève 2013a : 11).

Parallèlement à la rénovation physique, une réflexion est en cours au sein de la Ville concernant l'opportunité de convertir ces espaces en lieux généralistes se profilant comme espaces de référence pour les quartiers qui les abritent, sur le modèle des Espaces de quartier proprement dits. Cela permettrait de fournir un endroit pour les activités d'un plus grand nombre d'associations et de groupements.

### **Prestations des Points info-services**

Bien que les Point info-services, en tant que projet pilote, fassent l'objet d'une évaluation distincte, il est possible de comparer les prestations proposées. Les Points info-services de Plainpalais et de la Servette ont été ouverts en septembre 2013, Pâquis en octobre 2014 et Eaux-Vives en mars 2015. Ils ont reçu :

- 645 demandes en 2013, ce qui correspond en moyenne à 107 demandes par structure et par mois (Ville de Genève 2013a : 2).
- 3278 demandes en 2014 (Ville de Genève 2014), ce qui correspond en moyenne à 121 demandes par structure et par mois, si on considère le nombre des structures comme étant égal à 2.25 (celle des Pâquis ayant été en fonction pendant trois mois cette année-là).

Le nombre de demandes total en prenant en compte les 4 Points info-services depuis leur ouverture respective et jusqu'en avril 2015 est de 5'830 (données fournies par la Ville de Genève). Il est possible de faire la moyenne mensuelle des demandes reçues – laquelle tient bien évidemment compte de la date d'ouverture de chaque structure : Plainpalais (165 demandes par mois), Servette (110), Eaux-Vives (35) et Pâquis (34).

Le nombre de demandes reçues par les Points info-services est fortement tributaire de l'ancrage de la structure dans le réseau micro-local. Cette offre est actuellement faiblement

utilisée aux Pâquis, qui conservent un nombre de demande faible par rapport aux Eaux-Vives, lequel a ouvert 5 mois plus tard.

### Prestations des Espaces de quartier

La gestion de 2 Espaces de quartier, avec 9 salles et 1 restaurant scolaire pour une capacité totale de 800 personnes, permet à une cinquantaine d'associations et groupes d'habitants d'organiser leurs activités, avec un total de 484 prêts de salles en prenant comme année de référence l'année 2012 (tab. 15). Une vingtaine d'événements sont également organisés chaque année par les équipes de ces deux structures (14'000 participants en 2012 selon DCSS 2012 : 19).

**Tableau 15 : Prestations des Espaces de quartier**

2012 Structure	Source : DCSS (2012 : 19)				
	Dotation	Prêt de salles (fêtes, anniversaires, réunions, séances diverses)	Nb d'associations disposant de salles	Evénements organisés	
				Nb	Participation
Sécheron <sup>44</sup>	5 salles	177 anniversaires, fêtes 85 réunions diverses 944 séances liées aux appels à projets Total : 1206 utilisations (sources : rapport activités 2012 – p.33- 34 – et tableau de statistiques interne)	21	8	5000
Le 99	4 salles	379 anniversaires, fêtes 20 réunions diverses 99 activités ponctuelles 600 séances liées aux appels à projets Total : 1098 utilisations (sources : rapport activités 2012 – page 10)	29	15	9000

Les chiffres ci-dessus sont basés sur le rapport d'activités du DCSS de 2012. Après remise, fin juin 2015, de la première version de ce rapport, le Service social a fourni d'autres chiffres internes saisis ultérieurement montrant un taux de fréquentation plus élevé. Les rapports d'activités 2013 et 2014 ne reprenant pas ces données, il est impossible d'attester d'une tendance et nous considérons ces données peu fiables. Les nouvelles données n'ont donc pas été intégrées dans le rapport et celles présentes ici sont à retenir avec beaucoup de prudence.

L'enquête menée auprès des partenaires a montré que ceux-ci considèrent que les Espaces de quartier sont sous-utilisés le soir (ils sont ouverts jusqu'à 18h pendant la semaine). Il est important de considérer ces éléments dans le contexte actuel de la rénovation des Espaces de quartier aînés (CHF 5.2 millions dans la demande de crédit de 2011, qui concerne également la signalétique et le mobilier des locaux, Conseil Municipal 2011 :1) et de leur extension à un public non limité aux clubs d'aînés.

<sup>44</sup> Rappel : Pour Sécheron, il s'agissait de la première année d'exploitation (ouverture en novembre 2011).

### **6.3. Comparaison de trois actions propres à l'action communautaire du secteur communautaire avec celles d'autres communes genevoises**

#### **Analyse de l'efficacité du secteur communautaire : démarche comparative et limites**

Cette analyse a pour but d'évaluer l'efficacité de l'action du secteur communautaire pour la période 2012-2014. A cette fin, seule une analyse comparative synchronique intégrant d'autres communes genevoises était envisageable, en raison de la spécificité du contexte socio-sanitaire et juridique genevois et de son évolution. Comparer l'action de la Ville de Genève avec d'autres villes suisses ou européennes aurait engendré un nombre trop conséquent de variables impossibles à contrôler. La démarche envisagée consistait en une comparaison synchronique du ratio de prestations fournies par rapport aux ressources humaines et financières engagées par les différentes équipes du secteur communautaire avec le ratio de communes genevoises dotées d'un dispositif d'action communautaire comparable : Vernier, Meyrin et Carouge. Des entretiens semi-directifs ont été effectués avec les responsables des actions retenues et les documents de référence analysés.

Il s'est rapidement avéré qu'une comparaison systématique avec les communes urbaines périphériques évoquées ci-dessus se confronterait à un certain nombre de limites conséquentes. De manière générale, cela tient aux conceptions différentes de l'action sociale communautaire entre la Ville de Genève et les autres communes genevoises.

Lors de l'adoption en 2001 de la LCASS, laquelle fixait en son article 3 que l'action sociale de proximité était en priorité assurée par les communes, il s'avère que seule la Ville a pris cette loi à lettre et s'est consacrée à une intervention communautaire. Les communes urbaines périphériques se sont consultées et ont finalement décidé de ne pas abandonner un mode individuel d'intervention, bien que de telles prestations représentent un coût important. La raison invoquée est que des personnes dans le besoin se trouvent en marge des barèmes de la Confédération et du canton et ne peuvent donc toucher aucune aide individuelle qui ne soit pas financière. Ainsi, les communes ont gardé une intervention individuelle de proximité et d'immédiateté.

Un autre élément de divergence entre les différentes entités considérées dans ce chapitre a trait à la définition de l'action communautaire. En effet, il ressort des entretiens effectués que la Ville de Genève a une définition large de l'action communautaire, englobant plusieurs aspects considérés plus finement par les collaborateurs d'autres entités. Tout d'abord, les Points info-services, rattachés au secteur communautaire de la Ville, sont unanimement considérés comme des dispositifs d'information ne relevant pas de l'approche communautaire par les collaborateurs d'autres communes genevoises. Par ailleurs, une différence est parfois opérée entre une intervention « collective », à laquelle les Espaces de quartier sont assimilés, et une action « véritablement communautaire », à savoir une méthodologie présupposant une participation des habitants à la coproduction de projets socio-sanitaires à l'échelle des quartiers. Du fait de l'intégration d'acteurs privés dans un processus public, le critère d'une latitude suffisante laissée aux habitants dans le cadre de démarches participatives entre en compte pour certains dans l'attraction de l'action. Ainsi, certains considèrent que les contrats de quartier sont des processus trop formalisés pour relever de l'action communautaire.

Ce flou dans la définition de l'action communautaire a pour conséquence des différences considérables dans la manière dont les services sont organisés. Le secteur communautaire

de la Ville de Genève est une unité administrative constituée d'UAC, d'Espaces de quartier, d'Espaces de quartiers aînés et des Points info-services, rattachée au Service social de la Ville. De multiples facettes d'action (cf. chapitre 3) sont donc regroupées en un seul service. Dans les autres communes genevoises, la part communautaire des actions sociales ne fait pas l'objet d'une unité identifiable et identifiée, mais s'avère être davantage éclatée entre de multiples entités. Cela explique en partie la difficulté rencontrée pour regrouper les données requises, d'autant plus que les documents communaux officiels ne contiennent parfois que peu de données chiffrées, pour certaines années tout du moins. Il convient de préciser par ailleurs que le type de projets mis en œuvre dépend également des dénominateurs économique, politique, géographique et sociodémographique de l'environnement dans lequel l'entité en question est située. Enfin, la densité du réseau associatif devrait entrer en ligne de compte. En effet, un réseau associatif plus dense peut d'un côté demander moins d'efforts dans la mobilisation et l'intégration des habitants à la vie du quartier, mais de l'autre côté, il pourrait s'avérer que davantage de ressources sont nécessaires pour la mise en relation et la gestion d'une plateforme de quartier. Inversement, un quartier se caractérisant par une vie associative moins développée peut demander plus d'efforts pour rassembler une connaissance fine des quartiers et favoriser la participation des habitants, et donc finalement pour lutter contre l'isolement et l'exclusion sociale.

Selon les personnes rencontrées dans les communes autres que la Ville de Genève, l'impulsion des projets vient des habitants. C'est la raison pour laquelle, d'une part, le type d'action mis en œuvre peut évoluer rapidement d'une année à l'autre et, d'autre part, aucune synergie intercommunale au niveau stratégique n'a été évoquée. A l'échelon opérationnel, les collaborateurs communaux des différents services impliqués se rencontrent toutes les six semaines environ dans le cadre de plateformes informelles.

En raison de toutes ces différences, cette section est consacrée à comparer le ratio des prestations fournies (durée et type) par rapport aux ressources humaines (ETP) et financières (budget) engagées, en fonction du nombre de bénéficiaires, par une entité du secteur communautaire de la Ville de Genève, avec le ratio d'une commune urbaine périphérique dans le cadre de trois actions propres à l'action communautaire : un contrat de quartier, outil de démocratie participative permettant à la population d'améliorer son quotidien dans un quartier ; des prestations communautaires délivrées en collaboration avec les associations locales ; et un Espace de quartier mettant à disposition ses locaux et autres infrastructures (tab. 16).

**Tableau 16: Comparaison de trois pratiques propres à l'action communautaire, effectuées en Ville et dans une autre commune**

Pratiques propres à l'action communautaires	Ville de Genève	Autres communes genevoises
Contrat de quartier	1 <sup>er</sup> contrat de quartier des Grottes	Carouge : contrat de quartier de la Tambourine
Prestations communautaires	UAC Plainpalais/Jonction/Acacias	Vernier : Service de la cohésion sociale
Espace de quartier	Sécheron	Meyrin : maison citoyenne

### Contrat de quartier

Trois contrats de quartier ont été mis sur pied en Ville de Genève : aux Grottes, à Saint-Gervais/Seujet/Voltaire et aux Pâquis. Bien que le contrat de quartier des Grottes, qui s'est étendu de mai 2009 à juin 2014, ait constitué un projet pilote, celui-ci présente l'avantage

d'avoir abouti à des projets concrets qui ont déjà pu être répertoriés. Dans le cadre d'un contrat de quartier, le rôle de l'UAC consiste à contribuer à la mise en place de conditions facilitatrices pour les projets proposés. Pour ce faire, ses collaborateurs proposent un soutien méthodologique et logistique aux citoyens directement impliqués dans la démarche en les mettant en lien avec les différents services municipaux de la Ville concernés par les projets, en accompagnant la mise en œuvre des projets et en participant aux commissions de coordination, à l'organisation des conférences de quartier, aux séances de groupe de travail ainsi qu'à l'aspect communication (Grille de projets 2015 ; voir aussi CEAT 2012).

Dans la commune de Carouge, l'année 2012 a été marquée par le lancement officiel du Contrat de quartier de la Tambourine, démarche participative visant à améliorer la vie du quartier en question. Contrairement aux contrats de quartiers de la Ville de Genève, limités à une période allant de 3 à 6 ans, celui du quartier de la Tambourine (élargi courant 2013 aux quartiers de la Vigne-Rouge et à la Grande-Pièce) a été lancé pour une durée illimitée. Pour ce faire, le budget à disposition des habitants s'élevait à CHF 80'000.- en 2012 et à CHF 60'000.- depuis 2013 (Service des affaires sociales de Carouge 2011). Les questions liées à l'aménagement, aux transports et à la sécurité ont volontairement été écartées du processus parce que la commune a peu de pouvoir dans ces domaines ainsi que pour ne pas jouer un espace démocratique contre un autre (associations et Conseil municipal).

Le nombre et le type de projets, ainsi que la population concernée, sont relativement comparables entre les contrats de quartier des Grottes à Genève et de la Tambourine à Carouge (tab. 17 et 18). Concernant le coût de ces prestations, on remarque que le budget de fonctionnement est moins important à Genève (CHF 12'500.- / CHF 15'000.- à Carouge), mais que le nombre de collaborateurs (ETP) pour conduire et coordonner ce processus participatif est 5x plus élevé ( $1.5^{45}$  / 0.3 ETP à Carouge). Cette différence importante s'explique, selon les propos recueillis lors d'entretiens individuels ou de groupes, par la marge de manœuvre et la responsabilité plus grande qui est délibérément laissée au collaborateur de Carouge chargé du contrat de quartier. Le but est de permettre au collaborateur d'agir de manière autonome en lien direct avec la population et d'être la seule personne de référence au niveau communal. En Ville de Genève, les collaborateurs n'ont pas cette même marge de manœuvre. La validation des projets doit en effet remonter du terrain au responsable du contrat de quartier, puis à une coordinatrice chargée des projets au sein du Département. L'approche est ainsi très hiérarchisée. Des membres d'autres services (non pris en compte dans le calcul ETP), notamment de l'aménagement du territoire, sont également présents lors des séances puisque dans le contrat de quartier de la Ville, cette thématique a été retenue alors que ce n'est pas le cas à Carouge. Cela a comme conséquence un plus grand nombre de personnes impliquées, plus de temps consacré au processus et des coûts de coordination de l'action. Ces aspects ont pour corollaire une moins bonne efficacité.

---

<sup>45</sup> Ces données ont été fournies lors des focus groups avec les acteurs concernés. Ce chiffre ne prend pas en compte les acteurs d'autres départements impliqués dans des contrats de quartier, notamment certains collaborateurs du Département de l'environnement urbain et de la sécurité, particulièrement impliqué en ce qui concerne l'aménagement du territoire.

**Tableau 17: Ressources et prestations dans le cadre du contrat de quartier des Grottes (Ville de Genève)**

Ressources		Pop. concernée	Prestations				
Nb collaborateurs	Budget		Type de prestation	Thème	Intitulé projet	Durée / charge de travail	Contenu
0.7+0.8=1.5 ETP	CHF 12'500/an de fonctionnement pour les projets et leurs supports promotionnels (reparti de manière équivalente entre les 5 départements municipaux)	3'326	10 projets réalisés entre mai 2009 et juin 2014  4 thèmes	Salubrité publique	Espaces ouverts au public et populations en rupture	3 séances de travail 11 entretiens d'1 heure	Constitution d'un groupe d'observation Élaboration d'un rapport avec recommandations
					Centre de tri des déchets		Constitution d'un groupe de réflexion Validation par la Ville de l'idée de mettre en place un centre de tri
				Sécurisation des déplacements	Rue des Gares : mise en sens unique et aménagements	2 ans	Mise en sens unique d'une rue en essai pendant deux ans puis pérennisation
					Création de secteurs à priorité piétonne	4 ans	Association des habitants à la réflexion sur la création d'une zone piétonne
				Lieux de rencontres et de cultures	Cheminement piéton nord-sud		Sécurisation d'un cheminement piéton
					Lieux de rencontres et de cultures	Processus de trois ans	Mise à disposition de deux espaces pour concerts, expositions et autres initiatives
					Équipement du local de la Palette		Mise à disposition d'une salle gérée par une association d'habitants pour des fêtes d'anniversaires, des réunions ou des cours
				Requalification de l'espace public	Marché de produits du terroir	1 après-midi par semaine	Mise en place d'un marché de produits locaux
					Étude d'aménagement de la place des Grottes sous la forme d'un atelier urbain	Processus duré 1 an 4 séances	Démarche participative pour la définition d'un projet de requalification
					Aménagement des squares et cours		9 petits aménagements (restauration d'une statue, 1 barrière, bornes rétractables, éclairage, bac à plantes, clôture d'un jardin public, 3 mesures de revégétalisation)
					6 conférences de quartier		
					300 participants en 2013		

Sources : Ressources nb collaborateurs : focus groups UAC Pâquis ; ressources budget : mail du 30 juin 2015 d'un Adjoint de direction au DCSS ; population concernée : OCSTAT 2012 ;

Prestations : site Internet du contrat de quartier.

**Tableau 18: Ressources et prestations dans le cadre du contrat de quartier de Carouge**

Ressources		Pop. concernée	Prestations				
Nb collab.	Budget		Type de prestation	Thème	Intitulé projet	Durée / charge de travail	Contenu
0.3 ETP	CHF 15'000 environ de fonctionnement pour les projets et leurs supports promotionnels	Env. 2000	14 projets réalisés entre 2012 et 2015 4 thèmes	Information dans le cadre du contrat de quartier	Panneaux d'affichage	1 jour	Constitution d'un groupe d'observation Élaboration d'un rapport avec recommandations
					Site Internet de Quartier	1 an	Développement d'un Site Internet pour le quartier qui permet aux associations, au groupe de projet et aux habitants de dialoguer entre eux et de construire des synergies
					Intégrer la Vigne-Rouge	1 jour	Intégration des habitants de la Vigne Rouge
				Salubrité publique	La Tambourine est propre	1 ou 2 x/an	Ramassage des déchets que la voirie ne touche pas
				Lieux de rencontres et culture	La cabane	1 an et demi	Mise à disposition des enfants du quartier une cabane mobile qui se déplace dans les espaces entre les immeubles
					Concours littéraire	1 jour	Organisation d'un concours littéraire. Prix remis en présence du Magistrat, devant plus de 90 habitants du secteur
					2 <sup>ème</sup> concours littéraire	1 jour	Organisation d'un concours littéraire thématique.
					Le Grand Tapis	1 jour	Organisation d'un grand couscous
					Lectures gastronomiques	3 soirées	Lecture réalisée avec un musicien chez un habitant
					Chasse aux œufs	1 jour	Organisation d'une chasse aux œufs ouverte à tous les enfants du quartier
				Requalification de l'espace public et services	Envie de s'asseoir	1 jour	Installation de tables, bancs et barbecue dans le parc Bagatelle.
					Tambougreen le potager urbain de la Tambourine	3 mois	Réalisation de potagers pour permettre aux habitants de jardiner, de développer les liens avec leurs voisins et de promouvoir la nature en ville.
					Flore en bacs	1 jour	Fleurir et embellir les bacs et lieux abandonnés du quartier
					Radis et brocolis	2 mois de préparation/hebdomadaire	Livraison hebdomadaire de paniers de légumes bio par des maraîchers qui les livrent à la Maison de quartier
							3 conférences de quartier

Sources : Ressources : documents internes et informations fournis par le Service des affaires sociales de Carouge ; population concernée : informations transmises ; prestations : liste des projets déposés (avril 2015)

## **Prestations communautaires**

S'agissant des prestations communautaires, délivrées en collaborant à différents degrés avec le tissu associatif local, ce sont les prestations de l'UAC de Plainpalais/Jonction/Acacias qui sont comparées avec celles de la commune de Vernier, car le nombre de personnes bénéficiaires de leurs actions respectives est comparable et parce que les données des deux cas se basent sur l'année 2014.

L'UAC de Plainpalais touche un bassin de population de 36'554 personnes, ce qui est comparable à la population concernée par les prestations communautaires délivrées à Vernier, où la population s'élève à 35'164 personnes en 2014 (OCSTAT). Selon les propos recueillis sur place, l'action communautaire à Vernier s'articule autour de l'action sociale collective de la Délégation à l'action sociale, aux activités de la Délégation aux seniors, consistant essentiellement au Réseau seniors, et aux interventions des délégations à l'emploi et à la jeunesse. Les prestations de la Délégation des veilleurs de nuit, trop éloignées de celles des UAC, n'ont pas été retenues, de même que celles relatives au contrat de quartier.

En ce qui concerne le coût des prestations communautaires mises sur pied (tab. 19 et 20), les ressources humaines allouées à Vernier sont de l'ordre de 3.7 ETP, et 6.2 ETP à l'UAC de Plainpalais/Jonction/Acacias pour 2014. Au total, bien que leur durée et le rôle des collaborateurs de l'UAC impliqués ne soient pas semblables pour chaque projet, 23 projets ont été réalisés. Le nombre de projets soutenus à Vernier est moins important, mais ils s'inscrivent presque tous (12 sur 13) plus dans la durée. A Vernier, les prestations communautaires sont éclatées entre différentes délégations. Dans les deux cas de figure, les bénévoles, ou les groupes de bénévoles constitués, ont de l'importance pour la réalisation effective des actions auprès des habitants. Par contre, les actions de Vernier peuvent paraître plus visibles pour les citoyens puisqu'elles se concrétisent par des prestations concrètes qui ciblent davantage les besoins de populations précises : par exemple des transports pour personnes à mobilité réduite (233x/an), des cafés-croissants pour les personnes âgées (8x/an), des visites pour les seniors (10x/an), etc.

Tableau 19: Ressources et prestations dans le cadre des prestations communautaires à l'UAC Plainpalais/Jonction/Acacias, 2014

Ressources		Pop. concernée	Prestations				
Nb. de collaborateurs	Charges		Thème des projets (23)	Intitulé	Durée	Contenu	Rôle UAC
6.2 ETP	CHF 14'102.-	36'554	Intégration sociale (13)	Atelier des peintres des Minoteries	1x/sem.	Atelier de peinture	Constitutrice à la mise en place des conditions facilitatrices d'un projet
				Atelier lecture à la Jonction	1 ou 2 fois par semaine		Co-gestionnaire du projet
				Autour d'une table	1 an	Repas pour seniors en partenariat avec IMAD	Co-gestionnaire du projet
				Autour d'une table été 14 à l'espace quartier de Plainpalais	3 jours	3 repas en remplacement des restaurants habituels fermés pour congé	Porteuse du projet
				Espace quartier de Plainpalais 2014-2015		Gestion espaces pour activités habitants	Constitutrice à la mise en place des conditions facilitatrices d'un projet
				Espace quartier Jonction 2014-2015		Gestion espaces pour activités habitants	Porteuse du projet
				Je prends de l'âge : mon logement est-il adapté	1 jour	Atelier-discussion	Appui aux associations
				Journée internationale des aînés	1 jour		Porteuse du projet
				Marchons ô vert! 2014	2x/mois	Balades organisées par un bénévole	Constitutrice à la mise en place des conditions facilitatrices d'un projet
				Transmettre le goût de lire Jonction	1x/sem.	Ateliers de lecture	Co-gestionnaire du projet
				Groupe d'expression française	1x/sem.		Constitutrice à la mise en place des conditions facilitatrices d'un projet
				École des mamans	1x/sem.	Cours des français pour mamans d'élèves	Constitutrice à la mise en place des conditions facilitatrices d'un projet
				Écrivain public	1x sem.	Aide écriture allophones, 2 demi-journées par semaine	Co-gestionnaire du projet
		CinéRamuz	1 semaine	Projections films à thème	Co-gestionnaire du projet		

		Lutte contre l'isolement (8)	Fête des voisins	1 jour	Activités et animations diverses	Constitutrice à la mise en place des conditions facilitatrices d'un projet
			Pause Philo 2014	9 jours/an	Rencontres réflexion philosophique	Porteuse du projet
			Potager en bacs de culture aux Acacias		Création de potagers en bacs	Co-gestionnaire du projet
			Potagers au Vélodrome		Création d'un potager urbain	Co-gestionnaire du projet
			Potagers en bacs au Parc de l'Ancien Palais		Création de potagers en bacs	Constitutrice à la mise en place des conditions facilitatrices d'un projet
			Réseau échange Plainpalais-Jonction-Acacias		Troc social	Co-gestionnaire du projet
			Le temps des fêtes partagées 2014	1 mois	Soutien aux personnes seules pendant les fêtes	Porteuse du projet
		Aide à la parentalité (1)	De Bécassine à Max et Lili - atelier de lecture intergénérationnel	1 demi-heure/sem.	Ateliers de lecture pendant l'année scolaire	Co-gestionnaire du projet
		Mise en réseau (1)	Coordination des travailleurs sociaux de la Jonction	2 jours/an	Échange d'informations entre différentes structures sociales	Porteuse du projet

Sources : Ressources : informations transmises par le secteur communautaire : Prestations : grilles de projet Excel fournies par le secteur communautaire et complétées grâce au site Internet

Tableau 20: Ressources et prestations dans le cadre des prestations communautaire à Vernier, 2014

Pop. concernée	Ressources		Prestations				
	Nb de collab.	Budget	Thème des projets	Intitulé	Durée	Contenu	Rôle
35'164	2 ETP	CHF 30'000.- (fonctionnement)	Solidarité de proximité, notamment en soutenant BénéVernier	Accompagnement	10x/an	Accompagnement pour lutter contre l'isolement social	Equipe des TS du service soutenant 49 bénévoles
				Coup de main	Continu	Coup de main à domicile par 5 bénévoles	
				Repas conviviaux	270x/an	Préparation et service de repas par 15 bénévoles pour les retraités	
				Permanence téléphonique	2x/sem.	Permanences téléphoniques assurées par 13 bénévoles	
				Groupe publicité	Continu	Travail sur la visibilité de BénéVernier par 8 personnes	
				Groupe couture	1x/sem.	Modification, réparation ou fabrication de vêtement avec un encadrement bénévole	
				Transport	233x/an	Transports pour personnes à mobilité réduite à divers rendez-vous	
	0.6 ETP	CHF 114'600.- (fonctionnement, sans la sbv. féd.)	Démocratie participative	Nouvelles Libellules	Continu	Projet urbain favorisant la participation citoyenne dans le quartier particulièrement exposé. 10 espaces de vie à disposition des projets et de la création de lien entre, pour et par les habitants. Pour les habitants du quartier des Libellules avant tout.	Encadrement de 29 bénévoles par des TS TS chargée de projet
0.1 ETP	CHF 11'000.- (frais de fonctionnement)	Emploi	Forum Emploi	1x/an	Chaque année, une problématique liée à l'emploi à Genève et évoquée avec les habitants de la ville de Vernier. Les thématiques sont exposées puis mises en valeur à travers des ateliers pratiques et interactifs.	Conseillé aux entreprises et délégué à l'emploi	
0.7 ETP	CHF 23'000.- (frais de fonctionnement)	Aînés	Cafés-Croissants	8x/an	En collaboration avec le CAD, des séances thématiques sont proposées aux personnes en âge de retraite et les thématiques choisies dans les séances précédentes par les participants en âge de retraite.	Délégué aux Seniors et secrétariat	
0.2 ETP			Réseau Seniors Vernier	15 visites/mois	Le Réseau Seniors Vernier a pour mission de répondre de manière personnalisée aux besoins des personnes âgées potentiellement inscrites dans un parcours de fragilisation qui implique un risque d'isolement et de dégradation de la qualité de vie tout en valorisant le développement de la solidarité.	TS en charge du projet	
0.1 ETP		Intégration sociale	Fête des voisins	1 jour	Information à la population, préparation des packs (80000) et mise à disposition du public de ces derniers ainsi que gestion des réservations des tables et autre matériel nécessaire à l'organisation des habitants. Environ 3'000 participants.	Service Location	

Sources : Ressources : informations transmises par le SCOS ; prestations : rapport d'activités 2014

## Espaces de quartier

En Ville de Genève, il existe deux Espaces de quartier, dont l'objectif est d'offrir aux habitants des infrastructures municipales et proposer des salles que les associations ou les habitants peuvent réserver pour une activité commune, pour laquelle un soutien peut en outre leur être fourni : le « 99 » et Sécheron. Les sites internet respectifs des espaces de quartier précisent que les salles sont mises à disposition des habitants en l'échange de services rendus au quartier, comme l'organisation d'un événement, la participation à une animation, etc. L'Espace de quartier Sécheron est le plus récent. Il est ouvert du lundi au vendredi de 9 à 18h et le samedi et dimanche selon la programmation.

A Meyrin, l'action sociale communautaire s'articule autour de la Maison citoyenne, qui « permet à l'action sociale communautaire d'avoir une assise permanente, une visibilité dans la Cité, d'être le lien de référence pour cette approche. Un lieu où tout un chacun peut se poser, se reposer, se repositionner » (Meyrin 2013 : 42). Les prestations relevant de l'action sociale communautaire consistent ainsi à travailler autour du lien entre les personnes pour les faire entrer dans une logique de projet, et de soutenir les activités d'associations locales (par exemple « Paroles de Quartier » organisées par le collectif « Comme un Autre Air »). Elles sont coordonnées à partir de la Maison citoyenne par une collaboratrice communautaire travaillant à un taux de 70%. Cet espace habitants situé dans un bâtiment de petite taille au centre de Meyrin-Village n'a ouvert ses portes que depuis septembre 2014, à raison de 5h par jour du mardi au vendredi. C'est la raison pour laquelle peu de projets ont encore pu y être mis sur pied.

Le nombre de collaborateurs (ETP) est presque 5x plus élevé à Sécheron qu'à la Maison citoyenne de Meyrin, alors même que les fonctions sont les mêmes (choisir et soutenir les projets) et que la population concernée est 3x moins élevée (tab. 21 et 22). Il convient de mentionner qu'avec des espaces de quartier ancrés dans le quartier, la Ville de Genève a fait le choix d'une présence accrue. La population concernée s'avère être donc principalement celle du quartier où est sis l'espace de quartier. Par ailleurs, les publics cibles de Sécheron sont plus variés et les projets sont eux aussi plus variés et nombreux. Le programme de l'Espace de quartier est ainsi relativement chargé et le nombre de visites, déjà important, tend encore à augmenter.

**Tableau 21: Ressources et prestations dans le cadre de l'EdQ Sécheron, 2012**

Ressources: ETP	Population concernée	Caractéristiques	Prestations
1.6 fixe 1.4 remplaçants 0.7 TS Jeunesse = 3.7 ETP	7'064	- 5 salles, capacité totale 250 personnes - 1 restaurant scolaire, capacité 150 personnes (uniquement mercredi et weekend) - 3 locaux de musique - ludothèque	105 prêts de salles 21 associations dans le cadre de l'appel à projets 8 événements (5000 participants)

Sources : Ressources : informations transmises ; population concernée : OCSTAT 2014 (« Population résidante par secteur statistique », secteur Sécheron-Prieuré) ; prestations : rapport de gestion DCSS 2012 :19.

**Tableau 22: Ressources et prestations dans le cadre de la Maison citoyenne de Meyrin ouverte depuis septembre 2013**

Ressources: ETP	Population concernée	Caractéristiques	Prestations
0.8 ETP (1 collaboratrice à 70% + 10% de la Cheffe de Service)	22'075	- Espace d'accueil au rez-de-chaussée - Antenne citoyenne au premier étage (informatique)	Information, conseils et projets: 1 collaboratrice et 1 écrivain public bénévole présents pour échanger et co-construire des projets
			Accueil informatique: 5 ordinateurs à disposition et 1 animateur numérique à 50% (240 visites)
			Echanges et partages : repas communautaire préparés par des habitants (1x par mois) ; Paroles de quartier, espace d'écoute de parole et de lien organisé par le collectif « comme un autre air » (1x par sem.)

Sources : Ressources et prestations : Compte rendu administratif et financier 2013 et informations transmises ; population concernée : OCSTAT 2014.

**Synthèse du chapitre 6**

- Les comptes 2014 font état de CHF 6.63 millions consacrés à l'action communautaire de la Ville de Genève sur les 37.7 alloués au SSVG (18%). Ces données sont stables d'une année à l'autre.
- Les coûts directs en lien avec les projets se montent à CHF 106'201 en 2014.
- Au niveau des effectifs, les 30.9 ETP du secteur communautaire constituent une partie conséquente du Service social (40%).
- Les UAC sont surtout actives dans les domaines de l'intégration sociale et de la lutte contre l'isolement.
- La manière différente de rattacher des projets à des missions rend toute comparaison globale et vision d'ensemble de l'activité des UAC très difficile.
- 135 projets ont été menés ou facilités par les quatre UAC entre 2012 et 2014, dont 39 événements ponctuels et 58 projets inscrits dans la durée (un an ou plus), 3 contrats de quartier et la gestion de 9 Espaces de quartier aînés auxquels 1500 membres sont affiliés.
- Il existe une variation dans le nombre de projets mis en place par thème et par quartier.
- Le nombre de diagnostics réalisés a baissé entre 2012 (7) et 2014 (2).
- La mission de mise en réseau des acteurs associatifs constitue la base du travail du secteur communautaire, comme le montre sa participation à 47 coordinations de quartier et conseils d'établissement primaires pour 2014.
- Le nombre de demandes reçues par les Points info-services est fortement tributaire de l'ancrage de la structure dans le réseau micro-local.
- L'utilisation des Espaces de quartier n'a pas fait, pendant la période d'évaluation, l'objet d'un suivi interne fiable quant aux taux de fréquentation des salles.
- Le nombre de collaborateurs (ETP) pour conduire et coordonner un contrat de quartier est 5x plus élevé en Ville de Genève qu'à Carouge, pour un nombre de projets comparables.
- Le nombre d'ETP impliqués dans la commune de Vernier (3.7) pour accompagner ou mener des actions plus ciblées et plus visibles pour un nombre comparable d'habitants est significativement moins important qu'à Plainpalais (6.2), pour des prestations comparables.
- Le nombre de collaborateurs (ETP) est presque 5x plus élevé à Sécheron qu'à la Maison citoyenne de Meyrin, alors que la population concernée est 3x moins élevée; néanmoins, les prestations proposées à Sécheron sont plus importantes et les projets sont plus variés et plus nombreux.

## 7. Réponses aux questions d'évaluation et propositions de recommandations

Ce chapitre de conclusion a pour objectif, dans un premier temps, de répondre aux questions de l'évaluation et, dans un second temps, de proposer des recommandations.

### 7.1. Réponses aux questions d'évaluation

#### 1. Selon les acteurs concernés, quelle est la pertinence de l'action communautaire au regard des enjeux socio-sanitaires auxquels la Ville de Genève est confrontée ?

Il a été difficile pour une partie importante des acteurs rencontrés de se prononcer sur la question de la pertinence de l'action communautaire, tant ils ont de la peine à saisir ce qu'elle est concrètement. Pourtant, si l'on met les principaux enjeux socio-sanitaires cités par les acteurs concernés par cette problématique que sont l'intégration sociale, la précarité et l'isolement des personnes âgées, en regard des missions actuelles du secteur communautaire, on constate qu'ils sont en adéquation les uns avec les autres. De ce point de vue, les domaines d'interventions cités dans les missions des UAC sont donc pertinents au regard des enjeux socio-sanitaires mentionnés (chapitre 4). Cependant, les problèmes auxquels sont confrontées les UAC se sont renforcés depuis la création de celles-ci : accroissement de la population, vieillissement de la population, migration importante, accroissement du taux d'activité, augmentation de la précarité et de l'aide sociale (chapitre 2).

Née d'une décision de mettre en œuvre de façon stricte la LCASS, adoptée en 2001 et aujourd'hui abrogée, qui fait une distinction entre action communautaire et action individuelle, l'action communautaire en Ville de Genève trouve son cadre de référence dans les textes de Rossiaud (2007) et d'Evaluada (2008), qui l'inscrivent dans l'esprit de la Charte d'Ottawa de l'Organisation mondiale de la Santé (OMS). Cette charte, établie en 1986 lors de la première Conférence internationale pour la promotion de la santé, prône notamment le renforcement de l'action communautaire et la responsabilisation des communautés pour agir sur les déterminants de la santé que sont les inégalités sociales de santé, le stress, la petite enfance, l'exclusion, le travail, le chômage, le soutien social, les dépendances, l'alimentation et les transports. Cette référence n'est plus présente explicitement dans le discours actuel en Ville de Genève (discours politiques, rapports d'activités 2012-2014, stratégie du Service social ou autres documents internes analysés). Pourtant, agir sur l'isolement, le lien social, améliorer la qualité de vie et la convivialité dans les quartiers, lutter contre la violence, l'incivilité et l'affaiblissement des liens intergénérationnels revient à agir sur les déterminants de la santé. Les missions du secteur socio-sanitaire sont donc également pertinentes au regard de leurs textes de référence, mais sans lien explicite avec les déterminants sociaux de la santé (chapitre 2). Les acteurs impliqués dans les questions socio-sanitaires soulignent également que le secteur communautaire constitue un relais important sur le terrain, ainsi qu'un dispositif potentiel pertinent pour agir de manière préventive.

Pourtant, beaucoup de ces acteurs, qu'ils soient cantonaux ou communaux, s'interrogent sur la pertinence des modalités d'intervention du secteur communautaire, consistant principalement à soutenir des bénévoles ou des associations de sorte à ce qu'ils s'emparent des problèmes à résoudre ou des besoins à satisfaire, à être donc plutôt dans le « faire faire » que dans le « agir sur ». C'est également le cas de certains collaborateurs du secteur

communautaire, qui souhaiteraient être davantage proactifs et porteurs de projets, comme c'est déjà le cas dans les quartiers où le réseau associatif est moins dense (chapitre 4).

## **2. Quelle est l'efficacité de l'action communautaire ?**

Mesurer l'efficacité de l'action communautaire tel que le délibérant l'a souhaité aurait exigé de déterminer en quoi le secteur communautaire contribue à renforcer les liens sociaux et améliorer la qualité de vie et la convivialité dans les quartiers, à lutter contre la violence, l'incivilité et l'affaiblissement des liens intergénérationnels. L'absence, dans les textes qui cadrent son action, de cibles, ainsi que le manque de données permettant de reconstruire son action et de déterminer l'état de la question avant et après son intervention, rendent impossible l'établissement d'un tel lien de causalité, et par là la possibilité de dire si l'action communautaire a été ou non efficace.

Les bénéficiaires de l'action communautaire sont formés des habitants, des groupes informels d'habitants des quartiers et des associations qu'elle contribue à créer ou dont elle soutient l'action. Le rôle du secteur communautaire dans la résolution des problèmes est donc indirect et l'atteinte des objectifs qui lui sont fixés sont dépendants de sa capacité à motiver les bénévoles et les associations, de l'activité réelle de ces dernières et du reste des acteurs intervenant dans le domaine. Dans ce contexte, seule la plus-value des UAC peut être considérée comme un indicateur d'efficacité. Ainsi, 39.5% des bénéficiaires collectifs des UAC trouvent que leur intervention est porteuse d'une plus-value « forte » et 40.5% d'une plus-value « plutôt forte ». Les actions les plus appréciées sont la mise en réseau, le renforcement des relations des habitants (au sein du quartier et avec le service public), l'appui logistique assuré et, lorsqu'elles existent, la mise en œuvre d'actions concrètes. Il convient néanmoins de souligner que la plus-value perçue est plus faible chez les représentants des associations récemment constituées et dans les quartiers où le réseau associatif est dense (chapitre 4).

## **3. En quoi les actions du secteur communautaire sont-elles complémentaires de celles des acteurs municipaux, cantonaux et associatifs ? Une coordination existe-t-elle entre eux ?**

Les domaines d'action du secteur communautaire sont en grande partie également investis par d'autres acteurs du réseau socio-sanitaire genevois aussi bien communaux que cantonaux. La très grande majorité d'entre eux estime que la connaissance du réseau d'acteurs et l'ancrage des UAC sur le terrain sont potentiellement complémentaires aux leurs. Cette complémentarité n'est pour l'instant que peu valorisée parce qu'il existe un manque important de coordination verticale et horizontale entre le secteur communautaire, l'administration de la Ville et ses partenaires.

Au niveau de la direction du secteur communautaire, les structures de coordination ne sont pas institutionnalisées entre le secteur communautaire et ses partenaires et peu de projets transversaux sont mis en place. S'il y a coordination, elle s'opère ponctuellement sur le terrain en fonction des projets et des relations interpersonnelles qui donnent naissance à des groupes de travail, le plus souvent temporaires.

Le manque de coordination et de clarté dans la répartition des tâches peut expliquer que quelques doublons aient été mis en évidence entre les UAC et d'autres services dans des domaines tels que la lutte contre l'isolement des aînés (Unité Aînés), l'information sociale (Unité Action sociale, Pro Juventute, Hospice général) ou encore l'organisation de manifestations de quartiers visant l'intégration sociale (Maisons de quartier, Agenda 21). Ces

doublons sont cependant peu nombreux car les modalités d'intervention des uns et des autres sont différentes. Une confusion existe par ailleurs dans l'esprit de nombreux acteurs entre les Maisons de quartier, qui ne relèvent pas du service social, les Espaces de quartier et les Espaces de quartiers aînés, tous mettant à disposition des espaces. D'autre part, pour beaucoup d'acteurs, la distinction entre les modalités d'intervention des collaborateurs des UAC et celle des Espaces de quartier est peu claire puisque d'un côté comme de l'autre les collaborateurs accompagnent la mise en place de projets. Enfin, les Points info-services (qui feront l'objet d'une évaluation distincte fin 2015) laissent une partie des partenaires peu convaincus quant à la plus-value qu'ils offrent, et ceux-ci regrettent surtout le manque de concertation entre les différents acteurs au niveau de l'information diffusée (chapitre 3).

#### **4. Le pilotage et la communication du secteur communautaire sont-ils adaptés à ses missions et prestations ?**

Le pilotage de l'action communautaire est un point problématique. Le travail des UAC et des Espaces de quartier s'est effectué jusqu'à présent sans que des priorités ne soient définies parmi l'ensemble des missions qui leur ont été attribuées, sans réelle réflexion stratégique sur l'opérationnalisation de ces missions très larges et sans définition de bénéficiaires prioritaires, donc en l'absence d'une politique de l'action communautaire, l'accent étant principalement mis sur une démarche propre à l'action communautaire plutôt que sur sa finalité. Ceci laisse une marge d'interprétation large aux UAC, ce qui peut générer des inégalités de traitement face à des situations similaires. Outils centraux de toute action de proximité, les diagnostics, s'il y en a, ne sont pas réalisés de façon systématique et sur la base de grilles d'analyse uniformisées pour des objets similaires. L'absence de systématique est également à relever dans la saisie des données concernant les activités et les bénéficiaires des UAC et des Espaces de quartier. Ceci rend impossible toute comparaison diachronique et synchronique valide et fiable des activités et des bénéficiaires de l'action communautaire. Les outils permettant de procéder à un suivi des projets et d'évaluer l'effet des actions menées ne sont eux aussi pas utilisés de manière identique et systématique, et ne permettent pas de mettre en relation les activités des UAC et leurs finalités. Au niveau opérationnel, les cahiers des charges des collaborateurs, tous semblables, ne permettent pas de valoriser les compétences de chacun et de responsabiliser les collaborateurs. De petites tailles, les équipes des UAC sont fortement encadrées d'un point de vue hiérarchique et peu d'un point de vue méthodologique. Enfin, la communication du secteur communautaire est très hiérarchisée à l'interne et lacunaire vis-à-vis de l'extérieur, ce qui peut expliquer le manque de visibilité de l'action communautaire (chapitre 5).

#### **5. Quelle est l'efficacité de l'action communautaire ?**

Pour traiter la question de l'efficacité du secteur communautaire, il aurait fallu comparer le coût de ses prestations avec celui de communes comparables. Le nombre de communes ayant des actions communautaires comparables à la Ville de Genève n'étant pas suffisant pour permettre le recours à une méthode statistique rigoureuse, des comparaisons limitées à quelques prestations réalisées par d'autres communes ont été réalisées : contrat de quartier, prestations communautaires et espace de quartier. Il ressort de l'analyse que pour des projets similaires, le nombre d'ETP de la Ville de Genève est plus important que celui des autres communes. Cela s'explique notamment par l'organisation très hiérarchisée du secteur communautaire qui implique des interventions redondantes pour de mêmes activités, génératrices de perte de temps et de coûts de coordination dans le processus de prise de décision et de mise en œuvre. Cette forte hiérarchisation déresponsabilise également le personnel des UAC, habitué par ailleurs à travailler en équipe, alors que dans les autres

communes, les projets sont très souvent portés par une seule personne (chapitre 6).

## **7.2. Recommandations**

### **1. Contextualiser les missions du secteur communautaire**

Jusqu'à ce jour, le secteur communautaire a eu pour mission centrale de soutenir l'implication du monde associatif et de la société civile afin de renforcer les liens sociaux et par-là agir sur des problématiques telles que l'isolement ou l'intégration dans les quartiers. Les évaluations déjà réalisées sur le secteur communautaire se terminent par la recommandation de clarifier ses missions et de lui fixer des objectifs clairs. Ainsi, Rossiaud (2007 : 97-98) relève notamment que « la création des UAC nécessite une consolidation de la définition de leurs missions, objectifs, méthodes et moyens d'action ainsi qu'une illustration des interventions possibles », et que « pour de nombreux acteurs du champ socio-éducatif et culturel également, le mandat des UAC ainsi que la mission et les moyens de ses personnels restent encore flous ». Le rapport d'Evaluada (2007 : 26) préconise quant à lui une « délimitation plus précise de ce qui est attendu des UAC [...] autant sur la forme du projet que sur sa finalité ». La question aujourd'hui n'est pas uniquement de clarifier les missions du secteur communautaire, mais également de contextualiser son action, en tenant compte, d'une part, de l'évolution des besoins des habitants de la Ville liés notamment à la précarité, à l'isolement et au vieillissement de la population, et d'autre part, en tenant compte des objectifs politiques fixés – ou à fixer – par la Ville dans ces domaines.

### **2. Repositionner le rôle des acteurs du secteur communautaire**

Le rôle des collaborateurs du secteur communautaire est périodiquement questionné, ce qui déstabilise les équipes. Un choix clair quant à celui-ci s'impose. Va-t-on leur demander de continuer à agir comme ils l'ont fait jusqu'à ce jour, sans cadre précis de référence, ou va-t-on leur demander d'inscrire leur action dans le cadre d'une politique publique ?

La réponse à cette question est centrale. Elle exige que les acteurs politiques se demandent si les problèmes, ou la partie d'entre eux sur lesquels le secteur communautaire est appelé à intervenir, peuvent continuer à être traités de façon subsidiaire par la société civile (associations, bénévoles, collectifs d'habitants) avec l'appui des UAC, comme c'est le cas actuellement, ou si leur ampleur et l'urgence qu'il y a à les traiter exigent des modalités d'intervention différentes.

Cette dernière alternative a la faveur de l'équipe d'évaluation et c'est pourquoi celle-ci se permet de recommander la définition d'une politique sociale de proximité, le renforcement du rôle de porteurs de projet des acteurs du secteur communautaire, ainsi que le renforcement du pilotage de leur intervention.

### **3. Définir une politique sociale de proximité**

Les problèmes liés au vieillissement de la population, à la précarité et à la cohésion sociale ressortent des entretiens menés et de l'analyse de l'évolution des problèmes dans la société genevoise comme des thématiques prioritaires. Ces trois axes d'intervention pourraient constituer tout ou partie d'une politique sociale de proximité rattachée au Département de la cohésion sociale et de la solidarité. Pour chacun des axes, des missions et des priorités devront être retenues par le Conseil administratif sur proposition de la Magistrature en charge du département. Pour chacune de ces missions, des objectifs et des cibles, des publics cibles,

des mesures d'intervention et des bénéficiaires devront être définis par le chef de service en collaboration avec ses équipes, et en coordination avec les acteurs intervenant sur les mêmes thématiques. La définition d'une telle politique exige que le rôle et la place de chaque acteur soient clairement définis en fonction de l'adéquation de ses compétences avec les objectifs poursuivis et les modalités d'intervention retenues. Jusqu'ici, les textes de référence inscrivent l'action communautaire dans l'esprit de la Charte d'Ottawa en lui fixant pour mission centrale d'agir sur les déterminants de la santé. Une politique sociale de proximité pour les domaines envisagés peut parfaitement s'inscrire dans cet esprit.

#### **4. Renforcer la coordination entre le secteur communautaire et l'ensemble de ses partenaires**

L'évaluation a mis en évidence le peu de coordination qui existe, au moment de la définition des missions de l'action communautaire, entre sa direction et la direction des acteurs communaux et cantonaux intervenant sur les mêmes thématiques. Cette lacune doit d'autant plus être comblée si la proposition de politique sociale de proximité est retenue. C'est la raison pour laquelle il est proposé de créer un groupe interservice de coordination regroupant les chefs de services communaux et cantonaux concernés par les axes d'intervention du secteur communautaire, de sorte à coordonner l'ensemble des actions afin que celles-ci soient complémentaires et à prendre si nécessaire, sur la base des informations émanant des quartiers, des mesures d'ajustement.

Ceci exige également le renforcement et l'institutionnalisation de la coordination de quartier avec les associations d'habitants et les acteurs cantonaux et communaux dont les politiques sont également spatialisées à ce niveau, de sorte, d'une part, à enrichir les diagnostics et les bilans des UAC et, d'autre part, à agir à ce niveau en complémentarité au moment de la mise en œuvre des axes de la politique sociale de proximité.

L'évaluation a enfin mis en évidence le manque de coordination à l'intérieur du Département de la cohésion sociale et de la solidarité. Cette lacune devrait être comblée par la mise sur pied d'un comité de pilotage départemental chargé de proposer à la Magistrature, sur proposition du chef de service, une feuille de route à partir des données qui lui sont transmises par les UAC et le groupe interservice de coordination, en tenant compte des priorités du Département. Cette feuille de route devra ensuite être validée par le Conseil administratif (fig. 10).

#### **5. Valoriser les diagnostics dans le cadre de la politique sociale de proximité**

L'une des missions des UAC est de réaliser des diagnostics sur les quartiers qui permettent de mettre en évidence les besoins des habitants dans des domaines déterminés. Ces informations sont indispensables pour permettre aux acteurs politiques de déterminer si, dans leurs domaines de compétences, ils ont à intervenir ou non pour répondre à ces besoins, tout comme ces informations sont indispensables pour déterminer l'évolution de la situation après la mise en œuvre des mesures, de sorte à procéder, s'il y a lieu, à des ajustements.

L'analyse des documents produits jusqu'à ce jour montre l'absence de régularité et de systématique dans la saisie et la mise à jour des données, et par là de possibilité de comparer les données de façon synchronique et diachronique. La définition de domaines précis d'analyse, la révision des outils d'analyse à disposition et une formation adéquate des collaborateurs devraient permettre à ces derniers de mener à bien cette tâche en tenant compte des différentes bases de données concernant Genève.

## **6. Renforcer le rôle de porteurs de projets des acteurs du secteur communautaire**

La plupart des acteurs cantonaux et communaux agissant dans des domaines semblables à ceux du secteur communautaire ont reconnu sa force, qui est d'être proche des habitants, et son potentiel d'être une interface entre l'administration et la société civile pour tous les domaines où cette proximité est nécessaire. Ce rôle central devrait être renforcé dans le cadre de la politique sociale de proximité. Dans ce contexte, l'équipe d'évaluation propose cependant que la modalité première d'intervention du secteur communautaire ne soit plus de « faire faire », mais plutôt d'« agir sur » la résolution des problèmes évoqués plus haut en étant principalement des porteurs de projets.

## **7. Mettre en œuvre la politique sociale de proximité en tenant compte de la diversité des quartiers**

Une fois la feuille de route validée, il s'agira pour le chef du Service social, en collaboration avec les cadres des équipes du secteur communautaire, de déterminer les mesures ou projets les plus adéquats pour chacun des objectifs retenus dans les axes respectifs de la politique sociale de proximité. Au moment de la mise en œuvre de ces projets, différentes modalités d'intervention pourront être retenues en fonction des quartiers et des caractéristiques de leurs habitants.

## **8. S'assurer de l'atteinte des objectifs en termes de politiques publiques**

Les rapports d'activités actuels mettent en évidence le nombre de personnes ayant participé à une fête ou à une animation, le nombre de réunions organisées, etc. Rien n'est dit sur ce que ces modalités d'intervention ont permis d'atteindre en termes de politiques publiques. La finalité de l'action n'est pas la fête ou la prise de PV, mais bien la contribution à la réponse à des besoins ou à la résolution de problèmes. Ceci implique, pour tous les acteurs de la politique sociale de proximité, de prendre conscience et d'être sensibilisés à l'importance de s'assurer que les objectifs qui leur ont été fixés en termes de politiques publiques sont atteints sur le court et le moyen terme. Ceci doit se faire au moyen d'outils de suivi, basés sur des indicateurs à la définition desquels les collaborateurs auront été associés. Ces informations sont fondamentales pour leur permettre, d'une part, de mettre en évidence l'effet de leurs interventions dans le temps, sur la base de données valides et fiables, et d'autre part, de proposer s'il y a lieu, des ajustements au comité de pilotage départemental qui, après analyse, rendra compte à la Magistrature de l'effet des mesures mises en place. Ceci implique également que les équipes soient dotées d'outils d'analyse et de suivi adéquats et qu'elles soient formées et suivies dans leur utilisation.

## **9. Renforcer la mise sur pied de projets transversaux**

Afin de renforcer l'élaboration de projets transversaux entre les acteurs du secteur communautaire, profiter des synergies et réduire le coût de la mise en œuvre de nouveaux projets, la mise sur pied de groupes de travail centrés sur des problématiques spécifiques, dotés d'objectifs concrets et d'une méthodologie adéquate devrait être renforcée.

## **10. Renforcer l'encadrement méthodologique des collaborateurs**

La richesse des équipes de l'action communautaire réside dans sa pluridisciplinarité. Ceci peut cependant aussi constituer une faiblesse si les équipes ne sont pas suffisamment encadrées, comme c'est le cas actuellement. En effet, leurs méthodes d'analyse et leurs approches ne sont à la base pas les mêmes. Un encadrement des équipes est alors nécessaire d'un point

de vue méthodologique, pour leur apprendre à travailler ensemble et à utiliser les outils d'analyse, de suivi et d'évaluation de leur action avec rigueur.

### **11. Responsabiliser chaque collaborateur**

Chaque équipe de terrain, composée de 6 à 7 personnes dans les UAC (4.2 à 5.3 ETP) et de 2 collaborateurs dans les EdQ (1.3 et 1.4 ETP), est dirigée par un responsable d'unité et un adjoint de direction, chacun contrôlant les mêmes objets avec un niveau de responsabilité différent. Au vu des restructurations du Service social, il serait opportun de se demander s'il n'est pas suffisant de leur adjoindre un responsable par équipe, reconnu dans ses fonctions et responsabilités, et que l'ensemble de la coordination des équipes soit placée sous la responsabilité d'un seul adjoint de direction, au lieu de trois, comme c'est le cas actuellement, pour permettre à cet adjoint d'avoir une vision globale des équipes. La question du rattachement ou non des Espaces de quartier aux équipes du terrain reste à ce stade ouverte en fonction du rôle et de la place qui leur sera donnée dans le futur. Les compétences spécifiques de chaque collaborateur mériteraient d'être valorisées dans leurs cahiers des charges et chacun devrait être responsabilisé en fonction de ses compétences et de ses tâches, pour éviter le risque de dilution de la responsabilité et de la redevabilité.

### **12. Accompagner les collaborateurs du secteur communautaire dans leurs nouvelles responsabilités**

Les discussions menées avec les collaborateurs du secteur communautaire ont montré qu'ils sont conscients que leur rôle ne peut pas, ou plus, être réduit principalement à celui de soutenir l'émergence de nouvelles idées, besoins ou envies, ou de création ou d'actions d'associations. Nombreux sont par ailleurs ceux qui souhaitent être en première ligne. Cependant, la mise en œuvre des propositions que l'équipe d'évaluation se permet de faire va modifier en partie leurs modalités d'intervention tout en les cadrant. Certains collaborateurs ne vont pas aimer l'idée de voir leur action davantage cadrée par des objectifs clairement définis, et par là opérationnels, ou par des grilles d'analyse plus spécifiques. Ils y verront une perte de marge de manœuvre et de liberté. Un accompagnement au changement leur permettant de prendre conscience que cette approche peut permettre de valoriser leurs compétences tout en renforçant l'efficacité et l'efficience de leur intervention est important.

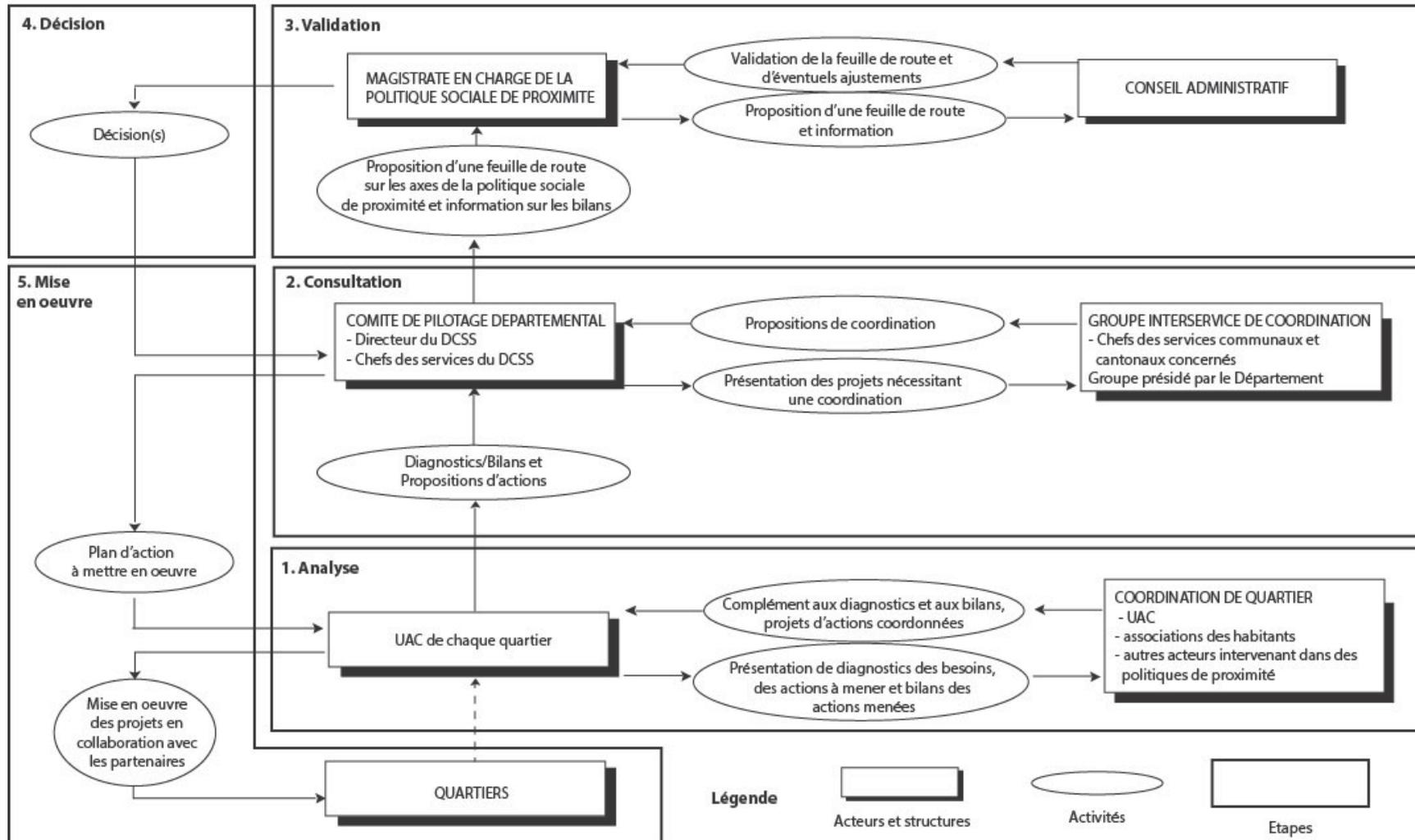
### **13. Renforcer la communication interne et externe**

L'un des principaux enseignements de cette évaluation est l'absence de visibilité de l'action communautaire, aussi bien pour les acteurs politiques que pour beaucoup de leurs partenaires. Il paraît donc indispensable qu'à l'issue de cette évaluation et quelles que soient les options retenues, le personnel des UAC, les responsables politiques, les partenaires du secteur communautaire et la population soient informés des mesures qui seront prises et des raisons de ces choix. Un calendrier de la mise en place des réformes, si elles sont retenues, doit être présenté au même titre que leur incidence sur chaque acteur concerné. A l'avenir, une attention particulière devrait également être accordée à l'information sur l'atteinte ou non des objectifs fixés en expliquant les raisons des résultats et les ajustements, s'il y en a, aussi bien aux acteurs impliqués dans la mise en œuvre des mesures qu'à leurs partenaires, aux acteurs politiques ou à la population. Enfin, la répartition des tâches en matière de politique d'information aussi bien à l'interne qu'à l'externe devra être clairement définie, de même qu'une ligne graphique visuelle.

#### **14. Redonner au politique la place qui lui revient**

L'implication du Conseil administratif pour la fixation des missions et priorités de la politique sociale de proximité et la validation des ajustements de la politique, sur proposition de la Magistrate en charge du Département de la cohésion sociale et de la solidarité, devraient assurer une implication plus grande du Conseil administratif dans le portage de la politique. Enfin, la distribution du rapport d'activité de l'action sociale de proximité à la Commission de la cohésion sociale et de la jeunesse devrait permettre aux Conseillers municipaux de suivre et de questionner cette politique au nom de ceux qu'ils représentent.

Figure 10 : Schématisation de l'élaboration et de l'ajustement de la politique sociale de proximité



## **Annexes**

## Annexe 1 : Sources du rapport

### Constitution-Lois-Règlements

- Constitution de la République et canton de Genève (Cst-GE) A 200 du 14.10.2012.
- Loi sur la santé (LS) K 103 du 07.04.2006.
- Loi sur le réseau de soins et le maintien à domicile(LSDom) K 106 du 26.06.2008.
- Loi sur l'insertion et l'aide sociale individuelle (LIASI) J 4 04 du 22.03.2007.
- Loi relative à la politique de cohésion sociale en milieu urbain (LCSMU) A 270 du 19.04.2012.
- Règlement d'application de la loi relative à la politique de cohésion sociale en milieu urbain (RCSMU), du 20.03.2013.

### Documents du Conseil Municipal

- Conseil Municipal (1998). *Mémorial des séances No 55*.
- Conseil Municipal (2011). *PR 871*.

### Evaluations et études scientifiques

- Bonoli G. (2007). Social policies. In Klöti, Knoepfel et al. *Handbook of Swiss Politics*, p.763-786, Zürich : NZZ, 2<sup>ème</sup> édition.
- Ossipow L. et Bozzini D. (2013). *Relations sociales et engagements au sein du 99 à Genève*, Les cahiers de la cohésion sociale, Genève.
- CATI-GE (2011). *Les inégalités territoriales dans le canton de Genève. Politique de cohésion sociale en milieu urbain. Rapport 2011*.
- CATI-GE (2014). *Analyse des inégalités dans le canton de Genève dans le cadre de la Politique de cohésion sociale en milieu urbain. Rapport 2014*.
- CEAT (2012) : Evaluation des contrats de quartier.
- Evaluanda (2007). *Bilan des UAC. Rapport final*.
- Horber-Papazian K. (2010). *Le rôle des indicateurs dans le pilotage des politiques publiques : entre idéal et réalité*. LeGes 21(1), p.43-53
- IDHEAP (2004). *Evaluation des effets de la loi sur les CASS. Rapport final*.
- Knoepfel P., Larrue C. et Varone F., (2006). *Analyse et pilotage des politiques publiques*. 2e éd., Analyse des politiques publiques 2, Rüegger Verlag.

### Statistiques

- Office cantonal de la statistique (2014). *Bilan démographique par commune*.
- Office cantonal de la statistique (2012). *Statistiques du canton de GE 2012*.
- Office cantonal de la statistique (2012). *La précarité à Genève dans une optique territoriale*, Communications statistiques no 42, juin 2012.

## Documents de référence

- Evaluanda (2008). *Document de référence de l'action communautaire du Service social de la Ville de Genève. Missions et modes d'intervention.*
- Lehmann P. (2009). *Plan cantonal de prévention et promotion de la santé. Guide d'élaboration.* Lausanne et Berne : Promotion santé suisse.
- Organisation mondiale de la santé OMS (2011). *Déclaration politique de Rio sur les déterminants sociaux de la santé.*
- OMS (1986). *Promotion de la sante. Charte d'Ottawa.*
- Rossiaud J. (2007). *Outil pour l'action socio-sanitaire communautaire de proximité en Ville de Genève : une triple approche.* Genève : Les Idées.
- Service des affaires sociales de Carouge (2011). *Contrat de Quartier de la Tambourine : Descriptif à l'intention des parties prenantes.* Disponible à l'adresse suivante : [http://www.carouge.ch/sites/default/files/documents/contrats\\_de\\_quartier\\_-\\_descriptif\\_a\\_lattention\\_des\\_parties\\_prenantes.pdf](http://www.carouge.ch/sites/default/files/documents/contrats_de_quartier_-_descriptif_a_lattention_des_parties_prenantes.pdf). (consulté en juin 2015).
- SSVG (2014). *Référentiel.*

## Rapports et budgets

- DCSS (2012). *Rapport de gestion 2012.*
- DCSS (2014). *Comptes 2013. Réponses aux questions de la Commission des finances.*
- DCSS (2014). *Rapport d'activités 2014.*
- HG (2014). *Rapport d'activité 2013.*
- Meyrin (2013). *Compte rendu administratif et financier 2013.*
- SSVG (2012). *Rentrée 2012. Éléments de contexte et organisationnels.*
- SSVG (2015). *Action sociale de proximité. Secteur communautaire 2014.* Document de travail.
- Ville de Genève (2000). *Proposition du CA PR 84.*
- Ville de Genève (2012). *Rapport d'activités des Espaces de quartier.*
- Ville de Genève (2013a). *Action sociale de proximité. Points de repère 2013.*
- Ville de Genève (2013b). *Département de la cohésion sociale et de la solidarité. Rapport d'activités 2013.*
- Ville de Genève (2013c). *Service Agenda 21 – Ville durable. Rapport d'activités 2013.*
- Ville de Genève (2015). *Rénovation Espace quartier aînés. Pré-rapport – intentions.*

## Conférences

- Tornare M. (2000). *Action sociale en Ville de Genève. Enjeux, perspectives et lignes directrices de la réorientation et de la réorganisation du SSVG.* Document présenté à l'occasion de la Journée de service du 16 juin 2000.
- Ville d'Yverdon-les-Bains (2015). *Yverdon-les-Bains. Une politique de société pour une ville en Santé.* Présentation lors de la Rencontre de politique locale 2015 organisée par l'IDHEAP, le 6 mai 2015.

## Annexe 2 : Grille d'entretien

**Objectif 1 : Mise en évidence des problèmes socio-sanitaires traités par l'action communautaire de la Ville de Genève et des problèmes publics dont elle devrait si nécessaire se saisir selon les acteurs clés du domaine concerné**

### Contexte

Quels étaient les problèmes socio-sanitaires existants à Genève:

- Lors de la création de votre institution (externe) ?
- Lors de la création du secteur communautaire ?

Quels sont les problèmes socio-sanitaires existants à Genève aujourd'hui ?

Les missions attribuées au secteur communautaire au début des années 2000 (v. annexes) sont-elles toujours d'actualité ?

Quel était le contexte politique lors de la création du secteur communautaire en 2001 ?

Quelles logiques (arguments G-D) ont prévalu lors de sa création ?

Percevez-vous une évolution depuis lors ?

Comment percevez-vous l'action actuelle du secteur communautaire ?

Comment l'action actuelle du secteur communautaire devrait être selon vous ?

Un autre concept de politique socio-sanitaire de proximité devrait-il être appliqué selon vous ?

### Analyse de l'action de l'institution externe

Quels sont les problèmes socio-sanitaires traités par l'institution (missions) ?

Quel est le rôle de l'institution dans le contexte socio-sanitaire genevois ?

Quelles sont les actions menées (projets, prestations, etc.) ?

Quels sont les ressources internes concernées (collaborateurs, budget, etc.) ?

Qui sont les bénéficiaires et les publics cibles ?

### Partenariats avec le secteur communautaire

Avez-vous mené des actions communes (projets, prestations) ? Quelles sont ces actions ?

Qui sont les bénéficiaires et les publics cibles ?

Quels étaient les rôles respectifs de l'institution et du secteur communautaire ?

Quels auraient dû être les rôles respectifs ?

Pourquoi cette/ces collaboration/s (clarifier le cadre institutionnel et juridique / était-ce un choix ou non) ?

Comment évaluer l'expérience de coordination ?

- La répartition des tâches était-elle claire ?
- Les projets se sont-ils déroulés dans une logique de complémentarité ?

- Quels ont été les coûts (la coordination a-t-elle permis de gagner en efficacité, ou pas) ?
- Comment évaluer le professionnalisme des acteurs concernés ?

L'expérience de collaboration a-t-elle été réitérée ?

L'institution externe serait-elle prête à réitérer l'expérience ?

## **Objectif 2 : Evaluer la pertinence de l'action du secteur communautaire pour la période 2012-2014**

### Analyse de l'action du secteur communautaire - questions générales

Quels sont les problèmes socio-sanitaires traités par le secteur communautaire ?

Comment les problèmes sont-ils identifiés et une action permettant d'y résoudre mise sur pied ?

Quels problèmes devraient être traités par le secteur communautaire (besoins à satisfaire) ?

Quels sont les objectifs et missions attribués au secteur communautaire ?

Quels sont les objectifs et missions qui devraient lui être attribués ?

Quelle est le rôle du secteur communautaire dans le contexte socio-sanitaire genevois ?

Qui sont les bénéficiaires et publics cibles en général ?

Quels devraient être les bénéficiaires du secteur communautaire en général ?

Quels partenariats ont-ils été développés ?

La répartition des tâches entre les services cantonaux et le secteur communautaire est-elle claire ?

La répartition des tâches entre les services communaux et le secteur communautaire est-elle claire ?

### Analyse de l'action du secteur communautaire – questions spécifiques

Actions :

- Quels sont les projets menés et les prestations offertes ?
- A quels problèmes, objectifs et missions répondent-elles ?
- A quels bénéficiaires se destinent-elles ?
- Sur quelles bases légales se fondent-elles ?
- Quelles devraient être les actions du secteur communautaire (doublons) ?

Points info-services :

- Comment a-t-il été possible d'absorber une nouvelle prestation à coût et personnel constant ?
- Quelle est l'organisation interne pour leur gestion ?
- Quelle est la coordination et la complémentarité avec les prestations des CAS

(parmi les missions de ceux-ci on a « Point jeunes » et « Information sociale ») ?

Espaces de quartier :

- Quelles sont les missions des Espaces de quartier ?
- Quelle est la complémentarité avec les Maisons de quartier ?
- Existe-t-il des projets communs ?

### **Objectif 3: Evaluer l'efficacité de l'action du secteur communautaire pour la période 2012-2014**

Modalités de pilotage, suivi, mise en œuvre et organisation :

Comment les besoins sont-ils identifiés dans les différents quartiers (convention CSMU) ?

Comment une action se met-elle en œuvre ?

Qui sont les acteurs concernés ?

Comment les tâches sont-elles réparties entre ces différents acteurs ?

De quelle manière les collaborateurs sont-ils informés des processus internes ?

A qui devez-vous vous référer pour lancer une action ?

De quelle manière les budgets sont-ils attribués ?

Comment identifiez-vous plus précisément le public devant être ciblé ?

Existe-t-il des instruments internes de pilotage ?

Efficacité de l'action du secteur communautaire et effets sur les processus de décision :

Quels sont les résultats et les effets de vos actions (spécifiquement et généralement) ?

Par rapport aux missions qui vous sont assignées, dans quelle mesure les actions mises en œuvre permettent-elles de répondre aux objectifs ?

Comment percevez-vous l'atteinte des objectifs assignés ? Quels sont les instruments de suivi ?

De quelle manière procédez-vous à des ajustements ?

### **Objectif 5 : Emettre des recommandations**

Existe-t-il des pistes relativement accessibles d'amélioration (en particulier et en général)?

Avez-vous quelque chose à rajouter ?

## Annexe 3 : Questionnaire adressé aux partenaires

### Enquête auprès des organisations partenaires du secteur communautaire du Service social de la Ville de Genève

Madame, Monsieur,

Pour faire un bilan du secteur communautaire du Service social, la Ville de Genève a mandaté l'Unité de politiques locales et d'évaluation de l'IDHEAP (Institut de hautes études en administration publique). En tant que partenaire du secteur communautaire, qui comprend les Unités d'action communautaire (UAC), les Points info-services et les Espaces de quartier (EdQ), votre avis est indispensable. C'est la raison pour laquelle nous nous adressons à vous à partir des adresses fournies par le Service social de la Ville de Genève. Nous vous serions très reconnaissants de bien vouloir consacrer **une dizaine de minutes** pour remplir ce questionnaire. Les résultats de cette enquête vous seront communiqués en temps utile par le Service social de la Ville.

En vous remerciant d'ores et déjà de votre précieuse collaboration, nous vous adressons, Madame, Monsieur, nos salutations les meilleures.

IDHEAP, Prof. Katia Horber-Papazian, responsable de l'équipe d'évaluation

#### Explications pour remplir le questionnaire

Chaque question est consacrée à un objet en particulier. Si vous n'êtes pas concerné-e directement par l'objet ou n'avez pas d'avis à son sujet, merci de cocher la case « pas concerné-e »/« sans avis ».

Pour chaque aspect abordé, il vous est aussi possible de faire un commentaire, d'émettre des critiques ou de faire des propositions d'amélioration.

Pour répondre aux questions, veuillez s'il vous plaît prendre en compte **aussi bien les projets terminés que ceux en cours**.

Nous vous prions de bien vouloir nous retourner le questionnaire dûment complété d'ici au **20 avril 2015** en utilisant l'**enveloppe-réponse** ou en remplissant le questionnaire sur internet à l'aide du lien suivant:

[https://fr.surveymonkey.com/r/evaluation\\_GE](https://fr.surveymonkey.com/r/evaluation_GE)

En cas de problème ou de question, n'hésitez pas à contacter M. Damien Wirths par email (damien.wirths@unil.ch) ou par téléphone (021 557 41 06).

Afin de ne pas alourdir le questionnaire, nous avons renoncé à une rédaction systématiquement épiciène. Toutefois, chaque fois que cela se justifie, un terme écrit au masculin s'entend aussi au féminin et vice versa.

#### Protection des données

Le traitement des données est opéré de manière totalement anonyme.

1. Le tableau ci-dessous liste des problèmes socio-sanitaires existant en Ville de Genève. Pour chacun d'eux, veuillez indiquer dans quelle mesure le secteur communautaire - qui comprend les Unités d'action communautaire (UAC), les Points info-services et les Espaces de quartier (EdQ) - participe à leur résolution.

	Participation forte	Participation plutôt forte	Participation plutôt faible	Pas de participation	Sans avis
A) L'intégration sociale	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
B) L'intégration des étrangers	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
C) La lutte contre l'isolement et le maintien à domicile des personnes âgées	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
D) La multiculturalité et mixité sociale	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
E) L'accueil des enfants	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
F) La lutte contre les incivilités sur l'espace public	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
G) La promotion de la santé	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

1a. Le secteur communautaire participe-il à la résolution d'autres problèmes?

1b. Y a-t-il d'autres domaines dans lesquels le secteur communautaire devrait intervenir ? Si oui, lesquels ?

2. Parmi les domaines d'intervention ci-dessous, veuillez cocher ceux qui vous paraissent prioritaires pour le secteur communautaire ?

L'intégration sociale <input type="checkbox"/>	L'intégration des étrangers <input type="checkbox"/>	La promotion de la santé <input type="checkbox"/>	L'accueil des enfants <input type="checkbox"/>
La multiculturalité et mixité sociale <input type="checkbox"/>	La lutte contre l'isolement et le maintien à domicile des personnes âgées <input type="checkbox"/>	La lutte contre les incivilités sur l'espace public <input type="checkbox"/>	

3. Le secteur communautaire est chargé dans son action d'atteindre un certain nombre d'objectifs. Selon vous, dans quelle mesure sont-ils atteints ?					
	Atteint	Plutôt atteint	Plutôt pas atteint	Pas atteint	Sans avis
A) Renforcer les capacités d'action collective des habitants d'un quartier donné	<input type="checkbox"/>				
B) Favoriser une plus grande cohésion sociale et une meilleure qualité de vie	<input type="checkbox"/>				
C) Connaître de manière approfondie le territoire, les acteurs et les problématiques socio-sanitaires existantes dans les quartiers	<input type="checkbox"/>				
D) Mettre en relation les habitants et le milieu associatif en fonction des besoins des habitants	<input type="checkbox"/>				
E) Favoriser l'accès à l'information sociale	<input type="checkbox"/>				
F) Favoriser l'accès à l'information sanitaire	<input type="checkbox"/>				
G) Garantir aux associations un point d'entrée dans les différents services municipaux	<input type="checkbox"/>				
H) Favoriser la réappropriation collective de l'espace public	<input type="checkbox"/>				
I) Soutenir les groupes d'habitants et les associations actifs dans le territoire	<input type="checkbox"/>				
<i>Commentaires / critiques / propositions :</i>					

	Complètement	Plutôt oui	Plutôt non	Pas du tout	Sans avis
4. Trouvez-vous ces objectifs adéquats par rapport aux problèmes socio-sanitaires existant en Ville de Genève ?	<input type="checkbox"/>				
4a. Y a-t-il d'autres objectifs prioritaires que le secteur communautaire devrait se fixer ? Si oui, lesquels ?					

	Oui	Non				
<b>5. Collaborez-vous avec un ou plusieurs UAC/EdQ ?</b>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>				
Si vous avez répondu « non », veuillez passer à la question 14 !						
	UAC			EdQ		
	Plainpalais / Jonction / Acacias	Eaux-Vives / Champel / Cité	Pâquis / Grottes / Saint-Gervais	Servette / St-Jean / Petit-Saconnex	Le 99	Le Sécheron
<b>6. Si oui, lequel ? (plusieurs choix possibles)</b>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
<i>6a. Quels sont les facteurs qui vous incitent à collaborer ?</i>						
De façon générale, dans le cadre des projets que vous avez menés avec eux...						
	Oui	Non				
<b>7. Est-ce que l'UAC/EdQ étai(en)t à l'origine du projet (initiateur) ?</b>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>				
	Porteur(s) du projet (rôle central)	Partenaire(s) (rôle similaire aux autres partenaires)	Facilitateur(s) du projet (rôle ponctuel sans implication dans la mise en œuvre)	Aucun rôle		
<b>8. ...quel rôle jouai(en)t-il(s) ?</b>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>		

De façon générale, dans les projets qu'ils ont menés avec vous...	Fort(e)	Plutôt fort(e)	Plutôt faible	Faible	Sans avis
<b>9. Quelle est la plus-value des UAC/EdQ ?</b>	<input type="checkbox"/>				
<b>10. Quel est le degré d'implication des UAC/EdQ ?</b>	<input type="checkbox"/>				
<b>11. Diriez-vous que, dans le cadre de vos projets, les UAC/EdQ ont...</b>	Tout à fait d'accord	Plutôt d'accord	Plutôt pas d'accord	Pas d'accord	Sans avis
Aidé à la constitution de l'association/groupe ?	<input type="checkbox"/>				
Aidé à la conception d'un projet ?	<input type="checkbox"/>				
Assuré un appui logistique (mise à disposition d'espace ou de matériel) ?	<input type="checkbox"/>				
Assuré un appui administratif (p.ex. prise de PV, convocation séances, gestion listes d'inscriptions) ?	<input type="checkbox"/>				
Mis en réseau et renforcé les relations des habitants du quartier ?	<input type="checkbox"/>				
Mis en réseau et renforcé les relations des habitants avec les services publics ?	<input type="checkbox"/>				
Formé et encadré des bénévoles/des personnes qui fournissent des prestations aux habitants ?	<input type="checkbox"/>				
Fourni des conseils fondés sur une connaissance des territoires, des problématiques sociales et des réseaux d'acteurs ?	<input type="checkbox"/>				
Diffusé des informations spécifiques socio-sanitaires ?	<input type="checkbox"/>				
Mis en œuvre des actions concrètes ?	<input type="checkbox"/>				

Par rapport à la question 11, commentaires / critiques / propositions :

	Oui	Non	Sans avis
12. Considérez-vous que les UAC/EdQ offrent des services complémentaires aux vôtres ?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
12a. Si « oui », le(s)quel(s) ?			
	Oui	Non	Sans avis
13. Pensez-vous que les UAC/EdQ offrent des services qui sont en doublon avec certains des vôtres ?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
13a. Si « oui », avec le(s)quel(s) ?			

	Oui	Non			
14. Connaissez-vous les diagnostics de quartier des UAC (analyse des problèmes, des forces, des faiblesses et des attentes des habitants d'un quartier) ?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>			
Si vous avez répondu « non », veuillez passer à la question 18 !					
	Oui	Plutôt oui	Plutôt non	Pas du tout	Sans avis
15. Avez-vous participé à leur réalisation ?	<input type="checkbox"/>				
16. Sont-ils utiles pour les activités de votre structure ?	<input type="checkbox"/>				
17. Apportent-ils une plus-value par rapport à vos activités ?	<input type="checkbox"/>				
Commentaires / critiques / propositions :					

	Oui	Non	
18. Votre organisation utilise-t-elle les plaquettes d'information « Près de chez vous » pour faire connaître ses activités ?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
19. Votre organisation utilise-t-elle les Points info-services pour faire connaître ses activités ?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
19a. Si vous avez répondu « non », expliquez pourquoi, puis veuillez passer à la question 24 !			
Si vous avez répondu « oui »...	Servette & St-Jean (Rue Hoffmann)	Plainpalais (Rue Dancet)	Pâquis & Grottes (Rue Gautier)

20. Quel(s) Point(s) info-services utilise-t-elle ?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>		
	Complètement	Plutôt oui	Plutôt non	Pas du tout	Sans avis
21. Êtes-vous satisfait de la visibilité donnée à votre organisation ?	<input type="checkbox"/>				
22. L'appui des Points info-services a-t-il apporté une plus-value à votre organisation ?	<input type="checkbox"/>				
<i>Commentaires / critiques / propositions :</i>					
23. Les Points info-services sont chargés d'atteindre un certain nombre d'objectifs. Selon vous, dans quelle mesure sont-ils atteints ?	Atteint	Plutôt atteint	Plutôt pas atteint	Pas atteint	Sans avis
A) Orientation et soutien aux habitants dans leurs démarches administratives	<input type="checkbox"/>				
B) Information aux habitants sur la vie de leur quartier	<input type="checkbox"/>				
C) Information sur les possibilités de bénévolat dans les quartiers	<input type="checkbox"/>				
<i>Commentaires / critiques / propositions :</i>					

	Oui	Non			
24. Avez-vous déjà pris part à un contrat de quartier ?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>			
Si vous avez répondu « oui »...					
24a. Quel a été son apport pour le quartier ?					
24b. Quel a été son apport pour votre organisation ?					
	Satisfaisant	Plutôt satisfaisant	Plutôt pas satisfaisant	Insatisfaisant	Sans avis
25. Comment jugez-vous l'apport de l'UAC impliquée dans le contrat de quartier ?	<input type="checkbox"/>				
Si vous avez répondu « non » à la question 24...				Oui	Non
26. Souhaiteriez-vous participer à un contrat de quartier?				<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

				Oui	Non	
27. Votre structure dispose-t-elle de locaux mis à disposition par les UAC/EdQ (Espace de quartier, espace de quartier aînés ou autre local) ?				<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
Si vous avez répondu « non », veuillez passer à la question 30 !						
				Sécheron	Le 99	
28. S'il s'agit d'un espace de quartier (EdQ), lequel ?				<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
		Totalement	Plutôt oui	Plutôt non	Pas du tout	Sans avis
29. L'offre en espace pour les activités des associations est-elle suffisante, selon vous?		<input type="checkbox"/>				
Commentaires / critiques / propositions :						

De manière générale, comment jugez-vous...	Satisfaisante	Plutôt satisfaisante	Plutôt pas satisfaisante	Insatisfaisante	Sans avis
30. ...votre collaboration avec le secteur communautaire ?	<input type="checkbox"/>				
31. ...la circulation des informations dans le cadre de votre collaboration avec le secteur communautaire ?	<input type="checkbox"/>				
32. ...la coordination entre vos activités et celles du secteur communautaire ?	<input type="checkbox"/>				
33. ...la prise en compte de vos demandes par le secteur communautaire ?	<input type="checkbox"/>				
34. ...la qualité des informations mises à disposition par le secteur communautaire ?	<input type="checkbox"/>				
35. ...l'appui offert par le secteur communautaire à vos projets ?	<input type="checkbox"/>				
Commentaires / critiques / propositions :					

36. Avez-vous des propositions d'amélioration concernant l'action du secteur communautaire ?

DONNEES RELATIVES A VOTRE ORGANISATION					
	Une association, groupe ou coopérative		Une institution parapublique (subvention étatique supérieure à 70% de votre budget)		Une administration
37. Vous représentez...	<input type="checkbox"/>		<input type="checkbox"/>		<input type="checkbox"/>
	Fédéral	Cantonal	Communal	Du quartier	
38. Vous intervenez au niveau...	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
	< 5 ans	Entre 6 et 10 ans	Entre 11 et 15 ans	Entre 16 et 20 ans	Plus de 20 ans
39. Depuis combien de temps votre organisation est-elle active ?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
	moins de 20 membres		Entre 20 et 50 membres		Plus de 50 membres
40. Quelle est la taille de votre organisation ?	<input type="checkbox"/>		<input type="checkbox"/>		<input type="checkbox"/>
41. Quel est votre domaine d'intervention ?					

Nous vous remercions de votre précieuse collaboration !

## **Annexe 4 : Questionnaire adressé aux collaborateurs**

Madame, Monsieur,

Dans le cadre de l'évaluation du secteur communautaire du Service social de la Ville de Genève, menée actuellement par l'IDHEAP (Institut de hautes études en administration publique), nous souhaiterions rencontrer le personnel des Unités d'action communautaire, des Points info-service et des Espaces de quartier, afin d'affiner nos analyses et discuter de nos pistes de recommandations. Quatre entretiens de groupe sont envisagés, selon un critère géographique, à savoir :

- Entretien de groupe avec le personnel de l'UAC Champel / Eaux-Vives / Cité et du Point info-services de la rue Montchoisy 50 ;
- Entretien de groupe avec le personnel de l'UAC Pâquis / Grottes / Saint-Gervais, du Sécheron et du Point info-services de la rue Gauthier 18 ;
- Entretien de groupe avec le personnel de l'UAC Plainpalais / Jonction / Acacias et du Point info-services de la rue Dancet 22 ;
- Entretien de groupe avec le personnel de l'UAC Servette / Saint-Jean, du 99 et du Point info-services de la rue Hoffmann 8.

Ceux-ci auront lieu début juin (les informations à ce sujet suivront).

Pour préparer ces entretiens au mieux, nous vous saurions gré de répondre à quelques questions au moyen de ce questionnaire.

Nous tenons à préciser que vos réponses seront traitées de manière tout à fait anonyme.

Nous vous invitons à remplir le questionnaire d'ici au 15 mai 2015. En cas de problème ou de question, n'hésitez pas à contacter M. Jacopo Klaus par email ([jacopo.klaus@unil.ch](mailto:jacopo.klaus@unil.ch)) ou par téléphone (021 557 41 01).

En vous remerciant par avance pour votre précieuse collaboration et en nous réjouissant de vous rencontrer, nous vous adressons, Madame, Monsieur, nos salutations les meilleures.

Pour l'équipe d'évaluation, Prof. Katia Horber-Papazian.

**IDHEAP | Institut de hautes études en administration publique**

Swiss Graduate School of Public Administration

Université de Lausanne

Bâtiment IDHEAP | CH-1015 Lausanne

**\*1. Le tableau ci-dessous liste des problématiques socio-sanitaires existant en Ville de Genève. Pour chacune d'entre elles, veuillez indiquer dans quelle mesure le secteur communautaire participe à leur résolution.**

	Participation forte	Participation plutôt forte	Participation plutôt faible	Pas de participation	Sans avis
L'intégration sociale	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
L'intégration des étrangers	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
La lutte contre l'isolement et le maintien à domicile des personnes âgées	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
La multiculturalité et mixité sociale	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Soutien à la parentalité	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
La lutte contre les incivilités sur l'espace public	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
La promotion de la santé	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

Commentaires / critiques / propositions :

**2. Le secteur communautaire participe-il à la résolution d'autres problématiques?**

**\*3. Y a-t-il d'autres domaines dans lesquels le secteur communautaire devrait intervenir ?**

- oui
- non

**\*4. Le(s)quel(s) ?**

**\*5. Selon le document de référence de l'action communautaire du Service social de la Ville de Genève (Evaluanda, 2008), le secteur communautaire est chargé, dans son action, d'atteindre un certain nombre d'objectifs. Dans quelle mesure ces objectifs sont-ils selon vous toujours pertinents?**

	Pertinent	Plutôt pertinent	Plutôt pas pertinent	Pas pertinent	Sans avis
Renforcer les capacités d'action collective des habitants d'un quartier donné	<input type="radio"/>				
Favoriser une plus grande cohésion sociale et une meilleure qualité de vie	<input type="radio"/>				
Connaître de manière approfondie le territoire, les acteurs et les problématiques socio-sanitaires existantes dans les quartiers	<input type="radio"/>				
Mettre en relation les habitants et le milieu associatif en fonction des besoins des habitants	<input type="radio"/>				
Favoriser l'accès à l'information sociale	<input type="radio"/>				
Favoriser l'accès à l'information sanitaire	<input type="radio"/>				
Garantir aux associations un point d'entrée dans les différents services municipaux	<input type="radio"/>				
Favoriser la réappropriation collective de l'espace public	<input type="radio"/>				
Soutenir les groupes d'habitants et les associations actifs dans le territoire	<input type="radio"/>				

**\*6. Y a-t-il d'autres objectifs prioritaires que le secteur communautaire devrait se fixer ?**

- oui
- non

**Copie de page:**

**\*7. Le(s)quel(s) ?**

## \* 8. A quelle fréquence effectuez-vous les tâches ci-dessous?

	Souvent	Parfois	Rarement	Jamais	Sans avis
Aidé à la constitution de l'association/groupe ?	<input type="radio"/>				
Aidé à la conception d'un projet ?	<input type="radio"/>				
Assuré un appui logistique (mise à disposition d'espace ou de matériel) ?	<input type="radio"/>				
Assuré un appui administratif (p.ex. prise de PV, convocation séances, gestion listes d'inscriptions) ?	<input type="radio"/>				
Mis en réseau et renforcé les relations des habitants du quartier ?	<input type="radio"/>				
Mis en réseau et renforcé les relations des habitants avec les services publics ?	<input type="radio"/>				
Formé et encadré des bénévoles/des personnes qui fournissent des prestations aux habitants ?	<input type="radio"/>				
Fourni des conseils fondés sur une connaissance des territoires, des problématiques sociales et des réseaux d'acteurs ?	<input type="radio"/>				
Diffusé des informations spécifiques socio-sanitaires ?	<input type="radio"/>				
Mis en œuvre des actions concrètes ?	<input type="radio"/>				

Commentaires / critiques / propositions :

**\*9. Pour chacune des tâches effectuées, comment jugez-vous la plus-value de votre action?**

	Forte	Plutôt forte	Plutôt faible	Faible	Sans avis
Aidé à la constitution de l'association/groupe ?	<input type="radio"/>				
Aidé à la conception d'un projet ?	<input type="radio"/>				
Assuré un appui logistique (mise à disposition d'espace ou de matériel) ?	<input type="radio"/>				
Assuré un appui administratif (p.ex. prise de PV, convocation séances, gestion listes d'inscriptions) ?	<input type="radio"/>				
Mis en réseau et renforcé les relations des habitants du quartier ?	<input type="radio"/>				
Mis en réseau et renforcé les relations des habitants avec les services publics ?	<input type="radio"/>				
Formé et encadré des bénévoles/des personnes qui fournissent des prestations aux habitants ?	<input type="radio"/>				
Fourni des conseils fondés sur une connaissance des territoires, des problématiques sociales et des réseaux d'acteurs ?	<input type="radio"/>				
Diffusé des informations spécifiques socio-sanitaires ?	<input type="radio"/>				
Mis en œuvre des actions concrètes ?	<input type="radio"/>				

Commentaires / critiques / propositions :

Quelles sont les difficultés que vous rencontrez dans la mise en oeuvre de vos actions?

**\* 10. De manière générale?**

**\* 11. Plus spécifiquement dans votre quartier?**

**\* 12. Quelles propositions avez-vous pour les résoudre?**

## 13. À quelle entité êtes-vous rattaché?

- |   |   |  |
|---|---|--|
| <input type="checkbox"/> UAC Plainpalais / Jonction / Acacias       | <input type="checkbox"/> Point info-services de la Servette | <input type="checkbox"/> Espace de quartier Sécheron |
| <input type="checkbox"/> UAC Servette / Saint-Jean / Petit-Saconnex | <input type="checkbox"/> Point info-services des Pâquis     | <input type="checkbox"/> Espace de quartier Le 99    |
| <input type="checkbox"/> UAC Pâquis / Grottes / Saint-Gervais       | <input type="checkbox"/> Point info-services de Plainpalais |  |
| <input type="checkbox"/> UAC Champel / Eaux-Vives / Cité            | <input type="checkbox"/> Point info-services des Eaux-Vives |  |

## \*14. Veuillez sélectionner ci-dessous la fonction que vous occupez?

Autre (veuillez préciser)

## \*15. Depuis combien de temps travaillez-vous pour le secteur communautaire de la Ville de Genève?

## 16. Avant d'occuper cette fonction, étiez-vous déjà rattaché au Service social de la Ville de Genève?

- oui
- non

## **Annexe 5 : Cadre de référence 2014 du Service social de la Ville de Genève**

## Raison d'être

Il existe en Ville de Genève d'importantes disparités socio-économiques, socioculturelles, d'engagement et de participation entre les quartiers et les groupes de population. Le Service social de la Ville de Genève obéit à la volonté politique et au mandat qui lui est confié d'y apporter une réponse aujourd'hui et pour l'avenir, prenant en compte la dynamique démographique, la rotation des habitants, la migration et le vieillissement.

## Vision

**Mieux vivre ensemble en Ville de Genève.**

## Mission

Contribuer à l'amélioration du cadre et des conditions de vie en Ville de Genève, en créant du lien et en permettant aux citoyens, résidents et occupants du territoire (la communauté) de participer pleinement à la vie sociale.

**Raisonnement / Bienfondé** – Le Service social permet au Département et à la Ville de Genève de concrétiser quelques-unes des valeurs et finalités affirmées, en particulier : la cohésion sociale, l'inclusion et la solidarité.

## Objectifs généraux et bienfondé

**OG – 1**  
**Améliorer les conditions d'existence des plus vulnérables.**

**Raisonnement / Bienfondé**  
Offrir de façon ponctuelle et adaptée de la nourriture, des soins, de l'hygiène, un abri et un hébergement permet aux plus vulnérables de ne pas devoir se consacrer uniquement à la réponse à ces besoins vitaux – Cet objectif relève principalement de la solidarité.

**OG – 2**  
**Améliorer la situation financière de ceux de condition modeste.**

**Raisonnement / Bienfondé**  
En offrant des aides financières ciblées et complémentaires, la Ville de Genève permet aux populations de condition modeste de disposer d'un revenu résiduel accru. En réduisant les écarts socio-économiques, le Service social accroît la capacité de participer – Cet objectif relève principalement de l'inclusion.

**OG – 3**  
**Améliorer le cadre de vie de ceux qui ont besoin de soutien.**

**Raisonnement / Bienfondé**  
En soutenant ceux qui ont des besoins spécifiques ou certains groupes de population particuliers, la Ville de Genève contribue à leur permettre une participation adaptée à la vie sociale – Cet objectif relève principalement de l'inclusion.

**OG – 4**  
**Développer la participation et l'engagement de la communauté.**

**Raisonnement / Bienfondé**  
La cohésion sociale passe par le développement des liens sociaux. En encourageant l'engagement et en permettant la participation de chacun, la Ville de Genève y contribue. Cet objectif relève principalement de la cohésion sociale.

**OG – 5**  
**Rassembler et rendre accessible la connaissance, la compréhension et l'expérience acquise.**

**Raisonnement / Bienfondé**  
En partageant le savoir faire développé par ses collaborateurs, le Service social soutient une approche transversale des problématiques sociales, concourt à la cohérence des politiques publiques et contribue à la pertinence des actions entreprises. La connaissance, la compréhension et l'expérience acquises sont mises à disposition de l'Administration municipale et d'autres partenaires. Cet objectif relève de la cohésion sociale, de l'inclusion et de la solidarité.

**OG – Préalable – Rendre accessibles les prestations sociales disponibles en Ville de Genève.**

**Raisonnement / Bienfondé** – En mettant à disposition une information, une orientation et un accompagnement approprié, ciblé sur les différents groupes de population, le Service social de la Ville de Genève permet d'accroître l'accès aux services publics ainsi qu'aux prestations des autres intervenants du réseau social, améliorant par là les effets des politiques publiques.

## Mieux vivre ensemble en Ville de Genève

Contribuer à l'amélioration du cadre et des conditions de vie en Ville de Genève, en créant du lien et en permettant aux citoyens, résidents et occupants du territoire (la communauté) de participer pleinement à la vie sociale.

**OG – Préalable**  
Rendre accessibles les prestations sociales disponibles en Ville de Genève.

**RA – P.1**  
Le Service social de la Ville de Genève identifie et recense les prestations du dispositif social. Il connaît les conditions d'accès ou d'octroi des prestations sociales offertes sur son territoire.

**RA – P.2**  
Le Service social de la Ville de Genève collabore et coordonne ses prestations avec les partenaires du dispositif social.

**RA – P.3**  
La population sait où et comment accéder à une information complète et compréhensible.

**RA – P.4**  
Les usagers sont accueillis et écoutés dans une attitude respectueuse et adaptée.

**RA – P.5**  
Les usagers sont orientés vers le prestataire compétent.

**RA – P.6**  
Ceux qui le nécessitent sont accompagnés dans leurs démarches.

**OG – 1**  
Améliorer les conditions d'existence des plus vulnérables.

**RA – 1.1**  
Les plus vulnérables sont reconnus, bénéficient d'un soutien particulier et voient leurs droits respectés.

**RA – 1.2**  
Les plus vulnérables bénéficient de la protection de leur intégrité.

**RA – 1.3**  
Les plus vulnérables ont accès à la sécurité alimentaire.

**RA – 1.4**  
Des solutions d'hébergement sont proposées aux plus vulnérables.

**RA – 1.5**  
Les plus vulnérables sont en mesure de répondre à leurs besoins d'hygiène.

**RA – 1.6**  
Les plus vulnérables ont accès aux soins de santé de base.

**RA – 1.7**  
Les plus vulnérables ont la possibilité de bénéficier d'un abri de jour.

**RA – 1.8**  
Les plus vulnérables ont accès à des formations.

**OG – 2**  
Améliorer la situation financière de ceux de condition modeste.

**RA – 2.1**  
Le Service social de la Ville de Genève dispose de l'information nécessaire pour apprécier la situation financière de ceux qui requièrent une aide.

**RA – 2.2**  
Ceux de condition modeste qui en font la demande perçoivent les aides financières de base et complémentaires qui leur sont destinées.

**RA – 2.3**  
Ceux de condition modeste perçoivent les allocations contextuelles qui leur sont destinées.

**RA – 2.4**  
Ceux de condition modeste disposent d'aides ponctuelles lorsque cela s'avère opportun.

**RA – 2.5**  
Ceux de condition modeste disposent d'accès à des biens et services à conditions avantageuses.

**OG – 3**  
Améliorer le cadre de vie de ceux qui ont besoin de soutien.

**RA – 3.1**  
Les parents résidant sur le territoire de la Ville de Genève ont accès à un soutien à la parentalité.

**RA – 3.2**  
Les résidents de la Ville de Genève fragilisés ou atteints dans leur santé physique ou mentale peuvent disposer de soutien en santé communautaire.

**RA – 3.3**  
Les résidents de la Ville de Genève qui doivent faire face à une crise ou qui rencontrent des difficultés momentanées peuvent recourir à un soutien ponctuel, qu'il soit financier, matériel, constitué d'un hébergement ou d'un accompagnement social.

**RA – 3.4**  
Les différents publics cibles, notamment les aînés, disposent de lieux de rencontre et se voient proposer des animations et des activités adaptées.

**OG – 4**  
Développer la participation et l'engagement de la communauté.

**RA – 4.1**  
La population tire avantage des actions entreprises par le Service social de la Ville de Genève pour rompre l'isolement, s'impliquer et développer des solidarités.

**RA – 4.2**  
Les actions entreprises permettent de susciter, stimuler et consolider l'engagement et la participation de la communauté.

**RA – 4.3**  
L'espace public, les ressources et les équipements de proximité sont utilisés par la communauté pour développer des actions collectives.

**RA – 4.4**  
Des actions ciblées et coordonnées favorisent l'usage social de l'espace public et luttent contre les incivilités et le sentiment d'insécurité.

**OG – 5**  
Rassembler et rendre accessible la connaissance, la compréhension et l'expérience acquise.

**RA – 5.1**  
Des enseignements sont tirés de la pratique professionnelle.

**RA – 5.2**  
Les partenaires sont informés de l'existence de ce recueil de savoirs et y ont recours.

**RA – 5.3**  
Des appuis sont proposés aux partenaires pour des interventions spécifiques ou pour la réalisation de projets.

**RA – 5.4**  
Le Service social de la Ville de Genève identifie les problématiques, relaie les besoins constatés et propose des actions pertinentes pour y répondre.

**RA – Transversal -1**  
Les citoyens, résidents et occupants du territoire sont invités et encouragés à participer à la vie sociale de la Ville de Genève selon leur condition, leurs moyens, leur disponibilité et leur capacité.

**RA – Transversal -2**  
Le bénévolat est encouragé et stimulé. Des opportunités sont offertes, suscitées ou créées, offrant un espace à l'expression de la solidarité.