

# LES ENJEUX POUR L'EMPLOI FÉMININ DE LA STRATÉGIE EUROPÉENNE POUR L'EMPLOI

**Olivier Thévenon \***

FORUM, Université de Paris X

Le développement de l'emploi féminin est enjeu majeur pour les pays de l'Union européenne. D'une part, il constitue une réserve de main-d'œuvre qualifiée indispensable à la croissance économique. D'autre part, il offre une réponse au problème du financement des retraites, en rétablissant un équilibre entre le nombre d'actifs et d'inactifs. Enfin, il permet de limiter le risque de pauvreté d'une partie de la population, en particulier les enfants. La Stratégie européenne pour l'emploi (SEE) a été instaurée dans le but d'encourager les États membres à mettre en place un cadre favorable au développement de l'activité féminine; elle fixe des objectifs directs concernant l'augmentation des taux d'emploi féminin et accessoirement celle de l'offre de services de garde des enfants. Toutefois, la capacité des pays à atteindre cet objectif demeure incertaine dans la mesure où des situations variables sont issues d'héritages de régimes d'« État Social » différents (conservateur, libéral ou social-démocrate). De plus, la SEE reste muette à propos de dimensions qui sont pourtant impliquées dans ce développement : la qualité des emplois créés, celle des services de garde offerts, l'organisation du travail, la flexibilité du temps de travail et la garantie de l'attractivité de l'emploi pour le travailleur secondaire dans le couple. Les options suivies peuvent varier sensiblement et avoir des effets qualitatifs et quantitatifs différents sur le développement de l'emploi féminin, la prise en charge du développement des enfants et la combinaison de cet emploi avec la formation de la famille. Limiter la stratégie à un objectif visant les taux d'emploi apparaît insuffisant pour garantir en Europe un développement généralisé de l'emploi féminin, qui soit à la fois massif et qualitativement satisfaisant. L'adoption d'un ensemble plus large d'objectifs peut être souhaité, nécessitant dans ce cas une coopération plus étroite des pays membres de l'Union.

\* Je remercie Mark Pearson et tout particulièrement Hélène Périvier pour le travail important de relecture ou de réécriture qu'ils ont effectué sur ce papier, ainsi que pour leurs précieuses suggestions. Je reste toutefois seul responsable des erreurs et des thèses contenues dans le texte.

olivier.thevenon@u-paris10.fr

Juillet 2004

Revue de l'OFCE 90

L'emploi féminin a connu un développement sans précédent dans la plupart des pays de l'Union européenne au cours des dernières décennies : le taux d'emploi des femmes s'est accru en moyenne de près de 20 % depuis vingt-cinq ans pour l'ensemble l'Union. Ce taux atteint désormais un niveau moyen de 55 % ; il est encore loin de l'objectif de 60 % fixé par la Stratégie européenne pour l'emploi (notée SEE) pour l'horizon de 2010. Cette stratégie, lancée en 1997, place la croissance de l'emploi féminin au cœur du retour vers le « plein emploi » visé par les pays de l'Union. Pour beaucoup de ces pays, cet objectif marque un triple changement d'orientation politique à l'égard de l'emploi des femmes, motivé par la « flexibilisation » des marchés du travail et l'évolution des comportements démographiques.

Longtemps perçu comme un danger pour l'équilibre du marché du travail et comme un facteur de croissance du chômage, le développement de l'emploi féminin est désormais considéré comme un moyen de répondre à une demande croissante de main-d'œuvre qualifiée et « flexible » (Rubery et Smith, 1999).

Le développement de l'activité féminine apparaît comme un moyen de préserver l'équilibre entre les nombres d'actifs et d'inactifs, menacé par le vieillissement de la population — alors qu'il était davantage perçu comme une menace sur les niveaux de fécondité. Il permet de maximiser la richesse produite et de faciliter le financement des programmes de protection sociale.

Le développement de l'emploi féminin est perçu comme une protection nécessaire face au risque de pauvreté, lié à une absence prolongée d'emploi ; ce risque est accru pour les femmes et les enfants en raison des instabilités de la vie conjugale et familiale (Esping-Andersen *et alii*, 2001).

De façon générale, le développement de l'emploi féminin a été suscité par le changement d'attitude des femmes vis-à-vis du marché du travail et par l'aspiration des sociétés européennes à plus d'égalité entre les sexes.

L'augmentation globale de l'emploi féminin en Europe au cours des années 1990 masque de fortes disparités, tant en termes de niveau qu'en termes de composition. Le statut et le type d'emploi généralement occupé par les femmes varient d'un pays à l'autre, de même que les dispositifs institutionnels aidant la participation féminine à l'emploi et que l'interaction de l'emploi des femmes avec les comportements démographiques.

Pour comparer ces différences, la littérature sur les régimes d'« *État-Social* » propose une grille d'analyse qui distingue diverses complémentarités entre le marché du travail, la famille et l'intervention publique en matière de production et de répartition du bien-être (Esping-Andersen, 1990; 1999). Esping-Andersen distingue trois types de régimes : libéral, social-démocrate et conservateur. Cette classification a fait l'objet de trois critiques majeures. D'une part, elle ne porte pas assez d'attention aux relations de genre, qui structurent l'organisation des systèmes d'emploi et de protection sociale (Lewis, 1992; Orloff, 1993). D'autre part, les pays sont regroupés au sein d'ensembles très hétérogènes, où l'institution familiale joue un rôle plus ou moins important<sup>1</sup>. Enfin, elle ne met pas suffisamment en évidence les différences de politiques en faveur de l'emploi des femmes des pays européens (Gornick *et al.*, 1997; Koopmans et Schippers, 2003). Néanmoins, l'opposition tracée par Esping-Andersen apparaît cohérente avec certaines des différences de comportements féminins d'activité observées en fonction du cycle de vie familial (Thévenon, 2003). Elle permet d'envisager des scénarii d'évolution des cadres de régulation de l'emploi féminin et des relations emploi-famille, et d'en identifier les points faibles. La SEE vise, autant que faire se peut, à les corriger en proposant aux États membres des objectifs; ces derniers doivent définir un nouveau cadre de régulation.

Nous présentons d'abord le cadre et les limites des modèles de régulation des comportements féminins d'activité représentés par les régimes « conservateur », « social-démocrate » ou « libéral ». Les situations observées en Espagne, en Italie, en France et au Royaume-Uni permettent d'illustrer ces modèles avec plus ou moins de netteté. Nous examinons ensuite le rôle de la SEE. Le principal intérêt de cette stratégie est d'imposer aux pays un ensemble d'objectifs relativement généraux. En fonction de ceux-ci, ils sont incités à interroger la cohérence de leurs politiques pour favoriser le développement de l'emploi des femmes. Ce faisant, la SEE s'impose comme un référentiel politique devant permettre aux pays de coordonner leurs actions en matière d'emploi, de politiques sociale et familiale, afin de soutenir l'emploi des femmes.

Les politiques mises en œuvre pour favoriser la croissance de l'emploi dans les services — rendre les services de garde d'enfants accessibles aux parents —, pour garantir la rentabilité financière du travail et pour accroître la flexibilité de l'organisation du temps de

1. Pour un résumé des approches et controverses concernant la prise en compte des femmes et de la maternité dans les différents systèmes de protection sociale, voir Meulders et O'Dorchai, 2003.

travail, sont des déterminants essentiels de l'évolution de l'emploi des femmes. La SEE ne peut assurer un développement satisfaisant de l'emploi féminin en termes quantitatifs et qualitatifs, que sous la condition que les objectifs poursuivis soient cohérents.

## I. Les régimes d'« *État-Social* », cadres de régulation des comportements féminins d'activité

La typologie des régimes d'« *État-Social* » proposée par Esping-Andersen permet de distinguer des « idéaux-types » de régulation des comportements des ménages. Ce faisant, elle fournit un cadre d'interprétation des divergences de comportements féminins d'activité observées au sein de l'Union européenne au cours des années 1990 (Thévenon, 2003b). L'un des avantages de cette classification est de mettre en rapport au moins trois niveaux de différences :

(i) celles qui affectent les modes d'intervention de la puissance publique dans les relations emploi-famille<sup>2</sup>. L'articulation entre État, marché et famille, qui fonde la production du bien-être, varie selon les régimes. *De facto*, les politiques publiques en matière d'emploi et de protection sociale qui en découlent diffèrent également ;

(ii) celles relatives à la coordination emploi-famille réalisée par les ménages, et à la structure des comportements d'activité des femmes en fonction du cycle de vie familial. La typologie éclaire les tensions plus ou moins fortes qui s'exercent sur l'offre de travail et sur la fécondité ;

(iii) celles qui concernent les évolutions suivies par les pays, dans la mesure où certains effets dynamiques sont induits par la conjonction de facteurs relative à une configuration donnée. Certains sentiers de dépendance, ou certains chemins de réformes spécifiques, peuvent être identifiés.

Ces trois régimes d'Esping-Andersen permettent de proposer trois scénarii concernant le développement passé de l'emploi féminin et d'en questionner le futur. Nous rappelons les principes de base des configurations *conservatrice*, *sociale-démocrate* et *libérale*.

---

2. Ces modes se distinguent en particulier selon qu'ils visent ou non (1) à « dé-familialiser » la prise en charge des personnes « dépendantes » par la fourniture de services privés ou publics se substituant au rôle exercé, dans d'autres pays, par la famille et à (2) « dé-marchandiser » le bien-être en le rendant moins dépendant des marchés (du travail, des services d'accueil, etc.).

## 1.1. Le scénario « conservateur »

Préserver la stabilité sociale en rendant le niveau de bien-être des ménages moins dépendant des fluctuations du marché du travail constitue l'objectif central des politiques publiques menées en matière d'emploi et de protection sociale dans les pays du bloc conservateur. La « dé-marchandisation » du travail réalisée par le système de protection sociale vise à préserver la stabilité du système productif et de la relation d'emploi par la différenciation d'un certain nombre de statuts (Esping-Andersen, 1990). Pour cela, le marché du travail est strictement encadré par des règles collectives fixant à la fois des normes en matière de conditions d'emploi (notamment en matière de rémunération minimale, de durée du travail, etc...) et de droits sociaux. La stabilité de la relation d'emploi est recherchée tant par les entreprises, qui souhaitent stabiliser leur main-d'œuvre et développer leurs marchés internes, que par les ménages.

Le socle de cette stabilité est constitué par le modèle de « Monsieur Gagnepain », où le chef de famille exerce un emploi, tandis que sa femme prend en charge les activités domestiques, ce qui permet au conjoint de s'engager pleinement dans sa carrière professionnelle. Les solidarités familiales constituent le fondement de la cohésion sociale et un élément central du développement du bien-être. Les politiques sociales aident les familles pauvres grâce à des transferts de revenus réalisés en direction des familles nombreuses. En revanche, l'État intervient peu dans la fourniture de services notamment de garde d'enfant(s) car il n'entend pas se substituer aux fonctions traditionnelles de la famille, sauf en cas de défaillance de celle-ci.

Le travail féminin n'est pas exclu, mais assujéti aux choix de vie familiale. Si les femmes participent elles aussi au marché du travail, elles le font le plus souvent sans remettre en cause la spécialisation des investissements réalisés par les deux conjoints et l'interruption nécessaire à la formation de la famille. L'octroi d'une période de congé parental relativement longue (deux ou trois ans), parfois assortie d'un revenu de remplacement, leur permet d'interrompre leur activité pour prendre en charge leur jeune enfant. Les femmes déclinant cette option comptent sur un réseau informel de garde constitué d'autres membres de la famille ou de relations de voisinage pour les aider à combiner leur participation au marché du travail avec la prise en charge des jeunes enfants.

Par ailleurs, face à la pénurie d'emplois suscitée par la crise, la stratégie conservatrice a consisté, au début des années 1990, à protéger

la stabilité de l'emploi des chefs de famille, et pour cela, à contenir l'offre de travail de la population la plus jeune et la plus âgée, et des femmes, en les incitant à un retrait partiel, temporaire ou définitif de l'emploi (Esping-Andersen, 1996; Barbier et Gautié, 1998). Le résultat de cette stratégie est une stagnation du niveau de l'emploi, et sa fermeture sur un marché d'*insiders*, plutôt protégé, bénéficiant surtout à la population masculine (Esping-Andersen, 1996). Le niveau d'emploi parmi la population plus âgée est faible, le chômage est très important parmi les jeunes et la participation des femmes au marché du travail est faible. Pour les jeunes et les femmes, l'emploi temporaire ou le travail à temps partiel sont souvent leur seul moyen d'accéder au marché du travail, parfois sans garantie de stabilité professionnelle ou de protection sociale.

Du point de vue des politiques menées en direction des familles et de l'emploi féminin, le groupe des pays conservateurs est très hétérogène, ce qui a conduit certains auteurs à distinguer les pays du Sud de l'Europe dans cet ensemble. Les pays méditerranéens, comme l'Espagne et l'Italie, constituent les pays les plus typiques du modèle conservateur<sup>3</sup> décrit précédemment, jusqu'à la fin des années 1990. D'une part, il y domine un principe de subsidiarité vis-à-vis de la fonction de solidarité assurée par la famille dans la gestion du bien-être. D'autre part, l'acquisition d'un emploi stable sur le marché du travail y apparaît particulièrement difficile<sup>4</sup>. Ces deux éléments influencent les comportements d'activité des femmes et marquent l'évolution observée au sein des plus jeunes générations en matière de transition vers l'autonomie et de formation de la famille.

Le niveau de participation à l'emploi des femmes est globalement plus faible dans ces pays que dans les autres pays européens, le taux d'emploi représentant moins de 45 % de la population féminine en âge de travailler dans ces deux pays (tableau 1). L'entrée des femmes sur le marché du travail y apparaît plus récente qu'ailleurs : elle s'est faite principalement au cours des années 1990. Cette entrée s'effectue en

3. Parmi les pays formant le bloc conservateur, sont regroupés au début des années 1990 des pays tels que l'Allemagne, l'Italie, l'Espagne, la France ou l'Autriche (Esping-Andersen, 1990). Les pays méditerranéens se distinguent par la fonction de solidarité assurée par la famille et par conséquent le moindre développement des aides accordées aux familles en matière de transferts monétaires et de services. La France se distingue (notamment de l'Allemagne) par l'aide plus importante reçue par les femmes en matière de conciliation emploi/famille. En ce sens, elle est plus proche de certains pays du groupe social-démocrate (voir *infra* 1.2.1, et pour une discussion plus ample, Esping-Andersen, 1999; Gornick et al., 1997; et chapitre 5 de Thévenon 2003a).

4. Sur le plan des valeurs, l'attachement au modèle de la famille traditionnelle se discerne par la persistance d'une forte institutionnalisation du mariage et, *a contrario*, le maintien à un niveau relativement faible des couples « cohabitants », des naissances hors mariage et des divorces (Jurado-Guerrero et Naldini, 1997).

moyenne à un âge plus élevé. À l'arrivée des enfants (et particulièrement du premier enfant), les mères se retirent du marché du travail. Ces retraits sont massifs et moins souvent suivis d'un retour à l'emploi que dans les autres pays (Thévenon, 1999; 2003b)<sup>5</sup>. L'emploi à temps partiel est peu développé — moins d'un sixième de l'emploi féminin —, tandis que plus du tiers des Espagnoles sont employées sous forme de contrats temporaires.

### 1. Les taux d'emploi féminin en Europe

En %

	1985	2002	Taux d'emploi à temps partiel (année 2002)	Contrats à durée déterminée (en % de l'emploi total)
<b>Pays du bloc conservateur</b>				
Allemagne	50,8	58,8	38,2	12,2
Espagne	32,4	44,1	16,7	34,1
Italie	37,6	42,1	16,5	12,0
France	51,1	56,7	39,4	15,9
<b>Pays du bloc social-démocrate</b>				
Danemark	63,5	71,7	30,3	10,3
Finlande	65,6	66,2	17,5	19,5
Suède	67,6	72,2	33,1	17,6
<b>Pays du bloc libéral</b>				
Pays-Bas	31,0	66,2	73,1	17,1
Royaume-Uni	55,1	65,3	43,6	7,2

Taux correspondant à la population en âge de travailler (âgée de 15 à 64 ans).  
Source : Emploi en Europe, 2003.

Les comportements des femmes sont très contrastés en fonction de la composition du ménage (Kempeneers et Lelièvre, 1993). D'un côté, se trouvent des femmes qui interrompent leur activité professionnelle à l'arrivée des enfants, pour une période de temps particulièrement longue, si ce n'est définitivement. D'un autre côté, une minorité de femmes optent pour une activité continue et un nombre restreint d'enfants, ces derniers arrivant plus tardivement.

Néanmoins, l'activité des femmes a nettement augmenté au cours des années 1990 en raison de l'augmentation de leurs niveaux de formation et d'un changement d'attitude vis-à-vis de leur engagement professionnel.

5. Le taux d'activité dépend ici plus qu'ailleurs de la composition familiale. Une proportion importante de femmes interromp longuement — voire définitivement — son activité avec la formation de la famille, et ce dès l'arrivée du premier enfant, les retours à l'emploi après une période d'inactivité sont globalement plus faibles (Thévenon, 1999; 2003a).

Les jeunes générations ont des difficultés à trouver un emploi stable et restent longtemps dépendantes financièrement de leur famille. Ceci exerce sur elles une forte pression sur leur comportement en matière de formation de la famille et de combinaison emploi-famille. Ils demeurent dans le foyer de leurs parents jusqu'à ce qu'ils aient accumulé des ressources suffisantes et acquis un emploi pour former un ménage indépendant. Un délai relativement important est observé avant la première union et l'arrivée du premier enfant (Bettio et Villa, 1998 ; Gonzales, 2003). Le report massif de l'arrivée des enfants et un déclin des taux de fécondité plus important que dans la plupart des autres pays européens sont les conséquences de cette évolution<sup>6</sup> (tableau 2). Cependant, les femmes renonçant à la maternité sont moins nombreuses en Espagne et en Italie que dans d'autres pays : moins de 10 % des Espagnoles et des Italiennes demeurent sans enfant en fin de période de fécondité, alors que ce taux atteint 17 % aux Pays-Bas et au Royaume-Uni, et dépasse les 20 % dans les *Länder* Ouest-allemands (Bettio et Villa, 1998).

## 2. Les taux de fécondité en Europe

	1985	2000	Rang parmi les pays de l'OCDE
<b>Pays du bloc conservateur</b>			
Allemagne	1,28	1,36	4
Espagne	1,63	1,24	1
Italie	1,41	1,23	2
France	1,81	1,89	12
<b>Pays du bloc social-démocrate</b>			
Danemark	1,45	1,77	13
Finlande	1,64	1,73	16
Suède	1,73	1,54	21
<b>Pays du bloc libéral</b>			
Pays-Bas	1,51	1,72	9
Royaume-Uni	1,79	1,65	14

Taux conjoncturel de fécondité.  
Source : Eurostat.

6. Les obstacles à la conciliation emploi-famille expliquent l'ampleur de la baisse des niveaux de fécondité observés en Espagne. Les effets induits sont de deux ordres. D'une part, le manque de services d'accueil de jeunes enfants contraint les femmes ne souhaitant pas renoncer à leur emploi à limiter leur niveau de fécondité, en dépit d'une redistribution de revenus parfois importante en direction des familles nombreuses (McDonald, 2000). D'autre part, la difficulté de concilier la participation à l'emploi et la formation de la famille conduit les femmes à subordonner la formation de la famille à leur insertion préalable dans l'emploi. Il en résulte alors un équilibre où coexistent des niveaux d'emploi et de fécondité relativement bas.



L'équilibre du régime conservateur est particulièrement précaire et inadapté aux évolutions démographiques. Tout d'abord, parce que le maintien des femmes hors de l'emploi accroît le risque de pauvreté. Alors que la division du travail constituait jadis une bonne protection contre la pauvreté, elle est aujourd'hui un facteur de risque aggravant : le taux de pauvreté est trois fois, voire quatre fois, plus élevé parmi les ménages à un actif que parmi les ménages à deux travailleurs (tableau 3).

### 3. Taux de pauvreté parmi les ménages selon leur situation au regard de l'emploi

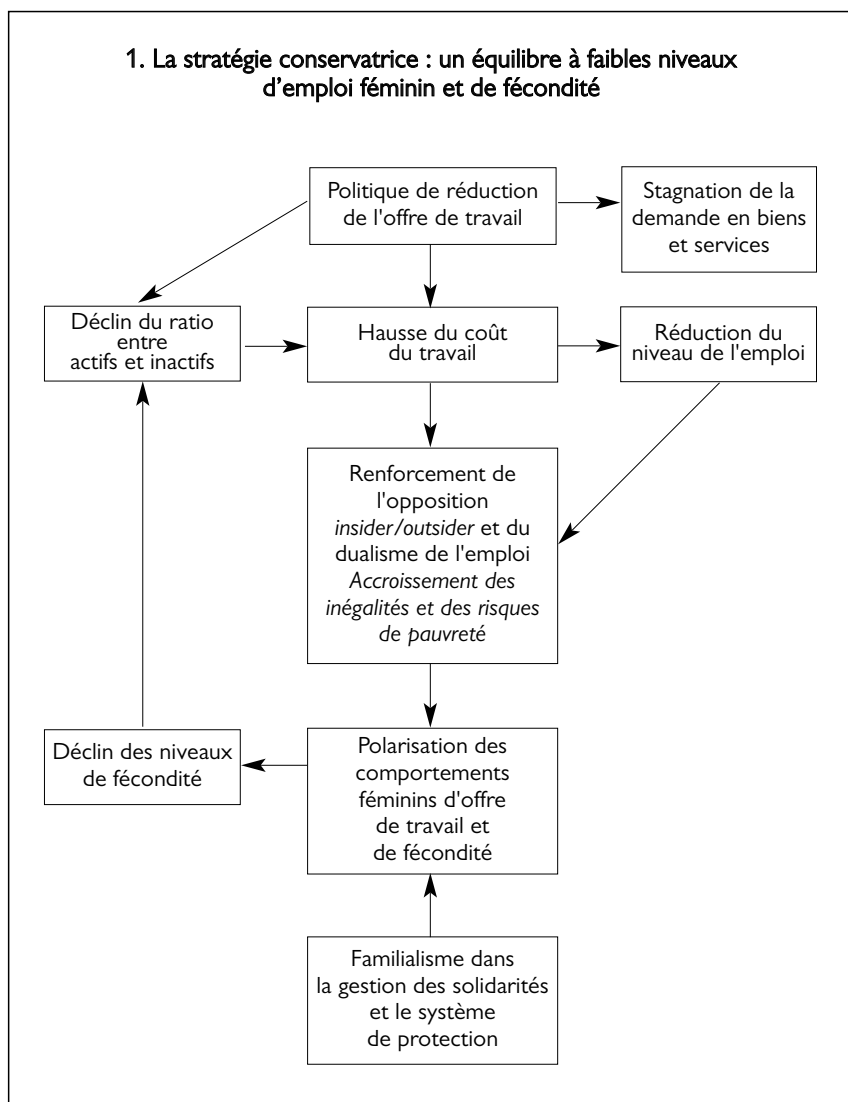
En %

	Ménages sans emploi	Deux parents		Mères isolées employées (inactives)
		un employé	deux employés	
<b>Pays du bloc conservateur</b>				
Allemagne	46	6	1	33 (62)
Espagne	38	NA	NA	24 NA
Italie	35	21	6	25 (79)
France	34	7	2	13 (45)
<b>Pays du bloc social-démocrate</b>				
Danemark	25	4	0	10 (34)
Finlande	13	4	2	5 NA
Suède				4 (24)
<b>Pays du bloc libéral</b>				
Pays-Bas	NA	NA	NA	17 (41)
Royaume-Uni	38	19	3	26 (69)

Taux de pauvreté parmi les ménages selon leur situation au regard de l'emploi.  
Source : Extrait de Esping-Andersen et alii, (2001) ; calculs fondés sur le *Luxembourg Income Survey*.

Les bas niveaux d'emploi combinés à la faiblesse de la fécondité ne permettent pas d'obtenir à long terme un ratio entre actifs et inactifs soutenable. À cet égard, la stratégie de « rétention » de l'offre féminine de travail et le « familialisme », qui ont marqué les politiques du début des années 1990, sont contre-productifs tant au niveau des comportements que de l'équilibre induit (encadré 1). La réduction des taux d'emploi implique une augmentation du nombre de personnes dépen-

dantes de l'aide sociale, dont le financement pèse sur un nombre plus réduit de salariés et engendre une hausse du coût du travail. Cette augmentation alimente la destruction d'emplois à faible productivité et se traduit par une plus grande fermeture du marché du travail autour d'un nombre limité d'*insiders* (Esping-Andersen, 1996). Il en résulte pour les femmes un renforcement de la polarisation des comportements d'offre de travail, l'emploi devenant de plus en plus circonscrit aux femmes ayant un nombre très limité d'enfant(s).



Le scénario conservateur n'offre pas un environnement favorable à l'emploi féminin; ce dernier ne peut se développer avec le maintien d'un « familialisme » omniprésent dans la prise en charge des enfants et des personnes âgées. D'abord, un engagement féminin dans l'emploi de plus en plus massif et continu sur le cycle de vie est incompatible avec le maintien de telles solidarités intergénérationnelles. Ensuite, l'accès aux solidarités familiales et aux modes de garde informelle demeure très inégal et ne permet pas d'avoir une vie professionnelle standard. Deux scénarii forts différents sont toutefois cohérents avec le développement de l'emploi féminin : l'un davantage « social-démocrate », l'autre plus « libéral ».

## 1.2. Le scénario social-démocrate

Une toute autre configuration est observée dans les pays du Nord de l'Europe, de type « social-démocrate ». L'objectif des politiques économique et sociale y est explicitement de maximiser le niveau d'emploi, garant de l'autonomie des individus et permettant d'assurer la soutenabilité du modèle économique et social : une dynamique vertueuse est attendue de la croissance de l'emploi et de celle des dépenses (en prestations sociales et en services) nécessaires à cette croissance. Le développement de l'emploi des femmes leur permet d'acquérir leur indépendance financière et les place dans une position plus égale par rapport aux hommes en matière de « production » du bien-être. L'égalité femmes/hommes est un vecteur essentiel des politiques sociale, familiale et des politiques d'emploi. Il s'agit de permettre aux femmes de travailler et former une famille. Ainsi, les politiques d'emploi visent à modifier la demande et l'organisation du travail pour les rendre plus favorables à l'intégration des femmes sur le marché du travail et à la conciliation travail-famille.

Plusieurs développements institutionnels vont dans ce sens. La mise en place de systèmes d'imposition et de protection sociale individualisés a pour objectif de garantir une égalité de traitement entre les sexes et d'éliminer toute asymétrie qui distord les décisions d'offre de travail. Pour parvenir à une égalité « effective » (pas seulement une égalité des chances), l'État investit massivement dans les services délivrés aux familles. En particulier, une offre étendue et à faible prix de la garde d'enfants a pour but, non seulement de contribuer au développement social et éducatif de l'enfant, mais aussi de « dé-familialiser » les tâches de soin et d'éducation pour faciliter la combinaison d'une vie professionnelle avec la formation de la famille. Les dépenses réalisées en

matière de garde d'enfants (équivalentes à 2 % du PIB en Suède et au Danemark) sont supérieures à celles des autres pays européens. Par ailleurs, l'octroi d'un congé parental préserve l'attachement des femmes à l'emploi, tout en assurant la présence au foyer des parents, nécessaire au développement des tout jeunes enfants. La durée maximale de congé possible est généralement plus courte que dans les pays conservateurs, mais elle s'accompagne d'un revenu de remplacement proportionnel au salaire auquel le bénéficiaire a dû renoncer. Pour inciter à un partage plus égal de la période de congé parental entre les conjoints, certains pays, comme la Suède, proposent un bonus de congé aux couples lorsque les deux parents y ont recours, sous forme de jours de congé non transférables d'un partenaire à l'autre (voir débat sur le congé parental, dans le présent numéro). Le « droit » des enfants au contact avec leurs deux parents est aussi un argument pour lequel on cherche à inciter les parents à partager ce congé.

Le niveau de participation des femmes à l'emploi est plus élevé (plus de 70 % de la population en âge de travailler, tableau 1) et est moins affecté par la présence d'enfants que dans le modèle précédent. Le travail à temps plein y est également plus fréquent; même si la moitié des mères sont occupées à temps partiel en Suède par exemple. Les tensions emploi-famille ne sont pas totalement éliminées; néanmoins, les niveaux de fécondité sont toutefois plus élevés que dans les pays du groupe conservateur.

La France est classée par Esping-Andersen (1990) au sein du bloc conservateur. Cependant, certaines ambiguïtés, en matière de politiques d'emploi et familiale, indiquent une situation composite, où se côtoient des références aux types conservateur et social-démocrate. Fouquet et al. (1999) soulignent que la France se rapproche des pays du Nord par l'importance et la diversité de l'intervention publique, qui toutes deux facilitent l'activité professionnelle des femmes. Elle s'en écarte par les justifications que donne l'État à son action, qui est moins de promouvoir l'égalité hommes/femmes que de protéger la famille et la fonction sociale de la maternité. L'influence de la tradition « familialiste » d'une part et de l'interventionnisme « féministe » d'autre part, produit une ambivalence en matière de politiques sociale, familiale et d'emploi (Commaille, 1993; Commaille et alii, 2002). Au cours des années 1980 et 1990, des mesures qui aident les femmes à concilier emploi et vie familiale ont été mises en place, parallèlement à d'autres cherchant à restreindre leur offre de travail pour contenir le chômage. Ainsi, l'investissement réalisé en matière de services de garde d'enfants et la diversification des aides financières accordées aux différents modes de

garde (AGED, AFEAMA<sup>7</sup>) ont facilité l'emploi des femmes; mais la création, puis l'extension, de l'allocation parentale d'éducation (APE) a incité les mères de trois, puis en 1994 de deux enfants, à se retirer (plus ou moins temporairement) de l'emploi (voir débat sur le congé parental, dans le présent numéro). La coexistence de ces deux orientations résulte d'un compromis (implicite) assez particulier<sup>8</sup>, où l'État cherche à faciliter l'insertion des femmes dans l'emploi à temps plein (même lorsqu'elles ont un premier enfant), tout en incitant les mères de famille plus étendue à se retirer du marché du travail.

Les infrastructures de services publics de garde et la scolarisation relativement précoce des enfants offre un important soutien à la conciliation de l'emploi des femmes à temps plein avec la vie familiale. De ce point de vue, la France se rapproche fortement du groupe de pays nordiques (Gornick *et al.* 1997). Avec 0,6 % du PIB, les dépenses réalisées en matière de garde d'enfants demeurent très inférieures à celles réalisées par exemple au Danemark et en Suède — mais supérieures à l'ensemble des autres pays européens. Près du tiers des enfants de moins de trois ans ont accès au système de garde selon des horaires relativement étendus, tandis que la scolarisation quasi-universelle pour les enfants dès l'âge de trois ans permet à un grand nombre de femmes de concilier les emplois du temps professionnel et familial.

D'importantes inégalités d'accès aux modes de garde entre ménages subsistent néanmoins, pour deux raisons. En premier lieu, les disparités géographiques en matière de services de garde sont importantes : près de 46 % des services de crèches sont concentrés en Ile-de-France. En second lieu, les types d'aides auxquelles les familles peuvent prétendre varient avec leurs ressources, si bien que les incitations qui en résultent sont différentes aux deux extrémités de l'échelle de revenu. Fagnani (1998) observe ainsi que les bénéficiaires de l'AGED sont en majorité des ménages à deux actifs qui disposent de revenus relativement élevés, et qui voient là une aubaine pour faire garder leurs enfants à domicile alors que leur emploi les contraint à des durées de travail longues ou irrégulières. L'APE bénéficie plutôt aux ménages du bas de l'échelle des revenus, dont la femme se trouve incitée à un retrait durable de l'emploi, dépassant même souvent la stricte période de perception de l'allocation (Bonnet et Labbé, 1999). Elle contribue à fragiliser l'insertion professionnelle des femmes peu qualifiées ou ayant un emploi précaire.

7. AGED : aide à la garde d'enfant à domicile. AFEAMA : aide à la famille pour l'emploi d'une assistante maternelle agréée.

8. Ce compromis se distingue par exemple du « salaire maternel » versé par exemple en Allemagne à toutes les mères dès le premier enfant et sans condition d'activité préalable.

Malgré ces inégalités, la dynamique de croissance de la participation féminine à l'emploi prend essor en France depuis le milieu des années 1980 sur une configuration institutionnelle globalement plus favorable à la conciliation emploi/famille que dans beaucoup de pays du bloc conservateur : la participation des Françaises au marché du travail a connu une forte croissance durant les années 1990<sup>9</sup>. Une majorité de femmes combine un emploi de durée équivalente à un temps plein en présence de un ou plusieurs enfants — l'arrivée du premier enfant ayant un effet plus faible sur le taux d'emploi à temps plein que dans les autres pays. Le niveau de la fécondité s'est mieux maintenu en France que chez ses voisins — notamment concernant les naissances de premier rang (Devolder, 2003). La possibilité de concilier le déroulement de la vie professionnelle avec l'arrivée des enfants (et surtout le premier) peut expliquer ce phénomène.

Les aides à la conciliation emploi/famille impliquent toutefois un investissement social important en direction des familles, notamment en matière de services de garde d'enfants. Tous les pays ne sont pas prêts à supporter le coût net de cet investissement (dont le rendement dépend de son effet sur les niveaux d'emploi futur), qui peut être perçu comme incompatible avec les engagements du Pacte européen de stabilité et de croissance. Face à ce risque, la stratégie libérale offre un scénario où les dépenses de l'État en direction de la conciliation emploi-famille sont moindres et où la flexibilité du marché du travail doit permettre une adaptation rapide des décisions des ménages en matière de bien-être.

### 1.3. Le scénario libéral

Critique à l'égard d'une intervention trop importante de l'État en matière de politique économique et sociale (Pierson, 1996), le régime libéral recherche l'efficacité par le fonctionnement « le plus fluide » du marché. Seul ce dernier peut produire le nombre d'emplois et de services sociaux à la fois suffisant et assez différenciés pour répondre à la diversité des besoins. L'encadrement du marché du travail par des règles et une protection trop rigides (entendu comme devant s'appliquer à tous les types d'emplois) peut entraver l'adéquation entre l'offre et la demande. Le travail n'est pas traité de façon substantiellement différente de toute autre marchandise, ce qui implique une forte « marchandisation » du bien-être (Esping-Andersen, 1990).

9. L'âge de l'enfant influence assez peu les comportements — au moins pour les mères de un ou deux enfants —, les comportements sont plus sensibles au nombre d'enfants (Thévenon, 1999; 2003b).

Une autre vertu théorique du marché est de permettre une adéquation directe entre l'effort consenti par les individus pour obtenir un service, une protection sociale ou un niveau de capital humain donné et la prestation obtenue<sup>10</sup>. Ce qui relève des choix privés permet de limiter ce qui revient à la charge de l'État. Ce dernier doit ici davantage « encourager » le marché que le suppléer, en assurant un fonctionnement efficace et ouvert au plus grand nombre : un fonctionnement efficace du marché du travail doit en particulier assurer aux individus une progression de leur niveau de vie conforme aux investissements qu'ils souhaitent réaliser pour cela. L'État intervient de façon limitée pour régler les échecs de marché et pour aider les populations exclues du marché du travail et en situation de pauvreté.

La maximisation du taux d'emploi est, comme dans l'approche social-démocrate, un objectif à atteindre, mais les moyens pour y parvenir ne sont pas les mêmes. La flexibilisation du marché du travail doit d'abord offrir à chacun la possibilité d'y entrer et d'y évoluer en fonction de ses contraintes individuelles et familiales. La flexibilité des salaires et des durées du travail est la solution mise en avant pour répondre à la diversité des demandes et des besoins et pour dynamiser la croissance des secteurs à faible productivité.

Par ailleurs, l'objectif central des politiques d'emploi est de « rendre le travail payant » pour le plus grand nombre d'individus (et éviter l'apparition de trappe à inactivité). Pour cela, les prestations sociales sont ciblées et maintenues à un niveau suffisamment faible pour que l'emploi demeure avantageux même en cas d'un faible revenu salarial. En sens inverse, le maintien des minima sociaux à un seuil relativement bas permet de contenir la pression s'exerçant sur le niveau des salaires, qui pourrait limiter la demande de travail. L'octroi de primes supplémentaires (le plus souvent sous la forme de crédit d'impôt) aux personnes recevant de faibles salaires vise à augmenter leur niveau de revenu tout en maintenant l'intérêt financier du travail.

La famille n'est aidée qu'indirectement, à travers les politiques d'assistance en matière de santé, de logement, de retraites ou de pauvreté. En revanche, elle ne fait l'objet d'aucune intervention directe en matière de prise en charge des enfants. Étant donnée la nature privée

---

10. L'inefficacité de l'intervention publique est au cœur de l'argumentaire libéral, qui stigmatise notamment les effets désincitatifs des redistributions ou d'une protection sociale excessive. En particulier, la garantie d'un revenu minimum élevé peut éroder l'incitation des ménages à épargner et conduire in fine à un niveau d'investissement en capital humain sous-optimal. Une pression fiscale trop élevée peut, quant à elle, réduire l'incitation au travail et à l'investissement en éducation ou en formation, dont dépendent pourtant les progrès de productivité et du niveau de vie. Pour les libéraux, l'égalitarisme du régime social-démocrate peut s'avérer contre-productif.

de ces décisions, c'est davantage au marché qu'à l'État de répondre à la demande de services de prise en charge des enfants (Hantrais, 1993). Les aides visant à dé-familialiser la prise en charge des enfants ciblent des catégories particulières de population, comme les mères isolées, afin de leur permettre d'accéder à l'emploi.

Néanmoins, la grande diversité en termes de durée du travail et de salaire existant sur le marché du travail permet à un nombre important de femmes d'accéder à l'emploi : au Royaume-Uni, le niveau d'emploi des femmes est relativement élevé (65,3 %), mais composé, pour une part importante, de travail à temps partiel (43,6 %). L'intégration des femmes dans l'emploi s'effectue sur la base d'un compromis où la décision d'activité demeure subordonnée aux responsabilités domestiques ; elle s'adapte aux opportunités du marché du travail. La participation à l'emploi est fréquemment interrompue à l'arrivée des enfants (quel que soit leur rang d'arrivée). Le nombre et l'âge du plus jeune enfant influencent fortement la participation à l'emploi et la durée du travail des mères. Ceci est en partie dû au développement insuffisant de structures formelles d'accueil de la petite enfance, malgré une augmentation significative des taux de couverture au cours des années 1990 : en 2000, environ 20 % des enfants de moins de 4 ans et seulement 60 % des enfants de 3 à 5 ans ont accès à une place dans un service de garde formelle. L'emploi du temps scolaire exerce une forte contrainte sur le volume de travail des mères d'enfants d'âge scolaire, puisque la journée d'école s'achève la plupart du temps vers 15h30, et est rarement relayée par des services de garde extrascolaire.

Deux phases distinctes partagent le cycle de vie professionnelle des femmes : une première période de participation discontinue et à temps partiel, liée à la formation de la famille ; une seconde période d'emploi plus continue et plus fréquemment définie sur une base de temps plein, le plus souvent lorsque le plus jeune enfant entre dans le système d'enseignement secondaire (Thévenon 1999 ; 2003b).

En dépit d'une participation croissante des femmes à l'emploi, de fortes inégalités subsistent entre femmes et hommes et au sein même de la population féminine : d'un côté, les hommes et les femmes sans enfant ont plus souvent accès aux emplois de meilleure « qualité » en termes de rémunération, d'horaire ou de perspectives de progression ; de l'autre, les femmes, et en particulier les mères, sont plus souvent présentes dans l'emploi faiblement qualifié et rémunéré, à temps partiel (ou avec des horaires irréguliers) et plus faiblement protégés. À la fin de la décennie 1990, près de 80 % des employés percevant un salaire



inférieur au *Lower Earnings Limit* sont des femmes (McKnight et alii, 1998). Si cette situation peut satisfaire à court terme tant les employeurs que les employées<sup>11</sup> (IER, 1998), elle paraît moins favorable pour les secondes à long terme.

En outre, le Royaume-Uni figure parmi les pays européens où l'écart salarial brut entre hommes et femmes est le plus élevé (environ 23 %), malgré une réduction de près de 30 % de son niveau depuis 1980 (OCDE, 2002). La décomposition de cet écart montre que ce dernier est dû à une structure des salaires plus dispersée au Royaume-Uni que dans beaucoup d'autres pays<sup>12</sup>. À structure des salaires identiques, l'écart de salaire entre femmes et hommes se situe au Royaume-Uni dans la moyenne des pays européens. Les femmes britanniques sont victimes d'une plus faible rémunération des caractéristiques déterminantes leur productivité, et de la plus grande dispersion des salaires.

L'écart de salaire est étroitement lié à la présence d'enfants. Ainsi, l'écart de salaire entre les femmes sans enfant et les mères apparaît particulièrement élevé au Royaume-Uni, principalement parce que ces dernières travaillent plus fréquemment à temps partiel. Une fois éliminé l'effet des heures travaillées et des caractéristiques observables, il reste néanmoins important (OCDE, 2002). Davies et alii (2003) estiment que la présence d'enfants ralentit la progression des salaires féminins de façon plus importante au Royaume-Uni (et en Allemagne) que dans les autres pays européens (une fois contrôlés les effets d'hétérogénéité observable et non observable). La progression des carrières féminines apparaît limitée dès lors que les femmes font le choix d'avoir des enfants.

11. Pour les employeurs, l'exonération des contributions sociales sur les emplois à faible durée représente implicitement une subvention à l'embauche de niveaux de qualification et de salaires relativement bas. Les employées obtiennent un revenu net plus élevé du fait de l'exonération d'impôt qui lui est associée.

12. Cette forte dispersion des salaires est le résultat d'une tendance plus générale ; puisque le Royaume-Uni est l'un des pays européens où l'on observe une croissance des inégalités de salaires particulièrement marquée depuis le milieu des années 1980. Piketty (1999) montre que le rapport entre le premier et le dernier décile des revenus salariaux s'est fortement accru au Royaume-Uni (de 2,5 à 3,3), alors qu'il a décliné dans la plupart des autres pays européens au cours des années 1990.

## 2. Quelles perspectives européennes pour l'emploi féminin ?

Plusieurs éléments ont profondément modifié le contexte du développement de l'emploi féminin dans les pays européens. D'une part, la « flexibilisation » de l'organisation du travail s'illustre en particulier par le développement du travail à temps partiel et celui des formes d'emplois « atypiques » (emplois temporaires, emplois à période ou horaires non réguliers) ou par la plus grande mobilité observée entre différents statuts d'emploi (au sein ou aux frontières des entreprises). Certains développements, comme celui du temps partiel, peuvent être favorables à la conciliation emploi-famille, mais d'autres peuvent être porteurs de plus d'insécurité dans l'emploi. La dé-standardisation des modes de vie familiale (induites à la fois par la transformation du processus d'autonomisation des individus et de formation d'un ménage, et par l'augmentation des divorces et des recompositions familiales) modifie l'attitude des ménages en général, et des femmes en particulier, vis-à-vis de l'emploi; ce dernier est à la fois garant de l'indépendance économique et source de protection contre les aléas de la vie familiale future. Ces évolutions font émerger deux évidences. Le développement d'un emploi féminin plus continu sur le cycle de vie peut contribuer à réduire ces risques au niveau individuel et permettre d'accroître, au niveau collectif, le montant des ressources disponibles pour l'assurance et l'aide sociales. Les modes de régulation doivent s'adapter pour soutenir ce développement de l'emploi féminin.

L'effort d'adaptation des structures institutionnelles apparaît avec le plus d'évidence dans les pays de tradition conservatrice. Ils leur faut créer les conditions favorables du passage d'un équilibre « bas » (combinant un niveau d'emploi modéré et un niveau de fécondité faible) à un équilibre « haut » (combinant des niveaux d'emploi féminin et de fécondité élevés). Si le premier type d'équilibre est le résultat obtenu jusqu'ici par une stratégie « défensive », l'obtention du second type d'équilibre nécessite une stratégie plus active, dépendant du cercle vertueux pouvant être établi entre croissance, emploi et dépenses sociales. Néanmoins, pour beaucoup de pays, cette « transition » implique une transformation forte des institutions qui soutiennent les comportements microéconomiques en termes d'emploi, de partage des activités domestiques entre femmes et hommes, et de fécondité; elle implique, au niveau macroéconomique, une révision des schémas de croissance et de l'articulation réalisée entre d'une part les politiques publiques en matière d'emploi et de politiques sociales, d'autre part, des pratiques de flexibilité d'organisation sur le lieu de travail.

Pour assurer ce développement, les voies libérale d'un côté, et social-démocrate de l'autre, constituent deux chemins possibles, qui se heurtent pourtant aux limites esquissées dans la première partie : les inégalités très fortes et la concentration des risques de pauvreté dans un cas, le manque de moyens budgétaires dans l'autre, en font des alternatives entre lesquelles de nombreux pays se montrent très hésitants. Face aux limites des héritages libéral ou social-démocrate, la SEE veut proposer une « troisième voie ». Pour d'aucuns, cette stratégie n'est qu'un compromis minimaliste entre le néo-libéralisme développé dans certains pays — en particulier le Royaume-Uni — et les préférences plus traditionnellement sociaux-démocrates d'un ensemble d'autres pays (Hemerijck et Visser, 2001) <sup>13</sup>. Si louable soit-elle dans son intention, cette stratégie fixe un objectif de taux d'emploi féminin global sans requérir aucun agrément sur les « moyens » d'y parvenir. Les pays sont invités à mettre en œuvre des politiques cohérentes en matière d'emploi, de politiques sociale et familiale, pour permettre la réalisation de cet objectif. La « méthode de coordination ouverte » (notée MOC) qui est à l'œuvre a pour but de conserver la diversité des choix faits par chaque pays. Néanmoins, cette diversité peut conduire à des résultats variables en matière de niveau et de « qualité » du développement féminin, de prise en charge des enfants et de comportement de fécondité. Différents enjeux peuvent être identifiés. En offrant la possibilité de compléter le dispositif de coordination par l'association d'objectifs collatéraux à la croissance des taux d'emploi, la MOC peut répondre à ces enjeux. À cette seule condition, la SEE pourra prétendre offrir un « référentiel » commun devant orienter l'évolution des « régimes d'emploi et de protection sociale » des pays.

## 2.1. L'activité féminine comme enjeu de la Stratégie européenne pour l'emploi

La signature du traité d'Amsterdam en 1997 constitue un tournant des politiques européennes, avec l'inscription dans l'ensemble des prérogatives communautaires d'un chapitre concernant l'emploi

13. Streeck donnait dès 1995 une explication de ce compromis en soulignant que l'Union européenne se construisait du point de vue social autour du plus petit commun dénominateur des sociétés européennes représentées par la référence au « marché ». Cependant, deux attitudes vis-à-vis du marché se distinguent : celle qui souhaite « laisser faire » le marché, et celle qui vise à corriger le marché. La première dispose d'un avantage politique sur la seconde dans la mesure où un seul vote à la majorité peut y répondre alors qu'un consensus des gouvernements nationaux est nécessaire à la mise en œuvre de la seconde (Streeck, 1995).

(encadré 2). Celle-ci marque la naissance de la SEE, qui rassemble les pays autour d'un objectif de plein-emploi et introduit pour cela un nouveau mode de politique transnationale. L'objectif de maximisation du taux d'emploi de toute la population en âge de travailler s'impose dès lors aux pays membres en tant que « solution universelle » et « référentiel stable » du développement du bien-être social, de lutte contre l'exclusion et de garantie de l'indépendance individuelle (Barbier, 2001).

L'adoption de *Plans nationaux d'action* et la pratique de *benchmarking* forment les deux piliers de la mise en œuvre de la SEE. Les premiers ont pour objet d'assurer la coordination des politiques nationales de développement de l'emploi. La seconde permet de définir des objectifs communs aux États membres, sans toutefois imposer un contenu politique trop directif. Elle vise à faciliter la transposition de dispositifs paraissant efficaces dans certains pays par la pratique d'évaluations et de comparaisons ciblées. Les États membres sont tenus de participer au processus de coordination en fonction des directions (*guidelines*) définies par les Conseils européens. La Commission européenne a pour mission de coordonner les différents plans nationaux, sans que ne lui soient conférés ni compétence d'intervention dans la régulation des marchés nationaux, ni pouvoir de sanction.

Le développement de l'emploi féminin est une composante essentielle de la SEE et devient ainsi un objectif central des politiques européennes<sup>14</sup>. L'emploi féminin est considéré comme un facteur de sécurité face à la montée des risques sociaux sur le cycle de vie. De plus, la population féminine constitue une réserve de main-d'œuvre qualifiée sous-exploitée, qui devrait compenser la pénurie se profilant pour les années 2010-2015 (Smith et Rubery, 1999). Enfin, favoriser une égalité de genre effective dans l'emploi devient l'un des axes principaux de la politique européenne pour l'emploi.

La SEE a abordé la question du genre en trois grandes étapes (Rubery et alii, 2001) :

1) L'accord issu du sommet de Luxembourg en 1997, qui inclut la promotion de l'égalité des chances comme quatrième chapitre des politiques d'emploi définies par chaque Etat. Ce chapitre vient compléter ceux de l'employabilité, de l'encouragement de l'entrepreneuriat et du renforcement de l'adaptation de la structure de production, qui composent les *Plans nationaux d'action* pour l'emploi.

---

14 Même si la place des femmes sur le marché du travail constitue un chapitre ancien des recommandations européennes (Letablier, 2001 ; encadré 2).

2) Le sommet de Vienne en 1998, qui recommande aux États d'adopter une « approche intégrée » (*mainstreaming*) de la question du genre comme moyen d'atteindre les objectifs d'égalité. Une telle approche consiste à « ne pas limiter les efforts de promotion de l'égalité à la mise en œuvre de mesures spécifiques en faveur des femmes, mais de mobiliser explicitement, en vue de l'égalité, l'ensemble des actions et politiques générales » (COM (96) 67 final, cité par Letablier, 2001). La question du genre devient une question transversale aux autres thématiques de l'emploi.

3) Le sommet de Lisbonne en mars 2000, qui définit des objectifs quantitatifs concernant le taux d'emploi de la population en âge de travailler (i.e. âgée de 15 à 64 ans) visé pour 2010 : 70 % pour la population masculine et 60 % pour la population féminine <sup>15</sup>.

Les pays sont libres quant à la hiérarchisation de ces objectifs et aux moyens pour les réaliser. Ceci est propice au développement de modèles variés. De plus, la diversité des héritages et des résistances aux changements dans les différents pays va les conduire à privilégier certains types de politiques ou certains dispositifs (les moins coûteux ou ceux qui correspondent à l'évaluation spécifique qu'ils effectuent de leurs propres priorités). Certains déséquilibres peuvent se maintenir, voire même se renforcer. Enfin, l'absence de critères communs de qualité des services offerts et des emplois proposés ne peut que perpétuer les différences entre les pays.

15. À côté de la maximisation des taux d'emploi, des objectifs intermédiaires complètent la politique d'égalité de genre. Parmi ceux-là, on compte (i) la « déségrégation » des marchés du travail selon les secteurs; (ii) la conciliation des vies professionnelle et familiale; un effort particulier est demandé aux pays dans lesquels les systèmes de garde d'enfants sont peu développés (comme l'Allemagne, les Pays-Bas ou le Royaume-Uni). Le conseil de Barcelone en mars 2002 fixe comme objectif aux États membres de mettre en place d'ici à 2010 des structures d'accueil pour au moins 90 % des enfants ayant entre trois ans et l'âge de scolarité obligatoire, et pour au moins 33 % des enfants de moins de trois ans; (iii) l'encouragement de l'apprentissage tout au long de la vie et de l'accès aux mesures actives du travail pour les femmes; (iv) le renforcement de l'employabilité des femmes et de leur accès aux emplois dans les technologies de l'information, en particulier en favorisant leur participation aux dispositifs de formation; (v) la correction des effets dissuasifs de l'acquisition d'une protection sociale et de la fiscalité sur l'emploi, en particulier sur la participation des femmes au marché du travail.

## 2. Chronologie de l'action européenne en faveur de l'emploi féminin

### Directives sur l'égalité de traitement en matière de salaire et de protection sociale au nom de l'égalité des chances

- 1975 : *Directive sur le principe d'égalité des rémunérations pour un travail de valeur égale (75/117/CEE)*
- 1976 : *Directive sur l'égalité d'accès à la formation et à l'emploi entre hommes et femmes (76/207/CEE)*
- 1976 : *Directive relative à l'égalité de traitement en matière de sécurité sociale (79/7/CEE)*
- 1989 : Proposition de la Commission sur les politiques familiales et Charte communautaire des droits sociaux de travailleurs; reconnaissance de la nécessité de mettre en place des mesures d'aide au partage des responsabilités familiales.

### Politique active pour faciliter la conciliation emploi/famille

- 1991 : 3<sup>e</sup> programme d'action communautaire pour l'égalité des chances; il invite les États membres à « *réduire les obstacles à l'accès et à la participation des femmes à l'emploi, en facilitant la conciliation entre les responsabilités familiales et professionnelles des femmes et des hommes* » (JOCE, C142, 31 mai).
- 1992 : *Directive concernant le droit à un congé maternité minimal de 14 semaines, sans toutefois obliger au paiement de l'intégralité du salaire (92/85/CEE)*  
— Recommandation sur la garde des enfants (92/24/CEE); elle appelle à la mise en place de structures d'accueil, privées ou publiques et de congés spécifiques.  
— Recommandation sur la convergence des objectifs et des politiques de protection sociale (92/442/CEE)
- 1993 : Publication du Livre Blanc « Croissance, productivité et emploi »; aucun chapitre concernant la question du genre n'est explicitement formulé.
- 1994 : Publication du Livre Blanc sur la politique sociale; propositions visant l'intégration professionnelle des personnes ayant élevé des enfants et la conciliation des vies professionnelle et familiale.  
Sommet d'Essen: affirmation de deux priorités pour l'Union européenne: la lutte contre le chômage et les progrès en matière d'égalité des chances entre hommes et femmes. Cinq espaces d'action sont identifiés, au sein desquels la population féminine n'est pas désignée comme une cible particulière et la question de l'égalité des chances est ignorée.
- 1996 : *Directive sur le droit au congé parental. Fixation d'un ensemble de conditions minimales. En particulier, chaque employé devrait être autorisé à prendre un congé minimal de trois mois après la naissance ou l'adoption d'un enfant. Ce droit devrait être individuel et non transférable. Les conditions de compensation financière sont laissées à l'initiative des États.*

#### Adoption d'une politique volontariste de développement de l'emploi féminin

- 1997 : Traité d'Amsterdam; le plein-emploi devient l'objectif commun aux États membres de l'Union.
- 1997 : Sommet de Luxembourg; introduction de l'égalité des chances comme 4<sup>e</sup> chapitre des politiques d'emploi.
- 1998 : Sommet de Vienne : introduction de l'optique du *mainstreaming*; la question du genre devient transversale aux différents chapitres de la politique d'emploi.
- 2000 : Sommet de Lisbonne : objectif d'un taux d'emploi de 70 % de la population masculine et de 60 % pour les femmes en âge de travailler. Les États membres sont invités à fixer certains objectifs devant accroître la qualité et l'accès à des services de garde d'enfants.
- Conseils européens de Nice (décembre) et de Stockholm (mars) : objectif d'un taux emploi de 50 % pour les individus âgés de 55 à 64 ans, afin de tenir compte des politiques de transition très différentes mises en place pour gérer le problème des retraites.
- 2002 : Conseil de Barcelone (mars) : réaffirmation du souhait de « *renforcer le modèle social européen* » : plus grande association des travailleurs aux restructurations industrielles, amélioration des aspects qualitatifs du travail, renforcement du rôle et de la responsabilité des partenaires sociaux, et « *encouragement de l'aptitude à l'emploi en supprimant les obstacles ou les freins à l'acceptation d'un emploi et au maintien de cet emploi, tout en maintenant des normes de protection élevées, propres au modèle social européen* ». En matière d'emploi, les États membres sont invités à alléger en priorité la pression fiscale sur les bas salaires, à « *rendre le travail payant* », à encourager les chômeurs à rechercher un emploi en y conditionnant les allocations, à veiller au lien salaire-productivité et à revoir la législation sur les contrats de travail afin d'obtenir un équilibre entre flexibilité et sécurité.

## 2.2. La gestion politique de la croissance de l'emploi féminin

La concentration des femmes dans des emplois de faible qualité (en termes de salaire, conditions de travail, horaires et de perspectives de progression de carrière) et la pression s'exerçant sur les niveaux de fécondité sont deux tendances auxquelles les pays européens font tous face (même si le type « *État-social* » diminue ou, au contraire, en accentue l'ampleur). Le cadre général fixé par la SEE permet la mise en place de politiques diverses, plus ou moins favorables au développement de l'emploi féminin. Leur efficacité dépend de la cohérence des actions au sein de chaque pays : celles-ci doivent conjuguer les différents leviers

permettant de créer les conditions d'un plus grand accès des femmes à des emplois de qualité (notamment dans le secteur des services), d'une plus grande sécurité des trajectoires professionnelles et familiales et, plus généralement, d'une meilleure conciliation emploi-famille. Finalement, plusieurs orientations sont possibles.

La première concerne l'obtention d'une plus grande égalité en matière de salaire et de « qualité » des emplois occupés par les femmes et les hommes ; elle nécessite, en particulier, d'obtenir une croissance de l'emploi dans les services suffisante, mais aussi plus « équilibrée » en matière de salaire et de qualité, relativement aux autres secteurs de l'économie.

Les orientations suivantes visent à accroître les services d'aide aux familles, le revenu des ménages et le temps dont ils disposent pour leur faciliter l'articulation entre vie familiale et vie professionnelle.

L'investissement social dans les services d'aides aux parents vise à prendre en charge l'éducation des enfants. L'arbitrage entre les objectifs d'aide à la conciliation emploi-famille et d'environnement favorable au développement de l'enfant, ou entre plusieurs modes de subventions, peut conduire à différents équilibres en termes de capacités d'accueil, de qualité et d'accessibilité des services en matière de prix.

Le système d'imposition et de prestations permet d'adapter l'aide financière accordée aux familles. Le but est de combiner un objectif d'assistance et de redistribution des revenus en direction des familles, tout en rendant le travail financièrement rentable pour le plus grand nombre de femmes.

Enfin, la flexibilisation de l'organisation du travail constitue un moyen pour les femmes d'avoir une trajectoire professionnelle plus continue au cours de leur cycle de vie. Il s'agit de concilier le besoin de flexibilité de l'organisation du travail voulue par les entreprises avec le mode de flexibilité et la sécurité souhaitée par les individus. Pour cela il est nécessaire de sécuriser les transitions sur le marché du travail (comme par exemple le passage à l'inactivité ou le travail à temps partiel) en fonction des changements de situation familiale.

Ces orientations ont pour objectif de créer les conditions institutionnelles dans lesquelles le choix de l'emploi puisse être effectué de la part des femmes de façon moins contraignante et plus favorable à la vie familiale. Elles ne font toutefois l'objet d'aucun accord entre les pays. La méthode de coordination ouverte ne peut garantir un développement satisfaisant de l'emploi féminin. Nous présentons dans les paragraphes suivants les enjeux liés aux différentes options possibles.



### 2.2.1. Une croissance « équilibrée » du secteur des services

Le développement des activités de services a largement contribué au développement de l'emploi dans la plupart des pays européens, et particulièrement de l'emploi féminin. En 2003, l'emploi dans le secteur tertiaire représente une part plus grande de l'emploi féminin que de celui des hommes. Une ségrégation forte de l'emploi en fonction du sexe a accompagné ce développement, et constitue un enjeu spécifique pour les femmes et l'égalité des sexes face à l'emploi. D'abord, parce que les services — pris au sens large — représentent, sans doute encore aujourd'hui, le potentiel d'emploi le plus important pour l'ensemble de la population active en général, et les femmes en particulier : développement des services personnels, dit de proximité. Ensuite, parce que le développement de ces services doit leur permettre d'allouer une plus grande partie de leur temps au travail rémunéré, en substituant l'achat de ces services au travail domestique.

L'emploi créé dans les services est spécifique tant en termes de niveau de salaire que de « qualité » (qualifications requises, durée du travail et régularité des horaires, protection du contrat de travail et couverture en matière d'assurance sociale). L'une des raisons de cette situation est la faible croissance de productivité attachée au développement de certains services relativement à d'autres productions (industrielle en particulier). La croissance du secteur des services se fait de façon « déséquilibrée » vis-à-vis d'autres secteurs, ce qui affecte le salaire et la qualité des emplois offerts dans ce secteur (Baumol, 1967). Son développement repose sur la croissance de la demande qui augmente généralement avec le niveau de revenu (selon la loi de demande d'Engel) et faiblit si les prix relatifs sont trop élevés. Or, la baisse de la demande a toutes les chances de se produire si le coût de production du service est trop élevé (si par exemple la différence de salaire versé dans le secteur tertiaire et les autres secteurs ne reflète pas l'écart de productivité, (Anxo et Storrie, 2000)). En réponse, trois solutions existent.

Une solution de pur marché (en ce sens « libéral ») consiste à laisser libre l'ajustement des salaires aux différentiels de productivité. Mais cela encourage la formation d'emplois à bas salaires, augmente les inégalités de revenus, et peut affecter la qualité des services offerts. Certaines catégories de services à faible productivité peuvent disparaître du marché, si personne ne souhaite les offrir au prix de leur productivité effective.

La seconde option consiste à indexer les salaires des services à l'évolution générale des salaires. Certains services intensifs en travail ou à

faible valeur ajoutée — comme les services personnels, les loisirs ou encore les soins aux personnes — peuvent devenir trop coûteux à produire et être exclus du marché.

La troisième solution consiste à subventionner soit directement la création d'emplois (en allégeant le coût salarial), soit la consommation de services. Le but est double : il doit d'une part assurer la croissance du secteur, d'autre part inciter certains prestataires, offrant des services de façon informelle, à se positionner dans le « secteur formel » et répondre à certains standards de qualité reconnus.

L'analyse de Gadrey (2003) montre comment la structure de l'emploi dans les services, variable selon les pays, est étroitement liée à des différences de conventions en matière d'inégalité de salaires et de relations « de genre et de famille ». Deux modèles opposés se dégagent.

Les pays du Nord de l'Europe (Danemark, Suède, Norvège et Finlande) se distinguent par le poids plus important de l'emploi dans les services. L'exigence d'égalité professionnelle permet de réduire les différences de genre concernant les profils d'activité sur le cycle de vie et les parcours professionnels entre femmes et hommes même si, dans les faits, les discriminations restent importantes. Les emplois de service occupés par les femmes sont qualifiés et bien rémunérés. L'emploi féminin est moins fortement orienté vers les services marchands personnels et commerçants et davantage vers les services sociaux, très développés et qualifiés ; ils sont souvent placés sous la coupe du secteur public.

Les pays anglo-saxons sont caractérisés par un secteur de services dual : d'un côté existe un pôle de services sophistiqués que peuvent payer les consommateurs les plus riches, et de l'autre, un pôle de services à bas prix et de faible qualité pour les ménages modestes. La flexibilité des salaires vis-à-vis de la productivité est l'option choisie par ces pays, tandis que le secteur des services est beaucoup plus fortement subventionné dans les pays du Nord. La main-d'œuvre féminine est plus concentrée dans des emplois peu qualifiés, dans le commerce de détail et les services marchands aux ménages, ainsi que dans les segments d'emploi les moins valorisés des services sociaux. Le dualisme des emplois, des qualifications et des revenus y apparaît plus important que dans les autres pays en raison de la faiblesse des salaires féminins.

Au final, plusieurs modèles de développement de l'emploi féminin — et plus généralement de l'emploi dans les services — sont possibles. Ils impliquent des degrés divers de tolérance aux inégalités ; ils sont ancrés sur des modes d'intervention en matière de politiques sociale et familiale très différents. La SEE reste muette sur les choix réalisés

dans les pays, alors que leurs effets sur la structure des inégalités seront considérables. Le résultat dépendra de la politique suivie en direction de l'emploi dans les services : de type « minimaliste » ou visant à soutenir sa flexibilisation, ou bien plus interventionniste, de façon à maintenir à la fois une qualité de l'emploi et du service offert le plus uniforme possible. Gadrey conclut que le résultat dépendra surtout de l'articulation entre les critères d'égalité entre les sexes (en matière recrutement, d'accès aux formations, de progression des carrières, et également en matière de protection sociale) et les politiques sociale et familiale. Le type d'investissement en direction des aides aux familles sera un paramètre clé de la cohérence de l'ensemble obtenu.

### 2.2.2. L'investissement social en services d'accueil des enfants

L'investissement public en services d'accueil des enfants est réalisé dans la plupart des pays avec deux objectifs principaux. L'éducation, le développement cognitif et social de l'enfant sont des motifs importants (Kamerman *et al.*, 2003). Ce soutien éducatif est particulièrement dirigé vers les parents ayant de fortes contraintes d'emploi du temps professionnel ou les parents isolés. Un bon développement des enfants engendre des externalités positives, immédiates et futures, pour l'ensemble de la société ; il est considéré comme un « bien public » justifiant des dépenses importantes en matière d'accueil des enfants <sup>16</sup>.

La nécessité d'alléger le poids des contraintes familiales qui s'exercent sur les décisions d'activité féminine et de fécondité constitue un autre motif du développement des services d'accueil. En aidant la conciliation emploi-famille, ce sont à la fois les niveaux d'offre de travail et de fécondité que l'on espère soutenir. L'expérience de certains pays du Nord, comme le Danemark ou la Suède, montre que l'offre de services de garde est un meilleur soutien à la fécondité que certaines politiques familiales exclusivement fondées sur des transferts de revenus (Esping-Andersen, 1999 ; McDonald, 2000). En effet, ces derniers maintiennent le poids des solidarités familiales qui « découragent » certains parents à avoir des enfants. Par ailleurs, si l'emploi féminin a pu se développer sans un accompagnement massif de services de garde, l'accroissement des capacités d'accueil est nécessaire pour qu'il poursuive son développement (Périvier, dans le présent numéro).

Les dépenses réalisées en matière de prise en charge des enfants représentent un investissement dont le rendement futur en matière de

16. Heckmann (1999) souligne que les dépenses réalisées en direction de l'éducation de la petite enfance sont certainement l'investissement en capital humain le plus efficace en agissant de façon préventive sur le développement futur des individus.

capital humain est aussi accompagné d'un effet positif sur l'emploi (par une hausse de l'offre de travail des parents d'une part et les professionnels de la petite enfance d'autre part) et d'une hausse des recettes fiscales, issues de ces nouveaux emplois<sup>17</sup>. L'investissement peut être consacré à l'accroissement des capacités d'accueil (notamment pour les très jeunes enfants), mais aussi à la diversification de l'offre (ou à son accessibilité). Le développement des capacités de prise en charge des enfants figure parmi les objectifs fixés par le conseil de Barcelone de mars 2002 : taux de couverture de 90 % pour les enfants d'âge préscolaire, et de plus du tiers pour les enfants de moins de trois ans. Le développement de la qualité et de l'accessibilité des services pour les familles à revenus modestes est un élément clé de ces investissements. L'équilibre atteint entre ces différents objectifs varie selon les pays, et dépend de la manière dont est organisé le développement des structures d'accueil (OCDE, 2002). Il repose sur les réponses apportées à quatre types de questions.

La première concerne la répartition des investissements en fonction de l'âge de l'enfant<sup>18</sup>. Cela dépend d'abord de l'âge à partir duquel on considère que l'enfant doit être confié à d'autres personnes que ses parents, ou à une structure de garde collective. Si la réponse varie évidemment selon les parents, elle varie aussi globalement selon les pays. Certains pays estiment qu'il est préférable pour l'enfant d'être gardé par l'un de ses parents les premières années de sa vie (de plus cette option est la moins coûteuse) ; pour cela, ils offrent une subvention aux parents décidant d'interrompre leur activité professionnelle pour prendre en charge leur jeune enfant. D'autres pays concentrent leurs efforts d'investissement en services d'accueil en direction des enfants d'âge préscolaire, en assurant la prise en charge des enfants au sein de structures visant à les préparer à l'insertion dans le système éducatif (jardins d'enfants, écoles maternelles). Enfin, d'autres pays investissent davantage en direction des enfants de moins de trois ans.

La deuxième question concerne les différences de définition de standards de qualité auxquels les prestataires de services doivent se

---

17. Plusieurs évaluations (réalisées notamment en Suisse, aux États-Unis ou au Canada) du rendement de l'investissement en direction de l'éducation et des soins aux enfants mettent en évidence un solde positif pour le budget public ; il est généré par l'effet de levier induit sur le niveau d'emploi et les recettes fiscales qui en sont dérivées (Kucera et Bauer, 2003 ; OCDE, 2004). Dans certains pays où les structures d'accueil sont financées principalement au niveau des municipalités, ce bénéfice net agit rarement comme une incitation à entreprendre un tel investissement, dans la mesure où en bénéficie en premier lieu le gouvernement central.

18. Concernant les enfants plus âgés, l'investissement en services de garde extrascolaire est très variable selon les pays.

conformer. La qualification du personnel employé dans le secteur de la petite enfance est, dans tous les pays, l'un des déterminants principaux de la qualité des services de prise en charge. Le manque de formation des employés et leur instabilité professionnelle sont des indicateurs de mauvaise qualité, celle-ci étant fondée sur la mise en place d'une relation individuelle et continue entre l'enfant et son « éducateur ». La valorisation et l'harmonisation des statuts des éducateurs de la petite enfance (notamment relativement aux éducateurs du premier degré d'enseignement primaire) sont souvent vues comme les principaux leviers du développement de la qualité des services d'accueil.

Il n'existe aucun objectif harmonisé au niveau européen concernant la qualité des prestations. Pourtant, certains critères (notamment en matière de qualification du personnel en charge de la petite enfance, ou ratio d'encadrement des groupes d'enfants) pourraient faire l'objet d'un *benchmarking* permettant de fixer des standards minimaux ou des exemples à suivre, sans remettre en cause la compétence nationale en ce domaine. Des politiques d'incitation à l'adoption de standards de qualité élevés pourraient être envisagées, notamment par l'utilisation de fonds européens.

La troisième question concerne la répartition des subventions publiques entre les prestataires de services et le soutien aux parents-consommateurs, qui permet de combiner le plus efficacement possible développement de la qualité des services et accroît la capacité de choix des parents. Si la création d'établissements et le développement des capacités nécessitent un soutien financier des prestataires, le versement de subventions aux parents présente théoriquement certains avantages (OCDE 2002; 2003). Il leur confère une capacité de choix du service le plus adapté à leurs préférences et le plus compatible avec leurs contraintes professionnelles, ce qui devrait porter la dynamique de croissance du marché et forcer l'offre à s'adapter; mais il permet surtout un meilleur ciblage des aides en direction des ménages les plus modestes, et donc une meilleure compensation des inégalités. Pour satisfaire le développement d'un marché de services de qualité, le versement de telles subventions (ou de chèques-services) doit rester conditionnel au recours à des services se conformant aux standards formellement reconnus.

La quatrième question concerne le partenariat établi entre les secteurs privé et public d'une part, et les différents échelons de gouvernement d'autre part, afin d'accroître le nombre de places disponibles et d'améliorer la couverture géographique. Sur cette question également, différentes traditions s'opposent. Dans les pays du Nord de

l'Europe, par exemple, la couverture offerte par le réseau de garde du secteur public assure un accès universel à un mode de garde de qualité uniforme au plus grand nombre d'enfants (le prix payé par les parents est relativement faible, ou faiblement variable avec le niveau de revenu du ménage). Le développement du réseau de garde privé, notamment dans les pays anglo-saxons, conduit à une offre de modes de garde diversifiée et de qualité variable, mais plus ou moins accessibles selon les ressources du ménage. Dans les deux cas, la couverture géographique des structures d'accueil demeure très hétérogène, dans la mesure où le bénéfice d'un tel investissement varie en fonction des régions, tant pour les municipalités que pour les acteurs privés. L'extension des capacités de garde prend, et prendra de plus en plus appui, sur une combinaison des réseaux publics et privés, permettant à la fois de « maîtriser » le coût du développement des structures d'accueil, et de diversifier l'offre. Une redistribution des aides publiques en direction des deux secteurs devrait accompagner cette évolution dans beaucoup de pays. La coopération établie entre les échelons publics (municipaux, régionaux voire supra nationaux au niveau de l'Union européenne) est aussi un élément clé du développement des capacités d'accueil, dans la mesure où les municipalités ne sont pas toujours d'une taille suffisante pour engager un investissement de masse.

### 2.2.3. Soutien financier aux familles et intérêt au travail

Le soutien financier aux familles (particulièrement aux familles nombreuses et familles monoparentales) constitue un autre volet de l'investissement social réalisé dans la plupart des pays. L'emploi étant considéré comme la protection la plus efficace contre la pauvreté, l'articulation de cette aide avec les mesures d'incitation à l'emploi est un élément mis en avant par le Conseil de Barcelone de 2002 (encadré 2). L'objectif est d'assurer l'équilibre et la cohérence entre d'une part les aides versées aux familles dans un but d'assistance et de redistribution, et d'autre part les incitations à l'emploi visant plus particulièrement certaines catégories de ménages. Ainsi, le travail reste « rémunérateur » et « accessible » à tous. Pour favoriser le développement de l'emploi féminin, cet objectif implique un aménagement des systèmes d'imposition et de prestations dans trois directions principales.

La fiscalité concilie l'égalité de traitement des familles et celle des sexes de façon différente selon les pays européens ; elle a beaucoup évolué au cours des années 1990 (Dingedley, 2000). Il en résulte des situations très diverses en termes d'encouragement ou de désincitation au travail des femmes. L'élimination des effets de désincitation associés

à un taux d'imposition dissuadant le travail du deuxième adulte du ménage, constitue un premier axe des réformes entreprises dans certains pays européens. L'individualisation des régimes d'imposition sur le revenu vise à assurer un traitement fiscal plus égalitaire des hommes et des femmes et à accroître l'offre de travail des femmes mariées (Sainsbury, 1999; Smith *et al.*, 2003).

Un deuxième type d'aménagement élimine les « trappes à inactivité » dont sont plus particulièrement victimes les parents isolés ou les ménages privés d'emploi. La difficulté est d'associer l'aide financière permettant aux membres du ménage (parents et enfants) de parvenir à un niveau minimum de ressources, tout en maintenant l'intérêt financier du travail des individus en âge de travailler. Pour cela, des pays ont mis en place des dispositifs de type « impôt négatif » ou « crédit d'impôt », dont l'octroi est strictement conditionnel à la participation au marché du travail et le montant versé proportionnel au volume d'heures travaillées<sup>19</sup>. De tels dispositifs ne peuvent être réellement efficaces sur l'emploi des femmes que si ces dernières ont accès à une structure d'accueil pour faire garder leurs enfants. La subvention des frais de garde conditionnelle ou proportionnelle à la présence dans l'emploi peut être souhaitable.

Le temps est une ressource fortement valorisée par les parents en matière de conciliation emploi-famille : la revendication d'une plus grande flexibilité dans l'organisation du temps de travail est requise par les parents désireux de passer plus de temps avec leurs enfants. Le développement du travail à temps partiel, la flexibilité des horaires de travail ou l'octroi de congés particuliers accordés aux parents a pour objectif de faciliter l'adaptation des conditions d'emploi en fonction de la situation familiale. Ces possibilités varient selon les pays et la flexibilisation observée en matière d'organisation du travail n'est pas toujours motivée par un objectif de conciliation emploi-famille. Beaucoup de femmes sont dans l'obligation d'interrompre leur activité à l'arrivée des

19. En Europe, plusieurs pays ont introduit ce type de dispositif. Les expériences britannique et, plus récemment, française vont dans ce sens. La refonte du *Working Family Tax Credit* en 1999 accorde aux ménages composés d'au moins un actif une allocation majorée avec le volume de travail et selon la composition familiale. En France, la Prime pour l'Emploi est fonction du revenu d'activité, croissante avec le revenu perçu lorsque celui-ci est inférieur au salaire minimum et décroissante au-delà. Son montant est également indexé sur la situation familiale puisque la prime est versée sous condition de ressources totales du ménage. Elle constitue une incitation à l'emploi à temps plein (par son barème centré autour du salaire minimum) devant avoir d'importants effets redistributifs en direction des quatre premiers déciles de revenu (Atkinson *et alii*, 2001). Dans tous les cas toutefois, le montant de l'allocation est indexé au revenu du ménage et vise plus particulièrement une activation de l'emploi du chef de famille ou du parent isolé. Une individualisation de l'allocation permettrait d'étendre les effets incitatifs à un nombre plus important de femmes et de réduire les inégalités intra-familiales de revenu.

enfants et d'accepter un emploi à temps partiel de qualité et de rémunération moindres pour effectuer leur retour à l'emploi. Le risque d'une marginalisation de leur emploi, pénalisant le développement futur de leur carrière, est important (Blossfeld et Hakim, 1997). L'insécurité qui pèse sur le développement futur de la carrière détourne certains parents de ces options et influence négativement les comportements de fécondité. Pour cette raison, il est nécessaire de concilier la flexibilité dans l'organisation du travail et la sécurité des transitions réalisées entre différents statuts au regard de l'emploi.

La diffusion de pratiques favorables à la famille sur le lieu de travail (flexibilité des horaires, octroi de jours de congé supplémentaires, offre de services aux employés, etc.) vise à réaliser cette conciliation. Du côté employeur, certains bénéfices peuvent être attendus de la mise en place de telles pratiques : une réduction de l'absentéisme, une stabilité plus grande de la main-d'œuvre, une acceptation plus grande de contreparties en cas de pics de production, l'attraction de la main-d'œuvre la plus compétitive, etc.<sup>20</sup>. La faisabilité de telles pratiques n'est pas uniforme selon le secteur d'activité (les entreprises désirant attirer la main-d'œuvre la plus qualifiée sera incitée à mettre en place de telles pratiques) et la taille des entreprises (les petites et moyennes entreprises ont moins de marges pour les mettre en place).

L'introduction de structures institutionnelles permet de gérer collectivement les transitions réalisées entre le travail à temps plein, le travail à temps partiel et le non-emploi. Il s'agit de « rendre ces transitions payantes » par une gestion commune de la part des entreprises — généralement petites et moyennes — qui n'ont parfois pas d'intérêt individuel à faciliter de telles transitions (Schmidt et Gazier, 2000). Les entreprises peuvent collaborer pour trouver des remplaçants au personnel en congé parental et financer des formations pour mettre à niveau les employés au retour d'une période de congé.

De façon plus immédiate, l'aménagement des conditions de départ en congé parental et d'organisation du temps de travail pour encourager le recours des pères peut améliorer la position des femmes sur le marché du travail. En effet, si le congé parental vise à préserver le lien avec l'emploi, son impact sur la situation des femmes dans l'emploi demeure ambigu pour deux raisons : d'une part, le recours au congé est très sexué, puisque plus de 90 % des recours concernent des femmes dans tous les pays (Bruning et Plantenga, 1999) ; d'autre part, un départ en congé prolongé peut porter atteinte à la progression des

20. Si de tels bénéfices sont souvent mis en avant par les entreprises qui adoptent des mesures de conciliation emploi-famille, les études sur les effets positifs induits sont rares (OCDE, 2002).



carrières futures. L'expérience des pays les plus « généreux » dans ce domaine montre qu'un congé parental affecte la progression des salaires féminins relativement à celle des hommes ou des femmes sans enfant : plus l'interruption est longue, plus la perte de gain potentiel est importante (Datta Gupta et Smith, 2000)<sup>21</sup>. Du point de vue de l'effet sur la progression des salaires futurs (et non du point de vue du développement de l'enfant), Jaumotte (2003) montre qu'une période de congé de cinq mois apparaît optimale.

Un partage plus égal du congé entre les parents est souhaitable en termes de perspectives de carrière (et certainement aussi de développement de l'enfant). L'individualisation du droit au congé et la flexibilité des conditions de partage entre les partenaires exercent une influence positive sur le recours des hommes à ces formes de congé. En Suède, les parents ont la possibilité de transférer d'un partenaire à l'autre leur droit au congé parental de 180 jours, hormis une période de 30 jours que chaque parent doit prendre individuellement, sans quoi cette période de congé est perdue. L'introduction de cette part de congé individuel, en 1995, a permis d'accroître le taux de participation des pères au congé et de modifier l'équilibre établi entre les parents (Smith et Pylkkänen, 2003)<sup>22</sup>. De fortes différences subsistent toutefois en termes de nombre de jours et de mode d'utilisation de ce congé entre les sexes.

Enfin, la constitution d'un cadre d'aménagement du temps de travail permettant aux parents d'alterner périodes de congé et/ou périodes de travail à temps partiel peut favoriser un plus grand recours à ces options de la part des hommes et minimiser leurs effets négatifs sur le déroulement futur des carrières. Le regroupement de ces options sous la forme d'un « crédit-temps », comme cela existe par exemple aux Pays-Bas, peut constituer un cadre plus flexible : un montant donné de

21. Le revenu de remplacement accordé pour les personnes en congé exerce des effets contradictoires. Ainsi, en Suède par exemple, plus le revenu de remplacement est important, plus le retour à l'emploi est différé (Pylkkänen et Smith, 2003). Autrement dit, si l'octroi d'un revenu de remplacement relativement élevé est certainement positif en termes de sécurité financière et d'incitation au recours à ce dispositif, son effet sur la durée d'interruption peut affecter négativement la progression des revenus d'activité futurs.

22. D'autres mesures peuvent être envisagées pour encourager le fractionnement et le partage entre les parents de ces aménagements, en limitant par exemple la durée du congé donnant droit à un revenu de remplacement, ou en assurant une forte dégressivité de ce revenu en fonction de la durée. La dégressivité de ce revenu en fonction de la durée du congé peut être une option pour inciter les deux parents à y avoir recours et les encourager à « anticiper » leur retour vers l'emploi. L'octroi d'un bonus de congé pour les parents qui partagent effectivement ce congé, comme c'est le cas en Suède depuis 1995, semble également inciter les pères à recourir plus massivement à une période de congé. L'accroissement du congé parental des pères semble alors un facteur de développement de l'offre féminine de travail (Pylkkänen et Smith, 2003).

temps peut être utilisé sous forme de congé ou d'un travail à temps partiel de durée variable, et selon des formes variables négociées avec l'employeur<sup>23</sup> (voir le débat sur le congé parental, dans le présent numéro).

### 3. Conclusion

Il est difficile de savoir si la SEE permettra de dépasser les dynamiques liées à aux héritages des différents régimes d'« État-social », pour deux raisons.

D'une part, des choix différents peuvent être effectués aux divers niveaux que nous avons identifiés; ils n'auront pas les mêmes conséquences non seulement sur la situation des femmes dans l'emploi, mais également sur les comportements relatifs à la formation de la famille : des résultats variables peuvent être attendus sur le bien-être et le développement des enfants, ainsi que sur la fécondité. Les clivages distinguant les différents régimes d'emploi et de protection sociale vont se modifier en fonction des options qui seront suivies. D'autre part, les recommandations faites au titre de la SEE en matière de développement de services de garde et d'emploi demeurent insuffisantes pour garantir un développement simultané des capacités et de la qualité des services d'accueil. Enfin, en matière d'emploi, les recommandations sont centrées sur le maintien de l'intérêt financier du travail, mais la qualité des emplois créés peut être variable, en particulier dans les services; de plus, la sécurité des transitions au sein et aux frontières du marché du travail n'est pas assurée. Dans ce contexte, il paraît très insuffisant de limiter l'ambition de la SEE à un objectif global de taux d'emploi.

La « méthode de coordination ouverte » apparaît peu efficace pour parvenir à une entente sur des objectifs de politique sociale et pour garantir, par ce biais, un développement satisfaisant de l'emploi féminin. Pour cela, il est nécessaire de parvenir à une coopération étroite entre les pays de l'Union européenne pour fixer des objectifs plus qualitatifs

---

23. L'employeur a pour obligation de répondre aux demandes d'aménagement du temps de travail pour raisons familiales de façon prioritaire, ou de motiver son éventuel refus par un motif de mise en danger économique de l'entreprise. Une extension de ce type d'accord sur une succession de transitions peut être envisagée pour l'intérêt des employeurs et des employés. Dans ce cas, les individus doivent avoir la possibilité de choisir entre différentes options dont les droits dérivés sont parfaitement connus, en contrepartie desquels ils acceptent de s'adapter aux conditions changeantes de l'emploi, en choisissant une séquence de transitions possibles (Gautié, 1999).

au développement de l'emploi féminin et à celui des domaines qui y sont liés (Scharpf, 2002). Ce surcroît de coopération ne peut intervenir qu'en ayant identifié, comme nous avons tenté de le faire, un ensemble d'enjeux et de points vulnérables communs aux différents pays. Nul doute toutefois qu'il nécessite une Union européenne plus présente, notamment par la promulgation de directives fixant des standards minimaux sur un nombre plus important d'objectifs et de cadre de régulation. Mais un accord des membres de l'Union européenne autour de telles directives est aujourd'hui incertain.

## Références bibliographiques

- ANXO D. et STORRIE D., (eds.), 2000 : *The Job Creation Potential of the Service Sector in Europe*, Employment Observatory Research Network, DG Employment and Social Affairs, European Commission.
- ANXO D., FLOOD et L., RUBERY J., 1999 : « Household income distribution and working time patterns. An international comparison », *Working paper*, Center for European Labour Market Studies, Department of Economics, University of Göteborg.
- BARBIER J.-C., 2001 : « Welfare to work policies in Europe, the current challenges of activation policies », Document de travail, Centre d'Etudes de l'Emploi, 11, novembre, 24p.
- BARBIER J.-C. et GAUTIÉ J., 1998 : *Les politiques de l'emploi en Europe et aux États-Unis*, Paris, Presses Universitaires de France
- BAUMOL W., 1967 : « Macroeconomics of unbalanced growth : the anatomy of urban crisis », *American Economic Review*, 57, pp. 415-426.
- BETTIO F. et VILLA P., 1998 : « A mediterranean perspective on the breakdown of the relationship between participation and fertility », *Cambridge Journal of Economics*, 22(2), pp. 137-171.
- BONNET C. et LABBÉ M. 1999 : « L'activité professionnelle des femmes après la naissance de leurs deux premiers enfants : l'impact de l'allocation parentale d'éducation », *Etudes et Résultats*, DREES, 37 :1-4.
- BRUNING G. et PLATENGA J. 1999 : « Parental leave and equal opportunities : experiences in eight European countries », *Journal of European Social Policy*, 9(3) : 195-209.

- COMMAILLE J., 1993 : *La stratégie des femmes. Travail, Famille et Politique*, Paris, La Découverte.
- COMMAILLE J., STROBEL P. et VILLAC M., 2002 : *La politique de la famille*, coll. Repères, La Découverte.
- DATTA GUPTA N. et SMITH N., 2000 : "Children and career interruption: the family gap in Denmark", CLS working paper 00\_03, Center for Labour Market and Social Research, University of Aarhus.
- DAVIES R., ELIAS P. et PIERRE G., 2003 : « The family gap in pay », Conférence « Family, employment and welfare issues in Europe : the quantitative approach », 18-20 février, Bruxelles
- DINGELDEY I., 2000 : International comparison of tax system and their impact on the work-family balancing, Research paper, Institute for Arbeit and Technik, <http://www.iatge.de/aktuell/veroeff/am/dingel00b.pdf>
- ESPING-ANDERSEN G., GALLIE D., HEMERIJCK A. et MYLES J., 2001 : *A New Welfare Architecture for Europe ?*, Rapport soumis à la Présidence Belge de l'Union Européenne.
- ESPING-ANDERSEN G., (éd.), 1996 : *Welfare States in Transition, National Adaptations in Global Economies*, Londres, Sage.
- ESPING-ANDERSEN G., 1999 : *Social Foundations of Postindustrial Economies*, Oxford, Oxford University Press.
- ESPING-ANDERSEN G., 1990 : *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Cambridge, Polity Press, traduit, Les trois mondes de l'Etat Providence, Paris, Presses Universitaires de France, coll. Le Lien Social, 1999.
- FAGNANI J., 2001 : « La politique d'accueil de la petite enfance en France : ombres et lumières », *Travail, Genre et Sociétés*, 6, pp. 105-119.
- FAGNANI J., 1998 : « Helping mothers to combine paid and unpaid work — or fighting unemployment ? The ambiguities of french family policy », *Community, Work and Family*, 1(3), pp. 297-312.
- FERRERA M., 1996 : « Southern model of welfare in Social Europe », *Journal of European Social Policy*, 6:17-37.
- FOUQUET A., Gauvin A. et Letablier M. Th., 1999 : « Des contrats sociaux entre les sexes différents selon les pays de l'Union européenne », in *Rapport sur l'égalité hommes-femmes*, Conseil d'analyse économique, La Documentation française.

- GADREY J., 2003 : *Socio-économie des services*, Repères, La Découverte.
- GAZIER B. et Schmidt, 2000 : *The dynamics of Full employment : Social integration through transitional labour markets*, Edward Elgar.
- GAUTIÉ J., 1999 : « Nouvelles formes de travail, régulation du marché du travail et continuité de la protection sociale », Rapport de l'atelier 3, présenté au séminaire : « Relations Professionnelles, actions collectives et militantismes, 26 avril 2002.
- GORNICK J., MEYERS M. et ROSS K., 1997, « Supporting the employment of mothers: policy variation across fourteen welfare states », *Journal of European Social Policy*, 7(1): 45-70.
- HECKMAN J. 1999 : « Policies to foster Human Capital », Working Paper 7288, National Bureau of Economic Research.
- INSTITUTE FOR EMPLOYMENT RESEARCH, 1998 : *Low pay and government policy*, Bulletin, n° 42.
- JAUMOTTE F., 2003 : « Female labour force participation: past trends and main determinants in OECD countries » OECD ECO working paper, n° 375.
- JURADO-GUERRERO T. et NALDINI M., 1997 : « Is the south so different? Italian and Spanish families in comparative perspective », in Rhodes M. (ed.), *European welfare states: crisis and reforms*, Franck Cass Publishing, London, pp. 42-66.
- KOOPMANS I. et SCHIPPERS J., 2003 : « Female employment and family formation: the institutional context, Working paper, University of Utrecht.
- KORPI W., 2001 : « Class, gender and inequality. The role of welfare states », in Kohli M., Novak M., *Will Europe Work?* Routledge, Londres.
- KUCERA K. et BAUER T., 2003 : « Does childcare pay off ? Evidence for costs and benefits of day-care centres in Zürich. », Document de travail.
- LETABLIER M-T., 2001 : « L'égalité entre les sexes: un enjeu européen », Centre d'Etudes de l'Emploi, *Quatre pages*, 46, juillet.
- LEWIS J., 1992): « Gender and the development of welfare regimes », *Journal of European Social Policy*, 2(3) : 159-173.
- MCDONALD P., 2000 : « Gender equity in theories of fertility transition », *Population and Development Review*, 26(3), pp. 426-437.

- MCKNIGHT A., ELIAS P., WILSON R., (1998), *Low pay and the National Insurance System: a statistical picture*, Manchester, Equal Opportunities Commission.
- MEULDERS D. et O'DORCHAI S., 2003 : « Welfare State Regimes and motherhood », *Working paper*, MOCHO project, DULBEA, Université Libre de Bruxelles.
- OCDE (2002), « La situation des femmes sur le marché du travail », Perspectives de l'Emploi, Paris.
- OCDE (2003), *Babies and Bosses : Reconciling work and family life*, Vol. 2: Austria, Ireland and Japan, Paris.
- ORLOFF A., 1993 : « Gender and the social rights of citizenship: the comparative analysis of gender relations and welfare state », *American Sociological Review*, 58:303-328.
- PIERSON P., 1996 : « The New Politics of the Welfare States », *World Politics*, 48(1), pp. 143-179.
- PIKETTY Th., 1999 : *L'économie des inégalités*, Paris, La Découverte, coll. Repères.
- PYLKKÄNEN E. et SMITH N., 2003 : « Career interruptions due to Parental Leave: a comparative study of Denmark and Sweden », *OECD Social, Employment and Migration Working Papers*, 1:1-38, Paris.
- RUBERY J. et SMITH M., 1999 : « L'offre future de main-d'œuvre en Europe », *Document de Recherche*, Direction Emploi et Affaires sociales, Commission Européenne.
- RUBERY J., SMITH M., ANXO D. et FLOOD L., 2001 : « The future European labor supply: the critical role of the family », *Feminist Economics*, 7(3), pp. 33-69.
- SAINSBURY D. 1999 : *Gender and Welfare State Regims*, Oxford University Press, pp. 185-209.
- SCHARPF F. 2002 : « The European Social Model: coping with the challenges of diversity », *Journal of Common Market Studies*, 40(4):645-70.
- SCHMIDT G., GAZIER, B. et FLECHTNER, S., 1998 : « Transitional Labour Markets, Unemployment Insurance and Employability », in Gazier, B. (éd.), *Employability: concepts and policies*, Commission européenne, Direction de l'Emploi et des Affaires sociales, pp. 268-296.

- SMITH N., DEX S., VLASBLOM J. et CALLAN T., 2003 : « The effects of taxation on married women's labour supply across four countries, » *Oxford Economic Papers*, Vol. 55 (3) pp. 417-439.
- STREECK W., 1995 : « From market making to State building? Reflections on the political economy of European Social Policy », in Pierson P., LEIBFRIED S. (eds.), *European Social Policy: Between Fragmentation and Integration*. Washington DC. Brookings Institution.
- THÉVENON O., 2003a : *Les relations emploi/famille en Europe : fondements socio-économiques des comportements féminins en Allemagne, Espagne, France, aux Pays-Bas et Royaume-Uni*, Thèse pour le Doctorat de Sciences Economiques, Université Paris X-Nanterre, <http://forum.u-paris10.fr/fr/membres/pgmembres/thevenon/index.asp>.
- THÉVENON O., 2003b : « Welfare State Regime and female labour supply », Conférence « Family, employment and welfare issues in Europe : the quantitative approach », 18-20 février, Bruxelles.
- THÉVENON O., 1999 : « La durée du travail féminin en Europe : entre flexibilité et conformité », *Recherches et Prévisions*, 56, pp. 47-66.

