



## APPROCHE DE GENRE EN CPAS ET MONOPARENTALITÉ



**MARTIN WAGENER**

Prof. de sociologie UCLouvain-CIRTES



La monoparentalité constitue aujourd'hui une problématique à part entière des politiques publiques, notamment en matière de diversité et de lutte contre les discriminations<sup>1</sup>. Dans cet article, nous nous basons sur l'analyse d'un dispositif d'accompagnement social intensif pour femmes monoparentales dans plusieurs CPAS en Belgique. L'un des objectifs clés des porteurs de projet, à côté de l'aide apportée directement aux femmes en situation de monoparentalité participantes, était de renforcer la prise en compte du genre dans les CPAS. Dans ce qui suit, nous allons nous baser sur une étude évaluative du projet Miriam<sup>2</sup>, en focalisant uniquement sur la prise en compte du genre dans les politiques sociales locales mises en œuvre par les CPAS<sup>3</sup>.

### Approche

Nous nous baserons principalement sur les entretiens menés avec les président.e.s de CPAS ou échevin.e.s de l'action sociale locale dans 9 villes impliquées par le projet Miriam. Notons qu'il serait illusoire de prétendre rendre compte des actions des différents CPAS dans leur globalité, cela aurait nécessité une tout autre approche. Notre volonté est plutôt de chercher à

comprendre comment le projet Miriam s'intègre dans une perspective plus large de politique sociale locale. Les président.e.s de CPAS et échevin.e.s mettent en avant une vision spécifique de la lutte contre la pauvreté et de la justice sociale dans un secteur soumis à l'obligation de répondre à des objectifs précis quant à des publics cibles, des quartiers, et contraint par la configuration des dispositifs de l'action sociale.

Une revue des politiques publiques, visant les familles monoparentales dans plusieurs pays européens, montre qu'il existe peu de dispositifs spécifiques destinés à ces dernières. Elles sont souvent abordées par le biais de dispositifs touchant au rapport pauvreté/familles monoparentales/femmes seules avec enfants en bas âge<sup>4</sup>. Il convient de veiller à prendre en

<sup>1</sup> M. Wagener, *La reconnaissance de la monoparentalité comme nouvelle catégorie cible des politiques de diversité. Vers un universalisme adapté ?*, SociologieS [En ligne], Dossiers, Politiques de la diversité, 2019.

<sup>2</sup> <https://www.mi-is.be/fr/miriam>.

<sup>3</sup> Une version plus longue du rapport de recherche est disponible ici : <https://www.mi-is.be/fr/miriam>

Le texte ici est repris partiellement d'un autre article : M. Wagener, C. Bonnetier, *Implémenter le gender-mainstreaming à travers une politique sociale locale - l'exemple d'un projet pour femmes monoparentales*; in *Comprendre la territorialisation pour repenser les politiques sociales et l'intervention sociale*, Artois P. (éd.), 2022, Éditions de l'ULB.

<sup>4</sup> O. David, L. Eydoux, R. Sechet, C. Martin & J. Millar, *Les familles monoparentales en Europe*, Cnaf, Dossier d'études n° 54, 2004.



compte les « *injonctions contradictoires* »<sup>5</sup> que mettent parfois en œuvre les politiques publiques visant les femmes (a fortiori lorsqu'il s'agit de femmes en situation de monoparentalité) : est-il préférable de parler du droit des femmes ou de politique familiale ? Faut-il centrer les aides au niveau des individus (des parents ou des enfants) ou faut-il cibler le ménage ? Est-ce que nous sommes face à une politique en matière d'emploi qui renforce les capacités des personnes ou face à une politique centrée sur la famille ? À ces interrogations, nous ajouterons celles-ci : faut-il lutter contre la pauvreté des individus par des approches « sur mesure » ou viser un développement territorial, basé notamment sur l'organisation des communautés ? Comment apporter de l'innovation dans un secteur soumis à fortes contraintes ?

**Le développement territorial et/ou par les quartiers ne peut se faire uniquement à partir d'un CPAS, il faut pouvoir prendre en compte la spécificité du territoire et mobiliser les acteurs associatifs et institutionnels qui constituent sa richesse et qui interviennent dans différents secteurs clés (éducation, emploi, santé, etc.). Ce constat renvoie au rôle de la coordination sociale locale et exige une bonne gestion du travail en réseau**

## Cibler les familles ou renforcer le rôle généraliste ?

Bien au-delà de la simple mise en place de services auxquels les citoyens recourent en cas de besoin (ce qui correspond à une orientation des services guidés par l'offre), il apparaît que les différents CPAS ou départements de l'action sociale mettent en œuvre des stratégies multi-niveaux<sup>6</sup> pour lutter contre la pauvreté, identifier les personnes dans le besoin, contrer le non-recours<sup>7</sup> et déployer des actions préventives ou curatives au niveau des quartiers<sup>8</sup>. Par rapport à la monoparentalité, il apparaît que les CPAS ciblent soit des personnes, des groupes, des situations ou des territoires spécifiques.

Selon plusieurs président.e.s de CPAS, il est important d'attribuer l'aide aux usager.e.s qui en ont « vraiment » besoin et qui sont le plus à même d'améliorer leur situation avec ce type d'accompagnement. Cela renvoie à l'adaptation de l'intensité des accompagnements aux besoins des bénéficiaires. Il s'agit d'une question centrale dans l'organisation des CPAS qui se heurte au manque constaté des moyens disponibles. Les CPAS

concernés par la recherche ont effectivement un « case load » (c'est-à-dire une charge de suivi par travailleurs sociaux) variant en moyenne entre 60 et 140 dossiers dans les services de l'aide sociale qui accordent le Revenu d'Intégration sociale (RIS). Il existe une forte pression qui pèse sur les organisations et, par suite logique, sur les travailleurs sociaux. Ces derniers essaient tant bien que mal de combiner des exigences administratives grandissantes avec une approche relationnelle adaptée à chaque usager. Comme le nombre de dossiers est important, il est alors nécessaire de faire des choix pour trouver un équilibre entre accompagnement spécifique et intégré et fonctionnement habituel de l'institution. En même temps, il est essentiel de pouvoir investir du temps dans du travail « sur mesure » à destination de certains groupes (dont les familles monoparentales) pour être en mesure de débloquer des situations complexes et passer ensuite à un type d'accompagnement plus classique.

## Accompagner les familles ou lutter contre la pauvreté infantile ?

Nous voyons sur le terrain, et un peu plus d'ailleurs en Flandre, une volonté de prendre en compte de manière simultanée les enjeux en termes de pauvreté infantile et les problématiques familiales. Les entretiens ont fait apparaître, à plusieurs reprises, une articulation entre l'approche par les familles et l'approche par les droits de l'enfant. Par exemple, dans une des villes en question, un plan d'action sociale locale permet d'identifier, en fonction de différents indicateurs, si les droits de l'enfant sont activés (ou pas) dans la commune. Le pilotage entre les différents services locaux se fait à partir des constats établis dans le rapport qui en découle. D'un côté, une orientation claire se dessine en fonction des groupes cibles « famille » et « enfants » sur le territoire communal. De l'autre, des questionnements demeurent sur le rôle du CPAS : faut-il cibler davantage l'aide apportée ou maintenir la mission généraliste des politiques sociales ? Le travail social « sur mesure » et adapté à la trajectoire des femmes monoparentales trouve également son sens dans une offre de services localisée qui dépassent le champ d'action du CPAS en y intégrant tous les autres dispositifs d'actions psycho-médico-sociales et éducatives en faveur des familles monoparentales et des enfants.

## Au-delà du ciblage, viser un travail de quartier ?

Tous les CPAS consultés dans ce travail de recherche s'inscrivent dans un rapport spécifique entre, d'un côté, le ciblage par catégories (femmes, jeunes, enfants, familles, etc.) et, de l'autre, une vision plus généraliste du rôle de l'institution en matière d'intervention sociale. Un deuxième axe analytique renvoie à la notion du « travail social territorialisé »<sup>9</sup> ou aux interventions sur la monoparentalité dans le cadre de politiques urbaines<sup>10</sup>. Le sens donné au travail social collectif peut ici être appréhendé à partir de la focale plus large du développement communautaire<sup>11</sup>, ce qui revient à interroger la manière dont

<sup>5</sup> J. Commaille, *Les injonctions contradictoires des politiques publiques à l'égard des femmes*, in : J. Laufer, C. Marry, M. Maruani (dir), *Masculin-Féminin : questions pour les sciences de l'homme*, Paris, PUF, 2001, pp.129-148.

<sup>6</sup> H. Fraser, E. Martier, I. Nicaise, *A social inclusion roadmap for Europe 2020*, Antwerp : Garant, 2010.

<sup>7</sup> W. van Oorschot, A. Math, *La question du non-recours aux prestations sociales*, in : *Recherches et Prévisions*, n° 43, 1996, pp. 5-17.

<sup>8</sup> M. Hamzaoui, *Le travail social territorialisé*, Presses de l'ULB, 2002, 189 p.

<sup>9</sup> M. Hamzaoui, op.cit.

<sup>10</sup> B. Francq, M. Wagener, *Politique de la ville et pauvreté*, in : J. Vranken, W. Lahaye, A. Geerts, C. Coppée, *Pauvreté en Belgique - annuaire fédéral 2012*, Leuven : ACCO, 2012.

<sup>11</sup> M. Parazelli, M. Bourbonnais, *L'empowerment en travail social. Perspectives, enseignements et limites*, Sciences et Actions Sociales [en ligne] n° 6, 2017.



les CPAS font appel aux citoyen.ne.s sur un territoire donné pour tisser du lien et renforcer les capacités d'agir au niveau individuel mais, aussi et surtout, collectif.

Le développement territorial et/ou par les quartiers ne peut se faire uniquement à partir d'un CPAS, il faut pouvoir prendre en compte la spécificité du territoire et mobiliser les acteurs associatifs et institutionnels qui constituent sa richesse et qui interviennent dans différents secteurs clés (éducation, emploi, santé, etc.). Ce constat renvoie au rôle de la coordination sociale locale et exige une bonne gestion du travail en réseau.

### Face à des contraintes budgétaires et administratives

La plupart des actions mises en place par les CPAS ne sont pas appréhendées sous l'angle du genre ou de la monoparentalité mais plutôt par le prisme d'un accompagnement intégral des bénéficiaires, des femmes, des familles et de la pauvreté infantile, cela se traduisant la plupart du temps également par un travail plus ou moins de proximité centré sur la personne.

Les actrices et acteurs rencontré.e.s mettent en avant une série de lourdeurs et de difficultés à la fois administratives, juridiques, budgétaires, organisationnelles et politiques qui rend particulièrement laborieuse l'implémentation de nouvelles mesures et orientations. Le temps qui mériterait d'être investi dans l'accompagnement constitue justement l'un des premiers ingrédients qui fait défaut aux CPAS pour leur permettre de remplir pleinement leur mission.

L'objectif qui leur est assigné est de faire face à l'augmentation du nombre des bénéficiaires, avec des moyens limités (lesquels n'augmentent pas ou trop peu au regard des besoins). Le cadre budgétaire ne permet guère de remplir les missions de base de l'institution et encore moins d'assurer un accompagnement holistique, adapté aux trajectoires des usager.e.s. La prise en compte de la monoparentalité et des inégalités entre les femmes et les hommes reste un sujet central, pour les responsables organisationnels, mais que les contraintes auxquelles sont soumises les institutions de référence amènent ces derniers à effectuer des choix qui répondent parfois davantage à des calculs budgétaires qu'à des considérations liées au bien-être des usager.e.s.

### Que faire ?

Plutôt que de « juste » pousser les femmes en situation de monoparentalité vers l'emploi, ce qui ne fonctionne guère, il s'agit de leur permettre de se réaliser à travers des activités valorisantes susceptibles de favoriser leur *empowerment* (capacitation) et d'améliorer leur situation économique et sociale. En matière d'accompagnement, les CPAS sont confrontés à des défis importants pour donner à leurs usager.e.s, et plus particulièrement aux femmes monoparentales, les outils nécessaires à leur intégration ou plutôt, à leur « réaffiliation ». L'accès au travail apparaît comme la solution d'excellence en matière de mise en œuvre des droits des femmes en situation de monoparentalité. Cela dit, avant d'en arriver là, il convient de travailler sur certaines problématiques au niveau individuel et collectif : capacité à se projeter, sensation d'être soutenue par des proches, sortie de l'isolement social, création de liens. En premier lieu, il ne faut pas présager de ce que ces femmes entendent par une « vie bonne » et en second lieu, il faut qu'elles se sentent à la fois prêtes, capables et volontaires pour entreprendre des démarches d'activation sociale. Au-delà des leviers se situant plutôt au niveau de la relation d'aide, il faut également prendre en compte les freins structurels qui perdurent lorsqu'il est question de trouver une crèche, une formation, un emploi...

La majorité des président.e.s de CPAS et des responsables organisationnels s'accordent sur la pertinence d'adapter les procédures de façon à être davantage en résonance avec les trajectoires et les situations de vie des femmes monoparentales. Cela implique un accès plus graduel à l'emploi et un accompagnement dans la continuité. Dans ce cadre, il est important de pouvoir travailler la conciliation travail - famille, de familiariser la personne accompagnée avec les services d'éducation et d'accueil de la jeune enfance (EAJE), de lui permettre de commencer à travailler tout en recevant un coaching/formation favorisant son intégration professionnelle. Autrement dit, il ne s'agit pas uniquement de mettre en œuvre un travail social adapté mais aussi et surtout, de prendre en compte de façon plus globale des trajectoires au sein d'une politique sociale intégrée au sein d'un territoire donné. ■

## AGENDA

**SAVE THE DATE**  
**FAMILLE MONOPARENTALE ET CPAS**

**14 DÉCEMBRE 2022**  
**CENTRE L'ILON (NAMUR)**