

« Promouvoir la santé dans le contrat de ville : quelle place pour les habitants ? »

**Retour sur l'après-midi d'échanges
du réseau ASV/chefs de projets politique de la ville
du 22 novembre 2016, Lille**



ateliers santé ville
PLATEFORME NATIONALE
DE RESSOURCES

Avant-propos

L'**IREV** a une mission d'animation régionale des ASV à l'échelle des Hauts-de-France. Plusieurs journées de rencontre et d'échanges sont organisées chaque année.

La **Plateforme nationale de ressources Ateliers santé ville** a pour mission de contribuer à la réflexion sur la réduction des inégalités sociales et territoriales de santé. Dans ce cadre, elle mène notamment une capitalisation des expériences des ASV auprès de leurs coordonnateurs et propose des journées régionales de réflexion collective.

Le 22 novembre 2016, la Plateforme nationale de ressources Ateliers santé ville et l'IREV ont organisé une après-midi d'échanges et de qualification des coordonnateurs ASV et chefs de projets politique de la ville, autour de la **question de la place des habitants dans les volets santé des contrats de ville**.

Quels objectifs ?

En écho à la réforme de la politique de la ville de 2014 et la mise en place récente des Conseils citoyens, les réflexions sur la place des habitants et leur participation sont de plus en plus prégnantes. Mais ce n'est pas nouveau : dès ses débuts, la politique de la ville a intégré la participation comme une de ses missions essentielles : du rapport Dubedout en 1983 ([« Ensemble refaire la ville »](#)) au rapport Bacqué-Mechmache en 2013 ([« Pour une réforme radicale de la politique de la ville. Ça ne se fera plus sans nous : Citoyenneté et pouvoir d'agir dans les quartiers populaires »](#)). *A fortiori*, la démarche Atelier santé ville, créée avec la [circulaire du 13 juin 2000](#), met un point d'honneur à adopter une approche ascendante, comme l'a rappelé le [référentiel national publié en 2012](#).

En croisant les regards des professionnels réunis, ce temps de qualification organisé le 22 novembre avait pour objectif **d'échanger sur les pratiques professionnelles** liées à la participation des habitants entre territoires politique de la ville.

Que s'est-il passé ?

Autour de 28 professionnels de la région des Hauts-de-France (principalement coordonnateurs ASV et chefs de projet politique de la ville), l'après-midi a été rythmée en trois séquences :

- > un temps d'échanges sur les représentations de la participation,
- > l'expérience de l'élaboration du contrat de ville d'Hazebrouck,
- > un focus sur les conseils locaux en santé mentale, illustré par l'expérience de Tourcoing.

La synthèse ci-dessous revient sur les éléments théoriques et pratiques à retenir.

SÉQUENCE 1 – LES REPRÉSENTATIONS DES PROFESSIONNELS SUR LA PARTICIPATION CITOYENNE EN SANTÉ

TEMPS D'ÉCHANGES

La participation des habitants est une utopie.

Face à cette affirmation, les professionnels présents (chefs de projet politique de la ville et coordonnateurs ASV) se sont positionnés par rapport à une ligne imaginaire neutre. Plus ils se plaçaient vers la gauche, moins ils étaient d'accord avec l'affirmation ; plus ils se plaçaient vers la droite, plus ils voyaient la participation des habitants comme une utopie.

Les échanges qui ont suivi ont permis de préciser que le thème de la participation recouvrait pour chacun et de partager des expériences, des difficultés rencontrées, des leviers mis en place, ou des interrogations.

Globalement, les professionnels voient la participation des habitants comme une réalité de leur métier. Deux niveaux de réflexion se dégagent : la participation est une « valeur », un enjeu démocratique et d'empowerment des habitants, mais aussi de manière plus pragmatique, un gain d'efficacité des projets.

« Sans la participation, on risque de devenir prescripteur d'un chemin à appliquer aux autres. »

La participation : de l'information à la co-construction...

« C'est avant tout beaucoup de communication. »

« À mon sens, la participation ce n'est pas de la communication. C'est l'inverse, même si elle est incontournable d'un point de vue législatif. »

Contrôle des citoyens

Délégation de pouvoir

Partenariat

Implication

Consultation

Information

Thérapie

Manipulation

L'échelle de la participation citoyenne élaborée par **Sherry Arnstein** en 1969, ci-contre, illustre bien ce propos. Si l'information et la communication ne sont pas suffisantes pour être dans une participation réelle, elles restent une étape préalable nécessaire.

De même, **la roue de la participation de Davidson** (1967) répertorie les pratiques sous quatre grandes catégories : information, consultation, participation, autonomisation.

Ces représentations graphiques, sous forme d'échelle ou de roue, aident les professionnels et les acteurs impliqués à situer leurs pratiques et les mettre en perspective.

Ce travail de définition du niveau de participation est également important pour être

clair avec les habitants sur leurs marges de manœuvre et ainsi éviter les frustrations et incompréhensions.

La « participation » précisée dans ses contenus et ses formes, il n'en reste pas moins que les professionnels rencontrent des difficultés à la mettre en œuvre et l'intégrer dans des politiques qui ont des cadres et des temporalités précis. En effet, les intérêts et les besoins entre les élus, les techniciens, les habitants et les financeurs ne sont pas toujours concordants.

« C'est nécessaire, important, intéressant mais vraiment difficile. Actuellement, dans la mise en place des conseils citoyens la loi met les villes dans une position schizophrène : les habitants nous renvoient qu'on fait trop ou trop peu. La vraie participation est difficile à toucher du doigt. La place pour le conflit indispensable à la participation est difficilement acceptée par les élus. »

Et quand la participation est « décrétée » par le cadre législatif ?

Des chefs de projet politique de la ville ont ressenti la mise en place des Conseils citoyens en 2015 comme une participation « décrétée » et « à marche forcée ». En effet, les conseils citoyens devaient contribuer à l'élaboration des contrats de ville, dont le calendrier d'adoption était déjà serré. La constitution de conseils citoyens émane de la loi et ne fait pas nécessairement écho à une demande locale.

« Moi je pense qu'à un moment, il faut décréter la participation, sinon on n'y va jamais. La contrainte peut être un vrai levier. »

Les professionnels s'accordent pour souligner le temps nécessaire pour que le territoire s'approprie et incarne un nouveau dispositif descendant.

Dans l'action, quels leviers mobiliser ?

Au-delà des difficultés récurrentes connues, des professionnels s'appuient sur des leviers pour accompagner l'émergence d'une participation et une co-construction des projets. Une série (non-exhaustive) de bonnes pratiques ont été identifiées :

- **S'inscrire dans le temps long** : une participation des habitants jusqu'à la co-construction exige une implication sur la durée. Avant d'être force de proposition, il faut se sentir concerné par la question et le projet, puis s'impliquer dans sa mise en place.
 - A Armentières, un projet autour de la prévention des cancers a été réorienté pour s'inscrire dans la durée et s'adapter aux besoins des habitants.

« On a mis en place des ateliers itinérants : les habitants étaient à l'aise car dans un contexte familial. On a tâché de lever les freins pour faire participer : on a travaillé sur un livret de bande dessinée avec les parents et les enfants sur l'hygiène qui sera ensuite distribué. On a un comité de suivi qui permet à tous les acteurs de se réunir. Parfois, on est déçu, parfois on fait des rencontres. Cela vaut le coup de continuer car quand cela marche c'est très gratifiant. »

- **Partager l'information, être transparent** : la marge de manœuvre accordée aux habitants doit être très claire. Il est important que chacun connaisse sa place dans le processus de décision et puisse avoir le sentiment d'avoir participé à la décision.
 - A Toulouse, des habitantes se sont investies pas à pas dans le projet Ciné ma santé. D'abord bénéficiaires, elles ont commencé par participer à l'organisation logistique, puis ont intégré le comité de pilotage quelques années plus tard, où les questions financières sont discutées. [En savoir plus](#)

- **S'adapter, être à l'écoute des habitants** : il s'agit d'accepter une certaine souplesse, d'adapter son discours en fonction des interlocuteurs et créer un cadre convivial (penser aux horaires de réunions, au remboursement des frais de déplacements, ...). L'ambiance est essentielle pour mobiliser. Il faut aussi que les professionnels et les élus acceptent que la participation ne sera pas « linéaire ».

« Il faut une souplesse : accepter que là où les habitants nous emmènent, ce n'est pas forcément là où on avait prévu d'aller. »

 - Les médiatrices santé sont souvent des « portes d'entrée » essentielles pour mobiliser les habitants. Elles sont un intermédiaire et un facilitateur.
 - A Nanterre, un programme de promotion de l'activité physique et d'une nutrition saine a eu des résultats très positifs, grâce à un accompagnement sur plusieurs années et des adaptations fréquentes en fonction des besoins des participantes. [En savoir plus](#)

- **Modifier les façons de travail, le regard des professionnels sur les habitants** : animer un dispositif participatif demande des compétences particulières.

« C'est un vrai métier : cela passe par la formation des agents. Ce n'est pas juste une démarche de conviction ou de militant. »

 - Certains territoires ont développé des co-formations, partant du principe que chacun, technicien, élu, mais aussi habitant, doit être outillé pour participer à un dialogue constructif.
 - Pour certains professionnels présents, la formation des habitants présente un risque de « *dévoyer la participation en perdant le regard neuf de l'habitant* ».

Rappelons enfin que le **portage politique** est indispensable pour aller au-delà d'une participation « alibi » (cf plus loin l'expérience d'Hazebruck).

La participation en santé : quelques particularités

« La participation en matière de santé touche à l'intime, à l'individu : ça doit être différent que de participer sur des questions d'aménagement de l'espace public » (une cheffe de projet politique de la ville)

En effet, la promotion de la santé et l'approche par les déterminants de santé demande un temps d'appréhension. Ce n'est pas propre aux habitants : le plaidoyer auprès des élus est aussi important. Pour répondre à cette problématique, il est nécessaire de créer une relation de confiance avec les habitants, de ne pas stigmatiser en pointant les individus mais bien d'appréhender le sujet de façon collective et globale. Si les gens peuvent venir dans un premier temps partager une situation personnelle, l'enjeu tient dans le passage de l'individuel au collectif.

Par pallier les réticences à parler « santé », de nombreux territoires abordent le sujet via des « actions prétextes », par des thématiques plus quotidiennes (cuisine, activité physique, ...) ou par des formats ludiques (bande dessinée, théâtre-forum, ...)

En bref, le professionnel, comme l'élu, doit être formé et adopter la bonne posture, être à l'écoute de l'habitant, prêt à être emmené là où il n'avait pas forcément prévu d'aller, convaincu de l'utilité de la participation et la porter comme un levier d'action publique.



RESSOURCES BIBLIOGRAPHIQUES

- ▶ IREV, **Participation des habitants : de l'expression à la co-construction**, coll. Repères pour agir, 2014. [Téléchargeable en ligne](#)
- ▶ Plateforme nationale de ressources ASV, **Quand les habitants se mêlent de ce qui les regarde : santé !**, Actes de la Rencontre nationale des Ateliers santé ville et projets territoriaux de santé 2016. [Téléchargeable en ligne](#)

SEQUENCE 2 – SANTÉ ET DÉMOCRATIE LOCALE DANS LE CONTRAT DE VILLE

La récente réforme de la politique de la ville ([loi du 21 février 2014 de programmation pour la ville et la cohésion sociale](#)) a redéfini la géographie des quartiers prioritaires à partir d'un critère unique de concentration urbaine de pauvreté, a instauré un nouveau « contrat de ville » à l'échelle intercommunale et a inscrit le principe de co-construction de la politique de la ville avec les habitants (notamment à travers la mise en place de « conseils citoyens »).

HAZEBROUCK

De l'élaboration du contrat de ville au diagnostic de l'Atelier Santé Ville : les habitants au centre du processus

Hazebrouck est une ville entrée en politique de la ville en 2014 avec un quartier prioritaire unique (Pasteur Foch). La municipalité s'est engagée dans une co-construction avec les habitants dès l'élaboration du contrat de ville.

Des moyens humains ont ainsi été mobilisés (l'équipe politique de la ville, des services civiques, un consultant), mais aussi des outils, mêlant moments formels et informels (tables citoyennes, diagnostics en marchant, théâtre forum, exposition de photos). En tant qu'experts d'usage, les habitants ont proposé des sujets qu'ils ont ensuite priorisés (système de gommettes) : cadre de vie et logement, circulation et stationnement, occupation des jeunes, santé.

Les tables citoyennes se sont réunies pendant 8 mois, durant lesquels les élus et le préfet sont restés en retrait, afin de laisser une parole libre aux habitants. Les modalités pratiques ont également été pensées afin de favoriser la participation de tous : horaires diversifiés, centre social privilégié comme lieu de réunion.

Le contrat de ville s'est ensuite construit comme le fruit des réflexions sorties de ces tables citoyennes. Sur les 90 propositions, une soixantaine a été retenue par l' élu. Il y a eu un travail d'explication et de transparence sur les raisons de ce choix (phase à ne pas négliger). Dans la programmation du contrat, les porteurs de projet ont dû répondre en s'inscrivant dans les orientations fixées par les habitants.

C'est dans cette logique que l'ASV, créé début 2016, a proposé un questionnaire aux habitants du quartier (80 retours), ainsi qu'à une quinzaine de professionnels, en passant par du porte à porte et la mise en place de cafés citoyens. Sous un angle plus ludique et dans une démarche d'aller vers, l'ASV s'est aussi installé sur le marché en proposant aux passants de « mettre en bulle » leur vision de la santé.

Ce travail a notamment permis de constater que les habitants avaient une meilleure perception de leur santé que les professionnels et que l'état de santé variait selon le type de logement. Des recommandations ont également été préconisées sur les sous-thématiques à aborder dans les futures actions : consommations à risques, bien-être et souffrance psychosociale, accès à l'information et aux soins, petite enfance, hygiène de vie.

La démarche proposée mêle actions à long terme et actions à court terme, afin d'assurer les habitants de la prise en compte de leurs besoins. Par exemple, alors que les habitants ont exprimé le souhait d'avoir une médiatrice santé en mars 2016, cette dernière a été recrutée 3 mois plus tard.

✉ Contacts :

Romain DE NÈVE, chargé d'études politique de la ville et démocratie participative, Ville d'Hazebrouck, rdeneve@ville-hazebrouck.fr

Marie PATOU, coordinatrice Atelier Santé Ville, Association Santé au cœur des Monts de Flandre, asso.scmf@gmail.com

📄 Diaporama :

http://www.irev.fr/sites/www.irev.fr/files/binder_1_am_22-11-2016.pdf

SEQUENCE 3 – SANTÉ MENTALE ET PARTICIPATION DANS LE CONTRAT DE VILLE

Une [instruction du 30 septembre 2016](#), signée conjointement par le Commissariat général à l'égalité des territoires et la Direction générale de la santé, préconise la généralisation des conseils locaux en santé mentale (CLSM) dans le cadre de la politique de la ville.

Les Conseils locaux en santé mentale : futur volet « santé mentale » des contrats de ville ?

Le CLSM est une plateforme volontaire de concertation et de coordination entre les élus locaux d'un territoire et le service de psychiatrie publique, pour la définition en commun des politiques locales et des actions à entreprendre pour l'amélioration de la santé mentale de la population concernée. Il a une action de décloisonnement des pratiques professionnelles par la mise en place d'outils de prévention et d'insertion entre les différents partenaires (conventions, création de structures répondant aux besoins locaux, etc.).

Les CLSM sont inscrits dans la loi du 26 janvier 2016 de modernisation du système de santé. Cette reconnaissance les institutionnalise comme un outil territorialisé de santé.

Les CLSM sont également un outil de démocratie en santé, puisque la gouvernance recommandée inclut le triptyque élus, secteur psychiatrique, usagers. Cependant, seuls 60% des CLSM intègrent des usagers dans ses instances de pilotage.

D'une part, les professionnels ne sont pas toujours enclins à laisser une place ; d'autre part, peu d'usagers sont prêts à s'impliquer. Les représentants d'aidants (type UNAFAM) sont généralement associés.

✘ Contact : **Pauline GUEZENEC**, chargée de mission, CCOMS, pquezenec@epsm-lille-metropole.fr

✘ Le CCOMS accompagne le développement des CLSM : [Plus d'informations sur ce programme](#)

📎 Diaporama :
http://www.irev.fr/sites/www.irev.fr/files/binder_1_am_22-11-2016.pdf
[Fiche-outil IREV](#)
[État des lieux des CLSM 2015](#)
[Rapport Compagnon 2014](#) « Pour l'an II de la démocratie sanitaire »

TOURCOING

Le Conseil Local de Santé Mentale : une occasion d'aborder le bien-être et déstigmatiser la santé mentale avec les habitants

La santé mentale est une des thématiques prioritaires de l'Atelier Santé Ville. Grâce à un financement de l'ARS, la ville et le secteur psychiatrie ont mis en place une coordination technique autour d'un Conseil Local de Santé Mentale (même coordinatrice que pour l'ASV).

Un fil rouge des actions du CLSM est de travailler sur la déstigmatisation de la santé mentale. Les habitants étaient représentés par des bénévoles de centres sociaux ou des groupes d'entraide mutuelle (GEM), mais la volonté politique a été de développer la participation citoyenne au-delà, afin d'associer un public « lambda ».

Un partenariat a donc été monté avec le CCAS de Tourcoing, autour de l'organisation d'un forum des solidarités consacré à la santé en 2014. En parallèle, les adultes-relais médiateurs santé et les référents santé des centres sociaux ont identifié de nouveaux habitants pouvant être associés au CLSM.

Les partenaires locaux ont organisé des groupes de parole « Et si on parlait de... » afin d'échanger avec les habitants sur la santé mentale : « *contrairement à nos inquiétudes, l'approche n'était pas stigmatisante et des thèmes variés ont pu être abordés spontanément, liés au bien-être au sens large (isolement, deuil, dépression, souffrance à l'école)* ».

D'autres actions « prétextes » ont également été montées, comme une exposition itinérante pour interpeller et dialoguer sur la santé mentale. De nouveaux outils sont en cours de création, notamment un micro trottoir sur la santé mentale et la notion de bien-être.

✘ Contact : **Églantine CAMUS**, coordinatrice santé (ASV & CLSM), Ville de Tourcoing, ecamus@ville-tourcoing.fr

📎 Diaporama :
http://www.irev.fr/sites/www.irev.fr/files/presentation_irev_22.11.16_e_camus_tq_mode_de_compatibilite.pdf

Pour aller plus loin

- Sélection de ressources et éléments bibliographiques ci-dessous

Nous contacter

- **A l'IREV** : Marie Sioen, chargée de mission, m.sioen@irev.fr
- **A la Plateforme nationale de ressources ASV** : Catherine Bernard, chargée de développement & Clémentine Motard, chargée de projets, contact@plateforme-asv.org



ateliers santé ville
PLATEFORME NATIONALE
DE RESSOURCES

Promouvoir la santé dans le contrat de ville : quelle place pour les habitants ?

Rencontre Hauts-de-France - 22 novembre 14h-17h, à Lille

Quelques ressources et éléments bibliographiques

Sur la participation des habitants

Site

Plateforme numérique “Y aller par quatre chemins”, CR-DSU, Profession Banlieue, RésoVilles, Trajectoires ressources. URL : <http://www.yallerparquatrechemins.fr/>

Dossier

Participation des habitants : osons faire autrement !, *Les Cahiers du Développement Social Urbain*, n°62, deuxième semestre 2015. URL :

http://www.crdsu.org/c_9_237_Publication_3436_1_Participation_des_habitants_osons_faire_autrement.html#.WAIQ1JOLRE4

Dossier

La participation, nerf de la démocratie, *Le magazine de la FNARS*, n°15, automne 2016. URL :

http://www.fnars.org/images/stories/f-magazine/f_images/15/F15_BAT.pdf

Dossier

Un coup d’essai, Trajectoire Formation & Trajectoire Ressources - Bourgogne et Franche-Comté, janvier 2016. URL : <http://fr.calameo.com/read/004091175ab1779f992fd>

Ouvrage

Ma cité s’organise. Community organizing et mobilisations dans les quartiers populaires, *Mouvements*, N°85, 2016. URL :

<http://mouvements.info/edito/ma-cite-sorganise-community-organizing-et-mobilisations-dans-les-quartiers-populaires/>

Ouvrage

Participation des habitants, de l’expression à la co-construction, IREV, *collection Repères pour agir*, n°4, 2014.

Ouvrage

Agir en démocratie, Hélène BALAZARD, *Les éditions de l'atelier*, 2015.

Ouvrage

Community organizing, de l'émeute à l'alliance des classes populaires aux Etats-Unis, Julien TALPIN, *éditions Raisons d'agir*, 2016.

Sur les Ateliers santé ville (ASV)

Outil

Référentiel national des Ateliers santé ville, Secrétariat général du Comité interministériel des villes, mars 2012. URL : <http://i.ville.gouv.fr/reference/7719>

Rapport

Capitalisation des démarches Ateliers santé ville : Des savoirs issus des pratiques professionnelles pour la promotion de la santé, Plateforme nationale de ressources ASV, mai 2016. URL : <http://www.plateforme-asv.org/capitalisation/rapport-danalyse>

Comptes-rendus

Les rencontres de réseau des coordonnateurs Atelier Santé Ville en Nord - Pas-de-Calais (et prochainement Hauts-de-France), IREV. URL : <http://www.irev.fr/action/r%C3%A9seau-coordonateurs-atelier-sant%C3%A9-ville-pour-%C3%A9changer-sur-pratiques-exp%C3%A9riences>

Sur les Conseils citoyens

Rapport

Journée nationale de bilan sur la mise en place des conseils citoyens : Partage des résultats du questionnaire et de la veille médiatique, Coordination nationale Pas sans nous, 10 juin 2016. URL : <https://www.passansnous.org/wp-content/uploads/2016/10/Ecrit-analyse-final.pdf>

Etude

Les conseils citoyens : une révolution démocratique, Commissariat général à l'égalité des territoires (*En Bref n°27*), octobre 2016. URL : <http://www.cget.gouv.fr/sites/cget.gouv.fr/files/atoms/files/en-bref-27-cget-10-2016.pdf>

Article

Les "Tables de Quartier" en France, entre offre de participation et organisation communautaire, Jérémy Louis, GIS Démocratie et Participation, *Actes des 4^{èmes} journées doctorales sur la participation et la démocratie participative*, Lille, 13 et 14 novembre 2015, ISSN 2271-7994. URL : <http://www.participation-et-democratie.fr/fr/node/2041/>

Outil

Conseils citoyens, la boîte à outils, Commissariat général à l'égalité des territoires. URL : <http://www.cget.gouv.fr/dossiers/conseils-citoyens-boite-outils>

Outil

Boîte à outils Conseils citoyens (à destination des conseillers citoyens), IREV, décembre 2015. URL : <http://www.irev.fr/article/bo%C3%A0Ete-outils-conseil-citoyen>

Outil

Accompagner les acteurs du conseil citoyen et le pouvoir d’agir des habitants, Profession Banlieue, octobre 2016. URL :

http://www.professionbanlieue.org/c_1_169_Publication_2884_0_Accompagner_les_acteurs_du_cons_eil_citoyen_et_le_pouvoir_d_agir_des_habitants_21_p_a_telecharger.html

Outil

Boîte à outils recensant l’ensemble des outils produits par les centres de ressources politique de la ville sur les conseils citoyens et la participation des habitants.

http://www.irev.fr/sites/www.irev.fr/files/conseils_citoyens_-_les_outils_des_crpv_2.pdf

Sur les Conseils locaux de santé mentale (CLSM)

Actes

Démocratie en santé mentale. Quelles politiques ? Quels acteurs ? Quels partenariats ?, Élus, santé publique & territoires, 2015. URL :

<http://www.espt.asso.fr/publications/407-actes-3e-rencontre-nationale-des-clsm-et-1e-rencontre-nationale-des-acteurs-des-sism-democratie-et-sante-mentale-quelles-politiques-quels-acteurs-quels-partenariats-2014.html>

Réglementation

Instruction n°DGS/SP4/CGET/2016/289 du 30 septembre 2016 relative à la consolidation et à la généralisation des conseils locaux de santé mentale en particulier dans le cadre des contrats de ville. URL : http://circulaires.legifrance.gouv.fr/pdf/2016/10/cir_41379.pdf