



Réponse de la Municipalité à l'interpellation urgente de M. Johann Dupuis et consorts déposée le 10 décembre 2019

« Municipaliser l'animation socioculturelle pour mieux la démanteler »

Lausanne, le 9 janvier 2020

Rappel de l'interpellation

«Voilà déjà plusieurs années, la Municipalité a entamé une réflexion sur les réformes possibles de l'animation socioculturelle en ville de Lausanne.

Un rapport d'évaluation de l'IDHEAP publié en décembre 2017 concluait que le travail de terrain est correctement mené et remplit ses objectifs. Les représentants des associations de quartier qui utilisent les maisons de quartier et les habitants usagers des lieux d'animation socioculturelle sont en général satisfaits des activités proposées.

Le rapport est par contre plus sévère avec la Municipalité dont il égratigne la gestion en soulignant que les objectifs de la politique de la ville sont peu clairs, qu'on dénote une absence de stratégie et d'outils de pilotage et qu'en conséquence un climat de méfiance s'est instauré entre les animateurs et animatrices, la direction de la FASL, le conseil de fondation ainsi que la Ville.

Sur cette base, l'IDHEAP a énoncé une série de recommandations à la Ville de Lausanne dont notamment celles de définir une fois pour toutes une politique publique claire avec des objectifs précis et des outils de pilotage, ainsi que celle de reconnaître la FASL comme un partenaire central, mais indépendant de la ville, chargé de la mise en œuvre de cette politique.

Le second audit demandé par la Municipalité, dirigé par le Contrôle des finances de la ville de Lausanne (CFL) va également dans le même sens que le rapport de l'IDHEAP. Le CFL prône une révision de la composition du Conseil de Fondation et pointe du doigt l'ingérence problématique de la Ville dans le travail de la Fondation ainsi que le risque de conflits d'intérêts. Le CFL recommande ainsi à la Ville de Lausanne de se retirer de la structure qu'elle finance.

Alors que les audits du CFL et de l'IDHEAP recommandent de respecter l'indépendance de la FASL et de se retirer de son conseil de Fondation, la Municipalité fait exactement l'inverse de ce qui est recommandé par les experts en annonçant le 29 novembre 2019 sa volonté de municipaliser l'animation socioculturelle, malgré l'opposition de l'ensemble des acteurs de l'animation culturelle – c'est à dire des animateurs et animatrices, des associations de quartiers et des secrétaires des centres de quartier – ainsi que des syndicats les défendant.

La décision de la Municipalité est non seulement incompréhensible au vu des expertises qu'elle a elle-même sollicitées, mais elle défie également la logique et le bon sens. En effet, l'animation socioculturelle est aujourd'hui le fait de professionnels de terrain formés dans des hautes écoles de qualité. Aptes à mener de manière autonome des prestations d'animation de qualité, les animatrices et animateurs collaborent avec les représentantes et représentants des structures associatives de quartier qui fournissent, sans compter et avec une grande motivation, un travail bénévole irremplaçable. La municipalisation d'un domaine de l'action publique avec de telles caractéristiques ne



peut conduire qu'à une baisse de la qualité des prestations, car à budget égal, tout le travail fourni gratuitement par des associations et bénévoles dédiés à leurs quartiers serait irrémédiablement perdu.

De plus, les animatrices et animateurs sont des professionnels proches du terrain et de la réalité des quartiers. En collaboration avec les associations de quartier, elles et ils sont certainement plus aptes à mener des diagnostics sur les besoins de quartiers que des fonctionnaires de la Municipalité dont ce n'est ni la profession ni la formation. Si l'objectif caché de cette réforme est de réduire le financement dédié à la politique d'animation socioculturelle, là également, la municipalisation rate complètement sa cible, puisqu'il faudra engager du personnel fixe à grands frais pour remplacer les prestations bénévoles effectuées dans les maisons de quartier.

Ce n'est pas seulement sur le fond qu'une municipalisation de l'animation socioculturelle est dénuée de raisons, mais également sur la forme. Alors qu'un projet complet et achevé de restructuration des statuts de la FASL selon les conclusions de l'audit a été formulé à l'interne et proposé à la Ville, celle-ci l'a balayé d'un revers de main. Pire, la Ville a tenté d'imposer le choix entre : le maintien de sa représentation dans le conseil de Fondation – malgré l'avis des experts déjà cité – ou la signature d'une convention de subventionnement tripartite (Ville – FASL – associations) rédigée de manière complètement unilatérale, sans quoi l'animation socioculturelle serait municipalisée sans autre forme de procès.

Le degré d'exaspération des acteurs de l'animation socioculturelle, des associations de quartiers et des syndicats face à un tel chantage est aujourd'hui tel que l'on doit craindre le pire pour les phases ultérieures du processus de négociation et de transformation de l'animation socioculturelle. C'est l'existence même de l'animation socioculturelle à Lausanne qui est menacée, ses prestations ne pouvant être réalisées sans la participation et l'engagement de celles et ceux qui la font vivre jour après jour.

Il existe d'autres alternatives à une municipalisation forcée de l'animation socioculturelle qui coûterait cher et dont les bénéficiaires en termes de prestations pour la population lausannoise sont inexistantes. Si des solutions sont certainement à chercher pour rendre les activités de l'animation socioculturelles plus transparentes et lisibles pour la Ville, la limitation de l'autonomie des centres de quartiers et l'ingérence directe de la Ville dans leurs activités n'est pas souhaitable ni adéquate ».

Face à un tel constat les interpellateurs adressent les questions suivantes à la Municipalité :

Préambule

La Municipalité est convaincue de la richesse, du bien-fondé et de la qualité des activités réalisées dans le cadre de la politique d'animation socioculturelle lausannoise. Elle s'est engagée dans le programme de législature 2016–2021 à développer et à soutenir une animation socioculturelle au service du lien social et du développement local des quartiers, et l'a fait notamment avec le développement du terrain d'aventure de Malley et de la Maison de quartier du Désert. L'enjeu relatif à la mise en œuvre de la politique d'animation socioculturelle de la Ville concerne la forme sous laquelle elle doit être mise en œuvre, mais en aucun cas sa pertinence ou sa raison d'être.

Assurer la continuité des prestations en matière d'animation socioculturelle représente un enjeu prioritaire pour la Municipalité. Avec l'adoption du budget le 10 décembre 2019 par le Conseil communal, la subvention pour la FASL, à hauteur de CHF 11'264'400.- est reconduite. Les moyens permettant de continuer à assurer, sans rupture, les engagements envers le personnel et les associations, ainsi que les services proposés actuellement dans les quartiers, sont ainsi garantis et la Municipalité s'en réjouit.



L'animation socioculturelle réunit des acteurs importants de la politique des quartiers de la Ville et rassemble une palette d'instruments destinés à l'intégration sociale, au développement de projets urbains concertés, en partenariat avec les habitant·e·s, les usager·ère·s ainsi qu'avec les acteurs institutionnels, associatifs et économiques dans les quartiers. C'est pourquoi, des liens fonctionnels sont nécessaires entre la politique municipale et l'animation socioculturelle. D'une part, les professionnels de l'animation qui sont engagés pour appuyer les associations de quartier travaillant avec les mêmes publics que de nombreux services de la Ville (enfants, jeunes, seniors, migrants, familles, artistes, associations culturelles ou sportives, etc.). Renforcer l'autonomie et la citoyenneté de cette partie de la population implique une étroite collaboration et une coordination afin de développer des activités complémentaires et cohérentes. D'autre part, l'animation socioculturelle doit également être un vecteur de citoyenneté encourageant la prise de parole et le débat d'idées afin que les problématiques des quartiers puissent être véhiculées et remontées aux services et autorités de la Ville pouvant y apporter des réponses, quand l'action des associations et des habitant·e·s ne suffit pas. Là encore, un tel canal nécessite une étroite collaboration afin que les demandes du terrain puissent être remontées et que les solutions se développent selon une approche constructive. Enfin, l'animation socioculturelle est très largement financée par la Ville de Lausanne. Il est donc logique et nécessaire que la Ville soit au moins partie prenante à la gestion de ce qui constitue un élément important de sa politique publique en faveur des quartiers et de ses habitant·e·s.

La Municipalité est ouverte à différents types de gouvernance mais elle fixe comme condition élémentaire et essentielle que la Ville de Lausanne participe à la conduite, la gestion et la définition d'une politique publique dont elle assure largement le financement. La Municipalité de Lausanne n'est pas favorable à une conception de type new public management ou technocratique de la gouvernance des institutions subventionnées visant à remplacer tous les représentants des collectivités par des administratrices ou administrateurs professionnels. Ce débat n'est pas propre à la FASL, il anime par exemple le Grand Conseil vaudois au sujet de la gouvernance du CHUV. La Municipalité estime au contraire important que la collectivité publique soit directement partie prenante aux politiques publiques dont elle assure le financement.

En termes de gouvernance, comme le précise le déroulé des faits exposé ci-dessous, la Municipalité a défendu un modèle de conventions tripartites avec les centres à l'instar de ce qui existe par exemple à Genève. Ce modèle paraissait être un bon compromis entre les intérêts de la collectivité et la nécessité pour les associations de bénéficier, en collaboration avec les professionnels, d'une certaine autonomie dans la définition des besoins et de la conduite de l'animation socioculturelle.

Il convient donc de rappeler que c'est face au refus du Conseil de la FASL d'entrer en matière sur ce modèle, ou sur le maintien de représentants de la Ville au sein du Conseil de la FASL, que la municipalisation s'est invitée dans le débat comme une alternative. On peut débattre de savoir si c'est ou non la meilleure solution mais il est aberrant, comme certain·e·s le prétendent aujourd'hui, de laisser penser qu'une municipalisation des activités de la FASL serait synonyme d'affaiblissement de l'animation socioculturelle. Dans les faits, elle impliquerait une meilleure pérennité des moyens et des emplois dévolus à l'animation socioculturelle. Financièrement, une municipalisation impliquerait d'ailleurs probablement des moyens supplémentaires.

Rappel des démarches entreprises

Si la concertation entre la Ville et les acteurs de l'animation socioculturelle est souhaitée dans son principe, elle a rencontré différents obstacles, qui sont devenus d'autant plus sensibles que la Ville souhaitait assurer une gouvernance dont elle soit partie prenante. La Ville n'entretient en effet aujourd'hui aucun lien formel direct avec les associations de quartiers et le personnel d'animation, qu'elle subventionne à travers la fondation. Les ressources confiées à la FASL sont réparties par celle-ci, sans base de calcul explicite entre les lieux d'animation. En 2017, la Ville a sollicité un audit de la

gouvernance au Contrôle des finances de la Ville de Lausanne, qui a abouti à 12 recommandations à la Ville et au Conseil de fondation, et a mandaté une évaluation à l'Institut de hautes études en administration publique (IDHEAP)¹. Les problématiques relevées par l'IDHEAP sont :

- une confusion entre convention de subventionnement et politique publique ;
- un climat de méfiance entre les animateurs·trices, la direction de la FASL, le Conseil de fondation ainsi qu'avec la Ville ;
- une absence de stratégie et d'outils de pilotage ;
- un manque de lisibilité de l'action de la FASL et de fiabilité dans les données affichées ;
- des domaines d'intervention communs avec des services de l'administration municipale mais une plus-value reconnue ;
- une coordination avec les services de la Ville peu concrétisée sur le terrain ;
- une grande variété de prestations offertes sans jugement possible sur leur effectivité et leur efficacité ;
- des bénéficiaires et habitant·e·s usager·ère·s satisfaits mais non représentatifs.

L'IDHEAP recommandait d'effectuer dans chaque quartier une analyse des besoins auxquels répond l'animation socioculturelle, de définir sur cette base des priorités et des lignes directrices, puis d'établir des indicateurs, d'organiser des rencontres et finalement d'établir une convention de subventionnement. Une démarche dans ce sens a été entamée dès le printemps 2018 ; toutefois, en raison de résistances de la part d'une partie des lieux d'animation et de leurs professionnel·le·s, l'analyse des besoins par quartier n'a été que partiellement réalisée, et les autres étapes préconisées par l'IDHEAP ont fait l'objet de contestations régulières.

Durant l'année 2019, les réflexions de la Ville et des acteurs·trices de la FASL se sont développées parallèlement. Selon le souhait de l'assemblée du personnel, la FASL a d'abord entamé des réflexions séparées de chaque type d'acteur (personnel, associations, comité de la FASL). Deux forums ont ensuite été organisés par la FASL, en mars et en juin, sans la participation de la Ville. De son côté, le 4 avril 2019, la Direction de l'enfance, de la jeunesse et des quartiers (DEJQ) présentait des lignes directrices pour la future politique d'animation socioculturelle. Ces lignes directrices incluaient notamment une meilleure différenciation des missions confiées à travers le subventionnement de la FASL et l'autonomie dans leur réalisation, ainsi que l'établissement de conventions tripartites entre chaque association de quartier, la Ville et la FASL. Comme indiqué préalablement, cette voie est celle que la Municipalité privilégiait.

La démarche interne de la FASL a abouti à une réforme des statuts qui ont été soumis à la Municipalité pour approbation le 16 octobre 2019. Cette réforme prévoyait en particulier le retrait du Conseil de fondation des membres représentant la Ville, le personnel et les associations, et le développement de différentes instances représentatives du personnel, des associations et des lieux d'animation. La Municipalité a estimé que cette organisation, qui excluait de facto la Ville de tous les organes de conduite, ne garantissait pas de pouvoir définir une politique cohérente d'animation socioculturelle lausannoise, ni d'assurer une concertation entre les services de la Ville et les activités des lieux d'animation socioculturelle. En conséquence, alors que la convention en vigueur arrivait à échéance dans deux mois, la Municipalité a demandé, le 7 novembre 2019 à ce que le Conseil de fondation se prononce sur deux variantes :

- la mise en place de conventions tripartites avec les lieux d'animation (Ville, FASL, lieu d'animation), solution privilégiée par la Municipalité ;

¹ IDHEAP (2017). Rapport d'évaluation de la politique d'animation socioculturelle de la Ville de Lausanne.

— ou le maintien de représentants de la Ville au sein du Conseil de fondation.

Si aucune des deux options n'était admise, la Ville de Lausanne s'est dite prête à assumer elle-même la mise en œuvre de sa politique d'animation socioculturelle, à travers une gestion municipale. Les associations et le personnel se sont prononcés très majoritairement contre les deux propositions et ont de facto privilégié la voie de la municipalisation.

Suite à cette décision, la Municipalité a entamé des échanges avec les responsables de la Fondation, des représentant·e·s du personnel et des associations afin de mettre en place une nouvelle organisation, permettant d'assurer les prestations offertes à la population dans les quartiers et les engagements vis-à-vis du personnel et des associations. Ces échanges se poursuivront dès le début de l'année 2020 autour des propositions qu'auront pu faire la Ville ou les autres acteurs·trices de l'animation socioculturelle.

Réponse aux questions posées

La Municipalité répond comme suit aux questions posées :

Question 1 : Comment la Municipalité justifie-t-elle son rejet des recommandations communes des deux audits qu'elle a demandés, soit de reconnaître l'indépendance de la FASL et de se retirer de son Conseil de Fondation ?

Comme relevé en préambule, la Municipalité est ouverte à différents types de gouvernance mais elle fixe comme condition élémentaire et essentielle que la Ville soit partie prenante à la conduite, la gestion et la définition d'une politique publique dont elle assure largement le financement.

Question 2 : Quels sont les scénarios envisagés quant à une éventuelle municipalisation de l'animation socioculturelle en Ville de Lausanne? Avec quelles modifications par rapport à la gouvernance actuelle de l'animation socioculturelle via la FASL ?

La DEJQ pilote cette transition en concertation avec les acteurs de l'animation socioculturelle pour garantir les engagements de la FASL vis-à-vis des associations, des habitant·e·s et du personnel. Dans l'intervalle, l'actuelle convention de subventionnement est prolongée.

Question 3 : Quels seraient les avantages en termes de finances publiques ou de qualité des prestations que la Municipalité voit dans municipalisation d'un domaine d'activité reposant en partie sur le bénévolat d'acteurs associatifs et de proximité ainsi que sur l'expérience de professionnels de terrain expressément formés pour ces tâches ?

Les associations de quartiers sont des acteurs autonomes portant les lieux d'animation. La Municipalité est consciente de la diversité des maisons de quartier, centres socioculturels et terrains d'aventure et considère cette diversité comme une richesse qu'il faut préserver et renforcer en mettant à la disposition des associations de quartier des locaux, des moyens financiers et des professionnels de l'animation. Chaque association de quartier a la liberté d'aborder les besoins spécifiques de son quartier à travers un projet institutionnel qui sert déjà de base au subventionnement qu'elle reçoit. Elles ont donc la possibilité d'identifier des besoins et de mettre en œuvre des solutions, avec le concours des professionnel·le·s qui les accompagnent et l'analyse des différents services de la Ville, présents dans les quartiers.

En internalisant le soutien que la Ville apporte aux quartiers, elle reconnaîtrait ainsi de manière inconditionnelle l'importance qu'elle confère aux missions de l'animation socioculturelle ainsi qu'au travail des associations de quartier. Grâce à un contact direct, la Ville aurait une vision plus claire des activités déployées dans les quartiers et pourrait mieux rendre compte et valoriser ces réalisations. De plus, en étant mieux informée, la Ville pourrait également mieux prendre en compte les besoins des



plus, en étant mieux informée, la Ville pourrait également mieux prendre en compte les besoins des associations qui pourraient s'adresser à elle directement, sans devoir passer par un intermédiaire pour se faire entendre. La Ville pourrait ainsi être plus à l'écoute des besoins des quartiers et des solutions que leurs habitant·e·s ont à proposer. Afin que les besoins des quartiers puissent être plus vite entendus et satisfaits, des ajustements plus rapides pourraient ainsi se faire en modifiant directement les tâches confiées aux professionnel·le·s sans devoir attendre une échéance conventionnelle. Enfin, la Ville pourrait mieux coordonner les actions qu'elle déploie dans les quartiers au service des habitant·e·s (enfants, jeunes, migrants, aînés, etc.) avec celle des professionnels de terrain que sont les animateur·trice·s socioculturel·le·s. Comme relevé en préambule, une municipalisation des activités de la FASL ne signifierait en aucun cas un affaiblissement de l'animation socioculturelle.

Question 4 : Pourquoi la Municipalité rompt-elle unilatéralement les négociations avec les actrices et les acteurs de l'animation socioculturelle quand bien même elles et ils ont proposé un projet de réforme faisant l'objet d'un consensus parmi eux ?

Les négociations n'ont pas été interrompues. Les travaux de réflexions ont abouti à des propositions qui ont fait l'objet de décisions. C'est face au refus du Conseil de la FASL d'entrer en matière sur le modèle de convention tripartite ou sur le maintien de représentants de la Ville au sein du Conseil de la FASL, que la municipalisation s'est invitée dans le débat comme une alternative. Si la Municipalité est ouverte à différents types de gouvernance, elle fixe comme condition élémentaire et essentielle que la Ville de Lausanne soit partie prenante à la conduite, la gestion et la définition d'une politique publique dont elle assure largement le financement.

Question 5 : En termes de salaires et de conditions de travail, quels seront les impacts concrets et détaillés d'une fonctionnarisation du travail des employé.e.s de la FASL, qui est actuellement couvert par une CCT ?

La Municipalité s'est engagée à proposer un poste à l'ensemble du personnel qui le souhaitera. Les collaborateur·trice·s seront enclassé·e·s selon le système de rémunération de la Ville. Les négociations avec les partenaires sociaux détermineront le mécanisme de transition qui sera offert aux employé·e·s dont la nouvelle rémunération s'avérerait inférieure à celle qu'ils/elles ont actuellement, avec la garantie du salaire nominal.

Question 6 : Quel serait l'impact exact de cette municipalisation sur le budget de la Ville ?

L'intégration du personnel dans le système de rémunération de la ville nécessiterait probablement des moyens supplémentaires par rapport à la situation actuelle.

Question 7 : Qu'advient-il du personnel travaillant actuellement à la FASL ? Est-ce que tous les animateurs socioculturels, les secrétaires, les intendants, les nettoyeuses se verront proposer un nouvel emploi à la Ville ?

Comme indiqué à la question n° 5, la Municipalité s'est déjà engagée à proposer un poste à l'ensemble du personnel qui le souhaitera. Les collaborateur·trice·s seront enclassé·e·s selon le système de rémunération de la Ville.

Question 8 : La Municipalité n'est-elle pas d'avis qu'il existe d'autres voies de réforme du secteur de l'animation socioculturelle moins coûteuses et inefficaces que sa municipalisation ?

Comme relevé en préambule et en réponse à la question 1, la Municipalité est ouverte à différents types de gouvernance mais elle fixe comme condition élémentaire et essentielle que la Ville de

Lausanne soit partie prenante à la conduite, la gestion et la définition d'une politique publique dont elle assure largement le financement.

La Municipalité estime avoir ainsi répondu aux questions de M. Johan Dupuis et consorts.

Ainsi adopté en séance de Municipalité, à Lausanne, le 9 janvier 2020.

Au nom de la Municipalité

Le syndic
Grégoire Junod

G. Junod



Le secrétaire
Simon Affolter

S. Affolter