

EN QUOI L'OBSERVATION EST-ELLE UTILE POUR L'ACTION TERRITORIALE ?

Evelyne BRUNAU

RESUME

L'intervention exposera dans un premier temps les éléments essentiels du programme « Pauvreté 3 » qui a débuté en 1989, et qui ont constitué les bases de la stratégie d'intervention auprès des publics démunis du département du Doubs ; la démarche s'est différenciée résolument de celle habituellement utilisée pour constituer des actions d'insertion, qui consistait à regrouper des acteurs concevant les actions, le plus souvent compartimentée, à partir de leurs propres compétences.

Le projet a affirmé la nécessité de s'inspirer de la demande et des besoins des populations pour construire une intervention pragmatique et adaptée.

Le projet s'est associé à l'Université de Besançon, afin de construire cette nouvelle approche avec les garanties de la rigueur et de l'objectivité.

Dans un second temps, nous déclinons la méthode utilisée, structurée autour de la collecte des données, la confrontation entre les besoins et les réponses locales, et la constitution concertée d'action à partir des besoins répertoriés.

Enfin, à travers les expériences menées, nous pourrions apporter des indications sur l'intérêt que revêt cette méthode, pour les usagers, les acteurs de l'insertion, les institutions et les élus.

1 – LES PRINCIPES DU PROGRAMME « PAUVRETE 3 » (1989-1994)

La Communauté européenne a lancé, en 1989, un programme de lutte contre la pauvreté intitulé « Pauvreté 3 », parce que le troisième depuis les années 50.

Deux à quatre projets étaient retenus par pays (nous étions dans l'Europe des quinze à l'époque), qui devaient être les laboratoires de l'amorce de stratégies de lutte contre la Pauvreté en Europe. Il s'agissait de développer des actions innovantes sur des territoires de taille différente.

Trois actions-modèles ont été choisies en France, dont le quartier de Mantes-la Jolie, une commune du Nord de la France, et un département, le Doubs.

Trois territoires donc, afin de concevoir une démarche stratégique apportant une meilleure réponse aux populations les plus démunies.

Au-delà du territoire, trois principes essentiels étaient posés dans ce programme ; les actions devaient développer

- la multidimensionnalité de l'approche
- le partenariat
- la participation des usagers.

En outre, une démarche transnationale était impérative, permettant l'échange d'expériences.

En, l'évaluation devait être organisée, afin de s'assurer de la pertinence des actions menées.

2 – LA STRATEGIE DU PROGRAMME DANS LE DOUBS

Le projet a été écrit par un groupe de partenaires autour des instances départementales représentées par la DDASS, service de l'Etat, et le Conseil général.

Ces deux partenaires étaient essentiels, car ils se « partageaient » en quelque sorte la compétence et la légitimité pour travailler autour de la lutte contre la pauvreté.

N'oublions pas que le Revenu minimum d'insertion avait été voté en décembre 1981, versé aux bénéficiaires sur des crédits d'Etat, alors que le Conseil général était tenu de réserver l'équivalent de 20% de la somme des allocations versées par l'Etat pour le financement d'actions d'insertion à visée sociale et professionnelle.

Notre démarche était fermement fondée sur une action pragmatique, alliant la complémentarité entre les actions territorialisées et les actions thématiques.

Le contexte de notre engagement était celui-ci :

Nous constatons que beaucoup d'actions issues du terrain ne parvenaient pas à être financées, bien qu'elles soient novatrices et portées par des équipes motivées, parce qu'elles n'entraient pas dans le champs de financement d'une action sociale cloisonnée.

Nous avons financé des actions territoriales ou à caractère thématiques. Les actions locales s'adressaient, à l'échelle d'un canton urbain ou d'un canton rural, à des groupes de personnes défavorisées qui faisaient l'objet d'un suivi social sans perspective d'intégration économique ni de développement local. Les actions thématiques entendaient introduire de nouvelles dimensions dans l'accompagnement des populations et développer de nouvelles réponses partenariales (santé, logement...).

Dès le départ du projet, nous avons conscience du changement que la démarche allait imposer, et ce qu'elle allait avoir de déstabilisant pour des responsables de dispositifs, voire des élus.

En effet, les projets soumis aux financeurs émanaient jusque là généralement d'organismes, associations, groupes, qui avaient créé une structure et avaient accumulé de l'expérience sur un sujet, qui pouvait être l'hébergement, l'insertion par l'activité économique, la santé, et qui proposaient d'étendre ou de modéliser cette action sur d'autres territoires.

Le phénomène de pauvreté étant infiltré partout dans un département comme le Doubs, l'action trouverait forcément un écho favorable.

Et, il faut le dire, nous avons rencontré de grandes résistances durant les premières années du programme « Pauvreté 3 ».

Comme nous n'étions qu'une poignée d'hommes et de femmes pour gérer ce programme, et que nous n'étions pas vraiment certains de détenir la vérité, nous nous sommes rapprochés de l'Université de Franche-Comté, via son laboratoire « Mathématiques, Informatique et Statistiques » que dirigeait Jean-Jacques Girardot, afin que la démarche de recherche-action accompagne notre définition de la problématique, la construction de nos outils, la validation de leur pertinence, la construction d'une évaluation scientifique, donc impartiale et transparente.

L'idée était somme toute assez simple : les populations habitant le nord et le sud du département, en zone rurale ou dans des quartiers sensibles, ne pouvaient pas avoir les mêmes besoins, car ils ne trouvaient pas sur leur bassin de vie les mêmes conditions d'emploi, de logement, d'infrastructures de santé ou de culture.

Il n'était donc pas possible d'expérimenter une action et de la modéliser sans tenir compte du contexte de vie des populations.

La stratégie du projet, appuyé par la compétence universitaire, nos connaissances techniques, et un binôme européen d'experts, a évolué, durant les cinq années du programme, vers la conception et le développement de ce que nous avons nommé des dispositifs concertés.

Avant de présenter la méthode que nous avons mis en œuvre, je voudrais déjà donner quelques avantages que cette approche a pu permettre dans la conception du dispositif d'insertion piloté par l'Etat et le Conseil général :

- une meilleure définition des groupes cibles, parmi les populations démunies
- une approche plus objective des besoins au moyen d'enquêtes simples, et donc une réponse plus adaptée aux besoins des groupes pris en charge,
- une approche multidimensionnelle garantie par l'investissement concerté de l'ensemble des partenaires concernés
- un gain de temps considérable réalisé en rassemblant dès le départ des partenaires différents impliqués dans des logiques institutionnelles divergentes. Chacun est ainsi investi dans le même projet d'action qui assigne un débouché précis à la réflexion. L'identification des besoins, à partir de situations clairement circonscrites et souvent bien connues, crée une émulation entre les partenaires. Les liens se tissent plus facilement que lorsqu'on demande à des actions isolées de travailler ensemble et de

construire le partenariat sur la base d'objectifs plus généraux et souvent plus abstraits. Il faut beaucoup plus de temps pour tisser des liens entre des équipes qui se connaissent peu, ou qui sont souvent en concurrence

- une réduction du coût des actions : la multidimensionnalité impose des interventions multiples, successives ou concomitantes. Le fait de mobiliser une compétence, en transversal, sur plusieurs projets permet de faciliter la prise en charge et un maillage des interventions sur un territoire
- une évaluation plus efficace enfin des actions qui ne choisissent plus leur public, mais qui doivent définir leurs fonctions et leurs modes d'intervention par rapport aux besoins des populations.

Il faut préciser que ce mode concerté d'intervention assure un contenu concret à la coordination de l'action sociale et ou socio-professionnelle sur un territoire, et plus globalement assure aux pouvoirs publics une vision d'ensemble des besoins en vue de construire des politiques sociales.

3 – LA METHODE D'INTERVENTION

Avec l'Université de Franche-Comté, nous avons conceptualisé les étapes de la stratégie d'une action multidimensionnelle, qui nous permettait, de façon systématique, de s'assurer que la démarche été engagée dans ce sens, et contribuait, au fil de l'eau, à accumuler des informations sur les besoins des populations démunies et les résultats de l'évaluation des actions menées en leur faveur.

Quatre étapes ont été définies :

Etape 1

Connaître le contexte pour élaborer des dispositifs
Recenser les besoins
Repérer les réponses existantes et leur pertinence par rapport aux besoins

Etape 2

Définir les fonctions de chaque partenaire en terme de parcours d'insertion

Etape 3

Renforcer la cohérence du dispositif

Etape 4

Accumuler les données et les expériences

Modéliser les expériences en vue de les transférer

Afin d'assurer une cohérence au déroulé de ces quatre étapes, deux fonctions sont essentielles : l'animation et l'évaluation.

Première étape : connaître le contexte pour élaborer des dispositifs

Pour définir des dispositifs concertés à partir des besoins des populations démunies, il est nécessaire d'identifier les besoins des groupes cibles, et d'évaluer la capacité des réponses existantes à résoudre leurs problèmes de façon pertinente.

Comme la pauvreté, ou la précarité, ne touchent pas toute les populations de la même manière, les besoins de ces populations sont très divers.

On n'aborde pas les difficultés d'un groupe de nomades en cours de sédentarisation de la même façon qu'un groupe de jeunes en errance dans un quartier sensible, ou encore un groupe de mères isolées.

Le premier groupe de nomade rencontre des problèmes d'illettrisme, de scolarisation des enfants, de couverture administrative, d'accès aux soins, de logement...

Le second groupe, les jeunes, peuvent être en recherche de repères éducatifs, manquent de qualification, de sécurité, de ressources, de confiance en eux...

Le troisième groupe de mères isolées peut avoir besoin d'appui dans l'éducation des enfants, des difficultés de mobilité, de garde d'enfants, de ressources financières...

Il est donc essentiel de connaître les caractéristiques des groupes sur une zone géographique cohérente (quartier, commune urbaine ou zone rurale).

Ces investigations en vue de la connaissance du public gagnent à être organisées à partir des intervenants sociaux de terrain.

Nous avons constaté que ces intervenants possédaient des informations importantes sur les publics, informations qui ne peuvent être connues que par un contact direct et approfondi

avec le public ; toutefois, ces informations n'étaient pas mobilisées spontanément, étaient parfois incomplètes, voire déformées.

Une enquête simple permet souvent de décliner de façon objective les profils des publics accueillis, les intervenants sociaux apportant des éléments et de contexte d'analyse précieux pour constituer un ou des groupes cibles.

L'identification des besoins constitue donc la base de réflexion en vue de construire un dispositif cohérent d'intégration économique et sociale.

Lorsque les besoins sont identifiés, les partenaires sont à même de décliner l'offre de service existante sur la zone d'intervention.

La démarche consiste alors à préciser les champs d'intervention de chacun des partenaires intervenant auprès des ménages, et leur capacité de prise en charge.

Les réponses actuelles sont-elles pertinentes en regard des besoins ? leur envergure est-elle suffisante au regard de l'importance du besoin repéré ? les réponses portent-elles sur l'ensemble des problématiques identifiées, ou sinon lesquelles sont sous-représentées ?

Cette réflexion concertée des partenaires est exceptionnellement riche ; elle est par ailleurs un gage d'efficacité car elle permet d'engager un projet commun autour d'une réflexion commune et d'un objectif commun.

Nous sommes alors loin de la juxtaposition d'actions isolées qui montrent depuis des décennies ses limites, lorsque c'est le critère administratif qui définit le champ de compétence d'un organisme.

C'est pourquoi la **seconde étape** qui est de **définir les fonctions de chaque partenaire en terme de parcours d'insertion** est tout aussi essentielle que la première.

Car si le partenariat est une condition nécessaire pour la multidimensionnalité, ce n'est pas une condition suffisante.

Il convient, pour être efficace, que l'intervention des partenaires soit structurée sur la base d'un parcours d'insertion, dont l'ultime objectif est l'emploi durable.

Ce parcours doit présenter des étapes graduées, mais pas forcément linéaires, des plus éloignées de l'emploi vers l'emploi (autonomie sociale, mobilisation professionnelle, projet professionnel, qualification, préparation à l'emploi), et chaque partenaire doit pouvoir apporter son expertise et sa compétence au bon moment, soit à un moment du parcours, ou conjointement à d'autres interventions.

Un des aspects complexes à mettre en œuvre dans cette phase est l'élaboration d'un projet commun, dans lequel chacun peut situer son apport, toujours partiel mais en relation et en synergie avec les autres partenaires.

Au fond, c'est aussi admettre que l'on n'est pas tout-puissant, et que seule la force commune permet une vraie réussite pour le public que nous accompagnons.

Organiser cette démarche nécessite, à ce stade, une véritable animation territoriale, permettant d'orchestrer avec les partenaires, les intervenants sociaux, les financeurs... un dispositif articulé, complémentaire, et de mailler les compétences afin qu'aucun besoin ne tombe dans l'oubli, ou que d'autres soient trop investis parce que plus aisé à gérer ou plus valorisants.

L'auto-évaluation est une fonction complémentaire de l'animation du fait de son interaction avec la programmation.

Elle engage au sein de chaque équipe qui mène une action, une réflexion fondée sur la comparaison des prévisions et des réalisations qui permet d'affirmer la cohérence de la stratégie d'action, d'améliorer la programmation et de faire évoluer les pratiques des équipes.

L'Université de Franche-Comté a accompagné la démarche pragmatique de l'action-modèle du Doubs, en construisant, pas à pas, les outils nécessaires pour l'ensemble des étapes ;

Ainsi ont pu être mis à disposition des équipes :

- des outils de recherche d'informations contextuelles
- des outils de connaissance des publics (leur profil, leurs besoins, les actions susceptibles d'y répondre...)
- des outils d'auto-évaluation permettant de suivre l'évolution de l'action, depuis la description du projet, ses objectifs, ses modalités d'organisation, ses outils de mesure des indicateurs de réussite...

L'ensemble de ces outils permet d'aborder la quatrième étape, à savoir l'accumulation de données et des expériences.

Cette étape est fondamentale et constitue le fondement de l'intelligence territoriale.

Le regroupement et la capitalisation des données et des expériences permettent de décrire progressivement un nombre important de situations.

Les résultats de l'évaluation des actions contribuent à l'évaluation des dispositifs plus globaux, et sont mis à la disposition des responsables et des financeurs comme aide à la décision pour la programmation des politiques d'insertion.

Un des aspects très positifs de la démarche fut que toutes les actions financées dans le cadre du programme européen ont pu être maintenues après « Pauvreté 3 », c'est-à-dire que les collectivités ont pris le relais des crédits européens ; l'évaluation menée avait en effet montré que ces actions étaient particulièrement adaptées aux besoins des populations.

4 – L'OBSERVATION COMME MOTEUR DE L'ACTION

L'expérience du programme « Pauvreté 3 » a pris fin en 1994. Cela fait déjà 14 ans !

Toutefois, cette démarche, pragmatique, que nous avons conçue dans le département du Doubs et qui, de mon point de vue, a permis d'orienter résolument notre attention vers les réels besoins des groupes de populations pour lesquels nous étions en responsabilité, est restée une position de travail et d'engagement d'actualité.

Sans vouloir décliner toutes mes activités de ces dernières années, je voudrais vous faire part de la transposition de cette méthode que j'ai réalisée au sein de l'association que je pilote actuellement et qui s'appelle Relais-emploi.

En quelques mots, le Relais-emploi a pour fonction essentielle l'accueil du public jeune (en cela l'association est labellisée « Mission locale »), et du public adulte de la Communauté urbaine de Strasbourg en vue d'accompagner leur insertion professionnelle durable.

Bon an mal an, nous accueillons 13 000 personnes.

L'équipe du Relais emploi compte une centaine de salariés, dont la grande majorité est positionnée sur 16 sites, afin d'assurer un accueil de proximité.

Nos financeurs principaux sont l'Etat, la Communauté urbaine de Strasbourg, la Région Alsace et le département du Bas-Rhin.

Depuis 15 ans environ, le Relais-emploi dispose de crédits du Fonds social européen, en qualité d'organisme intermédiaire. Plusieurs protocoles PLIE ont été déjà signés, dont les deux précédents en 1993-2000, puis 2000-2006.

2006 est l'année durant laquelle je suis recrutée comme directrice du Relais-emploi. C'est surtout la dernière année du protocole 2000-2006.

-Et donc bien entendu, la préparation du protocole actuel, qui s'étend de 2007 à 2013-

Les deux derniers protocoles s'étaient donnés comme objectifs de dynamiser l'insertion par l'activité économique, et de stabiliser ce dispositif sur le Bassin d'emploi de Strasbourg.

J'avais lancé l'idée que deux protocoles pour l'insertion par l'activité économique me paraissaient suffisants, et qu'il était temps que les partenaires nationaux et locaux prennent le relais de leur financement ; en effet, l'acte II de la décentralisation avait confirmé le Département comme chef de file de l'insertion, et ce dispositif semblait bien relever de sa compétence.

Le Conseil général lui-même avait ce même point de vue, puisqu'il demandait à émarger également au FSE à ce titre.

Bref, l'occasion était intéressante pour réfléchir à une approche qui tienne compte du public que nous accueillons, et qui, de façon tout à fait incroyable, ne parvenait pas dans le cadre des deux derniers protocoles, à s'intégrer suffisamment dans les structures que nous financions au titre du FSE.

Au fond, nous étions dans une situation dans laquelle 13 000 personnes étaient accueillies par des conseillers volontaires, souvent dynamiques, réactifs, mais qui ne disposaient pas d'autres outils que le dialogue et leur force de conviction pour faire émerger chez un jeune ou un adulte un projet professionnel, une motivation, les faire s'engager dans une qualification, préparer leur entretien de recrutement, les accompagner dans l'emploi.

Après quelques mois de bagarres internes et externes, nous avons soumis à la Préfecture de Région un projet qui positionnait l'ensemble des crédits FSE au service du parcours socio-professionnel des jeunes et des adultes du Relais-emploi.

Il s'agissait de mettre en place des outils que les conseillers pouvaient mobiliser à tout moment pour :

- lever les freins sociaux à l'emploi (régler les problèmes de la vie quotidienne)
- identifier le projet professionnel (le choix du secteur d'activité et du métier), et la façon d'appréhender le cursus de formation choisie : une re-scolarisation, l'alternance en entreprise, la formation en cours d'emploi...) en constituant des ateliers de découverte de l'entreprise
- valider ce projet professionnel
- se préparer à l'emploi, en s'assurant que les savoirs de base et les savoirs-être sont acquis (la ponctualité, la politesse, la compréhension des consignes, l'organisation de son temps, comprendre la culture d'entreprise...)
- se maintenir dans l'emploi.

Malgré l'énergie dépensée dans la mise en œuvre de cette panoplie d'outils, pourtant définis comme utiles, nécessaires par les conseillers eux-mêmes pour accompagner efficacement

vers l'insertion professionnelle, nous avons dû constater, et l'équipe de Strasbourg qui m'accompagne aujourd'hui, et que je salue, peut en témoigner : la fréquentation des ateliers était tout à fait insatisfaisante.

En poursuivant l'idée de l'outillage adapté aux besoins des usagers du Relais emploi, nous avons une démarche parallèle de structuration de partenariats locaux.

C'est là que le concept et la méthode d'intelligence territoriale a pu à nouveau être mobilisée.

Nous avons repris les données du public accueilli, afin de définir, avec un consultant, leurs profils, leurs étapes de parcours, leurs particularités.

Surtout cette fois, nous avons recherché les spécificités de chacun des quartiers où nous étions implantés.

Les discussions avec les équipes ont permis de peaufiner l'analyse, d'évacuer les fausses représentations que nous nous faisons forcément de tel ou tel public, de définir aussi des groupes prioritaires ou particuliers qui pouvaient être sujets de notre attention.

Un de ces groupes était constitué des jeunes des quartiers dits sensibles, jeunes peu qualifiés, quelquefois marginalisés, sans travail, sans trop de repères ; bref un public dit « difficile ».

Sur un quartier de Strasbourg, les équipes de terrain faisaient état de ces problèmes ; plusieurs partenaires connaissaient des jeunes ; les jeunes circulaient entre les institutions, raillant l'une, considérant que l'autre ne faisait rien pour eux ou qu'elle était inutile et inefficace...

Finalement, quatre de ces partenaires ont décidé de réfléchir ensemble à ce jeune public, les « plus durs des durs du quartier » ; nous avons constitué, avec un centre socio-culturel, une équipe de prévention spécialisée, la ville de Strasbourg, et le Relais emploi, un groupe technique qui a construit ensemble une action pour douze de ces jeunes.

L'idée était de consacrer six mois « tout à eux », en partant de la violence, l'oisiveté, le discours négatif, et en amenant pas à pas le groupe vers le respect, la ponctualité, le dialogue, l'envie de découvrir, la découverte de ses ressources et de ses valeurs, et forcément le souhait de l'autonomie et donc du travail.

Ces six mois ont été très difficiles, mais d'une grande richesse.

Sans se concentrer sur le contenu de l'action, qu'avons-nous à nouveau expérimenté ?

La nécessité d'abord pour les partenaires de confronter leurs missions, leurs façons de travailler, de comprendre leurs objectifs, de reconnaître leurs limites, d'admettre les contraintes des autres, l'intérêt aussi d'observer ensemble les redondances de leurs

interventions, et aussi les vides, les brèches dans les prises en charges individuelles ou collectives du public.

Ce débroussaillage a permis une action concertée de six mois, au bout duquel 10 jeunes sur 12 sont en formation qualifiante ou en emploi.

Nous avons considéré ces résultats comme exceptionnels, sans aucune humilité.

Et nous avons aujourd'hui près de 10 projets qui s'annoncent, car les partenaires des autres quartiers, et les financeurs, ont été convaincus de l'intérêt de la démarche.

Il ne s'agit bien entendu que d'un exemple. De façon plus générale, nous avons étendu cette démarche à des communes avoisinant Strasbourg, ou plus modestement à des petits groupes dont les problématiques sont proches.

Au fond, cette démarche de terrain, pragmatique, offre une efficacité de l'intervention dont bénéficient directement et rapidement les publics cibles dont nous avons la responsabilité.

Elle est une formidable dynamique pour les partenaires locaux, qui peuvent ainsi se connaître, se reconnaître et porter un discours commun et fort auprès des populations.

Elle est aussi un gage de réussite pour les institutions et les élus, qui voient sur leurs territoires d'intervention, un maillage partenarial cohérent permettant d'améliorer la situation des habitants et la cohésion sociale.

J'ajouterai, en conclusion, quelques mots plus personnels sur l'intérêt qu'a représentée pour moi la démarche que l'on nomme aujourd'hui l'intelligence territoriale : nous étions loin de ce terme à l'époque, et pourtant, il me paraît refléter absolument et complètement le sens du travail que nous avons réalisé, et que nous sommes aujourd'hui un nombre conséquent d'acteurs locaux et d'équipes universitaires à poursuivre ensemble.

Pour participer à l'insertion sociale et professionnelle des populations démunies, l'engagement me paraît évidemment fondamental. Toutefois, il doit être soutenu par un étayage solide qui garantisse la qualité et la neutralité de l'information ; car enfin les données concernant le public doivent être claires, simples ou complexes, mais analysables, et la recherche a du temps pour l'observation, pour l'analyse. Elle accompagne la réflexion, permet d'aller loin dans l'exercice technique des résultats et de l'évaluation, et devient ainsi le pendant de l'action. Recherche et action forment ainsi binôme structurant pour l'aide à la décision.

Tout ceci appelle une constante ré-interrogation du sens de l'engagement de l'acteur local que j'étais et que je suis aujourd'hui encore sur Strasbourg.

