Ville de Lausanne
Municipalité

Enfance, jeunesse et quartiers

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

« Municipaliser la FASL : il est urgent d'attendre »

Lausanne, le 9 janvier 2020

Rappel de l'interpellation

« Dans un communiqué du 29 novembre dernier, la Municipalité annonçait son intention de procéder à la municipalisation de la Fondation pour l'animation socioculturelle lausannoise (FASL). Cette annonce fait suite à celle du Conseil de fondation qui, après une démarche de plus d'une année effectuée avec l'ensemble des professionne·le·s et les bénévoles de l'ensemble des lieux d'animation, a en effet décidé de refuser les deux propositions de refonte de la gouvernance proposées par la Ville. De plus, une proposition de nouveaux statuts, tenant compte des recommandations de l'évaluation de l'IDHEAP, a été présentée à la Ville sans en obtenir l'adhésion. La présence de la Municipalité au sein du Conseil de fondation de la FASL, la volonté de négocier de nouveaux contrats tripartites (Ville, FASL, associations) et la nouvelle convention de subventionnement entre la Commune et la FASL semblent être les trois points principaux qui ont mené à la situation de blocage actuelle.

Le groupe des Vert·e·s comprend tout à fait la volonté souhaitée de longue date par la Ville de la nécessité d'une bonne gouvernance de la FASL et la soutient pleinement dans l'idée de sa démarche. De même, bénéficier d'une bonne vue d'ensemble et d'un certain droit de regard sur les activités financées par le budget communal sont des souhaits que nous considérons comme légitimes.

L'animation socioculturelle est cependant une tâche particulière au sein des activités d'une collectivité publique qui s'en distingue par un ancrage délicat auprès d'une population parfois précaire et marginalisée. Pour répondre au mieux aux valeurs de l'animation socioculturelle, celle-ci doit bénéficier d'une indépendance opérationnelle et d'une marge de manœuvre importante pour s'adapter aux spécificités rencontrées sur le terrain afin de pouvoir répondre aux besoins d'une population qui échappe parfois à tous les maillons du filet social.

C'est pourquoi le groupe des Vert·e·s est attentif et préoccupé par les craintes exprimées de longue date par les professionnel·le·s de l'animation socioculturelle concernant le risque de voir leurs activités standardisées et fixées de manière trop détaillée, sans adaptation aux spécificités des quartiers et des populations dans lequel le lieu d'animation est implanté et sans marge de manœuvre suffisante. De même, voir les activités socioculturelles être trop fortement adaptées à une politique publique pourrait mener à une perte en qualité des prestations fournies par les professionnel·le·s et les associations dans les quartiers. Le simple fait que les professionnel·le·s du terrain ressentent cette volonté de la part de la Municipalité, même si elle ne s'avérait pas fondée, est déjà, en soi, problématique pour la qualité de leur travail. Il est en effet indispensable, quelle que soit la gouvernance choisie à l'avenir, de garantir une marge de manœuvre suffisante à l'animation socioculturelle, en fonction des besoins et des demandes exprimés sur le terrain et dans les lieux d'animation des quartiers.

Les réactions suite à l'annonce de la Municipalité montrent que le scénario annoncé pour l'instant est loin de faire l'unanimité. Entre le statu quo et la municipalisation telle que proposée, le groupe des Vert·e·s est convaincu qu'une autre solution est à même d'être trouvée, d'autant plus que des

Secrétariat municipal
place de la Palud 2 – case postale 6904 – 1002 Lausanne
municipalite@lausanne.ch

rencontres sont semble-t-il prévues ces prochaines semaines entre la Ville, les associations de quartier et le personnel ».

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

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

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 exluait 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 ;

— 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 explique-t-elle que le processus susmentionné ait débouché sur l'annonce inopinée de la volonté de municipalisation de la FASL exprimée dans son communiqué du 29 novembre 2019, alors même qu'il ne s'agissait pas de la voie discutée jusque-là entre les partenaires ?

Le 7 novembre 2019, la Municipalité a proposé au Conseil de fondation de conclure une nouvelle convention de subventionnement dès 2020. Les conditions-cadres de ce subventionnement étaient soit la mise en place de conventions tripartites avec les lieux d'animation (Ville, FASL, lieu d'animation) soit le maintien des représentants de la Ville au sein du Conseil de fondation. Le 28 novembre 2019, le Conseil de fondation a rejeté ces deux propositions de la Municipalité suivant les positions, très majoritaires, au sein des associations et du personnel. Cela impliquait de facto de privilégier une municipalisation de l'animation socioculturelle.

Question 2 : Quelles sont les étapes envisagées par la Municipalité dans un avenir proche concernant sa relation avec la FASL, les professionnel·le·s et les associations ?

La Municipalité a proposé à la FASL une prolongation de la convention en vigueur afin de permettre de conduire des négociations avec la FASL, le personnel et les associations sur l'organisation future.

Question 3 : Outre les deux propositions mises en avant par la Municipalité et rejetées par la FASL, quelles étaient les autres pistes de solution envisagées par les différentes parties prenantes pour une collaboration optimale ? La Municipalité estime-t-elle que des discussions ou des ajustements des deux premières propositions sont encore possibles ?

La Municipalité n'exclut pas, par principe, d'envisager des alternatives, mais l'échéance de la convention en vigueur requiert la mise en place rapide d'une organisation alternative qui soit acceptable pour la Ville et les autres acteurs.

Question 4 : Au vu des réactions contrastées et de l'incompréhension vécue par bon nombre d'actrices et d'acteurs du domaine, la Municipalité peut-elle d'ores et déjà préciser ses intentions concernant la réorganisation de l'animation socioculturelle dans un avenir proche et à moyen terme ?

Comme indiqué en préambule, la Municipalité souhaite une organisation qui garantisse que la collectivité soit partie prenante de la gouvernance de l'animation socioculturelle. C'est dans ce sens qu'elle privilégiait, à l'instar de ce qui existe à Genève, l'établissement de conventions triparties avec les lieux d'animation. Suite à la décision du Conseil de fondation et à son refus d'un tel modèle, les discussions vont se poursuivre.

Question 5 : Dans la lignée du travail effectué depuis plusieurs années et malgré sa dernière communication, la Municipalité compte-t-elle néanmoins poursuivre les démarches permettant de trouver des solutions de gouvernance autres que la municipalisation ?

La Municipalité a répondu à cette question aux questions 3 et 4.

Question 6 : Par exemple, la Municipalité prévoit-elle de réunir prochainement l'ensemble des actrices et acteurs de l'animation socioculturelle et pourrait-elle envisager l'ouverture de nouvelles négociations afin de trouver une solution pérenne permettant d'éviter la municipalisation évoquée ?

La Municipalité prévoit que des rencontres aient lieu avec les associations et le personnel de chaque lieu d'animation. Sur la base de ces échanges, un modèle d'organisation sera proposé aux acteurs.

Question 7 : Dans la même optique, la Ville peut-elle envisager de reconduire une convention provisoire afin d'éviter de placer le personnel dans une situation d'incertitude tout en laissant une période de temps suffisante pour conduire de nouvelles discussions à même de mener à une solution satisfaisante pour une majorité d'acteur·trice·s de l'animation socioculturelle, ainsi que la Municipalité ?

La Municipalité s'est engagée, le 12 décembre 2019, à prolonger la convention en vigueur pour une durée adaptable selon la durée des travaux.

Question 8 : Dans le cas contraire, la Municipalité peut-elle garantir qu'une municipalisation ne mènerait pas à une uniformisation néfaste aux dépens des spécificités des quartiers et donc à une moins grande marge de manœuvre des actions de l'animation socioculturelle ? Le cas échéant, quelles seraient les mesures financières et organisationnelles envisagées pour éviter ces conséquences négatives ?

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 professionnel·le·s de l'animation. Chaque association de quartier à 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, présent dans les quartiers. La création d'une faîtière des associations est saluée par la Municipalité qui compte collaborer avec elle pour définir des conventions entre la Ville et les lieux qui garantissent un cadre commun et son adaptation à la spécificité de chaque lieu.

Bien plus que le modèle en tant que tel, ce seront ses modalités de mise en œuvre qui seront déterminantes et qui permettront la prise en considération des besoins effectifs des quartiers et la conception des meilleures réponses possibles à leur apporter. Des solutions adéquates peuvent être proposées par un tel dispositif avec des animateurs directement employés par la Ville, loin de toute bureaucratisation. La meilleure preuve en est le cas de la permanence Jeunes Borde, qui dépend directement de la Ville de Lausanne, avec des animateurs employés par elle et qui fonctionne à satisfaction de toutes les parties concernées.

La Municipalité estime avoir ainsi répondu aux questions de M. Ilias Panchard et consorts.

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

Au nom de la Municipalité

Le syndic
Grégoire Junod

MUNICIPALITÉ DE LAUSANNE

Le secrétaire
Simon Affolter