

¿ En que la observación es útil para la acción territorial ?

Évelyne Brunau

Resumen

La intervención expondrá en una primera parte los elementos esenciales del programa « Pobreza 3 » que empezó en 1989 y que constituyeron las bases de la estrategia de intervención ante los públicos desprovistos del departamento del Doubs ; el trámite se diferenció decididamente del que se usa habitualmente para constituir acciones de inserción, que se basaba en la reagrupación de los actores que concebían acciones, generalmente clasificadas, a partir de sus propias competencias.

El proyecto afirmó la necesidad de inspirarse de la demanda y de las necesidades de las poblaciones para construir una intervención pragmática y adaptada.

El proyecto está asociado con la Universidad de Besançon, con el fin de construir este nuevo enfoque con las garantías del rigor y de la objetividad.

En una segunda parte, explicaremos el método utilizado, estructurado en torno a la colecta de datos, la confrontación entre las necesidades y las respuestas locales y la constitución concertada de acciones a partir de necesidades listadas.

En fin, a través de las experiencias llevadas, podremos dar indicaciones sobre el interés de este método, para los usuarios, los actores de la inserción, las instituciones y los electos.

1 – Los principios del programa « Pobreza 3 » (1989-1994)

La Comunidad europea lanzó, en 1989, un programa de lucha contra la pobreza titulado « Pobreza 3 », el tercero desde los años 50.

Se aceptaban dos a cuatro proyectos por país (cuando la Unión europea contaba con 15 Estados miembros) que debían ser laboratorios del inicio de estrategias de lucha contra la pobreza en Europa. Se trataba de desarrollar acciones innovadoras en territorios de tamaños diferentes.

Tres acciones-modelos han sido elegidos en Francia, de los cuales el barrio de Mantes-la-Jolie, de un municipio al norte de Francia y un departamento, el Doubs.

Tres territorios pues, con el fin de concebir una gestión estratégica proporcionando una mejor respuesta a las poblaciones desprovistas.

Más allá del territorio, se planteaban tres principios esenciales en este programa ; las acciones podían desarrollarse :

- la multidimensionalidad del enfoque
- la cooperación
- la participación de los usuarios

Además, era imperativo contar con una gestión transnacional que permitía intercambiar experiencias. Se tenía que organizar la evaluación con el fin de asegurar la relevancia de las acciones llevadas.

2 – La estrategia del programa en el Doubs

El proyecto ha sido creado por un grupo de socios alrededor de instancias departamentales representadas por la DDASS (Dirección departamental de Asuntos

Sanitarios y Sociales), un servicio del Estado, y el Consejo Departamental.

Estos dos socios eran esenciales porque « compartían » de algún modo la competencia y la legitimidad para trabajar en torno a la lucha contra la pobreza.

No olvidemos que el sueldo mínimo de inserción francés ha sido aprobado en diciembre de 1981, pagado a los beneficiarios en créditos del Estado mientras que el Consejo departamental tenía que reservar el equivalente del 20 % de la suma de los subsidios pagados por el Estado para la financiación de acciones de inserción social y profesional.

Nuestra gestión estaba basada con firmeza en una acción pragmática que unía la complementariedad entre las acciones en el territorio y las acciones temáticas.

El contexto de nuestro compromiso era el siguiente : Constatamos que numerosas acciones resultantes del territorio no podían ser financiadas aunque sean innovadoras y llevadas por equipos determinados porque no entraban en el campo de financiación de una acción social compartimentada.

Hemos financiado acciones territoriales o a carácter temático. Las acciones locales se dirigían, al nivel de un cantón urbano o rural, a grupos de personas desfavorecidas que eran el objeto de un seguimiento social sin perspectiva de integración económica ni de desarrollo local. Las acciones temáticas pretendían introducir nuevas dimensiones en el acompañamiento de las poblaciones y desarrollar nuevas respuestas asociativas (salud, vivienda...).

Desde el inicio del proyecto, teníamos consciencia de que la gestión iba a causar un cambio y que iba a destabilizar a los encargados de los dispositivos, hasta los electos.

En efecto, los proyectos sometidos a los financistas venían en general de organismos, asociaciones, grupos, que habían creado una estructura y que habían acumulado experiencia en el tema (tales como la vivienda, la inserción con la actividad económica, la salud) y que proponían extender o establecer un modelo de esta acción en otros territorios.

Con el fenómeno de pobreza infiltrado por todo un departamento como el Doubs, la acción solo podía ser recibida de manera positiva.

También, hay que admitir que hemos encontrado resistencias fuertes durante los primeros años del programa « Pobreza 3 ».

Ya que solo éramos un puñado de hombres y mujeres para administrar este programa y que no estábamos seguros de conocer la verdad, nos hemos juntado con la Universidad de Franche-Comté, a través de su laboratorio « Matemáticas, Informática y Estadísticas » dirigido por Jean-Jacques Girardot, para que la gestión de la investigación-acción acompañe nuestra definición de la problemática, la construcción de nuestros instrumentos, la validación de sus pertinencias, la construcción de una evaluación científica, pues imparcial y transparente.

Después de todo, la idea era bastante simple : las poblaciones viviendo en el norte y el sur del departamento, en zona rural o en barrios pobres, no podían tener las mismas necesidades ya que no se encontraban en su entorno las mismas condiciones de empleo, de vivienda, de infraestructuras de salud o de cultura.

No era posible entonces experimentar una acción y establecer un modelo sin tener en cuenta el contexto de vida de las poblaciones.

La estrategia del proyecto, sostenida por la competencia universitaria, nuestros conocimientos técnicos y un binomio europeo de expertos, evolucionó durante los cinco años del programa hacia la concepción y el desarrollo de lo que hemos designados como dispositivos concertados.

Antes de presentar el método que hemos aplicado, quisiera presentar ya algunas ventajas permitidas por este enfoque en la concepción del dispositivo de inserción dirigido por el Estado y el Consejo departamental :

- Una mejor definición de grupos « blanco » entre las poblaciones desprovistas.
- Un enfoque más objetivo de las necesidades por medio de encuestas simples lo que permite dar una respuesta mejor adaptada a las necesidades de los grupos a cargo.
- Un enfoque multidimensional garantizado por la inversión concertada del conjunto de los socios involucrados.
- Un ahorro de tiempo considerable realizado reuniendo desde el inicio diferentes socios involucrados en lógicas institucionales discrepantes. Así, cada uno está comprometido en el mismo proyecto de acción que designa una salida precisa a la reflexión. La identificación de las necesidades, a partir de situaciones claramente delimitadas y en general conocidas, crea una emulación entre los socios. Las relaciones se establecen con más facilidad cuando se juntan acciones aisladas y cuando construyen la cooperación basándose en objetivos más generales y generalmente más abstractos. Se necesita mucho más tiempo para establecer relaciones entre equipos que casi no se conocen o que a menudo compiten.
- Una reducción del coste de las acciones : la multidimensionalidad impone intervenciones múltiples, sucesivas o concomitantes. Mobilizar una competencia, transversalmente, en varios proyectos permite facilitar el cargo y la organización de la red de las intervenciones en un territorio.
- Una evaluación más eficiente de las acciones que ya no « eligen » a su público sino que deben definir sus funciones y sus modos de intervención con respecto a las necesidades de las poblaciones.

Hay que precisar que este modo concertado de intervención proporciona un contenido concreto a la coordinación de la acción social y/o socioprofesional en un territorio, y que, en general, da a los poderes públicos una visión global de las necesidades con el objetivo de construir políticas sociales.

3 – El método de intervención

En colaboración con la Universidad de Franche-Comté, hemos conceptualizado las etapas de la estrategia de una acción multidimensional que nos permitía, sistemáticamente, garantizar que la gestión seguía esta dirección y que contribuía, paso a paso, a acumular informaciones sobre las necesidades de las poblaciones desprovistas y los resultados de la evaluación de las acciones llevadas.

Cuatro etapas han sido definidas :

Etapa 1 :

Conocer el contexto para elaborar dispositivos

Evaluar las necesidades

Definir las respuestas existentes y su pertinencia respecto a las necesidades

Etapa 2 :

Definir los cargos de cada socio en cuanto al recorrido de inserción

Etapa 3 :

Intensificar la coherencia del dispositivo

Etapa 4 :

Acumular los datos y las experiencias

Establecer un modelo de las experiencias con el objetivo de transferirlas

Con el fin de garantizar una coherencia durante estas cuatro etapas, dos funciones son esenciales : la animación y la evaluación.

Primera etapa : conocer el contexto para elaborar dispositivos

Para definir dispositivos concertados a partir de las necesidades de las poblaciones desprovistas, es necesario identificar las necesidades de grupos « blanco » y de evaluar la capacidad de las respuestas existentes para resolver sus problemas de manera pertinente.

Ya que la pobreza o la precariedad no alcanzan todas las poblaciones de la misma manera, las necesidades de aquellas son muy diversas.

No tratamos las dificultades de un grupo de nomadas en vía de sedentarización de la misma manera que un grupo de jóvenes errantes en un barrio pobre o aun, un grupo de madres aisladas.

El primer grupo de nomadas tiene problemas de iletrismo, de escolarización de los niños, de cobertura administrativa, de acceso a los cuidados médicos, de vivienda...

El segundo grupo, los jóvenes, pueden buscar referencias educativas, carecen de cualificación, de seguridad, de recursos, de confianza en uno mismo...

El tercer grupo de madres aisladas puede necesitar apoyo en la educación de los niños, dificultades de movilidad, de guardería, de recursos financieros...

Es esencial conocer las características de los grupos en una zona geográfica coherente (barrio, municipio urbano o zona rural).

Estas investigaciones, que tienen como objetivo darse a conocer ante el público, se mejoran cuando se organizan a partir de participantes sociales del territorio.

Hemos constatado que los participantes poseían informaciones importantes sobre los públicos, que solo pueden ser conocidas a través de un contacto directo y profundo con el público ; no obstante, estas informaciones no se utilizaban espontáneamente, y, a veces, eran incompletas hasta deformadas.

En general, una encuesta simple permite definir de manera objetiva los perfiles de los públicos acogidos con el apoyo de los participantes sociales que proporcionan elementos y un contexto de análisis preciado para constituir uno o varios grupos « blanco ».

La identificación de las necesidades constituye entonces la base de la reflexión para construir un dispositivo coherente de integración económica y social.

Cuando las necesidades están identificadas, los socios pueden definir la oferta de servicio existente en la zona de intervención.

La gestión consiste en precisar los campos de intervención de cada uno de los socios que intervienen en los hogares y su capacidad para hacerse cargo.

Son pertinentes las respuestas actuales ante las necesidades ? Es suficiente su envergadura ante la importancia de la necesidad localizada ? Se refieren las respuestas al conjunto de problemáticas identificadas o sino, cuales son las que estan subrepresentadas ?

Esta reflexión concertada de los socios es excepcionalmente rica ; por otro lado es una garantía de eficiencia porque permite entablar un proyecto comun en torno a una reflexión común y un objetivo común.

Estamos entonces muy lejos de la juxtaposición de acciones aisladas que desde decadas demuestran sus limites, cuando es el criterio administrativo que define el campo de competencia de un organismo.

Por eso, la segunda etapa, que define los cargos de cada socio en cuanto al recorrido de inserción, es tan importante como la primera.

Si la cooperación es una condición necesaria para la multidimensionalidad, no es una condición suficiente.

Conviene, para ser eficiente, que la intervención de los socios sea estructurada en la base de un recorrido de inserción, cuyo ultimo objetivo es el empleo duradero.

Este recorrido debe presentar etapas graduales pero no necesariamente linearias, de las mas alejadas del empleo hacia el empleo (autonomía social, movilización profesional, proyecto profesional, cualificación, preparación al empleo) y cada socio debe poder proporcionar su peritaje y su competencia en el buen momento, a un momento del recorrido o al mismo tiempo que otras intervenciones.

Uno de los aspectos complejos que se deben aplicar en esta fase es la elaboración de un proyecto común, en el cual cada uno puede situar su aportación, siempre parcial pero en relación y en sinergia con los otros socios.

En el fondo, es admitir tambien que no somos todos poderosos y que la fuerza común es lo único que permite tener éxito con el público que acompañamos.

Organizar esta gestión necesita, a esta etapa, una verdadera animación territorial que permite organizar con los socios, los participantes sociales, los financistas...un dispositivo articulado, complementario y organizar la red de competencias para que ninguna necesidad este olvidada o que otras sean mas consideradas porque son mas faciles de gestionar o mas gratificantes.

La autoevaluación es una función complementaria de la animación a causa de su interacción con la programación.

Compromete cada equipo que lleva una acción a una reflexión basada en la comparación de las previsiones y de las realizaciones que permite afirmar la coherencia de la estrategia de acción, de mejorar la programación y de hacer evolucionar las prácticas de los equipos.

La Universidad de Franche-Comté acompañó la gestión pragmática de la acción-modelo del Doubs, construyendo, paso a paso, los instrumentos necesarios para el conjunto de las etapas.

De esta forma, se ha puesto a disposición de los equipos :

- Instrumentos de investigación de informaciones contextuales.
- Instrumentos de conocimiento de los públicos (sus perfiles, sus necesidades, sus

acciones susceptibles de responder a aquellas necesidades...).

- Instrumentos de autoevaluación que permiten seguir la evolución de la ón desde la descripción del proyecto, sus objetivos, sus modalidades de ón, sus instrumentos de medida de los indicadores de éxito...

El conjunto de estos instrumentos permite abordar la cuarta etapa, es decir, la acumulación de datos y experiencias.

Esta etapa es fundamental y constituye el fundamento de la inteligencia territorial.

La reagrupación y la capitalización de los datos y de las experiencias permiten describir progresivamente un número importante de situaciones.

Los resultados de la evaluación de las acciones contribuyen a la evaluación de los dispositivos mas globales y están puestos a disposición de los responsables y de los financistas como ayuda a la toma de decisión para la programación de las políticas de inserción.

Uno de los aspectos muy positivos de la gestión ha sido que todas las acciones financiadas en el marco del programa europeo se han mantenido después de « Pobreza 3 », es decir que las colectividades tomaron el relevo de los créditos europeos ; la evaluación llevada demostró que en efecto las acciones estaban particularmente adaptadas a las necesidades de las poblaciones.

4. La observación como motor de la acción.

La experiencia del programa "pobreza 3" llegó a su termino en 1994. De esto ya 14 años! No obstante, esta iniciativa, pragmática, que hemos concebido en el departamento del Doubs, y que desde mi punto de vista, ha permitido orientar energicamente nuestra atención hacia las reales necesidades de grupos de población para con los cuales estabamos en responsabilidad, ha quedado una posición de trabajo y de compromiso de actualidad.

Sin querer declinar todas mis actividades de estos ultimos años, quisiera hacerles parte de la transposición de este método que he realizado dentro de la asociación que piloto actualmente y que se llama Relais-emploi. En pocas palabras, Relais-emploi tiene por función esencial la acogida del público joven (por eso la asociación esta etiquetada "Misión Local"), y del público adulto de la Comunidad urbana de Strasbourg para acompaar su inserción profesional durable.

Tan bien que mal, acogemos 13 000 personas. El equipo de Relais-emploi cuenta con una centena de salarizados, entre los cuales la gran mayoría está posicionada en 16 cedes, para asegurar un acogimiento de proximidad.

Nuestros pincipales financiadores son el Estado, la Comunidad urbana de Strasbourg, la Región Alsace y el departamento del Bas-Rhin.

Desde hace mas o menos 15 años, Relais emploi dispone de créditos del Fondo social europeo en calidad de organismo intermediario. Varios protocolos PLIE ya han sido firmados, entre los cuales los dos anteriores en 1993-2000, y luego 2000-2006. Y después obviamente, la preparación del protocolo actual que se extiende de 2007 a 2013.

Los dos últimos protocolos se habían dado como objetivo dinamisar la inserción a través de la actividad económica y estabilizar este dispositivo en la area de empleo de Strasbourg.

Había lanzado la idea que dos protocolos para la inserción a través la actividad económica me parecían suficientes, y que era tiempo que los socios nacionales y locales tomaran las riendas de sus financiamientos: en efecto, el acto II de la descentralización había confirmado al Departamento como líder de la inserción, y este dispositivo parecía concernir sus aptitudes.

El mismo Consejo general tenía este punto de vista puesto que quería también recibir una financiación del Fondo Social Europeo.

Bueno, la ocasión era interesante para reflexionar sobre un acercamiento que tomara en cuenta al público que acogemos, y que, de manera totalmente increíble, no llegaba en el cuadro de los dos últimos protocolos, a integrarse lo suficiente en las estructuras que financiamos en nombre del FSE.

En el fondo, estábamos en una situación en la que 13 000 personas eran acogidas por consejeros voluntarios, frecuentemente dinámicos, reactivos, pero que no disponían de otras herramientas más que el diálogo y su fuerza de convicción para hacer emerger en el joven o en el adulto un proyecto profesional, una motivación, hacerlos embarcarse en una calificación, preparar su entrevista de reclutamiento, acompañarlos en su empleo.

Después de algunos meses de peleas internas y externas, le dimos a la Prefectura de la región un proyecto que ponía al conjunto de los créditos del FSE al servicio de un recorrido socio-profesional de jóvenes y de adultos del Relais emploi.

Se trataba de colocar útiles que los consejeros pudieran movilizar en cualquier momento:

- suprimir los frenos sociales del empleo (arreglar los problemas de la vida cotidiana)
- identificar el proyecto profesional (la elección del sector de actividad y del trabajo), y la manera de aprender el cursus de formación escogido: una re-escolarización, la alternancia en la empresa, la formación durante el empleo...) constituyendo talleres de descubrimiento de la empresa
- validar ese proyecto profesional
- prepararse al empleo, asegurándose que los conocimientos de base y que los modales están adquiridos (la puntualidad, la cortesía, la comprensión de las consignas, la organización de su tiempo, comprender la cultura de empresa...)
- mantenerse en el empleo

A pesar de la energía gastada en la puesta en ejecución de esta panoplia de herramientas, sin embargo definidos como útiles, necesarios para los mismos consejeros para acompañar eficazmente hacia la inserción profesional, debimos constatar, y el equipo de Strasbourg que me acompaña hoy día, y que saluda, puede testimoniar: la frecuentación de los talleres era completamente insatisfactoria.

Siguiendo con la idea de las herramientas adaptados a las necesidades de los usuarios del Relais emploi, teníamos un movimiento paralelo de estructuración de colaboraciones locales. Es allí que el concepto y el método de inteligencia territorial pudo de nuevo ser movilizado.

Retomamos datos del público acogido, para definir, con un consultante, sus perfiles, las etapas de sus recorridos, sus particularidades.

Sobre todo esta vez, buscamos las especificidades de cada uno de los barrios en los que estábamos implantados.

Las discusiones con los equipos sirvieron para perfeccionar el análisis, evacuar las falsas

representaciones que nos hacemos forzosamente de tal o tal público, definir también los grupos prioritarios o particulares que podían tomar nuestra atención.

Uno de estos grupos estaba constituido por jóvenes de barrios conocidos como "sensibles", jóvenes poco calificados, algunas veces marginalizados, sin trabajo, sin referencias: en una palabra, un público dicho "difícil".

En un barrio de Strasbourg, los equipos de terreno tomaban en cuenta estos problemas: varios asociados conocían a los jóvenes: los jóvenes circulaban entre las instituciones, rayando a una, considerando que la otra no hacía nada por ellos o que era inútil e ineficaz.

Finalmente cuatro de estos asociados decidieron pensar juntos sobre este público joven, los más "duros de pelar del barrio"; constituimos, con un centro socio-cultural, un equipo de prevención especializada, la ciudad de Strasbourg, y el Relais emploi, un grupo técnico que ha construido conjuntamente una acción para doce de esos jóvenes.

La idea era de dedicar 6 meses "solo a ellos", comenzando por la violencia, la ociosidad, el discurso negativo, y llevando paso a paso al grupo hacia el respeto, la puntualidad, las ganas de descubrir, el descubrimiento de sus recursos y de sus valores, y forzosamente el deseo de descubrir la autonomía y por ende el trabajo. Eso seis meses fueron muy difíciles, pero de una gran riqueza.

Sin concentrarse en el contenido de la acción, que experimentamos una vez más?

La necesidad para los asociados de confrontar sus misiones, sus maneras de trabajar, de comprender sus objetivos, de reconocer sus límites, de admitir las limitaciones de los otros, el interés también de observar juntos las redundancias de sus intervenciones, así mismo los vacíos, las brechas en lo que concierne tomar en cargo a la persona individualmente o colectivamente.

Este desbrozo ha permitido una acción concertada de seis meses, al cabo de los cuales 10 de 12 jóvenes están en formación calificante o trabajando. Hemos considerado esos resultados como excepcionales, sin ninguna humildad.

Y tenemos hoy en día cerca de diez proyectos que se anuncian, puesto que los asociados de los otros barrios, y los financiadores, han sido convencidos del interés de esta acción.

No se trata más que de un ejemplo, de manera más general, hemos extendido este movimiento a comunas vecinas de Strasbourg, o más modestamente a pequeños grupos con problemas semejantes.

En el fondo, esta iniciativa de terreno, pragmática, ofrece una eficacia de la intervención de la que benefician directa y rápidamente los públicos "blanco" de los que tenemos la reponsabilidad.

Es una formidable dinámica para los asociados locales que pueden así conocerse, reconocerse y tener un discurso común y fuerte frente a las poblaciones.

Es también un gage de éxito para las instituciones y los responsables públicos, que ven en sus territorios de intervención, una red asociativa coherente permitiendo mejorar la situación de los habitantes y la cohesión social.