



## Conseil National des Villes

Dossier suivi par : Sylvie Durand-Trombetta  
Secrétaire Générale

### AVIS SUR LES FONDS DE PARTICIPATION DES HABITANTS

Par courrier du 28 décembre 2015 aux Vice-présidents, Patrick KANNER, ministre de la Ville, de la Jeunesse et des Sports, a souhaité que le Conseil national des Villes rende avant l'été 2016 un avis sur les fonds de participations des habitants (FPH) :

*« (...) Des préconisations pourraient être formulées sur les fonds de participation des habitants, qui s'avèrent être un outil tout à fait pertinent en particulier dans le contexte de mise en place des conseils citoyens. Or, il apparaît diversement utilisé dans les territoires et peu employé. Aussi, il serait souhaitable d'établir un état des lieux de ce dispositif et de connaître les raisons qui expliquent sa faible montée en puissance. (...) »*

Un groupe de travail de 10 membres<sup>1</sup> des quatre collèges du Conseil national des Villes s'est réuni deux fois et a procédé à de multiples échanges numériques, partagé des contributions qualitatives issues d'une recherche de chacun des membres auprès des acteurs locaux, élus, associations, habitants, financeurs et/ou gestionnaires des fonds existants de leur territoire.

Il a aussi pris connaissance de la nombreuse littérature documentaire existant depuis 2000 sur le sujet, notamment les apports des centres de ressources de la politique de la ville, comme une bibliographie sélective élaborée par le Centre de documentation du CGET. Des auditions les ont complétés.

**Le CNV, réuni en séance plénière le 22 juin 2016 a adopté l'avis suivant, à l'unanimité.**

---

<sup>1</sup> Le choix a été fait par le Bureau du CNV que les groupes de travail soient animés et coordonnés par un binôme composé systématiquement d'un membre du Collège Habitants.

## **I. Les fonds de participation des habitants (FPH) : un dispositif ancien**

Les fonds de participation des habitants ont été initiés par les Comités interministériels des villes (CIV) des 30 juin et 2 décembre 1998, intégrés à une circulaire de gestion du 15 février 1999 et une circulaire d'incitation à leur mise en œuvre adressée aux Préfets par le Ministre délégué à la Ville, Claude Bartolone, le 25 avril 2000.

S'appuyant sur diverses expérimentations, notamment celles du Nord-Pas-de-Calais, le gouvernement d'alors souhaitait, dans le cadre des contrats de ville, soutenir les initiatives des habitants par un moyen simple ; contribuer ainsi à modifier l'image du quartier dans la ville ; et transformer les relations des habitants avec les élus et les professionnels.

Le but était de permettre la mise en responsabilité des habitants et des associations par un mode de financement souple et rapide d'actions portées par eux en soutenant leurs initiatives sur des fêtes de quartier, des manifestations culturelles ou sportives, des sorties, des formations de bénévoles ou d'habitants, des actions de gestion urbaine de proximité, sans que cette liste soit exhaustive.

La circulaire précisait que le déploiement de ces fonds de participation sur chaque territoire de la politique de la ville pour la période 2000-2006 n'avait pas vocation à se substituer à d'autres modes d'organisation locaux de soutien à l'initiative des habitants.

Les préfets étaient invités à réserver une enveloppe et la circulaire précisait l'obligation de distinguer d'une part l'association support de la subvention (qu'elle existe déjà ou soit créée pour ce faire), et d'autre part le comité de gestion attributif du fonds, comme leurs membres respectifs. L'équipe locale de maîtrise d'œuvre urbaine et sociale devait contribuer à l'animation du FPH qui avait vocation à prendre en charge directement les dépenses afférentes aux initiatives émanant des associations ou des habitants.

## **II. Le constat actuel**

La mise en œuvre de cette mesure a produit depuis une quinzaine d'années, là où le dispositif s'est implanté, des situations très variées, des évolutions et des ajustements l'adaptant aux contextes locaux.

Le groupe de travail a élaboré un questionnaire que le CGET<sup>2</sup> a relayé en mars 2016 auprès des délégués du Préfet<sup>3</sup>. Le dépouillement de cette enquête permet un état des lieux partiel mais nourri en termes de nombre, de fonctionnement et de mise en place :

- 40% des quartiers prioritaires ne seraient pas couverts par un FPH ;
- Lorsqu'il existe il est majoritairement porté par les villes ou leur CCAS – parfois en direct, par une régie d'avances -, les associations et l'Etat ; et au sein des associations par une structure associative telle un centre social ou une maison de quartier. 10% seulement fonctionne avec une structure associative dédiée ;
- Lorsqu'il n'existe pas, aucun autre dispositif ne s'y substitue ;
- Dans 70% des cas, un comité de gestion est bien distinct ; Y siègent la ville, l'Etat, parfois

---

<sup>2</sup> Direction de la Ville et de la cohésion urbaine (DVCU), Pôle Animation territoriale.

<sup>3</sup> 150 réponses sur 300 questionnaires envoyés.

- l'intercommunalité ;
- Les fonds sont abondés à 90% par l'Etat, puis la ville, 70%, l'intercommunalité à 15%, et enfin d'autres financeurs comme les CAF ou les bailleurs ;
- Notons la situation particulière du Nord-Pas-de-Calais, où depuis 1990, la Région s'est substituée à l'Etat et gère directement un Fonds de participation des habitants.
- Le budget annuel qui y est consacré localement oscille majoritairement entre 5 000 € et 10 000 € ; 30% entre 10 000 € et 20 000 € et 4% entre 20 000 € et 40 000 € ;
  - Les projets financés recouvrent dans l'ordre décroissant les activités suivantes : fêtes de quartier, sorties familiales, manifestations culturelles, manifestations sportives, formations de bénévoles, gestion urbaine de proximité ;
  - S'il est noté que 31% des conseils citoyens se sont emparés du dispositif, il est ignoré de 69% d'entre eux, comme le sont les budgets participatifs qui pourraient être mis en place dans les quartiers ou à disposition des conseils citoyens dans le cadre des contrats de ville.

**Les réponses à cette enquête, comme les multiples contacts des membres du groupe de travail auprès des acteurs locaux, élus, associations, habitants, financeurs et/ou gestionnaires des fonds, amènent aux constats suivants :**

**Le dispositif est méconnu :** Là où il n'est pas en œuvre **le dispositif FPH, comme son objet, sont méconnus** tant des services déconcentrés de l'Etat que des élus, et des nouvelles générations de techniciens, d'associations et d'habitants, qui le redécouvrent.

Dans une période d'installation encore hétérogène des conseils citoyens au sein des instances des contrats de ville, il a souvent été répondu que le FPH n'était pas mis en œuvre parce que le conseil citoyen n'était pas installé ; et aussi parfois que les instances du contrat de ville local réfléchissaient à la contribution possible du FPH à la formation des conseils citoyens, ce qui est en contradiction avec son objet, des sommes pouvant être fléchées pour ce faire dans les enveloppes des contrats de ville.

Là où il est en œuvre, **le FPH est peu animé**, et il se confronte aux nouvelles offres de démocratie participative interrogeant son objet et son mode de gestion.

Le dispositif lorsqu'il existe, est bien connu des associations et des habitants qui en bénéficient. Par contre **trop peu de publicité en est faite**.

Les sommes en jeu relativement modestes, l'absence de problèmes majeurs quant à l'attribution de ces fonds, expliquent que les conseils municipaux concernés ne s'attardent guère sur leur gestion et sur leur existence. La plupart des élus, même dans les communes en politique de la ville, ne connaissent pas toujours ses finalités et ses caractéristiques précises.

Il s'agit pourtant de la mise en œuvre d'une politique publique financée par ces mêmes élus qui vise à soutenir les initiatives des habitants et leur participation à la vie locale.

De même, les publics qui bénéficient des actions ou animations, ne savent pas forcément que c'est l'argent public des FPH qui les a rendues possibles.

Quant aux **actions soutenues par le FPH**, il faut noter qu'au fil des années, un certain nombre de FPH sont devenus des enveloppes permettant à des associations locales d'organiser des manifestations festives souvent de manière répétitive, qui s'adressent incontestablement à la population locale et sont menées en bonne intelligence avec la mairie qui les soutient financièrement, mais générant parfois un soupçon d'entre soi associatif. Certaines de ces actions devraient trouver leur place dans la programmation annuelle des contrats de ville, le FPH par sa souplesse et sa simplicité semblant générer un effet d'aubaine.

Les associations, les bénévoles qui font vivre ce dispositif insistent sur le fait que, sans le soutien du fonds, ces actions d'animation des quartiers, n'auraient pas lieu, privant la population du peu de festivités gratuites ou presque qui existent. Pour autant le FPH ne doit pas se substituer à un comité des fêtes.

C'est là un motif indéniable de maintien de ce dispositif dans les quartiers, et ce pour des enveloppes modestes, 10 000 à 15 000 € par an, finançant de 5 à 40 projets en fonction du plafond de l'aide décidé localement.

**Mais les actions ne répondent pas, ou que très partiellement, à la finalité première du dispositif : un soutien financier rapide à un projet non programmé. Il s'agit bien de donner un coup de pouce à de petits collectifs d'habitants afin de les inciter à prendre des initiatives, à s'auto-organiser, à apprendre à monter un projet et le présenter, à le réaliser, aussi modeste soit-il.**

### III. Les perspectives

**Le CNV affirme l'intérêt du dispositif et sa pertinence, et préconise que les préfets incitent à son déploiement sur l'ensemble des quartiers prioritaires de la politique de la ville.**

**Il considère néanmoins que pour que pour assurer au FPH sa finalité première, un certain nombre d'éléments doivent absolument être pris en compte.**

Les éléments suivants nous ont paru conditionner une bonne mise en œuvre des FPH, tant dans son mode de gestion/attribution, que quant à l'objet du FPH tel que prévu par la circulaire de 2000.

**Les invariants de la réussite à prendre en compte :**

- **Dissocier strictement la gestion financière (association porteuse du fonds) et le comité d'attribution.** Rien ne s'opposerait d'ailleurs à ce qu'une structure porteuse au niveau intercommunal puisse porter les fonds de plusieurs comités d'attribution positionnés à l'échelle des quartiers ;
- **Etablir une charte et un règlement intérieur** qui spécifient la composition de ces deux instances, comme dans les Alpes Maritimes ou le Nord-Pas de Calais ;
- **Intégrer annuellement des habitants** porteurs de projets l'année précédente aux jurys d'attribution pour donner plus de transparence aux critères d'octroi du fonds ; l'association d'habitants et de représentants d'associations (renouvelés régulièrement), et d'élus de la collectivité dans le comité d'attribution à titre consultatif, est un gage de lisibilité et bonne gouvernance, de respect des objectifs des FPH et d'équilibre quant au choix des projets retenus ;
- **Faire connaître le fonds** et susciter des initiatives, rendre publiques les aides accordées et les critères qui y président tant auprès des habitants que des associations, rendre publiques les modalités de fonctionnement (plafonds, avances, remboursements,...etc.) ;
- **Animer le fonds** (susciter les projets, organiser les jurys réguliers (mensuels ou trimestriels), veiller à l'exécution de l'action comme à son évaluation...) devrait être intégré en tant que tel aux missions des chefs de projet ou des agents de développement ;
- **Veiller à la rapidité d'octroi des fonds** dès l'acceptation du projet par le comité d'attribution (le délai ne doit pas dépasser plus de 10 à 15 jours) ;
- **Rechercher des financeurs multiples**, notamment les CAF – très actives là où elles sont impliquées -, les bailleurs, comme les fondations d'entreprises à vocation sociale, afin de démultiplier les possibilités de soutien ;
- **Privilégier le soutien aux actions ponctuelles portées par des collectifs d'habitants.**

## **Les potentialités du FPH qui gagneraient à être développées...**

**Le développement social local** : il apparaît essentiel que les acteurs qui ont en charge le FPH (collectivités, associations, centres sociaux, maisons de quartier...) redonnent la priorité aux initiatives qui traduisent la volonté des habitants de faire ensemble, de mener des actions citoyennes d'émancipation ou éducation populaire. Les thèmes liés à **l'environnement** et au **développement durable** offrent quantités d'initiatives possibles qui demandent de petits financements. Le thème de la **solidarité** pourrait être plus fréquemment appelé.

**L'implication des élus dans le dispositif** : les représentants des institutions (élus, techniciens) pilotent, animent, encadrent les instances participatives et leur donnent des orientations. La mise en débat des politiques publiques, l'appel à des projets qui répondent aux besoins individuels et collectifs tournés résolument vers l'intérêt général, l'enrichissement et l'émancipation sociale, la mise en capacité des habitants, le lien social et la solidarité, l'amélioration du cadre de vie et de l'environnement, la culture partagée accompagneront utilement le « recentrage » du FPH sur son objectif initial.

**Donner (ou redonner) au FPH sa fonction d'éducation citoyenne**, en précisant et encadrant pour cela ses objectifs, son fonctionnement. Le FPH est un outil simple, à la portée de tous les citoyens, même les plus éloignés de la vie collective. Pour cela il faut que ceux qui le pilotent et le font vivre (élus, techniciens et bénévoles) lui donnent une dimension sociale, émancipatrice - au sens de l'éducation populaire - plutôt que de le cantonner au soutien de manifestations festives ou de consommation de loisirs.

**Le FPH, lieu d'apprentissage du débat, du vivre ensemble, de la démocratie participative** : par exemple, l'élaboration par les habitants, avec les élus et techniciens et responsables associatifs, du règlement intérieur du comité d'attribution du FPH, est une pratique très bénéfique. C'est un moyen concret d'expérimenter la coproduction des règles qui fondent le fonctionnement d'un groupe. Il en est de même pour la discussion des actions à retenir lors de l'instruction des demandes de FPH. Ces pratiques ne vont pas encore de soi, et nécessitent vraisemblablement sensibilisation et formation des acteurs et praticiens locaux (élus et services).

**En cela**, il est même souhaitable que le FPH **soutienne toutes les initiatives sur l'ensemble du territoire d'une collectivité, au-delà des quartiers**, les collectivités locales s'impliquant alors fortement dans le financement du dispositif dans le cadre de leur droit commun (comme cela existe parfois). Il est seulement indispensable dans ce cas que les crédits octroyés par l'Etat dans le cadre de la politique de la ville (programme 147) soient strictement fléchés sur les quartiers prioritaires.

Enfin, le FPH se distingue, mais ne concurrence pas, d'autres financements mis en place pour permettre l'émergence d'une mobilisation citoyenne, comme **les fonds d'initiative locaux (FIL) ou les fonds de financement associatif**, ou plus récemment ceux dédiés à la Bourse nationale d'expérimentation en faveur de la participation des habitants, au fonctionnement et à la formation des conseils citoyens, ou aux Maisons du projet...

#### **IV. L'articulation possible avec les conseils citoyens**

**Le CNV ne recommande pas que le FPH soit « réservé » à l'appréciation du conseil citoyen. Par contre les instances participatives gagnent à être mises en relations actives.**

Les FPH existent, pour certains, depuis une trentaine d'années et ont fait leur preuve. Les habitants et associations qui les animent et les gèrent à la demande des institutions locales donnent réalité, de façon ciblée, limitée mais efficace (au vu de l'objet du dispositif), à la démocratie participative (les pouvoirs publics leur délèguent leur pouvoir de décision). Il serait dommageable et mal compris des acteurs des FPH que ceux-ci deviennent un simple outil sous la coupe des conseillers citoyens ; lesquels par ailleurs ont moins à s'occuper de l'animation du quartier ou d'éducation populaire que des thèmes structurants du contrat de ville, et gagneraient en terme de positionnement à s'investir dans les budgets participatifs à l'échelle de la ville ou de l'agglomération là où ils se mettent en place. Le FPH ne peut en aucun cas être localement considéré, par facilité, comme l'alpha et l'oméga de la participation citoyenne.

Par contre, l'expérience montre que lorsque les acteurs des FPH sont isolés, peu ou non renouvelés, ils se referment sur leur groupe et ont tendance à soutenir toujours les mêmes projets ou les mêmes porteurs. Ils ont besoin de réfléchir sur leurs pratiques, ils ont besoin d'ouverture.

**Aussi, le CNV recommande de mettre les différentes instances participatives locales (conseil citoyen, conseil de quartier, comité FPH, comité d'usagers d'un centre social, conseil municipal des sages ou des jeunes..) dans une interrelation et une coopération ; le conseil citoyen donne son avis sur les projets touchant au cadre de vie et à l'environnement. Il serait intéressant, par exemple, qu'il incite ou contribue à l'organisation d'une journée du développement durable, ou d'une action de solidarité intergénérationnelle. Le FPH a des ressources pour soutenir l'action citoyenne correspondante ; un groupe d'habitants, emmené le cas échéant par des conseillers citoyens, présentera un projet en ce sens devant le comité d'attribution du FPH afin que ce dernier accorde un financement.**

Le Conseil citoyen apportera ainsi une plus riche variété d'orientation et de projets au FPH ; Il contribuera à mobiliser habitants et associations pour la réussite d'une initiative, avec des moyens accordés pour sa concrétisation.

**Il peut être très bénéfique pour tous de rechercher la complémentarité entre les deux, mais non la subordination.**

**C'est en ce sens qu'il est important de dissocier le portage financier du FPH (comité de gestion, qui peut être un centre social ou une autre association, une gestion municipale ou un conseil citoyen constitué en association) du comité d'attribution qui gagnera à associer le plus grand nombre d'acteurs issus de différents horizons du quartier, afin de rendre à ce dispositif sa vocation d'innovation sociale.**

**Le CNV préconise que les préfets s'assurent dans leur enveloppe annuelle de l'abondement de cette ligne budgétaire et que le bilan annuel du FPH soit présenté au comité de pilotage du contrat de Ville.**

***Le cadre de référence des FPH en cours d'élaboration par le CGET devrait pouvoir répondre techniquement à la clarification nécessaire sur ce dispositif.***

## SOURCES

Enquête auprès des délégués du préfet, mars 2016

Bibliographie établie par le centre de ressources du CGET, mars 2016

Note de la ville de Mulhouse, mai 2016

Note du département des Alpes Maritimes de février 2016, transmise par le CGET

Retour d'information qualitative des membres du groupe de travail sur :

Amiens

Arras

Givors

Grenoble

Lille

Lyon

Montpellier

Moulins

Mulhouse

Rennes

Roubaix

Vierzon

Villeurbanne

Vitry-le-François

...

Audition de Gérard LEVAL, consultant,

Audition d'Ismaïl, habitant du quartier de Fives à Lille, et membre du comité d'attribution du FPH de son quartier.