


L'économie sociale et solidaire face aux défis de l'innovation sociale et du changement de société



AXE 4 : Les effets de transfert de modèles d'un continent à l'autre **Atelier 4.2 Comment se transposent les innovations sociales ?**

► **Titre de la communication :**

Innovation sociale et multiplicité des frontières :
les apports du programme de recherche-action Proximam-Lotharingie

► **Acronyme :**

[PROXIMAM]

► **Auteurs :**

- Jacques RIHOUX
(Coordinateur du programme PROXIMAM)

- Jean-Luc DESHAYES

- Marc GILLET

- Bernard BALZANI

- Vincent LHUILLIER

(Laboratoire Lorrain de Sciences Sociales – 2L2S, Université de Lorraine)

Résumé de l'article :

INNOVATION SOCIALE ET MULTIPLICITE DES FRONTIERES : LES APPORTS DU PROGRAMME DE RECHERCHE-ACTION PROXIMAM LOTHARINGIE.

Le service d'aide à la parentalité Proximam a été conçu, en 1996, en Wallonie, comme une alternative pour éviter les séparations entre mère et enfant. Le programme Interreg, Proximam-Lotharingie, qu'il a initié à partir de 2006 se propose de partager une réflexion sur ce concept avec d'autres partenaires publics et associatifs de part et d'autre des frontières proches, en Lorraine et au Grand-Duché de Luxembourg. Il développe un triple objectif d'approfondissement du diagnostic du lien mère-enfant, de théorisation de la co-éducation et de meilleure prise en compte des contextes nationaux et transfrontaliers qui pèsent sur les parcours des mères et des enfants.

L'analyse de ce programme aide donc à réfléchir sur les conditions de l'innovation sociale et le rôle que peuvent jouer les structures de l'économie sociale et solidaire dans ces transformations. Aucune réponse unilatérale ne peut être proposée. L'appartenance associative ou, a contrario, l'inscription de l'action dans la sphère publique ne suffisent pas, en soi, à déterminer des pratiques ou le respect d'un certain nombre de principes. L'analyse des conditions structurantes reste primordiale.

INNOVATION SOCIALE ET MULTIPLICITE DES FRONTIERES : LES APPORTS DU PROGRAMME DE RECHERCHE-ACTION PROXIMAM LOTHARINGIE

Colloque RIUESS Juin 2012

Proximam a pour vocation d'accueillir, pour une longue durée, au maximum 8 ans, des familles monoparentales en difficulté, dans des appartements privatifs, regroupés dans un même immeuble. La structure, constituée en ASBL (association sans but lucratif), a pour appellation officielle Maison de Vie Communautaire¹. Il en existe sept en Wallonie ce n'est donc pas son statut qui lui confère son côté novateur mais assurément son mode de fonctionnement puisque Proximam est situé à proximité d'un l'IMP, l'Institut Médico-Pédagogique « La Providence » à Etalle, établissement où les enfants sont eux-mêmes placés. Cette démarche ne peut fonctionner que si elle repose sur le volontariat des familles. Il faut donc obtenir l'adhésion et la collaboration de la mère dans la démarche éducative qui va se mettre en place à Proximam.

Les enfants sont intégrés dans l'IMP et pris en charge par les équipes éducatives et soignantes. Ils sont caractérisés par un handicap avéré ou un retard de développement justifiant d'un agrément officiel de l'Agence Wallonne d'Intégration des Personnes Handicapées (AWIPH). Comme les autres enfants placés à l'IMP, ils suivent les différentes activités proposées mais eux ont la possibilité de passer la soirée, la nuit, parfois le week-end dans les appartements privatifs de leur mère. Des plannings sont établis mais rien n'est figé. En cas de défaillance momentanée ou plus durable de la mère, les enfants restent sous la surveillance des professionnels de l'IMP. Par contre, si la mère est dans une phase « particulièrement positive », les séjours dans son logement peuvent se prolonger. Les mères bénéficient parallèlement du soutien d'une équipe de professionnels qui se désignent sous le vocable « d'accompagnantes » car, à Proximam-Etalle, ce terme est préféré à celui d'éducatrice.

¹ Tout établissement offrant une capacité d'hébergement d'au moins quatre personnes et assurant, à titre habituel, aux personnes en difficultés sociales ayant séjourné préalablement en maison d'accueil ou dans une structure exerçant la même mission et agréée par la Communauté flamande, la Communauté germanophone, la Commission communautaire commune, la Commission communautaire française ou une autorité publique d'un Etat limitrophe, un hébergement de longue durée dans une structure dotée d'équipements collectifs ainsi qu'un accompagnement adapté afin de les soutenir dans l'acquisition ou la récupération de leur autonomie.

http://cohesion sociale.wallonie.be/spip/IMG/pdf/2.01D_Maison_d_accueil_vie_communautaire_vs.pdf

Ces accompagnantes peuvent aussi s'occuper des enfants, pour l'aide aux devoirs scolaires, notamment lorsque ceux-ci résident avec leur mère. Par contre, les éducateurs spécialisés de l'IMP n'interviennent pas directement auprès des mères hébergées dans le service Proximam, ce rôle étant entièrement dévolu aux accompagnantes.

Ainsi peuvent être résumés les principes et les modalités d'application de cette innovation sociale. Les responsables de la structure Proximam ont souhaité initier une réflexion transfrontalière afin de confronter, d'approfondir et éventuellement d'étendre ces dispositifs en Lorraine et au Grand-Duché de Luxembourg proches. Si les références à l'économie sociale et solidaire ne sont pas explicites, les deux programmes Interreg auxquels elle a donné lieu permettent de réfléchir aux relations entre l'innovation sociale et les structures porteuses considérées ici comme faisant partie du champ de l'économie sociale et solidaire. La recherche-action transfrontalière est née d'une volonté associative étendue à d'autres partenaires, dont certains sont publics (I). Elle ne peut se comprendre que dans le contexte spécifique des transformations de la famille et des législations nationales sur les dispositifs d'accueil (II). Elle propose une réponse nuancée à la question des conditions structurelles de l'innovation sociale (III).

I L'institution Proximam et le programme de recherche-action transfrontalier Proximam-Lotharingie relèvent d'une réflexion située sur l'innovation sociale.

Le concept Proximam s'est développé en Wallonie à partir de 1996. Le programme Interreg commencé en 2006 se propose d'initier une réflexion partagée à d'autres partenaires de part et d'autre des frontières de la Grande Région. Il développe un triple objectif d'approfondissement du diagnostic du lien mère-enfant, de théorisation de la co-éducation et de meilleure prise en compte des contextes nationaux et transfrontaliers qui pèsent sur les parcours des mères et des enfants.

1 Le projet Proximam en Wallonie

Le service d'aide à la parentalité a été conçu, en 1996, comme une alternative pour éviter les séparations entre mère et enfant et, de fait, cette initiative pouvait passer pour innovante puisque, comme l'indiquait, lors du colloque Anthea², Monique Dewez, directrice d'une Maison Maternelle et l'une des trois personnes à l'origine du concept *Proximam* : « il n'existait rien sur le marché du social pour répondre à ce type de préoccupation [...] Aucune structure d'accompagnement à moyen et long terme pour ce type de problématique ».

C'est donc pour répondre à un constat affiché de carence et d'inadaptation des structures existantes que le concept Proximam a été élaboré. Quel est ce constat ? Les maisons maternelles en Wallonie, tout comme leur équivalent sur le versant français baptisés « centres maternels », ne sont pas prévus pour assurer un accompagnement à long terme des familles, entendons par là le couple mère/enfant. Le retour prématuré de ces mères précarisées et/ou déficientes dans leur famille les expose, elles et leur(s) enfant(s) à des risques majeurs : risques liés à un maternage inadéquat pour les enfants, risques liés à l'instabilité du milieu familial ou à la violence des conjoints.

Ce constat amenait régulièrement les responsables de maisons maternelles à engager le processus qui conduirait à des mesures de séparation mère/enfant à l'issue de la prise en charge dans l'institution. Ces séparations, toujours douloureuses, étaient aussi considérées par beaucoup de professionnels comme injustes sachant que de soutenir l'effort éducatif de ces mères à plus longue échéance pourrait permettre le maintien du lien parento-filial.

² Colloque Anthea, « entre protection de l'enfant et droit des familles rupture ou maintien des liens », Marseille, 26 et 27 mai 2003.

Les concepteurs de Proximam ne sont pas des partisans du maintien du lien à tout prix. Ils sont par contre de farouches défenseurs de ce lien lorsqu'il est diagnostiqué comme étant positif pour l'enfant qui est toujours placé au cœur du dispositif. Il convient alors de tout mettre en œuvre pour soutenir la mère dans son rôle éducatif.

Pierre Manil³, psychologue clinicien, parle de « l'attachement construit » comme premier concept opératoire du projet Proximam (Colloque Anthea). Les concepteurs de ce projet ont pensé cette organisation autrement baptisée « coéducation microsociale » afin que le sort des mères et de leurs enfants ne soit plus envisagé à l'intérieur de frontières administratives et disciplinaires, ce qui amenait souvent à une séparation mère/enfant.

Le projet Proximam constitue donc une réponse possible pour faire face à la problématique des mères « vulnérables ». Sa philosophie novatrice ne se traduit plus dans ces termes : « Faut-t-il rompre ou maintenir le lien mère/enfant ? » mais plutôt « comment traiter, stimuler, développer ce lien ? ».

2 Le partenariat du programme Proximam-Lotharingie⁴

La réflexion a été ouverte à un large partenariat transfrontalier qui ne comprend pas uniquement des institutions relevant classiquement de l'économie sociale et solidaire mais qui s'y inscrivent, de fait, de par leurs pratiques sociales et leurs appartenances à l'action sociale et/ou communautaire. Des structures ayant des formes juridiques et des statuts différents, qui plus est, issus de trois pays : Belgique, Grand-Duché de Luxembourg et France, ont été réunies.

Emanation d'une ASBL wallonne, le projet a intéressé rapidement le Conseil Général de Meurthe et Moselle, de Meuse puis celui des Vosges lors de la seconde campagne (2008-2011).

Ce projet a également trouvé un relais favorable auprès d'autres associations et fondations sur les trois pays.⁵

Puisqu'il s'agit aussi d'une recherche-action, notons que 5 Universités issues de Wallonie et de France se sont inscrites comme partenaires scientifiques : L'Université Paul Verlaine de Metz, l'Université de Liège, l'Université de Nancy, l'Université de Louvain-la-Neuve, et l'Université de Namur.

L'Institut Régional du Travail Social de Lorraine (IRTS) s'est impliqué dans ce partenariat en organisant et supervisant les échanges par immersions.

Globalement ce sont neuf partenaires qui ont collaboré dans la première campagne, 2005/2007 et 13 dans la seconde⁶.

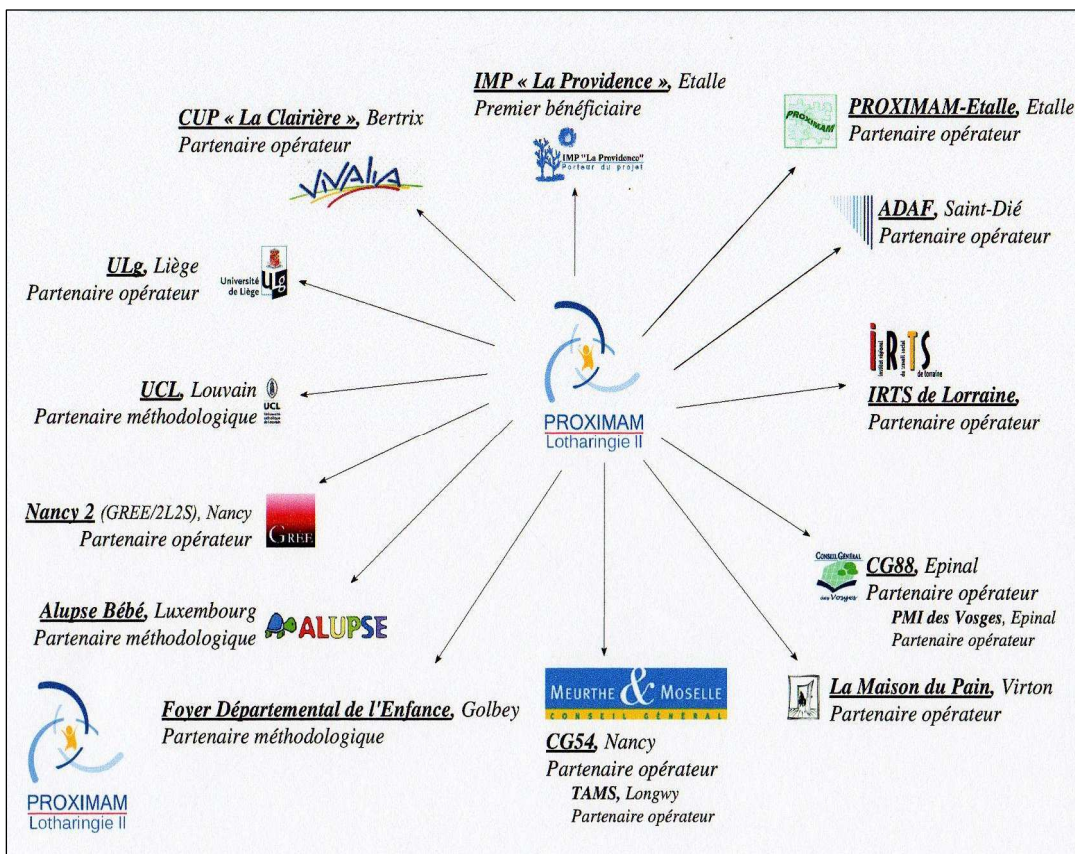
³ Pierre Manil psychologue clinicien, animateur pédagogique de l'IMP La Providence, en retraite depuis décembre 2008.

⁴ Le terme « Lotharingie », proposé par Jacques Rihoux, le coordonnateur du programme Interreg, replonge les partenaires Proximam dans le Haut Moyen-âge, au IXe siècle ; un temps où l'actuelle « Grande Région transfrontalière », constituée par la Lorraine, le Luxembourg, la Wallonie, la Sarre et la Rhénanie-Palatinat, appartenait au roi Lothaire II et n'était pas encore traversée par des frontières inter-Etats. Cette appellation cherchait à donner, de façon symbolique, une cohésion, une identité géographique à ce programme européen.

⁵ Voir schéma et carte page 5.

⁶ Pour beaucoup d'entre eux, il leur fallut apprendre à connaître le fonctionnement d'un projet européen Interreg qui exige le suivi de règles très rigoureuses, notamment en matière de comptabilité, de gestion des budgets, d'appels d'offres, de communication etc. Règles si rigoureuses, peut-être, que certains (trois dans le second programmes) ont préféré demeurer partenaires méthodologiques, collaborant sur fonds propres et renonçant, de fait, aux financements européens couvrant alors 50 % des dépenses éligibles engagées. De fait, le fonctionnement de ces programmes européens n'est pas forcément en adéquation avec les capacités des structures associatives de petites tailles qui n'ont pas les personnels suffisant pour assurer le surcroît de gestion et dont la trésorerie n'est pas toujours en mesure d'avancer les fonds que les instances européennes ne rembourseront que six mois plus tard dans le meilleur des cas

Les partenaires de la seconde campagne Proximam-Lotharingie



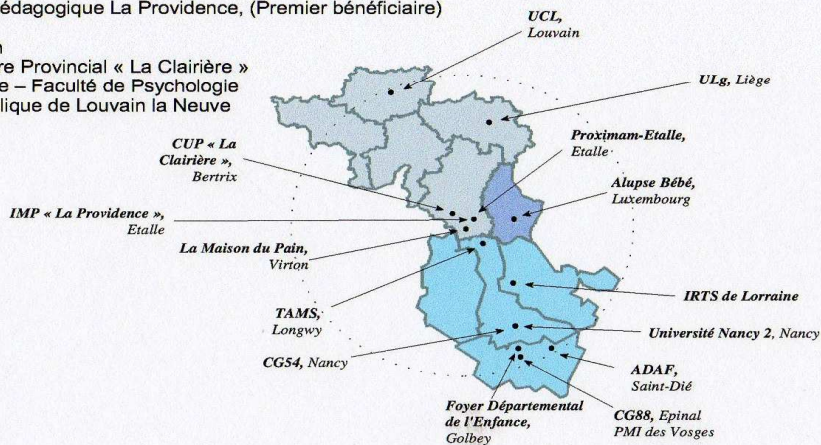
Les partenaires du projet PROXIMAM Lotharingie II :

Versant luxembourgeois :
Alupse Bébé

Versant lorrain :
Le Conseil Général de Meurthe-et-Moselle (CG54)
IRTS de Lorraine
Université Nancy 2 (GREE/2L2S), Nancy
A.D.A.F de Saint-Dié
Foyer Départemental de l'Enfance, Golbey
PMI et Conseil Général des Vosges (CG88)

Versant wallon :
L'Institut médico-pédagogique La Providence, (Premier bénéficiaire)
Proximam-Etalle
La Maison du Pain
Centre Universitaire Provincial « La Clairière »
Université de Liège – Faculté de Psychologie
L'Université Catholique de Louvain la Neuve

Dans le cadre du programme INTERREG, l'aide de l'Union Européenne se concrétise par l'apport de moyens financiers, le soutien logistique assuré par les équipes techniques des trois versants, et par les Comités d'accompagnement semestriels.



3 La recherche-action proposée a une triple dimension

Durant les six années du programme Proximam-Lotharingie, les chercheurs et les professionnels ont mis au point des outils pédagogiques à destination des éducateurs et autres travailleurs sociaux des secteurs concernés. Ces outils devront leur permettre de conduire des interventions visant à rencontrer les besoins fondamentaux de l'enfant en palliant les déficits observés tout en valorisant les ressources éducatives parentales, l'objectif étant de maintenir, voire de développer les liens mère enfant.

La confrontation des idées, corrélative à la recherche-action menée, a également fait évoluer le concept de coéducation microsociale tout au long du programme. Les dernières orientations mettent plus en évidence le rôle actif de l'enfant, toujours placé au centre du dispositif, et à qui on reconnaît la faculté de trouver, dans chaque adulte qu'il fréquente les professionnels, sa mère mais aussi d'autres mères présentes sur le site les ressources dont il peut tirer profit.

Enfin, les éléments de compréhension du contexte ont fait l'objet d'un groupe de travail spécifique de « comparaison des systèmes »⁷.

3.1 Le Diagnostic du lien : une méthode expérimentale, basée sur l'observation partagée de la même situation à des moments choisis

Avant de pouvoir le « stimuler », la question se pose de l'évaluation « scientifique » de la qualité du lien parento-filial. Comment « mesurer » le degré d'attachement entre une mère et son enfant ? Sur quels critères les professionnels peuvent-ils se baser pour juger des compétences maternelles ? Cette évaluation s'opérait auparavant sur la base d'un « intuitif collectif »⁸ et de méthodes empiriques utilisées par les équipes de chaque structure pouvant accueillir des dyades mère/enfant. Un travail important a été réalisé durant la première campagne Proximam-Lotharingie (2005-2007) par le Professeur Isabelle Roskam⁹ qui a élaboré, avec l'aide des professionnels du terrain, des grilles d'analyses permettant une observation fine des compétences maternelles et de la relation mère-enfant. Ce travail a été effectué dans le cadre de cette recherche-action et a privilégié les rencontres permettant les échanges et une collaboration entre les professionnels, et entre chercheurs et professionnels. Ces rencontres ont aussi permis d'évoquer des problèmes éthiques qui ne manquent pas d'être soulevés lorsqu'on aborde des problématiques liées à l'appréciation des qualités parentales.

Ces canevas d'observations ont été complétés par des monographies de mères réalisées par les équipes chargées de leur suivi en centres maternels, documents proposant aussi une description du comportement des mères envers leurs (s) enfants (s). Les différentes phases de recueil de données constituent un instrument de mesure scientifiquement validé, mais également un levier pédagogique permettant une réflexion sur les pratiques professionnelles dans les structures d'accueil.

Durant la seconde campagne Proximam ces « outils » ont été étendus à toutes les institutions partenaires afin de systématiser leur emploi par les professionnels. Ils ont également fait l'objet d'adaptations afin que d'autres structures, notamment des services d'accueil ambulatoire, psychiatriques, pédopsychiatriques ainsi que les services de la Protection Maternelle et Infantile puissent également les utiliser.

Cette évaluation du lien détermine, de fait, si la mère correspond au « profil Proximam » et peut donc être considérée comme « maladroite » plutôt que maltraitante ou négligente. C'est en fonction des résultats de cette évaluation que sera proposée à la famille une prise en charge dans une structure de type Proximam.

⁷ Ce groupe de travail a étudié les systèmes judiciaires, administratifs-légaux en vigueur sur les trois versants du territoire de la recherche. Ce thème est l'objet d'un développement plus conséquent dans les deux parties suivantes.

⁸ Expression employée par le Dr ROSKAM, Roskam, I., Meyer, V., & Deshayes, J-L. (2009). Figures d'attachement et soins du lien mère-enfant. Paris: L'Harmattan (Coll. Logiques Sociales).

⁹ Docteur en psychologie, Professeur à l'Université de Louvain la Neuve en Belgique.

3.2 La coéducation-microsociale.

Le concept de coéducation microsociale s'adresse à ces mères vulnérables qualifiées aussi de « maladroitesses ». Selon Pierre Manil, inspirateur du programme Proximam, la maladresse chronique énonce une réalité observée sur de nombreux sites d'accueil mère-enfant. Certaines femmes se caractérisent par une sorte d'équation paradoxale : « en même temps qu'elles veulent témoigner d'un réel attachement à l'enfant une bonne intention globale, elles adoptent néanmoins des comportements éducatifs inadéquats, sinon nuisibles, de sorte que l'enfant est déjà stigmatisé par les erreurs de sa mère ou est menacé de l'être si une intervention remédiate n'est pas entreprise ».

Le processus consistera à introduire la dyade mère-enfant dans un dispositif associant un accompagnement rapproché de la mère et une éducation de l'enfant assurée en partie par la mère, en partie par une structure d'accueil permanente, composée d'intervenants divers parmi lesquels on compte des éducateurs spécialisés. Ce dispositif implique :

- Une unité de lieu, par la contiguïté d'espaces de vie,
- Unité de temps, par la continuité des présences,
- Unité d'action : par la congruence des initiatives.

Cet environnement « microsocial » permet à l'enfant d'établir des liens gratifiants avec des figures d'attachement stables. Ainsi offre-t-on à l'enfant un élargissement du choix de tuteurs de résilience. A terme, si la compétence et les liens maternels se renforcent mutuellement, le suivi peut envisager des modes d'existence plus indépendants. Par contre, si la maladresse s'accroît et que le lien se détériore, une séparation peut s'imposer, mais l'enfant pourra, rester intégré à un environnement qui lui est familier, même s'il n'est pas son environnement familial.

3.3 Une comparaison croisée des systèmes

Dès l'origine, les objectifs du programme sont clairs. Il ne s'agit pas de cloner un idéal qui serait Proximam-Etalle mais de réfléchir à l'intérêt de la mise en relation de Proximam avec des institutions proches et aux conditions de son adaptation et de sa réévaluation au contact d'autres modes de prise en charge nationaux et internationaux. Il s'agit aussi d'éviter une définition territoriale homogénéisante de questions qui ne sont pas d'abord territoriales. La présentation implicite des programmes Interreg fait, en effet, des acteurs des programmes, des représentants d'un territoire, différents des autres territoires et qu'il faut rapprocher. Or, les différences et proximités ne sont pas uniquement ni même principalement territoriales ou transfrontalières. De plus, les frontières ne sont pas seulement celles des Etats. Il y a des frontières internes aux professions, aux institutions, aux Etats, sociales, réticulaires, gestionnaires.

La réflexion-action a alors un double objectif :

Le premier concerne le traitement de situations transfrontalières réelles de questions proches de part et d'autres des frontières et de situations de passages de frontières de mères et d'enfants en difficulté qui nécessitent des bricolages inventifs dans les espaces qui restent cloisonnés d'une Europe en constitution : il s'agit alors de proposer des réponses rapides et mieux informées aux institutions et aux demandeurs pour traiter au plus vite et au mieux de situations transfrontalières de mères vulnérables (textes de références, modalités de prise en charge, état des équipements, conditions de la mobilité)

Le second réfléchit à l'adaptation ou pas et sous quelle forme de ce qui a été inventé à Etalle par une réflexion commune sur les lieux d'accueil, les pratiques, les contextes, les systèmes conçus et systèmes vécus.

II Un projet qui ne peut se comprendre que par une connaissance du contexte dans lequel il prend place

L'énoncé de ces objectifs interdit donc de voir dans l'institution et dans le programme Proximam un ensemble qui cherche à théoriser l'économie sociale et solidaire hors du contexte socio économique et sans une réflexion partagée. Il ne peut être compris qu'en référence aux transformations de la famille, aux normes sociétales qui l'accompagnent, à l'évolution des modalités de prise en charge territoriales, financières et organisationnelles qui vont de pair avec cette multiplicité des frontières.

1 Il s'inscrit dans les enjeux pour les institutions du passage d'une régulation de la famille à une régulation de la parentalité.

Gérard Neyrand¹⁰ insiste sur la profonde transformation du champ familial. Un nouveau système de références s'impose dans la sphère privée vers plus d'égalité et plus d'autonomie de chacun des membres de la famille. Ce passage de l'autorité au dialogue, nouvelle norme pratique et symbolique, dissocie la relation affective au conjoint de la relation à l'enfant et sépare ainsi potentiellement la parentalité d'une part, les liens conjugaux d'autre part. Mais il rend aussi permanent et dominant le lien parental. Ceci ne se fait pas sans difficultés ni sans résistances.

Des dispositifs de parentalité se mettent en place par diversification des places des parents et diversification des fonctions. Le terme dispositif indique bien la multiplicité des agencements possibles de la parentalité et la multiplication des acteurs possibles : parents biologiques, parents adoptifs, beaux-parents, homo-parents, parents des familles d'accueil, sans compter les multiples intervenants familiaux. Le niveau collectif du dispositif de parentalité rend compte de la façon dont s'articulent, dans une société donnée, les rapports entre les alliances (formalisées et informelles), les affiliations (socio-juridiques et/ou concrètes et affectives), et les socialisations. Le niveau individuel, lui, exprime comment, pour chaque enfant, une construction personnalisée et évolutive de liens parentaux se met en place. La socialisation est motrice, l'alliance peut s'affaiblir, l'affiliation peut augmenter.

L'ensemble est à la fois pratique et symbolique. Les risques conflictuels sont accentués, plus élevés quand les normes sont celles des classes moyennes, quand les processus surchargent les mères et excluent plus encore les pères déjà peu présents, quand l'enjeu devient la définition de la compétence parentale. Il y a, en effet, un décalage entre le modèle familial de la coparentalité, qui sert de référence sociale, et celui des rôles asymétriques, qui demeure dominant dans les milieux populaires. Ce décalage s'affirme d'autant plus que le discours égalitariste se trouve en contradiction avec les situations familiales concrètes qui sont alors dans l'exacerbation de l'asymétrie, avec une difficulté particulière d'accès des mères à l'emploi et des pères aux enfants.

L'ambiguïté est alors, pour les institutions, leur position d'une régulation de la famille à une régulation de la parentalité. L'enjeu est dans une légitimité basée sur la reconnaissance des places éducatives tenues par chacun, parents, éducateurs, et dans la reconnaissance de compétences que leur attribuent les instances sociales ou les enfants eux-mêmes à occuper ces places. Ce n'est pas d'une compétence instrumentale en termes de performance, dont la nécessité pour être bon parent risque de renforcer la culpabilisation sociale des parents et des éducateurs mais d'une compétence à tenir la position dans laquelle on se trouve alors qu'elle est plus incertaine qu'il s'agit. Les institutions ont à soutenir la compétence parentale en la reconnaissant comme telle et en organisant la participation des acteurs aux décisions qui les concernent.

¹⁰ Sociologue dont les recherches portent, entre autres, sur des problématiques liées à la parentalité. Invité du Groupe « Comparaison des systèmes », dans le cadre du programme Proximam, le 25 novembre 2010, à l'IRTS de Metz. « Préserver le lien parental ». Pour une prévention psychique précoce, (avec la collab. de Michel Dugnat, Georgette Revest, Jean-Noël Trouvé), Paris, PUF, 2004. « Monoparentalité précaire et femme sujet », (avec Patricia Rossi), Toulouse, Érès, 2004 (3^e édition 2007)

2 Il s'inscrit dans des configurations nationales à la fois différentes et convergentes de la place du secteur public et des associations dans trois Etats.

L'analyse des dispositions législatives du secteur de l'aide à l'enfance propose un calendrier progressif, modification ancienne de la loi en Belgique, plus récente en France et en cours au Grand-Duché de Luxembourg. Les évolutions qu'elles installent convergent en partie.

2.1 En Wallonie

A partir du début des années 1970, l'Etat belge va progressivement se désengager financièrement et institutionnellement du secteur de l'aide à l'enfance en transférant ses compétences en matière de protection sociale et judiciaire aux différents niveaux régionaux et communautaires. C'est dans ce contexte qu'est élaboré le décret de 1991 qui fait de la prévention une priorité et organise l'aide spécialisée afin d'éviter aux enfants d'entrer dans le système judiciaire. Le maintien de l'enfant dans son milieu familial devient une priorité. La tendance peut se résumer ainsi : moins d'hébergement et plus de travail avec les familles.

Pour mener à bien sa politique, le ministère de l'aide à la jeunesse de la Fédération Wallonie-Bruxelles et le ministère wallon des affaires sociales s'appuient sur l'ONE qui dépend du ministère de l'aide à la jeunesse et sur des services privés, souvent associatifs. Le sociologue Andréa Rea¹¹ met en lumière le désengagement de l'autorité publique remplaçant de plus en plus le financement structurel par un financement ponctuel octroyé au coup par coup. A partir des années 1985-90, le financeur cherche aussi à exercer un contrôle accru sur les offres de services notamment dans le domaine de la prévention et de l'animation. Selon Etienne Grosjean¹² « Alors que l'association était financée pour son autonomie de pensée, on a voulu accentuer son rôle de sous-traitant des objectifs du pouvoir ».

2.2 En Meurthe et Moselle

La loi de 2007 va positionner le Président du Conseil Général comme pilote du dispositif ; la protection judiciaire étant située dans un rôle de subsidiarité. Même en cas de danger, la situation peut désormais rester administrative si une collaboration est possible avec les familles. Il revient au Président du Conseil Général (C.G) ou à ses représentants dans les Territoires de bien évaluer le danger pour, éventuellement, saisir la justice. Dans ce cadre, le Président du C.G doit également mettre en place une « cellule départementale de recueil des informations préoccupantes » afin de centraliser l'information concernant les enfants en difficulté¹³.

¹¹ « Les politiques d'insertion professionnelle des jeunes -1981-1990- », Courrier hebdomadaire du CRISP 1306-1307, 1991.

¹² Ancien directeur de l'administration de la Jeunesse et de l'Education Permanente cité dans le rapport : « Les politiques publiques en matière d'enfance et de jeunesse au XXème siècle, en Belgique et en Communauté française. Recherche commandée par l'Observatoire de l'Enfance, de la Jeunesse et de l'Aide à la Jeunesse sous la direction Jean-François Guillaume, Pierre Verjans, Marco Martiniello. Ce PDF est consultable à cette adresse : http://www.oejaj.cfwb.be/fileadmin/sites/oejaj/upload/oejaj_super_editor/oejaj_editor/pdf/Politiques_publicues_-_rapport_final.pdf

¹³ Les principaux outils qui forment le système opérationnel sont définis dans un schéma départemental, voté pour 5 ans et qui existe depuis 1998 en Meurthe & Moselle. Son objectif est de diversifier et d'individualiser le plus possible les prestations offertes aux familles.

A cette fin le département a été découpé en 6 territoires afin de rapprocher les offres de service des Bassins d'Emploi.

Le département mise également sur les structures innovantes et de tailles réduites : Lieux de vie, Relais Educatif Parent Enfant, Proximam Longwy...

Jean-Paul Bichwiller, directeur du service « enfance/famille » du CG 54 confirme, lors d'une conférence en 2009¹⁴, que l'État s'est, en France aussi, beaucoup désengagé financièrement¹⁵. Il affirme que, dans ce système, les associations doivent avoir la double fonction de prestataires et de partenaires. Elles sont partenaires du Conseil Général, au moment de l'élaboration du schéma départemental qui doit intégrer les projets des associations¹⁶. Mais il constate aussi les difficultés à avoir des interlocuteurs politiques du secteur associatif « toniques, vigilants, formés, force de propositions » (sic) notamment dans le secteur de la protection de l'enfance, plus que dans le champ des personnes âgées ou des personnes handicapées. Parallèlement, les associations sont aussi des prestataires vis-à-vis desquels il faut être attentif à respecter un équilibre¹⁷.

2.3 Au Grand-Duché de Luxembourg (GDL)

Traditionnellement le GDL appartenait à un modèle social que l'on qualifie de continental, proche des logiques qui ont façonné le modèle allemand. La loi de 2008 opère un glissement vers un modèle qui est plus proche du modèle anglo-saxon. Cette tendance transparaît notamment dans la volonté de rationaliser les moyens et de mettre en concurrence les prestataires. L'aide sera plutôt attribuée aux familles, sous forme de « chèques emploi-service », et celles-ci pourront aller « chercher » le prestataire qui leur convient le mieux avec un financement à la demande.

C'est la loi de 1971 qui a structuré le secteur de l'aide à l'enfance mais celle-ci prenait en compte uniquement le point de vue de la protection judiciaire. L'offre de service du secteur social était assurée par de grandes associations ou fondations comme la Croix-Rouge ou Caritas.

En 2008, intervient le vote de la nouvelle loi ayant pour appellation : « aide à l'enfance et à la famille » et qui couvre totalement le champ de l'aide volontaire à l'enfance. Cette loi a été confrontée à une opposition forte des magistrats pour qui ce n'est que devant un tribunal que les droits de l'enfant peuvent être valablement défendus. L'article 5 de cette loi précise cependant que, dans tous les cas, l'intervention des cours et tribunaux priment sur celles de l'Office Nationale de l'Enfance (ONE) ce qui constitue une différence avec la loi de 2007 en France ou avec le décret de 91 en Wallonie qui donnent la primauté à l'aide sociale.

Alors que par le passé les pouvoirs publics finançaient plutôt les institutions (financement par couverture du déficit réalisé), la tendance actuelle s'oriente vers un financement de mesures individualisées, par forfait journalier. Même si cette restructuration se veut progressive on assiste à de fortes résistances sur le terrain et cette loi, votée en 2008, n'est pas encore totalement mise en place.

¹⁴ Journée « protection de l'enfance » du 24 novembre 2009, Conseil Général de Nancy, organisé par le groupe Comparaison des systèmes dans le cadre du programme Proximam-Lotharingie 2.

¹⁵ La loi de 2007 avait provoqué un décret devant permettre le versement 150 millions d'Euros de fonds de dotation pour les Départements mais ce décret n'a jamais été signé.

¹⁶ A cette occasion une conférence départementale a été organisée par le Conseil Général 54 où se sont réunis environ 350 personnes. Le secteur associatif était bien représenté. Il y a eu des ateliers, des contributions.

¹⁷ « Le Conseil Général doit être exigeant vis à vis des prestataires et le secteur associatif doit aussi être exigeant à l'égard des Conseils Généraux parce que piloter, coordonner ce n'est pas être potentat ».

3 L'approche méthodologique choisie, l'histoire croisée.

La compréhension des situations impose donc d'aller vers une historicisation des questions.

La méthodologie choisie qui s'inspire des travaux de Bénédicte Zimmermann et Michael Werner¹⁸ permet d'interroger des liens qui se matérialisent dans la sphère sociale entre des formations historiquement constituées. Il s'agit d'analyser des points d'intersection où peuvent se produire des événements susceptibles d'affecter, à des degrés divers, les éléments en présence, en fonction de leur résistance, perméabilité ou malléabilité et de leur environnement. Le démarrage d'une nouvelle structure Proximam-Longwy, la mise en place d'un programme d'immersions, l'analyse de situations précises de mobilité transfrontalière des mères et enfants concernés en sont les supports.

Cette démarche a de nombreux intérêts. Elle permet de mieux prendre en compte la dimension synchronique en dépassant l'homogène unidimensionnel et simplificateur de la comparaison pour aller vers du complexe et du transverse prenant en compte les interrelations et les circulations. Elle autorise aussi une vision synchronique puisque le croisement doit conduire à analyser les processus en amont et en aval. L'appréhension des deux dimensions est aussi facilitée car les croisements révèlent des temporalités décalées qui permettent de repérer les résistances, inerties, combinaisons nouvelles. Ceci modifie les éléments en contact. Ce n'est pas que de la nouveauté et du métissage mais aussi du vieux modifié qui peut en en résulter. De plus, les conséquences peuvent dépasser les lieux d'intersections.

III L'ensemble aide à réfléchir sur les conditions structurelles et organisationnelles de l'innovation sociale

Nous avons montré dans la première partie les innovations que constituent l'institution et le programme Proximam. Dans la seconde partie, elles ont été replacées dans leur contexte. Cette situation permet de réfléchir aux spécificités du monde associatif dans la prise en charge de cette innovation sociale. Faut-il opposer secteur associatif et secteur public et penser que l'innovation ne peut se développer que dans le premier ? Faut-il renvoyer les deux à un contexte qui organise leur cohabitation mais les fait dépendre d'évolutions socio-économiques qu'elles subissent en partie ? Faut-il s'attacher à des principes de fonctionnement proches de l'économie solidaire pour en comprendre les différences? (une éthique, une participation des personnels et des usagers...). Trois analyses provisoires car le programme vient de se terminer permettent d'apporter quelques éléments au débat.

1 les immersions et les registres de discours

Des échanges formation ont été organisés entre les différents services partenaires du projet Proximam-Lotharingie sur l'ensemble de la région européenne transfrontalière considérée ; (les Départements lorrains de la Meuse, de la Meurthe & Moselle et de la Moselle, le GD de Luxembourg et la Wallonie). Des travailleurs de chaque équipe partenaire passent deux ou trois fois deux journées en immersion dans une autre équipe de leur choix. Cette initiative a pour objectif de contribuer à développer les compétences collectives des équipes éducatives en permettant à des intervenants sociaux :

- de rencontrer les pratiques d'autres professionnels
- de susciter, par l'accompagnement de l'équipe, une interrogation sur leurs pratiques et leurs modes de fonctionnement.

Le déplacement de travailleurs permet une décentralisation propice à une remise en question des pratiques, l'occasion d'une prise de distance par rapport au travail quotidien.

¹⁸ Werner Michael et Zimmermann Bénédicte, « Penser l'histoire croisée : entre empirie et réflexivité », Annales. Histoire, Sciences Sociales, 2003/1 58e année, p. 7-36

L'accompagnement de l'équipe par le consultant se fait tout au long du processus (avant chaque échange, pendant et après), afin de favoriser le développement des compétences collectives de l'équipe :

- reconnaissance des rôles et fonctions de chacun,
- incitation pour créer un lieu d'échanges sur les pratiques : valorisation des spécificités et des complémentarités de chaque membre de l'équipe,
- comparaison et analyse des dispositifs des trois versants,
- observation des techniques d'analyse du lien parento-filial,
- observation des processus d'articulation des ressources professionnelles et familiales.

Chaque campagne d'échange entre équipes sur les trois versants est suivie d'une mise en commun visant à promouvoir la propagation des « bonnes pratiques » et à permettre à chacun la compréhension globale des logiques présidant à l'organisation de chaque système observé. Cette mise en commun est formalisée par la rédaction d'un rapport.

L'analyse de ces rapports met en évidence trois registres dans les discours des travailleurs concernés, qu'ils soient du secteur public ou associatif, même si pour certains, ces différentes logiques se superposent. Comme le suggèrent les conclusions de Gérard Neyrand, la recherche d'une reconnaissance à occuper une place légitime et acceptée dans la parentèle est dominante. Trois récits professionnels différents peuvent cependant en résulter. Pour certains, il est primordial d'agir sur la compétence de la mère à tenir sa place dans le dispositif de parentalité. Les seconds privilégient une action sur les interactions et les représentations entre mère, enfant, éducateur à l'intérieur des dispositifs. Les troisièmes insistent sur la nécessité d'agir sur les conditions sociétales et économiques de cet ajustement aux fonctions parentales pour les rendre moins sélectives.

2 Le travail du groupe « comparaison des systèmes » et le débat public-privé

Un second exemple de réflexion sur les conditions structurelles de prise en charge de cette question sociale résulte des débats du groupe comparaison des systèmes, composé de chercheurs et de professionnels, à propos des rapports d'immersion. Le groupe comparaison n'intervient dans l'analyse des situations d'immersion qu'après deux filtres, celui des visites et des échanges auxquels elles ont donné lieu d'une part, celui des rapports de synthèses issus de ces échanges, d'autre part. Ces rapports sont une ressource pour le groupe comparaison car ils proposent des observations croisées et des analyses. Chacun des textes a été étudié en notant les observations croisées et les situations évoquées. Les familles d'explication de ces différences ou proximités mobilisées ont ensuite été repérées. Certaines de ces familles d'explication renvoient à des données structurelles qui pèsent sur les institutions et leurs pratiques, (ce qui ne signifie pas qu'elles n'aient aucune marge de manœuvre), d'autres à des éléments internes aux institutions. Les débats du groupe doivent permettre de dépasser dans le premier cas un usage paresseux du contexte, dans le second cas, de ne pas se limiter les questions de personne ou d'équipe pour introduire des éléments structurants dans l'analyse. Cette démarche a permis de discuter quatre éléments de contexte : le poids du judiciaire et de l'administratif dans les décisions d'admission et ses conséquences pour les pratiques de tous les acteurs concernés, les modes d'organisation du travail et leurs conséquences, la nature des ressources et le contrôle de leur utilisation et enfin le caractère public ou privé de la structure : c'est ce dernier point qui est développé ici à l'occasion d'une visite du CG 54 dans une association vosgienne¹⁹.

¹⁹ L'Association Déodatienne d'Accueil et de Formation (ADAF) à St Dié des Vosges.

Les observations croisées amènent les « immergentes » à repérer certaines caractéristiques de l'association observée : une grande énergie de l'éducatrice chef et du directeur, un suivi plus poussé des mères et enfants quand ils passent d'un hébergement collectif à une vie en appartement par rapport à la structure pilotée par le CG 54, un accès plus aisé pour les mères aux aides financières dans cette nouvelle situation. L'empathie, la confiance aux mères, l'attachement, la part de l'affectif sont différentes, considérées comme des forces plus que des faiblesses dans l'association par rapport à une distance plus grande dans la structure publique. La peur du danger semble moins grande et des prises de risque mieux acceptées (veilleur de nuit masculin qui a accès aux chambres, couple parfois accueilli à la différence des centres maternels, refus accepté d'une mère d'ouvrir sa porte aux professionnels).

Une partie des explications retenues par les membres du groupe immergent pour expliquer ces écarts tiendrait aux statuts, l'un privé, l'autre public de ces deux structures. Réactivité, créativité, souplesse dans les circuits de décision, empathie, attachement, plus grande cohésion d'une équipe qui se choisit, caractériseraient le privé.

Cependant, ces explications sont nuancées dans le débat. La hiérarchie du Conseil Général n'écrase pas toute initiative, la composition des équipes est aussi pensée dans le public, la formation des personnels n'est pas très différente, l'adaptation n'est pas exclue. De plus, une partie de ces impressions résulte du mode de communication adopté lors de la visite par l'association accueillante. D'autres facteurs sont également avancés pour expliquer ces différences ressenties : les placements par le judiciaire sont plus fréquents dans les centres du Conseil Général et, en conséquence, la confiance accordée aux mères accueillies après un signalement est moins forte. De même, le statut particulier d'un salarié, mi-temps éducatrice, mi-temps chef de service, est peut-être plus lié à des questions de financement qu'au statut associatif de la structure. Et dans ce cas, c'est le financement du secteur associatif qui peut devenir un problème comme le remarque les représentants des associations wallonnes présents.

Au-delà du statut de la preuve qui reste insuffisant dans ces échanges, les débats ont permis de questionner les différences de pratiques favorisées par les immersions. La méthodologie suivie est en ce sens heuristique. Ces interrogations ont aussi été récurrentes dans la mise en place d'une nouvelle structure de prise en charge : Proximam-Longwy, initiée par le Conseil Général.

3 Une nouvelle structure à Longwy : premiers pas

Un des objectifs attendus du programme européen Proximam-Lotharingie était la création de nouveaux services sur d'autres territoires. En janvier 2009, au début de la seconde campagne Interreg, le Conseil Général de Meurthe et Moselle votait la création « d'un dispositif **innovant** d'accueil parent-enfant sur le territoire transfrontalier de Longwy » C'est ainsi que le service est présenté dans le schéma départemental²⁰. On retrouve encore ces deux termes clés : innovant et transfrontalier dans un autre document administratif de base « Le dispositif de l'ASE 54, sens et méthode 2010 »²¹ au chapitre 2 : Protection sociale. Titre 5 « **Dispositif innovant** : Proximam, une approche partenariale **transfrontalière** ».

S'il est vrai que le programme Proximam s'est construit sur un partenariat transfrontalier, il n'en demeure pas moins que, contrairement à la déclaration de principe co-signée par tous les partenaires qui souhaitaient favoriser une prise en charge transfrontalière des bénéficiaires, le dispositif de Longwy est prévu, de fait, pour « les familles monoparentales originaires du département »²². De manière générale, les aides sociales sont réservées aux habitants du département qui les finance. Il est toutefois possible d'accueillir, en institutions, des bénéficiaires d'autres départements si l'ASE dont ils dépendent prend à sa charge le coût de la prestation. Mais le

²⁰ <http://www.cg54.fr/uploads/media/PE20082010SsPhoto.pdf> p 52.

²¹ <http://www.cg54.fr/uploads/media/GUIDE2010.pdf> p 74.

²² Le schéma départemental, p 52

manque de places disponibles dans les établissements de Meurthe et Moselle limite considérablement ce type d'échanges.

Si l'accueil des familles originaires d'un autre pays, (Belgique et Grand-Duché) et n'ayant pas de domiciliation sur le sol français n'est pas proscrit, il est toutefois difficile à réaliser dans les faits puisque la famille accueillie perdrait le bénéfice de ses revenus de remplacement²³ versés par son pays d'origine, revenus qui ne seraient pas compensés par le pays d'accueil.

Ce dernier écueil est corrélatif aux différentes législations nationales, il ne concerne pas uniquement le secteur public, le secteur associatif l'est tout autant.

Contrairement à ce qui se fait dans les Maisons de Vie Communautaire en Wallonie et donc à Proximam-Etalle, les appartements du dispositif de Longwy ne sont pas regroupés dans un immeuble commun qui appartiendrait à la structure mais loués auprès d'un bailleur social et dispersés, en fonction des disponibilités, sur le territoire de Longwy.

Une innovation importante est à remarquer dans le fait que le Conseil Général de Meurthe et Moselle s'est donné la possibilité de louer, en son nom, les appartements sociaux qu'il va ensuite utiliser pour loger les familles ; ce qu'il, n'avait jamais fait auparavant. C'est également le Conseil Général qui va percevoir les prestations « logement » de la CAF à la place du bénéficiaire et cela aussi n'a pas de précédent²⁴.

La coordonnatrice du service d'accueil sur Longwy expliquait : « *Il y a donc, de la part des cadres du Conseil Général et des Directions, des orientations tout à fait nouvelles et expérimentales qui ont été prises, passées en Commissions Permanentes et votées par les élus* »

L'évaluation et l'analyse comparative de cette structure par rapport à Proximam Etalle restent à approfondir. Le recul est insuffisant. Les premiers pas ont cependant été difficiles. Plusieurs registres d'explication en restent actuellement au stade d'hypothèses. La participation à un projet comme Proximam impose des changements dans les pratiques professionnelles, dans les routines établies mais aussi des changements de représentations au niveau de la prise en charge mères/enfants. Il peut-être considéré, de prime abord, simplement comme une surcharge de travail pour des personnels déjà débordés. Il demande donc une adaptation au niveau de l'individu mais surtout à un niveau plus global pour chaque structure concernée qui doit pourtant travailler à moyen constant. Les interrogations de certains personnels du Conseil Général ayant participé aux campagnes d'immersions, et qui ont été exprimées dans les rapports de synthèses, de même que les informations recueillies à travers des entretiens, expriment clairement leurs appréhensions face aux « contraintes » que semble induire cette nouvelle mesure d'accueil en autonomie sur le Territoire.

Est-ce lié à un temps insuffisant consacré à l'information des personnels, à leur formation et à l'adaptation des institutions concernées ? La coordonnatrice dira lors d'une réunion : « *on n'a pas été bon sur la communication* ». Comme elle l'exprimera aussi en disant : « *je pensais que l'intérêt qu'avait suscités chez moi les principes de la coéducation serait très vite partagé par l'ensemble de mes collègues* ».

Est-ce que les conditions du changement n'ont pas été envisagées de manière systémique, entraînant un retard dans le lancement de la phase opérationnelle et quelques difficultés de fonctionnement dans les premiers mois qui ont suivi l'accueil de la première famille ?

Est-ce le produit d'une conception différente de celle de Proximam-Etalle, et encore dominante au Conseil Général 54, faite à la fois de la nécessité d'une distance du travailleur social à son public préférée à l'empathie revendiquée à Proximam-Etalle et d'une injonction à l'autonomie des mères qu'une proximité menacerait et transformerait en assistance-dépendance ?

²³ A l'exception des allocations chômage qui peuvent être versées pour une durée limitée en cas de changement de territoire et sous certaines conditions, les autres revenus de remplacement et prestations sociales ne sont pas transférables en cas de changement de domiciliation dans un autre pays.

²⁴ Une convention tripartite a été rédigée entre Meurthe et Moselle Habitat (MMH), le Conseil Général et la Caisse d'Allocations Familiales (CAF) pour fixer les modalités de ce montage.

Conclusions

L'analyse du programme transfrontalier Proximam-Lotharingie, même si le processus initié est encore en cours, aide donc à réfléchir sur les conditions de l'innovation sociale et le rôle que peuvent jouer les structures de l'économie sociale et solidaire dans ces transformations. Aucune réponse unilatérale ne peut être proposée. L'appartenance associative ou, a contrario, l'inscription de l'action dans la sphère publique ne suffisent pas, en soi, à déterminer des pratiques ou le respect d'un certain nombre de principes. L'analyse des conditions structurantes reste primordiale.

Ceci confirme les limites d'une analyse du tiers-secteur limitée à l'occupation d'une place vacante d'autant plus facilement remplie qu'elle correspondrait à une demande préférentielle adressée aux associations. Celles-ci bénéficieraient d'une confiance supérieure due à la non appropriation privée des profits réalisés. Quant à l'offre, elle ne s'expliquerait pas principalement par la recherche de profit mais par la quête de prestige, de pouvoir, de reconnaissance altruiste ou de préférence militante. Ces spécificités doivent être historiquement situées. Il n'est pas certain qu'elles distinguent secteur associatif et secteur public ni qu'elles soient homogènes dans chacun des deux groupes.

Ces conclusions ne valident donc pas une deuxième conception où le secteur associatif serait porteur de valeurs spécifiques constamment menacées de marchandisation et d'instrumentalisation par les politiques publiques. Les éléments de contexte, dont la transformation des familles et les choix qui inspirent les politiques publiques pèsent en effet sur les deux secteurs. L'intérêt de la réflexion issue de ce programme est de préciser les multiples frontières de l'innovation sociale et de favoriser un dialogue entre professionnels des différentes structures et entre chercheurs et professionnels sur les moyens de les prendre en compte.

Jean-Luc Deshayes, Bernard Balzani, Vincent Lhuillier, Jacques Rihoux, Marc Gillet.