

LES FONDS DE PARTICIPATION DES HABITANTS

L'apprentissage de la démocratie de proximité

Pour nombre d'élus, démocratie locale, participation citoyenne ne sont pas que des mots, ils représentent la voie dans laquelle ils doivent s'engager s'ils veulent dynamiser la vie de leur commune et dissiper la méfiance de leurs concitoyens à l'égard de l'action publique.

Attentifs aux avis des experts, comme des hommes de terrain et des responsables locaux engagés dans des expérimentations, le gouvernement a retenu et mis en œuvre différentes mesures susceptibles de faciliter l'implication des habitants dans la vie de leur quartier, de leur commune : les fonds de participation des habitants font partie.

Dans les circulaires issues des Comités interministériels à la ville des 30 juin et 2 décembre 1999, le gouvernement soulignait que le problème de la participation des habitants à la vie de leur commune devait être envisagé de la façon la plus pragmatique, en s'appuyant sur des méthodologies des dispositifs concrets ayant fait leurs preuves à titre expérimental dans notre pays ; c'est la raison pour laquelle il a décidé d'encourager la mise en place de tels fonds de participation des habitants, en particulier dans les territoires relevant de la politique de la ville.

Des collectivités locales, depuis plus de dix ans pour certaines d'entre elles, ont testé et éprouvé de tels fonds ; sous des appellations diverses : fonds de soutien à l'initiative, fonds d'aide à projets, fonds de participation. Dans tous les cas il s'agit pour les pouvoirs publics de dégager des crédits destinés au financement partiel ou total de projets conçus et mis en œuvre par les habitants eux-mêmes, qu'ils soient regroupés en simples collectifs ou constitués en associations. De ce point de vue le FPH est d'abord un outil administratif et financier, abondé par les pouvoirs publics dans le cadre des contrats de ville, éventuellement par d'autres partenaires privés ou publics, destiné à soutenir, de manière souple et rapide, les projets conçus et mis en œuvre par les habitants.

L'auto-organisation des habitants

Il ne s'agit pas d'ouvrir un guichet supplémentaire. La finalité première de ces fonds est de faciliter la prise d'initiative et l'auto organisation des habitants pour des projets contribuant à l'animation des quartiers et à l'enrichissement des liens sociaux. Ces fonds sont donc confiés à une association d'habitants constituée en comité de gestion laquelle se charge de la sélection des projets, de l'attribution des crédits, du bon accomplissement de l'action et du bilan qui peut être fait. Dans le cadre des procédures contrat de ville, ces fonds sont abondés conjointement par la collectivité locale et l'Etat, sans présumer d'autres sources de financements, privées ou publiques.

Des FPH, pour quels objectifs ?

Enrichir, dynamiser la vie locale, développer le lien social. Certes, mais ces FPH qu'apportent-ils de plus que d'autres dispositifs utilisés par les municipalités pour répondre à ces objectifs généraux ?

Ils visent, tout d'abord, à répondre rapidement aux besoins de financement des porteurs de projet. Les habitants, notamment quand ils ne sont pas exercés à la prévision et à la gestion de projets, imaginent des actions qu'ils voudraient mettre le plus rapidement possible à exécution, un repas de vue, un voyage collectif, un carnaval d'enfants, un atelier couture. Obliger tel groupe d'habitants à renoncer à une bonne idée, à remettre à l'année prochaine une manifestation originale et bénéfique pour tous, qui plus est de faible coût, sous prétexte qu'elle n'a pas été inscrite dans les prévisions de subvention ou que l'obtention des sommes requises n'interviendra qu'après avoir parcouru tous les méandres de la comptabilité publique, c'est à l'évidence aller à l'encontre de ce que tous, comme élus ou comme simples habitants, considèrent comme hautement souhaitable.

Le fonds permet de contourner cette difficulté. C'est une enveloppe disponible pour les projets modestes ; les sommes sollicitées sont dans la plupart des cas inférieures à 5000 francs ; l'association gestionnaire du fonds, seule responsable administrativement, prend en charge directement les dépenses relatives aux projets ou rembourse, sur justificatifs, les frais que leurs porteurs ont dû engager. Les délais de règlement, dans ces conditions, sont très raccourcis.

Encourager les initiatives

Ce dispositif vise aussi à favoriser l'initiative des habitants, à promouvoir les capacités individuelles et collectives à s'organiser et contribuer au « mieux vivre ensemble ». Lorsqu'ils discutent avec les administrés, quels que soient leurs âges, leurs catégories sociales, les élus savent bien que les idées ne manquent pas. Des idées qui ne viennent pas contrecarrer ou empiéter sur les projets élaborés par la municipalité mais qui plutôt les complètent en enrichissant la vie au niveau micro-local. L'existence du fonds sert alors de levier pour l'action : les habitants ont une idée, ils n'ont pas l'excuse de dire « *mais on n'a pas de moyens !* ». Les initiatives sont encouragées et aidées au plus près du terrain, les porteurs sont invités à bâtir leur projet et à le chiffrer.

On l'a dit, ce sont les habitants eux-mêmes, réunis dans une association gestionnaire, qui choisissent les projets, et décident d'accorder les financements pour les soutenir. La constitution de ce comité de gestion, l'élection de ses membres, leur renouvellement, l'exercice de la négociation, de la prise de décision collective, les règles de fonctionnement qu'il se donne, tout cela mérite bien d'être nommé démocratie de proximité ; mieux, il se fait là un véritable apprentissage de la démocratie quand les intéressés ne font pas partie de cette catégorie de citoyens rompus à l'exercice des responsabilités, prompts à assumer des mandats.

Un tremplin vers la vie associative

Les actions aidées par le dispositif FPH ne sont-elles pas du même ordre que celles qui sont organisées traditionnellement par les associations locales, avec ou sans subventions ? Ne vont-elles pas leur faire concurrence ? Par souci de favoriser les initiatives, ne va-t-on pas gêner la vie associative ?

Non seulement le dispositif n'est pas mis en place « contre » les associations existantes, mais il a clairement pour objectif de développer la vie associative, de servir de « pont » entre les habitants isolés, inorganisés mais désireux d'agir et les multiples associations qui nourrissent de leurs activités la vie du quartier et de la commune.

Dans son principe, le FPH suppose le regroupement de citoyens prêts à gérer l'enveloppe que leur confient les pouvoirs publics. Son installation sera-t-elle décrétée, imposée par la puissance publique ? Ce serait contredire sa finalité même ! A l'évidence, les promoteurs, les porteurs du dispositif naissant se trouveront parmi les citoyens les plus décidés, ceux qui se « donnent » déjà dans la vie associative locale. S'il n'est pas souhaitable que la gestion du fonds soit accaparée par une association à but spécifique, il serait aberrant, aussi, qu'il vive sans lien avec le tissu des associations. Voyons-le autrement : le FPH donne le coup de pouce aux initiatives des habitants volontaires mais encore peu organisés, il les aide à se qualifier en montant leur projet ; lorsque celui-ci a été réussi, mieux, lorsqu'il a montré sa vocation à être pérennisé, il apparaît opportun d'inciter ses porteurs à constituer ou à rejoindre une association. Favoriser les initiatives des habitants qui s'éveillent à l'action collective pour qu'ils puissent s'inscrire, ensuite, dans le tissu associatif, c'est là un objectif réaliste, une façon de tirer l'implication citoyenne vers le haut.

Les élus dans un comité de pilotage

Est-ce que ça marche ainsi ? Oui, si l'association gestionnaire du FPH prend garde de ne pas devenir un simple distributeur d'aides financières aux projets. Oui, si elle analyse ceux-ci, conseille ceux qui en sont porteurs, les incite à se préparer, se former le cas échéant, les dirige vers d'autres lieux de participation des habitants.

Le fonds est alimenté par des crédits publics, émanant de la ville et de l'Etat dans le cadre du contrat de ville, accordés aussi le cas échéant, par d'autres financeurs : Conseil général, Conseil régional, FAS, CAF, organismes HLM, Caisse des dépôts et consignations, ou structures privées.

Il n'est pas envisageable qu'une association d'habitants gère une enveloppe de crédits publics hors de toute règle, de tout contrôle. La création du fonds de participation des habitants s'effectue, par conséquent, dans le cadre d'une convention signée entre l'Etat, la ou les collectivités locales et les autres partenaires financeurs. Cette convention fixe les objectifs, le fonctionnement et les modalités d'évaluation du dispositif.

Une fois donnés les objectifs et l'enveloppe, les habitants gestionnaires deviennent-ils seuls maîtres à bord, ou bien les responsables publics, financeurs, sont-ils à leurs côtés pour décider pas à pas des projets à soutenir ou à rejeter, des orientations à donner ? Posons la question autrement : quelle est la nature et la composition de cette association gestionnaire du fonds ?

Cette association peut être spécialement créée pour gérer le FPH ; elle peut être une association déjà existante, si elle s'est donnée pour vocation d'être animatrice de la vie locale. Pour éviter les situations de gestion de fait, les élus ou les représentants de l'Etat ne doivent pas siéger dans son conseil ; même avec voix seulement consultative.

Les élus, les représentants de l'Etat qui ont charge des affaires publiques et de conduire une politique sociale cohérente sur le territoire qu'ils administrent, se trouveront-ils ainsi sans capacité de veiller à la bonne utilisation d'un fonds qu'ils ont décidé de créer, pour lequel ils se sont engagés ? Non. Il est important qu'un comité de pilotage (il peut être appelé comité d'évaluation et de suivi) s'assure de la bonne gestion des fonds, débattre des orientations, sans revenir sur le principe d'autonomie donnée à l'association FPH. Ce comité de pilotage du FPH réunissant les représentants des financeurs et de l'association gestionnaire (ou des associations si plusieurs fonds de participation sont mutualisés à l'échelon d'une commune ou d'une agglomération), sera en droit (avec inscription de ses prérogatives dans la convention d'engagement) de modifier les orientations, l'enveloppe annuelle, voire de suspendre le FPH. Rappelons que l'association FPH est cependant seule responsable administrativement de la gestion du fonds.

Le rôle des professionnels

A l'heure actuelle, certaines associations FPH sont "hébergées" par des structures associatives chargées du développement social, Maison pour tous, Maison des jeunes, œuvres laïques etc. Cette situation est tout à fait adaptée dans la mesure où ces structures ont pour mission l'animation de proximité et servent de point d'ancrage de la vie associative.

Les bénévoles agissant dans le cadre associatif sont-ils à même de détecter les projets, d'aider les habitants (souvent inexpérimentés) à les organiser, à les chiffrer, sont-ils à même de suivre le groupe, de le conseiller en cas de conflits, de problèmes ? Cela n'est pas impossible, mais dans la majorité des situations, il apparaît que les professionnels de l'équipe MOUS, voire les animateurs des structures sociales de proximité, sont les personnes ressources indispensables pour mener à bien ce travail. Ils ont les compétences. Ils connaissent les données locales, sont en relation avec un grand nombre d'acteurs locaux, d'institutions ; ils servent naturellement d'intermédiaire ; ils ont le recul nécessaire ; bref : si le FPH est l'affaire des habitants, si les élus, les financeurs demeurent les pilotes de l'ensemble du processus, les professionnels constituent le troisième pilier indispensable à son bon fonctionnement.

Evidemment cet accompagnement social a un coût ; il s'ajoute aux sommes (en général raisonnables) sollicitées pour les projets. Les enveloppes gérées annuellement par les FPH s'établissent entre 50 000 et 250 000 francs, suivant le nombre des dossiers traités.

Révéléateur de talents et de générosités

Un coût pour quels impacts en matière de participation des habitants ?

Le dispositif FPH n'est qu'un outil ; ce n'est pas une recette-miracle pour la participation des habitants. De nombreux élus constateront que cette aide à la réalisation de micro-projets menés par des habitants, ils l'ont déjà mis en pratique, sans formalisme, sans contribution complémentaire de l'Etat.

Mais cet outil peut constituer, pour des individus, un groupe de personnes qui se retrouvent autour d'un centre d'intérêt, ou pour une petite association qui a du mal à démarrer, l'élément déclencheur qui fera que plus rien ne sera comme avant, que des talents seront révélés chez des personnes en qui le mal être, le repli sur soi étouffaient tout ; il va permettre l'événement à partir duquel l'envie de partager, de se connaître gagnera des cités où l'indifférence, voire l'hostilité étaient de règle.

Cet outil donnera enfin la possibilité à des personnes qui n'ont jamais pris la parole lors de débats publics, qui n'ont jamais exercé de responsabilités collectives, ne sont jamais appliquées à la gestion de faire : ces premiers pas qui peuvent apparaître modestes mais sont décisifs.

Apprentissage de la démocratie, participation citoyenne, qualification des habitants, entrée dans une spirale où les individus se révèlent à eux-mêmes et font l'expérience de la réussite et de la solidarité : ce dispositif, basé sur l'autonomie et la prise d'initiative, est riche de potentialités aussi pour la vie communale. Comme le constate ce chef de projet "le FPH, *c'est aussi une pépinière de conseillers municipaux !*"

Gérard LEVAL *

* Consultant, dans le cadre de la mission d'appui à la mise en œuvre des FPH, prépare pour la DIV la rédaction d'un dossier ressource à destination des acteurs locaux.

