Ville de Lausanne
Secrétariat général EJQ

Direction de l'enfance,
de la jeunesse et des quartiers

# Rapport à la Municipalité

réf : EP/DW

Lausanne, le 23 juin 2020

## Rencontres des acteurs de l'animation socioculturelle

### 1. Objet du rapport

Ce rapport expose un compte-rendu des rencontres (interrompues en raison de la pandémie de COVID-19) qui se sont déroulées entre M. Payot et les acteurs de l'animation socioculturelle entre février et juin 2020. Il expose les principaux arguments entendus vis-à-vis de la réforme de la politique d'animation socioculturelle de la Ville puis propose une série de mesures permettant la mise en œuvre de cette politique.

### 2. Contexte des rencontres

Durant l'année 2019, la Ville de Lausanne et des acteurs de la FASL ont développé parallèlement des réflexions sur la réorganisation de l'animation socioculturelle lausannoise et la mise en œuvre des recommandations issues du rapport de l'IDHEAP et de l'audit du CFL. Selon le souhait de l'assemblée du personnel, la FASL a d'abord entamé des réflexions séparées pour chaque type d'acteur (personnel, associations, comité de la FASL). Deux forums ont ensuite été organisés par la FASL, en mars et en juin 2019, 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 aux acteurs de la FASL les lignes directrices de la Municipalité 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. 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 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 au 31 décembre 2019, la Municipalité a demandé le 7 novembre 2019 à ce que le conseil de fondation se prononce sur deux variantes :

- le maintien de la composition du conseil de fondation,
- la possibilité pour la Ville d'être cosignataire des conventions que les lieux d'animation passent avec la FASL.

Si aucune des deux options n'était admise, alors la Ville de Lausanne se disait prête à assumer désormais elle-même la mise en œuvre de sa politique d'animation socioculturelle en reprenant les engagements de la FASL vis-à-vis du personnel et des associations. Les associations et le personnel se sont prononcés très majoritairement contre les deux propositions de la Ville, et le conseil de fondation a suivi cette position.

Suite à cette décision, une délégation municipale a rencontré des représentants du personnel, et la DEJQ a entamé des échanges avec les responsables de la fondation, 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. Dans l'intervalle, l'actuelle convention de subventionnement a été prolongée et une rencontre a été fixée entre les acteurs de l'animation socioculturelle (direction, faîtière des associations et syndicats) et une délégation de la Municipalité. Cette rencontre a eu lieu le 17 janvier 2020 en présence de M. Grégoire Junod, syndic, de Mme Florence Germond et de M. David Payot, conseillers municipaux.

Lors de cette rencontre, M. Junod a annoncé son souhait de pouvoir communiquer une décision municipale au sujet de cette gouvernance d'ici fin mars, sur la base de rencontres organisées dans tous les lieux d'animations entre la Municipalité (représentée par M. Payot) et l'association portant le lieu (quand il y en a une) et le personnel du lieu.

Selon la décision prise le 17 janvier 2020, des rencontres avec les 17 lieux d'animation, ainsi qu'avec la direction, le comité et la commission du personnel de la fondation, ont eu lieu entre février et juin 2020 (interruption entre le 16 mars et le 25 mai suite aux mesures prises afin de lutter contre la pandémie de COVID-19). Elles se sont déroulées sur la base d'une grille d'entretien commune à toutes les rencontres pour en tirer une vision d'ensemble. En date du 19 juin 2020, tous les acteurs ont pu être rencontrés à l'exception du centre socioculturel de Bellevaux qui a communiqué à la direction qu'il estimait avoir pu s'exprimer dans le cadre des autres rencontres :

1. 6 février : Bergières/Espace 44
2. 28 février : comité de la fondation
3. 2 mars : direction de la fondation
4. 2 mars : Grand-Vennes
5. 4 mars : Maison du Désert
6. 6 mars : Malley-Montelly
7. 6 mars : Bossons
8. 9 mars : Cité Vallon
9. 9 mars : Maison de quartier de Chailly
10. 11 mars : Bourdonnette
11. 11 mars : Pôle Sud
12. 13 mars : Maison de quartier des Faverges
13. 20 mai : Maison de quartier Sous-Gare
14. 25 mai : Terrain d'aventure de Pierrefleur
15. 28 mai : Pontaise
16. 29 mai : Prélaz Valency
17. 12 juin : Terrain d'aventure de Malley
18. 15 juin : Boveresses
19. 19 juin : commission du personnel et délégations syndicales de SUD et du SSP

### 3. Méthodologie

Les rencontres ont été organisées sous la forme d'échanges semi-structurés, destinés à identifier d'une part les principales attentes, positives ou négatives, à l'égard des trois options examinées : statu quo du conseil de fondation de la FASL, élaboration de conventions tripartites, municipalisation. D'autre part, compte tenu des préoccupations exprimées à ce sujet, deux questions concernaient la convention et la coordination entre les différents lieux d'animation et acteurs de l'animation socioculturelle (en particulier : associations, personnel, direction et Ville). En préambule était prévue une présentation des spécificités du lieu d'animation et des éléments lui paraissant prépondérants.

Après échange avec le conseil de fondation, et conformément à une demande de l'assemblée du personnel, les séances ont eu lieu en présence d'un représentant de la direction de la FASL et faisait l'objet d'un procès-verbal organisé par la FASL lorsque le personnel du lieu le souhaitait. La rencontre dans l'un des lieux d'animation s'est tenue avec le personnel uniquement, faute d'association conventionnée. Une rencontre a réuni les membres de l'association sans le personnel, avec l'accord des deux parties. Il n'y a pas eu de rencontre avec le centre socioculturel de Bellevaux, qui ne dispose pas d'une convention avec une association, et dont le personnel a toutefois eu l'occasion de s'exprimer à d'autres titres. Selon les indications de la direction de la FASL, le personnel n'a donc pas estimé une rencontre nécessaire. Les rencontres ont duré entre 1h30 et 2h30.

Les points traités systématiquement, convenus avec le conseil de fondation de la FASL, étaient les suivants :

1. présentation des spécificités du lieu d'animation (ou du partenaire de l'animation socioculturelle) et éventuelles questions de la part des représentantes et représentants du lieu ;

2. retour sur les trois options de gouvernance proposées par la Municipalité dans son courrier du 21 octobre 2019, en annexe (maintien de la composition du conseil de fondation, retrait de la Ville du conseil de fondation et signature de conventions tripartites Ville-FASL-lieu ou municipalisation) ;
3. convention de subventionnement ;
4. lieux de concertation des différents acteurs ;
5. divers.

Le compte rendu qui suit reprend ce plan, et relève les principaux éléments qui ressortent des rencontres. Il ne vise bien sûr pas à reprendre l'ensemble des échanges, et relève les éléments communs plutôt que les spécificités de chaque lieu ou acteur.

## 4. Eléments mis en avant par les lieux

Les représentants des lieux d'animation ont, de manière récurrente, exprimé leur attachement prioritaire aux activités et services offerts par leur lieu, donnant aux questions d'organisation de l'animation socioculturelle un aspect secondaire. Le travail de réforme des statuts de la FASL a été ressenti comme un effort intense, remis en question par la démarche de la Ville. Les questions soumises par la Ville ont été perçues comme complexes, de même que les questions concernant la convention de subventionnement. La prise de position défavorable au statu quo ou aux conventions tripartites a été justifiée par la crainte de perte d'autonomie. Par ailleurs, la question de la convention de subventionnement a souvent occupé une part importante des discussions et visiblement influencé les prises de position concernant les modifications statutaires. Une minorité de lieux a exprimé une position de confiance et estimé que tous les modes d'organisation pouvaient convenir, l'important étant de sortir de cette période d'incertitude.

Les parties prenantes rencontrées semblent unanimes pour dire que le statut quo en matière de gouvernance n'est plus viable et que la fondation doit être réformée. Néanmoins, de nombreux acteurs estiment que la Municipalité n'aurait pas à s'immiscer dans les réflexions autour de ces réformes.

D'une part, il a été rappelé à plusieurs occasions par des acteurs que la FASL avait souhaité organiser deux forums en choisissant volontairement de ne pas y associer la Ville en dépit de la proposition initiale de M. Payot d'organiser des assises de l'animation socioculturelle entre la Ville et les acteurs de l'animation. Certains acteurs s'étonnent que ce processus initié par la FASL soit arrivé dans une impasse. Ils ne comprennent pas que les propositions qui en découlèrent ne furent pas plébiscitées par la Municipalité en dépit du fait que cette dernière n'ait à aucun moment été associée aux discussions et qu'aucune des propositions issues des forums ne suivaient les lignes directrices souhaitées par la Municipalité.

D'autre part, au fil des rencontres, un certain nombre de personnes ont exprimé leur incompréhension vis-à-vis des problèmes de circulation de l'information et de coordination que la municipalisation pourrait solutionner, soit parce qu'ils ne perçoivent pas les besoins sous-jacents, soit parce qu'ils estiment que des instances démocratiquement élues n'auraient pas la légitimité suffisante pour participer à l'identification des besoins des quartiers. Cette attitude suscitait chez ces personnes un questionnement général sur la raison même de modifier le dispositif instauré dans le cadre du préavis de 1994 indépendamment des modalités que pourraient prendre ces modifications.

Bien que certains acteurs comprennent l'importance pour une collectivité publique de pouvoir rendre compte des activités menées grâce aux importantes ressources publiques engagées, plusieurs d'entre eux ont néanmoins exprimé une perception de l'animation socioculturelle tellement autonome qu'elle en devient incompatible avec la détermination d'objectifs de politique publique.

## 5. Retour sur les trois options de gouvernance

D'une manière générale, il ressort des rencontres que la grande majorité des acteurs de la société civile au sein des associations (membres des comités, bénévoles ou usagers) n'accorde pas une grande importance aux questions de gouvernance qui les ont par ailleurs fatigués (au fil de nombreux forums organisés par la FASL sur le sujet). Ces enjeux leur donnent l'impression, d'une part, d'être dépassés et de ne pas être légitimes pour se prononcer (notamment sur les aspects financiers ou liés aux conditions de travail des animateurs) et, d'autre part, de les éloigner de leur véritable source de motivation : la réalisation de projets et d'activités pour leur quartier. Il ressort de toutes les

rencontres que le véritable intérêt des associations et de leurs membres est de disposer de moyens d'agir et d'être libérés de questionnements institutionnels qui apparaissent superficiels par rapport aux besoins de leurs quartiers.

Une partie des acteurs associatifs relève l'importance d'une gouvernance claire notamment les rôles et les compétences des acteurs, surtout en termes décisionnels. Il est en effet regretté que, dans certains lieux, la gouvernance soit obscure et que les membres des comités ne connaissent pas leur prérogative vis-à-vis des animateurs de la FASL, notamment en termes d'identification des besoins des quartiers ou de fixation de priorités pour les activités du lieu. Ainsi, au-delà des modèles de gouvernance, ce sont la valorisation du rôle et la définition claire des compétences de l'association (qui décide de quoi, dans quel lieu, selon quelles règles) qui sont avant tout souhaitées.

### 5.1. Municipalisation

D'une manière générale, les acteurs n'ont pas perçu la municipalisation comme étant une réelle option qui leur était proposée mais plutôt comme une solution par défaut.

Les avis les plus favorables exprimés soulignaient notamment l'intérêt, en cas de mise en œuvre de l'animation socioculturelle au sein de l'administration, que celle-ci puisse être décloisonnée et intégrée de manière plus transversale aux politiques publiques dédiées à la jeunesse, au social et à la culture. D'autres avis exprimaient quant à eux l'opportunité que représenterait une municipalisation en termes d'encadrement et de soin apportés aux collaborateurs et aux bénévoles. Ces personnes exprimaient leur regret de voir la FASL trop peu ou trop mal accompagner son personnel (par exemple l'absence d'entretien de collaboration) et de ne pas suffisamment se soucier de la qualité du travail ou des relations interpersonnelles. Enfin, toujours en termes de gestion des ressources humaines, la hiérarchie plate prônée dans plusieurs lieux a été décriée à cause de la déresponsabilisation qu'elle suscite, en gommant le rôle d'un chef ou d'une cheffe, et les difficultés qu'elle pose lorsqu'un collaborateur est en souffrance ou en conflit. A ce titre, la municipalisation est vue comme un moyen permettant d'organiser les rapports de travail et d'éviter ce travers.

Ce sont les avis défavorables qui ont été le plus majoritairement exprimés. Ils portaient avant tout sur des craintes qui avaient trait soit à la diminution potentielle de l'offre développée au sein des lieux d'animation au profit d'activités majoritairement imposées (crainte d'une perte d'autonomie), soit aux valeurs personnelles que certains animateurs associent à leur métier et qu'ils ou elles s'inquiètent de perdre (crainte d'une perte de sens). L'équipe de direction de la FASL s'inquiète de la continuation des postes qui la compose au sein d'un dispositif municipal. Tandis que les animateurs et les associations s'inquiètent pour le poids de leur force propositionnelle. Enfin, certains acteurs s'inquiètent tout particulièrement pour les conditions de travail des animateurs au sein de la Ville dont l'organisation hiérarchique est parfois perçue comme incompatible avec le fonctionnement autonome et indépendant inhérent aux activités socioculturelles.

### 5.2. Maintien de la composition actuelle du conseil de fondation (statu quo)

Un large consensus a été exprimé quant à la nécessité de réformer la fondation, tant sur la base des recommandations issues de l'évaluation et de l'audit que des obstacles identifiés par les acteurs eux-mêmes dans le fonctionnement des organes actuels. A ce titre, le statu quo a été perçu comme une proposition allant à l'encontre de ce besoin de changement et n'a été soutenu par aucun des acteurs rencontrés.

Durant les deux forums menés par la FASL, auxquels la Ville n'avait pas été conviée, la révision des statuts de la fondation était la principale piste de réforme explorée. A ce titre, les acteurs soulignent le gros travail qui a été fourni par les membres des associations, de la direction et du personnel afin d'élaborer une proposition de nouveaux statuts. Le statu quo est perçu comme un échec du travail réalisé afin de proposer d'importants changements structurels. Plusieurs participants insistent pour que les idées de réformes exprimées lors des forums soient prises en compte.

### 5.3. Sortie de la Ville du conseil de fondation et instauration de conventions tripartites

Vision floue de ce que serait une convention tripartite et son contenu

Les conventions existantes entre la FASL et les lieux d'animation sont peu connues ou peu mises en avant par les acteurs et ne constituent pas forcément une expérience sur laquelle s'appuyer.

Du point de vue du comité et de la direction de la FASL, les conventions tripartites font craindre une immixtion de la Ville dans les activités opérationnelles de la fondation et une disparition de leur dimension pédagogique et programmatique au profit d'une seule fonction managériale.

Une partie des participants estime qu'il est suffisant que la Ville fixe des objectifs généraux en se contentant de faire confiance à la direction et au savoir-faire des animateurs. A ce titre, les demandes d'information sont parfois interprétées comme un geste de défiance à l'égard de l'animation socioculturelle. A priori, la plupart des participants avaient l'impression que la Ville était déjà suffisamment renseignée par la FASL sur les activités et leurs résultats et ne comprenaient pas le besoin d'expliciter davantage celles-ci. Toutefois, ils sont ouverts à d'autres modes de coordination, dans la mesure où des activités nécessitent une coordination entre Ville et lieux d'animation, et en considérant que les informations nécessaires doivent être facilement accessibles pour la totalité du personnel communal appelé à collaborer avec la FASL. Une minorité des lieux estime n'avoir besoin d'aucun outil de coordination spécifique, tandis qu'une autre partie se réjouit de collaborations améliorées avec la Ville de Lausanne.

### 6. Convention de subventionnement

La convention telle qu'elle a été diffusée au sein des acteurs de l'animation socioculturelle en novembre 2019 était une version provisoire qui n'avait pas été discutée entre les différents acteurs, hormis au sein des délégations de négociation. Les rencontres ont donc été l'occasion de discuter sur le statut de ce texte et de clarifier les différences de compréhension le concernant. Il semble par ailleurs que cette convention a suscité de vives craintes en novembre et décembre 2019 et explique largement le refus de toutes les options de gouvernance envisagées à ce moment-là.

La première crainte concernait l'obligation d'avoir des activités identiques dans tous les centres, et les représentants de la DEJQ ont précisé que la Ville demandait un volume global d'activités, sans attendre qu'il soit réparti de manière égale dans chaque centre. Ce point a paru apaiser les inquiétudes en la matière. L'autre crainte concernait la quantité d'activités demandée par la Ville de Lausanne et la perte de disponibilité pour développer d'autres actions. La part accordée au temps de préparation des activités a également été jugée insuffisante à plusieurs reprises. En revanche, les acteurs ne se sont pas opposés à ce qu'une partie des activités soient définie dans la convention liant la FASL et la Ville.

### 7. L'existence de structures collaboratives entre les différents acteurs

Différents lieux d'échange sont souhaités par les participants. Au niveau de la fondation, certains acteurs expriment leur souhait que soit avant tout représentés les intérêts des lieux, et non pas ceux des acteurs (comme l'intérêt « corporatiste » des animateurs ou les intérêts spécifiques des bénévoles). Plusieurs acteurs relèvent que les instances représentant le personnel n'incluent pas les intérêts du reste du personnel (secrétaire, intendant, etc.) dont les postes, souvent à faible pourcentage, ne leur laisse pas le temps de s'y mobiliser. Plusieurs animateurs expriment leur désir d'avoir deux espaces de dialogue distinct, l'un dédié aux conditions de travail (la commission du personnel) et l'autre dédié aux pratiques de leur métier (la coordination) - tant pour échanger des bonnes pratiques et que pour donner une vue d'ensemble à des collaborateurs disséminés dans plusieurs lieux.

Il en va de même pour les associations qui ont également besoin de pouvoir échanger entre elles. Néanmoins, il est exprimé que, dans les faits, la plateforme unifiée des centres de quartiers (PUCQ), souvent mentionnée par la direction, ne s'était manifestement plus réunie depuis 18 mois et a été remplacée depuis février 2020 par l'association faîtière des associations de quartiers. Vis-à-vis de ces instances, certaines personnes rapportent le problème, pour les bénévoles, d'y participer volontairement et sur leur temps libre tandis que les autres acteurs se réunissent sur leur temps de travail rémunéré. Pour que les associations puissent jouer leur rôle au sein du dispositif, certains soulignent qu'il faut prendre garde à ce qu'elles ne soient pas marginalisées dans les structures collaboratives et qu'on donne aux participants les moyens de compenser les limites du volontariat (ressources humaines et financières pour l'accompagnement).

Plusieurs interlocuteurs expriment leur souhait que les lieux puissent bénéficier d'interlocuteurs au sein de la Ville et que toutes les interactions ne soient pas contrôlées par la direction. Le souhait que des espaces de dialogue entre la Ville et les lieux soient créés est exprimé plusieurs fois, de même

que le désir que des représentants de la Municipalité ou de l'administration viennent plus souvent voir sur place ce qui s'y passe.

## 8. Conclusion

Le refus des trois options d'organisation proposées par la Municipalité semble découler de craintes quant à la portée de la convention de subventionnement en cours de négociation, du souci quant au maintien de l'autonomie des lieux et de la volonté de poursuivre la démarche de réforme entamée depuis deux ans. Ainsi :

- le statu quo paraît consacrer une situation de blocage vis-à-vis des acteurs de l'animation socioculturelle et ne suscite aucune attente positive ;
- la municipalisation, est associée à une forte crainte de perte d'autonomie et de démobilisation dans les lieux d'animation ;
- l'éventualité de conventions tripartites paraît encore floue pour les acteurs à ce stade et nécessiterait des garanties de leur autonomie avant de pouvoir y adhérer.

Quel que soit le mode d'organisation retenu, l'établissement d'une convention apparaît comme un élément qu'il est nécessaire de clarifier et de négocier parallèlement aux discussions concernant la réforme de l'animation socioculturelle. Sinon, les réticences concernant la convention risquent d'impacter négativement la réorganisation, ou inversement.

Les rencontres ont également été l'occasion de clarifier la nécessité pour la Ville de contacts formalisés avec l'animation socioculturelle. La plupart des acteurs comprend ce besoin avant tout en termes de maîtrise politique ou de contrôle des subventions, associé avec une limitation de leur marge de manœuvre. Par contre, ce besoin est généralement accueilli de manière positive lorsqu'il est exprimé en termes de coordination de différents services adressés au même public, ou d'articulation des différents instruments pour développer la citoyenneté. Ces éléments, exprimés notamment dans la réponse aux trois interpellations urgentes déposées le 11 décembre, ne paraissent pas avoir été retenus par les différents acteurs avant les rencontres, mais paraissent de nature à développer une reconnaissance de la nécessité d'une coordination entre la Ville et les différents acteurs :

*« 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 travaillent 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'idée 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 »*[1].

A ce stade, la capacité des différents acteurs à se fédérer autour d'une réorganisation de l'animation socioculturelle n'est donc pas garantie, mais il est possible d'identifier un certain nombre de points de blocage qui pourraient être levés, et quelques principes auxquels peuvent adhérer les différents acteurs.

[1] Réponse de la Municipalité du 09.01.2020 à l'interpellation urgente de M. Denis Corboz et consorts : « Municipalisation de la FASL : quelle vision de la Municipalité ? »