

COMBATTRE LES INÉGALITÉS ENTRE LES FEMMES ET LES HOMMES

Idées simples, réalités complexes

Françoise Milewski

OFCE

La définition des politiques publiques destinées à favoriser l'égalité entre les femmes et les hommes, qu'elles se situent au niveau national ou européen, suppose que soit discutée la cohérence des objectifs et leur articulation. Elle suppose aussi que soit tracé le lien avec les évolutions du marché du travail et de la protection sociale. L'objet de cet article est de poser quelques questions sur ces relations, à partir d'un rappel des objectifs européens et d'une analyse des évolutions récentes de l'insertion des femmes sur le marché du travail, qui met en lumière les évolutions contrastées de ces dernières années.

Si les objectifs sont simples à définir — promouvoir l'égalité —, l'agencement des politiques publiques révèle certaines contradictions, tant en Europe qu'en France, et soulève des difficultés qui ne sont pas toujours faciles à résoudre. Entre l'écueil qui consisterait à diluer la lutte contre les inégalités entre les hommes et les femmes dans celle qui concerne l'ensemble des relations sociales — par exemple en combattant la précarité en général, sans comprendre que la précarité des femmes a des causes globales et des causes spécifiques — et l'écueil qui limiterait l'action à des objectifs immédiats sans s'attaquer aux causes profondes, les politiques publiques en faveur de l'égalité méritent encore d'être débattues.

Mots clés : Inégalités. Genre. Politiques publiques. Marché du travail.
Protection sociale. Europe.

francoise.milewski@ofce.sciences-po.fr

La définition des politiques publiques destinées à favoriser l'égalité entre les femmes et les hommes, qu'elles se situent au niveau national ou européen, suppose que soit discutée la cohérence des objectifs et leur articulation. Elle suppose aussi que soit tracé le lien avec les évolutions du marché du travail et de la protection sociale. L'objet de cet article est de poser quelques questions sur ces relations, fussent-elles dérangeantes même pour les plus ardents défenseurs de l'égalité des sexes. Dans un premier temps, les objectifs européens seront rappelés. Puis un constat rapide des évolutions récentes de l'insertion des femmes sur le marché du travail sera fait, pour mettre en lumière les évolutions contrastées de ces dernières années. Ce cadre étant tracé, on pourra s'interroger sur les objectifs des politiques publiques : en effet, s'ils sont simples à définir — promouvoir l'égalité —, leur agencement révèle certaines contradictions, tant en Europe qu'en France, et soulève des difficultés qui ne sont pas toujours faciles à résoudre. Les questions plus générales reliées à la protection sociale et au marché du travail pourront alors être posées. Plusieurs d'entre elles resteront ouvertes, car tel est le but de cet article : évoquer les difficultés pour favoriser le débat.

I. Les politiques européennes : des objectifs ambitieux mais dont la réalisation dépend de qui?

Le Conseil européen de mars 2003 avait invité la Commission à lui rendre compte annuellement des progrès accomplis pour promouvoir l'égalité entre les hommes et les femmes et des orientations en vue d'intégrer la dimension hommes-femmes dans les différentes politiques.

Le quatrième rapport annuel a été remis en février 2007 (UE, 2007). Il précise dans son introduction : « L'égalité entre les femmes et les hommes dans l'UE aura connu deux événements majeurs en 2006 : l'adoption par la Commission d'une Feuille de route pour l'égalité pour la période 2006-2010 et l'adoption par le Conseil européen du Pacte pour l'égalité entre les femmes et les hommes. Ces deux initiatives clés témoignent de l'engagement actif de l'UE dans la poursuite de l'objectif d'atteindre une égalité effective entre les femmes et les hommes... En outre, la politique d'égalité apparaît comme le fil conducteur de deux chantiers au centre des préoccupations européennes : celui de la croissance et de l'emploi et celui des changements démographiques. Elle aura besoin du plein soutien de la politique de cohésion, dont la nouvelle période de programmation commencera en 2007 ».

Croissance, emploi, démographie et cohésion sont donc les maîtres mots. Pour insister sur le bien-fondé de la politique d'égalité entre les hommes et les femmes, la Feuille de route précise que non seulement l'égalité entre les femmes et les hommes est un droit fondamental et une valeur commune de l'Union européenne, mais aussi une condition nécessaire pour la réalisation des objectifs de croissance, d'emploi et de cohésion sociale de l'UE (UE, 2006).

Le rapport de la Commission insiste aussi sur ce point : « Lors du Conseil européen des 23 et 24 mars 2006, les États membres ont approuvé un Pacte européen pour l'égalité entre les hommes et les femmes. Le Pacte marque la volonté des États membres de s'engager résolument à mettre en œuvre des politiques visant à promouvoir l'emploi des femmes et à garantir un meilleur équilibre entre vie professionnelle et vie privée afin de relever les défis démographiques. À cet égard, il apparaît essentiel de développer des services de garde d'enfants afin de réaliser les objectifs de Barcelone. Le vieillissement de la population allié à la baisse de la natalité soulève des défis considérables pour nos sociétés, qui ont été mis en évidence dans la Communication sur l'avenir démographique de l'Europe, adoptée par la Commission le 12 octobre 2006. Il apparaît clairement que les politiques d'égalité entre les femmes et les hommes contribueront de manière significative à y répondre. D'une part, en stimulant l'emploi des femmes et en compensant ainsi la baisse prévue de la population active. D'autre part, en soutenant la réalisation des choix individuels des femmes et des hommes, y compris celui d'avoir le nombre d'enfants qu'ils souhaitent ».

La politique d'égalité est ainsi instrumentalisée diront certains, enfin intégrée aux autres politiques publiques diront d'autres.

La Feuille de route décrit six domaines prioritaires pour l'action de l'Union européenne relative à l'égalité entre les femmes et les hommes pour la période 2006-2010 : « une indépendance économique égale pour les femmes et les hommes, la conciliation de la vie privée et professionnelle, une représentation égale dans la prise de décision, l'éradication de toute forme de violence fondée sur le genre, l'élimination des stéréotypes de genre et la promotion de l'égalité entre les femmes et les hommes dans les politiques externes et de développement ». Elle identifie des objectifs prioritaires et des actions pour chacun des domaines.

Suivent dix-neuf objectifs prioritaires. Ils sont parfois précis : le taux d'emploi des femmes doit atteindre 60 % d'ici 2010, selon l'objectif de Lisbonne, au lieu de 55,7 % en 2004 — dernier chiffre connu lors de l'élaboration de la Feuille de route en 2006 —, et partant de 52,9 % en 1999, niveau de référence atteint au moment de la définition de l'objectif en 2000. Mais ils sont le plus souvent généraux, par exemple :

« Les systèmes de protection sociale devraient supprimer tout ce qui dissuade les femmes et les hommes d'entrer et de rester sur le marché du travail ». Les trente actions clés ont ce même caractère.

Il est vrai que, comme elle le dit elle-même, « La Commission ne peut réussir seule à réaliser ces objectifs puisque, dans de nombreux domaines, le centre de gravité de toute action se situe au niveau de l'État membre. La Feuille de route représente donc l'engagement de la Commission à faire avancer le programme sur l'égalité entre les femmes et les hommes en renforçant les partenariats avec les États membres et d'autres acteurs ». Il n'y a pas là de quoi lever le doute sur la mise en œuvre effective des politiques...

2. Les évolutions contrastées de l'insertion des femmes sur le marché du travail : quelques constats

2.1. L'emploi des femmes progresse

Au cours de la dernière décennie, l'écart entre les taux d'emploi des femmes et des hommes a continué de se réduire, en moyenne européenne : - 5,6 points entre 1994 et 2005 pour l'UE15 (tableau). Cela s'explique par le fait que la progression des taux d'emploi des femmes a été sensiblement plus forte (+ 8,1 points) que celle des hommes (+ 2,5 points).

Cette réduction s'est même accélérée au début des années 2000, par rapport à la fin des années 1990. En effet, de 2000 à 2005, les taux d'emploi des femmes ont progressé de 3,3 points, à l'inverse de ceux des hommes, qui ont stagné au cours de cette période (+ 0,1 point).

C'est là une évolution significative. Dans certains pays, le taux d'emploi des hommes a même reculé : c'est le cas de la Belgique, de l'Allemagne, de la France, des Pays-Bas, de l'Autriche, et du Portugal (en Allemagne, il avait même reculé depuis 1994). À l'inverse, le taux d'emploi des femmes a partout progressé, sauf en Suède où il a légèrement reculé depuis 2003 — mais il demeure parmi les plus élevés d'Europe, presque au même niveau que celui du Danemark — ; la hausse du taux d'emploi des femmes a été particulièrement forte en Espagne (+ 10 points entre 2000 et 2005).

Taux d'emploi des 15-64 ans en %

En % et en points	Femmes (TEF) En %		Hommes (TEH) En %		Écarts Hommes/Femmes En points		Évolutions des écarts En points			TEH évolutions En points		TEF évolutions En points		
	1994	2000	2005	1994	2000	2005	1994- 2000	2000- 2005	1994- 2005	2000- 2005	1994- 2000	2000- 2005	1994- 2000	2000- 2005
UE 25	—	53,6	56,3	—	71,2	71,3	—	—	—	2,7	—	—	2,7	—
UE 15	49,3	54,1	57,4	70,4	72,8	72,9	21,1	18,7	15,5	-2,4	-3,2	-5,6	0,1	2,5
Belgique	44,6	51,5	53,8	66,6	69,5	68,3	22,0	18,0	14,5	-4,0	-3,5	-7,5	-1,2	1,7
Danemark	66,9	71,6	71,9	77,5	80,8	79,8	10,6	9,2	7,9	-1,4	-1,3	-2,7	-1,0	2,3
Allemagne	55,1	58,1	59,6	74,1	72,9	71,2	19,0	14,8	11,6	-4,2	-3,2	-7,4	-1,7	-2,9
Grèce	37,3	41,7	46,1	72,4	71,5	74,2	35,1	29,8	28,1	-5,3	-1,7	-7,0	2,7	1,8
Espagne	30,7	41,3	51,2	61,8	71,2	75,2	31,1	29,9	24,0	-1,2	-5,9	-7,1	4,0	13,4
France	51,6	55,2	57,6	66,8	69,2	68,8	15,2	14,0	11,2	-1,2	-2,8	-4,0	-0,4	2,0
Irlande	40,1	53,9	58,3	65,9	76,3	76,9	25,8	22,4	18,6	-3,4	-3,8	-7,2	0,6	11,0
Italie	35,4	39,6	45,3	67,7	68,0	69,9	32,3	28,4	24,6	-3,9	-3,8	-7,7	1,9	2,2
Luxembourg	44,4	50,1	53,7	74,9	75,0	73,3	30,5	24,9	19,6	-5,6	-5,3	-10,9	-1,7	-1,6
Pays – Bas	53,2	63,5	66,4	74,5	82,1	79,9	21,3	18,6	13,5	-2,7	-5,1	-7,8	-2,2	5,4
Autriche	58,9	59,6	62,0	78,1	77,3	75,4	19,2	17,7	13,4	-1,5	-4,3	-5,8	-1,9	-2,7
Portugal	54,4	60,5	61,7	74,5	76,5	73,4	20,1	16,0	11,7	-4,1	-4,3	-8,4	-3,1	-1,1
Finlande	58,7	64,2	66,5	62,0	70,1	70,3	3,3	5,9	3,8	2,6	-2,1	0,5	0,2	8,3
Suède	68,5	70,9	70,4	72,0	75,1	74,4	3,5	4,2	4,0	0,7	-0,2	0,5	-0,7	2,4
Royaume-Uni	61,2	64,7	65,9	74,5	77,8	77,6	13,3	13,1	11,7	-0,2	-1,4	-1,6	-0,2	3,1

Taux d'emploi : nombre de personnes occupées âgées de 15 à 64 ans / population totale de cette tranche d'âge.
Sources : Eurostat, Enquête communautaire sur les forces de travail (EFT), calculs de l'auteur.

Ces tendances reflètent à la fois les évolutions différentes de la croissance économique selon les pays et, surtout, celles de la composition sectorielle de la croissance et des déformations de la structure des emplois. Les emplois industriels ont reculé, tandis que les emplois tertiaires ont progressé. Or les premiers sont majoritairement occupés par des hommes, les seconds par des femmes. En d'autres termes, les femmes ont davantage bénéficié des créations d'emplois au cours de la période. La constatation faite plus haut que ce sont dans les pays de la « Vieille Europe » — les pays industriels de l'Europe continentale —, que les taux d'emploi des hommes ont reculé, va dans le même sens (seul le Portugal fait exception).

2.2. Les emplois occupés par les femmes : des caractéristiques particulières

Les emplois occupés par les femmes ont des caractéristiques particulières. Ces faits-là étant davantage connus, on n'en rappellera que les grands traits.

En premier lieu, ils sont plus souvent que ceux des hommes à temps partiel. La part du temps partiel parmi les femmes a fortement progressé durant la période récente, tout particulièrement en Italie, en Suède, en Autriche, en Belgique, en Allemagne et en Espagne. Ce n'est pas le cas en France, où les législations incitatives au temps partiel, qui avaient provoqué une forte montée du temps partiel des femmes dans les années 1990, ont été remplacées par des mesures neutres depuis 2000.

Par conséquent, les créations d'emplois dont les femmes ont bénéficié sont moindres qu'il n'y paraît si l'on raisonne en équivalent temps plein. Une étude approfondie a été menée en France sur ce point (Afsa et Buffeteau, 2007) : elle montre que si l'on prend en compte le temps partiel, alors l'activité féminine ne progresse plus. Si les tendances récentes se poursuivaient, la génération 1965-1970 connaîtrait le même taux d'emploi (en équivalent temps plein) que la génération 1955-1960. Les résultats varient en outre beaucoup selon la qualification des femmes. En particulier, le coup d'arrêt à la progression de l'activité a eu lieu il y a bien plus longtemps pour les femmes non qualifiées que pour les qualifiées.

En deuxième lieu, les femmes sont surreprésentées parmi les emplois non qualifiés : distribution, hôtellerie, tourisme, services à la personne sont autant de secteurs qui embauchent massivement des femmes, parfois à temps partiel contraint et à horaires variables dans une grande amplitude. L'explosion des services à la personne conduit à l'atomisation des emplois. En France par exemple en 2005, les particuliers employeurs étaient 1,8 million et ils employaient 650 000 personnes, dont 66 000 hommes et 584 000 femmes (ACOSS, 2007).

Enfin, les femmes sont proportionnellement plus nombreuses dans les emplois instables : contrats à durée déterminée (Eurostat, 2007), dispositifs publics de la politique de l'emploi, et certaines d'entre elles alternent emplois instables et chômage; les frontières entre activité et inactivité sont floues, les retraits du marché du travail nombreux, notamment lors de la naissance des enfants.

Pour nombre d'entre elles, il en résulte une précarité accrue, à la fois plus grande que celle des hommes, et qui s'est amplifiée dans le temps. Cette précarité prend la forme d'instabilité et de discontinuité de l'insertion sur le marché du travail — c'est la définition traditionnelle de la précarité —, mais aussi, et de plus en plus, de stabilité dans le sous-emploi — temps partiel contraint et travail non qualifié, en particulier (pour une analyse détaillée de la précarité, voir rapport de la Mission précarité, Milewski (dir.), 2005).

De ce fait, les écarts de rémunération ont cessé de se réduire, en moyenne. L'écart des salaires entre femmes et hommes va croissant à mesure que l'on s'élève dans la distribution des salaires; mais en même temps, les femmes sont sous-représentées dans le haut de la hiérarchie des salaires, et massivement surreprésentées dans le bas. Il faut donc relativiser le constat du moindre écart de salaires entre les femmes et les hommes dans le bas de la distribution, car la probabilité pour les femmes de se trouver dans le bas de cette distribution est plus élevée que celle des hommes. L'effet du moindre nombre moyen d'heures de travail des femmes est crucial. En cas de rupture du couple, la précarisation, compensée auparavant par la solidarité conjugale, se révèle au grand jour, et nombre de femmes basculent alors vers la pauvreté.

2.3. Une situation contrastée

La situation est contrastée. D'un côté, des progrès ont été accomplis. Les femmes ont massivement investi le marché du travail et la norme n'est plus celle de la femme au foyer. Mais de nouvelles formes d'inégalités se sont développées, du fait de la nature des emplois occupés et parce que les femmes continuent d'accomplir l'essentiel des tâches familiales. En effet, les progrès du partage des tâches sont demeurés limités, en tout cas pas à la mesure de l'investissement des femmes dans la sphère marchande.

Historiquement, l'emploi des femmes a été le produit de plusieurs tendances cumulées dans le temps — parfois linéaires mais parfois aussi contradictoires. La volonté des femmes d'acquiescer leur indépendance dans les années 1960 a émergé dans un contexte économique qui leur a permis de s'insérer massivement dans l'emploi. Mais le ralentissement de la croissance et la montée du chômage ont distendu les liens à l'emploi par l'extension de diverses formes de sous-emploi.

L'évolution récente des structures familiales est venue renforcer, par la force des choses, la volonté d'indépendance financière des femmes, l'emploi devenant crucial en cas de rupture conjugale ; mais le contexte économique n'est plus le même que dans les années 1960. Les femmes ont été les premières atteintes par la déstructuration du marché du travail et la mise en cause de la norme d'emploi.

Parallèlement, des différences significatives, parfois croissantes, sont apparues entre les femmes elles-mêmes. Certaines d'entre elles sont bien insérées sur le marché du travail, ont des emplois stables qu'elles peuvent choisir et faire évoluer, même si elles sont toujours discriminées en termes de salaires et de progression de carrières. L'accès à l'éducation supérieure leur a permis d'être massivement présentes dans des professions comme l'enseignement, la santé, la magistrature, le journalisme... (sans qu'on puisse dire si la dévalorisation de certaines de ces professions est la cause ou la conséquence de cette présence massive des femmes, débat sans fin, et somme toute sans grand intérêt). Elles peuvent souvent sous-traiter une partie des tâches ménagères et familiales. D'autres, en revanche, demeurent au bas de l'échelle, issues de formations professionnelles peu porteuses et dévalorisées.

Au sein des temps partiels, certaines femmes sont à temps partiel contraint et horaires atypiques non maîtrisés, mais d'autres peuvent choisir un temps partiel pour une période transitoire et ont une garantie de retour à l'emploi à temps plein. Parmi les familles monoparentales, toutes ne sont pas pauvres, même si leur niveau de vie est en moyenne moindre. Dans l'accès aux modes de garde des enfants, les inégalités sont fortes : en France par exemple, le dispositif actuel a un effet de polarisation, compte tenu de la disponibilité et des coûts des structures d'accueil. Enfin, les différenciations sur le marché de travail se répercutent sur le niveau des pensions de retraite, et la réforme de 1993 a renforcé les écarts entre les femmes.

L'emploi des femmes est ainsi la résultante de facteurs imbriqués, que l'on ne peut réduire au risque d'une simplification erronée. Le misérabilisme parfois de mise, ou l'insistance exagérée sur l'exclusion des femmes du marché du travail, ne sont pas de nature à faciliter les réflexions sur les politiques publiques.

3. Les objectifs des politiques publiques

3.1. Des objectifs simples, en apparence

L'égalité entre les femmes et les hommes est un droit fondamental, une valeur commune de l'Union européenne disent les textes précités.

Oui, mais comment l'obtenir? Le plus souvent, les mesures prônées, on l'a vu, prennent l'allure de longue collection. Le chemin est pavé de bonnes intentions, justes en général. La Feuille de route européenne n'échappe pas à cette règle. Mais pour l'essentiel, puisque c'est la responsabilité des États membres qui est en première ligne, les engagements communautaires ne peuvent donner lieu à évaluation des résultats. Seul l'objectif de taux d'emploi à 60 % en 2010 fait l'objet de bilans annuels précis. Il est vrai que pour le reste, la diversité des situations nationales, fruit de compromis historiques particuliers, conduit à des écarts importants dans les modes d'insertion dans l'emploi (niveaux des taux d'emploi, parts du temps partiel, importance du chômage), l'organisation des modes de garde de l'enfance (degré de développement, accessibilité, qualité), la protection sociale (système de droits individuels ou d'ayants droit).

Au plan national, les programmes prennent aussi souvent l'allure de longues déclarations d'intention, sans que les moyens mis en œuvre soient à la hauteur des objectifs affichés. Par exemple en France, la Charte de l'égalité élaborée en mars 2004 par le ministre délégué à la Parité et à l'Égalité professionnelle n'a pas échappé à cette règle. On sait aussi les difficultés d'application de la loi Génisson de 2001 et de la loi sur l'égalité salariale de 2006 (Laufer et Silvera, 2006). On peut accumuler lois, chartes, feuilles de route et comités spécialisés sans que la réalité ne change.

Cela tient au fait que dans bon nombre de domaines sociaux, la bonne intention tient lieu de politique. Mais cela tient aussi à une dimension spécifique des inégalités entre les hommes et les femmes, à savoir l'imbrication des sphères professionnelle et privée. Les inégalités dans chacune d'elles s'autoalimentent. La difficulté de les surmonter en est accrue.

En particulier, les inégalités dans les entreprises sont le résultat de tout le processus de construction des inégalités, et en retour, elles les renforcent. Premier exemple, le temps partiel est « choisi » par certaines femmes, en l'absence de partage des tâches dans la famille; combien le « choisiraient » si les mentalités avaient significativement évolué? Deuxième exemple, les écarts de salaires reflètent toutes les discriminations en amont; si la « discrimination pure » est assez claire dans sa définition, elle est presque impossible à déterminer : l'écart de salaires à poste et fonction égaux est certes passible de sanctions; mais le problème est justement que les postes ne sont pas égaux, que les carrières ont été différentes même à qualification identique à l'embauche, résultat conjoint du fait que les entreprises n'ont pas donné l'occasion de trajectoires identiques, que les femmes ont eu à assumer nombre de tâches familiales et que certaines d'entre elles se sont auto-évincées des responsabilités professionnelles.

L'analyse du travail des femmes résiste aux analyses centrées sur une seule discipline. Pour comprendre ce qui se déroule dans la sphère professionnelle, il faut non seulement analyser les discriminations spécifiques dans les entreprises, mais aussi faire appel aux processus de construction des inégalités dans les formations initiales, aux relations entre la sphère privée et la sphère professionnelle, à la façon dont l'entourage familial et professionnel reproduit les stéréotypes de sexes, et à la manière dont les femmes elles-mêmes intériorisent les contraintes et s'autocensurent. Discriminations explicites ou subtiles relèvent de l'économie, du social, du droit, des institutions et de leurs histoires combinées. L'accent peut être mis, tour à tour, sur un aspect particulier, ce qui conduit à des préconisations différentes, dans leur importance, leur agencement, leur hiérarchie.

Dire que nombre d'inégalités se forgent à l'école (« les filles sont le plus souvent absentes des filières porteuses ») est évident et conduit à rendre prioritaire le combat pour l'égalité à l'école. Dire que la place des femmes sur le marché du travail doit s'appréhender à partir des rapports sociaux de sexe au sein de la famille (« l'inégal partage des tâches parentales est un handicap pour le travail des femmes ») est évident et conduit à privilégier l'évolution des mentalités dans la réalisation de l'égalité et/ou à faire de la question du temps une question centrale. Dire que l'insertion des femmes dans l'emploi dépend de l'existence de services publics de prise en charge de la petite enfance (« il y a un rationnement du travail des femmes du fait de l'insuffisance des crèches ») est évident et implique de prôner des politiques publiques d'accroissement des moyens consacrés aux systèmes de garde. Dire que l'on ne peut se contenter de renvoyer à l'école et à la famille l'origine des inégalités car l'entreprise est le siège de discriminations spécifiques (« ce sont les employeurs qui imposent le sous-emploi et la précarité ») est évident et amène à se focaliser sur ces mécanismes pour trouver les moyens de les surmonter. Dire que les femmes s'autocensurent, par exemple en refusant de prendre des responsabilités professionnelles (« on a bien cherché des femmes, mais on n'en a pas trouvés ») est évident et conduit à considérer qu'il suffit de les convaincre pour que la situation évolue.

Alors comment démêler l'écheveau ?

3.2. Quelles priorités ?

L'emploi des femmes est une condition de leur indépendance. Il est un élément fondamental de l'égalité, un facteur de progrès, de cohésion, de justice sociale. De plus, l'insertion dans l'emploi est déterminante pour contrecarrer les risques de précarisation. Toutes les analyses montrent qu'un éloignement du marché du travail peut conduire à la

précarité. Les catégories de femmes les plus fragiles sont celles qui sont le plus éloignées de l'emploi. L'incitation à l'emploi est donc une priorité.

Le développement de structures d'accueil de l'enfance, de qualité et accessibles financièrement, joue un rôle important dans ce cadre. Il existe en effet un lien entre l'offre d'accueil des enfants et le niveau de l'activité des mères. Le lien existe aussi avec le niveau de la fécondité ; ce sont les pays dans lesquels les politiques d'aide à l'articulation entre la vie professionnelle et la vie familiale sont les plus limitées que le niveau de fécondité a le plus baissé, et que paradoxalement le taux d'emploi des femmes est le plus faible : les femmes y font peu ou pas d'enfant et s'arrêtent de travailler lorsqu'elles en ont.

Mais développer l'emploi des femmes ne saurait être un objectif suffisant. En effet, on a montré plus haut comment les évolutions économiques et sociales des dernières années avaient conduit à l'apparition de nouvelles formes d'inégalités du fait des caractéristiques des emplois créés. Il faut donc porter attention non seulement aux taux d'activité et aux taux d'emploi, mais aussi à la nature des emplois occupés, sous peine de renforcer les inégalités entre les hommes et les femmes. Le fort potentiel de développement de l'emploi dans les services à la personne est porteur d'atomisation, d'instabilité et de sous-emploi durable si ce marché n'est pas structuré et encadré, afin de protéger les salariés et leur assurer une formation qui leur permette d'évoluer (voir plus loin).

C'est autour de cet ensemble d'objectifs prioritaires que pourraient s'articuler les politiques publiques. Encore faut-il garantir la cohérence d'ensemble, ce qui est loin d'être le cas : le temps partiel peut encore apparaître comme un moyen de dégonfler les statistiques du chômage, les congés parentaux de longue durée restent au cœur des politiques familiales de garde d'enfants, alors qu'ils conduisent les femmes les moins qualifiées à des difficultés de réinsertion parfois insurmontables.

De façon générale, l'effectivité d'une politique luttant contre les inégalités entre les femmes et les hommes tient à la cohérence des mesures prises et, plus généralement, à l'attention portée aux effets de toutes les politiques publiques (le « *gendermainstreaming* », traduit en français par « *approche intégrée de l'égalité* »), pour éviter que des discriminations indirectes¹ en résultent. L'exemple des retraites en France l'illustre : la loi de 1993, dans un objectif de rééquilibrage financier des régimes de retraites a modifié le nombre d'années de

1. La discrimination directe écarte un individu en fonction d'une race, d'une origine ethnique, d'un sexe, d'une religion ou de convictions, d'un handicap, d'un âge ou d'une orientation sexuelle donnés par rapport à d'autres personnes. La discrimination indirecte est définie, au niveau européen, comme l'existence d'une disposition, d'un critère ou d'une pratique apparemment neutres, mais susceptibles d'entraîner un désavantage particulier pour des personnes d'une race, d'un sexe, etc., sans qu'une justification objective et légitime puisse en être apportée. Elle est donc indépendante de la volonté des agents et concerne des mesures ou des pratiques qui respectent l'égalité formelle, mais qui impliquent des désavantages particuliers pour certaines catégories, par exemple qui produisent un effet différencié sur les hommes et les femmes.

cotisations prises en compte dans le calcul des pensions (25 meilleures au lieu des 10) ; ce faisant, elle a pénalisé certaines femmes en faisant entrer dans le calcul les années où leur activité était moindre, le plus souvent pour des raisons familiales. Une diminution globale du taux de remplacement aurait été neutre.

Mais cette exigence de cohérence, pour importante qu'elle soit, fait davantage partie des grandes résolutions sur le papier que d'une mise en œuvre concrète. En en réaffirmant ici la nécessité, on n'est pas loin des bonnes intentions critiquées plus haut... Comment croire, en effet, que toute mesure économique et sociale sera examinée à l'aune de ses effets sur les inégalités entre sexes, quand les institutions publiques, nationales ou européennes, sont si loin de cette préoccupation? Les administrations en charge de l'emploi, de la politique familiale et de l'égalité entre les femmes et les hommes (quand ces dernières existent) sont distinctes, et on connaît les difficultés pratiques d'objectifs interministériels. Comment les rendre crédibles et efficaces?

3.3. Quel agencement?

Puisque des progrès ont été accomplis dans l'éducation et dans l'insertion dans l'emploi, suffit-il donc d'attendre pour aboutir de façon inéluctable à l'égalité? Certainement pas, parce que ces progrès ne sont pas linéaires, parce qu'ils sont toujours réversibles, parce que des formes de discrimination plus subtiles perdurent et sont donc plus résistantes, et parce qu'enfin de nouvelles formes d'inégalités apparaissent. Les politiques publiques doivent donc faire en sorte que les mesures à court terme ne contredisent pas les objectifs à moyen terme.

Mais la question de l'agencement des mesures est plus compliquée qu'il n'y paraît. Par exemple, on peut considérer que le temps partiel est un piège pour bon nombre de femmes et que les politiques publiques ne devraient donc pas le favoriser; mais protéger, dans le court terme, les femmes qui sont à temps partiel, en combattant les effets les plus néfastes des conditions de travail des temps partiels contraints des secteurs tertiaires, est une évidente nécessité (par exemple par la réduction des amplitudes horaires, ou une meilleure valorisation des retraites futures). Mais, ce faisant, ne va-t-on pas vers un aménagement, voire une pérennisation du temps partiel contraire à l'objectif général? L'action sociale regorge de tels dilemmes.

4. Des débats plus généraux

4.1. La protection sociale

Inévitablement, réfléchir aux moyens de combattre les inégalités entre les hommes et les femmes conduit à soulever des débats généraux concernant la protection sociale.

Prenons à nouveau l'exemple des retraites : les pensions de réversion proviennent d'une période où le travail des femmes étant peu développé, il fallait protéger l'épouse au foyer en cas de décès du conjoint. Actuellement, ces avantages conjugaux représentent environ 12 % de la masse des retraites versées et plus de 20 % des retraites des femmes (plus d'un tiers pour les femmes de plus de 85 ans) ; près de la moitié des retraitées perçoivent une pension de réversion.

Faut-il modifier ces systèmes de redistribution pour tenir compte de l'insertion croissante des femmes sur le marché du travail? Faut-il faire évoluer les réversions vers des prestations sous conditions de ressources, ne protégeant que les familles les plus pauvres? Faut-il au contraire préserver le niveau de vie de la famille en cas de décès de l'un des deux conjoints, en assurant une garantie de ressources mutuelles? On soulève là des questions qui tiennent aux principes mêmes de la protection sociale. En outre, les dispositifs qui couvrent des situations moyennes peuvent laisser échapper les catégories dont les parcours sont les plus heurtés et qui sont en général les moins qualifiées. Les corrections peuvent se faire *a priori* (modifications des règles) ou *a posteriori* au moment de la liquidation de la retraite (minima de pensions). Mais faut-il élaborer un système fondé sur les plus précaires, privilégiant ainsi la fonction d'assistance de la protection sociale, ou bien prendre comme référence la situation moyenne dans un système privilégiant le mode contributif, avec des mécanismes correcteurs ciblés? Logique d'assurance ou d'assistance se mêlent dans les différents régimes (selon que des conditions de ressources sont, ou non, mises pour bénéficier des pensions de réversion).

Renvoyer en tous points à la nécessité d'une meilleure insertion sur le marché du travail est bien sûr juste, mais ne résout pas les problèmes dans le présent. La protection sociale a pour tâche de tisser des filets de sécurité suffisamment serrés pour que les plus démunis ne passent pas au travers. La politique publique est confrontée à la double nécessité de tenir compte des situations de fait, pour en corriger dans le présent les effets les plus néfastes, tout en œuvrant à leur dépassement dans le moyen terme. C'est simple à dire, difficile à faire...

4.2. Le marché du travail

4.2.1. La flexibilité pour qui?

On a vu que les femmes ont été les premières atteintes par la déstructuration du marché du travail et la mise en cause de la norme d'emploi parce que l'évolution de la structure des emplois et les inégalités hors du marché du travail sont allées de pair.

Dans nombre de débats, pourtant, cette dimension spécifique est oubliée. Par exemple, le développement des emplois de services à la personne sera en partie modelé par le fait qu'ils sont principalement occupés par des femmes; les projections ne peuvent être « neutres », sous peine de confronter des demandes et des offres d'emplois abstraites, et de formuler des recommandations sans lien avec la réalité. De même, la réforme du contrat de travail ignore à tort le fait que les femmes représentent la majorité des temps partiels, des CDD et des emplois aidés.

En retour, les réformes qui atteignent d'abord les catégories sociales les plus fragiles vont s'étendre aux autres dès lors que ces catégories représentent une part importante du marché du travail. Les femmes constituent actuellement 48,2 % de la population active en France et 46,6 % en Europe. Ce qui détermine leur mode d'insertion dans l'emploi a donc un impact plus général. Les voies du sous-emploi et de la précarité ne peuvent rester limitées à une partie significative de la population active sans s'étendre aux autres.

C'est de ce point de vue que les recommandations européennes (Feuille de route, etc.) doivent être réexaminées. Il ne suffit pas de dire que l'égalité est une valeur en soi et qu'elle participe aux autres objectifs (croissance, emploi, démographie et cohésion sociale). Car des formes nouvelles d'inégalités résultent justement des politiques menées, en particulier les politiques dites « structurelles », qui (i) en développant la flexibilité du marché du travail, concernent tout particulièrement le secteur tertiaire où les femmes sont majoritaires et, de façon plus générale, atteignent d'abord les femmes parce que leur insertion sur le marché du travail est plus fragile, et (ii) s'étendent progressivement à tous les secteurs et toutes les catégories sociales.

D'une certaine manière, les inégalités, dans leurs manifestations actuelles, découlent des politiques générales (macroéconomiques et structurelles). Il y a donc une incohérence à vouloir d'un côté poursuivre et intensifier ces politiques, et de l'autre favoriser la cohésion. Si la cohésion consiste en l'insertion sur le marché du travail (politiques « d'inclusion »), alors la cohérence existe (sauf quand les politiques familiales favorisent le retrait de l'emploi, formellement transitoire, en pratique durable). Mais la cohésion sociale veut dire plus : le sous-emploi permanent de certains salariés, parce qu'il accroît les diffé-

renciations, devrait être combattu. C'est en ce sens, et en ce sens uniquement, que la lutte contre les inégalités entre les hommes et les femmes peut être partie prenante des politiques générales de cohésion.

4.2.2. *La norme du contrat de travail*

La norme du contrat de travail (à durée indéterminée et à temps plein) peut-elle s'appliquer partout, y compris par exemple aux emplois familiaux de proximité? Certains d'entre eux sont nécessairement à amplitude horaire étendue, comme par exemple les services d'aide à domicile pour les personnes âgées, dont certaines ont besoin d'une surveillance permanente.

En tant que telle, l'amplitude horaire n'est pas un argument. Les hôpitaux, par exemple, fonctionnent en continu, et les personnels soignants sont organisés en équipes (de jour et de nuit); mais personne ne parle de « sous-emploi » pour les infirmières, ni de flexibilité.

La question dépend donc surtout de l'employeur, souvent de l'existence de plusieurs employeurs. Mais là encore, la nature du contrat de travail n'est pas automatiquement déterminée par le caractère individuel des employeurs (les assistantes maternelles ont un ou plusieurs employeurs privés). En ce qui concerne les emplois de courte durée (aide ménagère par exemple), favorisés en France par le Chèque emploi service universel, l'instabilité est évidemment beaucoup plus grande. Mais pourquoi ne pas envisager une politique de l'offre, une professionnalisation du secteur, c'est-à-dire des entreprises spécialisées qui offriraient aux salariés une continuité de travail, sinon de lieux de travail nécessairement multiples? L'intermédiation par ces entreprises pourrait être une garantie en termes d'emploi et de formation. Ce n'est donc pas le secteur qui est en cause. Dans les commerces ou l'hôtellerie-restauration, rien n'implique que, par définition, le sous-emploi se développe. La flexibilisation du marché du travail est seulement plus aisée là où les emplois sont atomisés et/ou peu qualifiés et/ou occupés par des catégories plus fragiles contraintes de les accepter faute de mieux (femmes, immigrés-ées, jeunes sans formation).

La « flexicurité » est censée assurer la flexibilité que les entreprises jugent nécessaire et la sécurité que souhaitent les salariés. Les effets néfastes de la flexibilité en termes d'instabilité seraient ainsi compensés, en dehors du champ de l'entreprise (par l'État, les collectivités locales, les organismes de placement des chômeurs, de formation...). Le travail des femmes et les inégalités entre les sexes sont évidemment particulièrement concernés par ce débat. L'aspiration à des horaires plus souples, à une modulation du temps de travail selon les périodes de la vie (mais sans précarisation ni sous-emploi) existe bel et bien.

Les réflexions sur les marchés transitionnels reflètent ces questions. Le concept de transition sur le marché du travail décrit un écart à

l'emploi normal, entendu comme la norme d'emploi traditionnelle. Deux visions de la flexicurité sont alors opposées, entre d'une part segmentation/précarisation/exclusion, et d'autre part insertion/gestion du risque social/ascension sociale. C'est évidemment tout le champ de la relation sociale et de la relation salariale qui est en cause. La « flexicurité » est dans un cas une manière d'habiller, voire de maquiller la flexibilité, de la rendre plus acceptable en reportant sur d'autres acteurs que les entreprises la responsabilité sociale de la sécurité de l'emploi. Dans l'autre, c'est une vision collective et gérée de la « flexicurité » qui est visée, par une mobilité protégée, assurant une gestion sociale des risques. Le fractionnement de carrières devient possible. La norme du plein temps tout au long de la vie, qui reflétait le caractère « industrialo-masculin » de l'emploi, peut ainsi être dépassée, en valorisant la prise en compte des temps non marchands (Gazier, 2006).

S'agit-il alors d'élaborer de nouveaux droits sociaux, de faire de nécessité vertu, ou d'accommoder des miettes d'emplois ?

5. Quelles politiques publiques ?

Le débat entre universalisme et différentialisme, spécificités et particularismes est récurrent. Nous n'y reviendrons pas ici, sauf pour souligner les évolutions du « langage », voire des problématiques, et leurs conséquences en termes de logiques d'actions.

Dans les années 1970, on parlait des relations classe-sexe et des rapports de force. Aujourd'hui, on parle plus volontiers d'inégalités et de discriminations — avec cependant des différences de contenu selon les disciplines — et d'exclusion-inclusion, terminologie la plus utilisée au niveau européen.

Repousser le traitement des inégalités et leur dépassement à des transformations sociales générales n'est évidemment pas satisfaisant, même si, on l'a vu, les inégalités entre les hommes et les femmes sont à la fois le produit des évolutions économiques et sociales et qu'elles les renforcent, en retour. Mais, à l'inverse, le traitement des inégalités par catégorie conduit à faire la liste de sous-ensembles nombreux. L'énumération conduit à la collection, et en partie peut-être à la confusion. Ainsi, la législation européenne sur la non-discrimination détermine 17 « critères » de discrimination : l'âge, le sexe, l'origine, l'orientation sexuelle, les moeurs, l'ethnie, l'apparence physique, le handicap, les activités syndicales, les opinions religieuses, etc.². En France, la Haute Autorité pour la Lutte contre les Discriminations et pour l'Égalité (HALDE) applique ces mêmes critères.

2. La législation contre les discriminations est encadrée par deux textes : la directive 2000/43 du 29 juin 2000 interdit toute forme de discrimination en raison de la race et de l'origine ethnique ;

Or, si des discriminations existent bel et bien pour toutes ces catégories, elles ne sont pas de même nature. En les assimilant, on réduit la compréhension des mécanismes d'apparition des inégalités, et on rend leur traitement plus problématique. En témoignent certains glissements de langage : on parle actuellement de plus en plus de « diversité » en lieu et place d'« inégalités » (Junter, 2004). Ces deux concepts n'ont ni la même définition, ni la même portée.

La justification des « discriminations positives » repose certes sur la spécification de sous-ensembles, donc sur des particularismes : au-delà de la condamnation des actes discriminatoires, il s'agit de déterminer des catégories qui ont été discriminées de façon directe ou indirecte, et d'en corriger le résultat par une action spécifique (*affirmative action*, action positive) : accès à l'emploi, aux responsabilités professionnelles, à la candidature politique, par exemple. Mais la lutte contre les inégalités ne peut être réduite à la correction partielle des résultats, aussi importante soit-elle, sans s'interroger sur les mécanismes de leur formation, seule susceptible de leur traitement.

On revient là au cœur du débat sur les politiques publiques. Faut-il et comment concilier ce qui relève de plusieurs terrains ? La protection immédiate des effets les plus néfastes est une nécessité. L'utilisation de plusieurs leviers renforce l'efficacité : l'action syndicale, sur le terrain de l'emploi, apparaît indispensable, tout comme l'utilisation du droit, en particulier par la mise en œuvre effective des législations européennes, qui sont en avance sur certaines législations nationales, notamment française. Mais faut-il aller jusqu'à adhérer à l'idée admise aujourd'hui selon laquelle les entreprises, pour améliorer leurs performances, ont intérêt à recruter des femmes et à les nommer à des postes de responsabilité, au nom de la créativité qui résulterait de la diversité, voire au nom de « talents spécifiques » et de « valeurs féminines » ? Il y a une limite à l'utilisation de tous les registres d'action au-delà de laquelle celle-ci peut devenir contreproductive.

Entre l'écueil qui consisterait à diluer la lutte contre les inégalités entre les hommes et les femmes dans celle qui concerne l'ensemble des relations sociales (par exemple en combattant la précarité en général, sans comprendre que la précarité des femmes a des causes globales et des causes spécifiques) et l'écueil qui limiterait l'action à des objectifs immédiats sans s'attaquer aux causes profondes, les politiques publiques en faveur de l'égalité méritent encore d'être débattues. S'il fallait s'en convaincre à nouveau, l'analyse des discriminations dont les femmes font l'objet n'est vraiment pas un domaine à part du champ social.

la directive 2000/78 du 27 novembre 2000 interdit toute forme de discrimination en matière d'emploi et de travail. Ce sont ces directives qui ont introduit la distinction entre discrimination directe et indirecte.

Références bibliographiques

- AFSA C. et S. BUFFETEAU, 2006 : « L'activité féminine en France : quelles évolutions récentes, quelles tendances pour l'avenir? », INSEE, *Économie et Statistique*, n° 398-399.
- COMMISSION EUROPÉENNE, 2007 : *Rapport sur l'égalité entre les femmes et les hommes, Rapport de la Commission au Conseil, au Parlement européen, au Comité économique et social européen et au Comité des régions*, COM (2007), Bruxelles, 49 final, février.
- CONSEIL DE L'UNION EUROPÉENNE, 2006 : « Pacte européen pour l'égalité entre les hommes et les femmes », Conseil européen de Bruxelles, Conclusions de la Présidence, *Revue n° 1*, 7775/1/06, 23 et 24 mars.
- CONSEIL DE L'UNION EUROPÉENNE, 2006 : *Communication de la Commission au Conseil, au Parlement européen, au Comité économique et social européen et au Comité des régions*, « une Feuille de route pour l'égalité entre les femmes et les hommes 2006-2010 », COM (2006), 92 final, mars.
- CONSEIL ÉCONOMIQUE et SOCIAL, 2007 : *Avis et rapports, suivi de la situation de la France au regard des indicateurs de Lisbonne*, Communication du Conseil économique et social présentée par Madame Anne Duthilleul au nom de la délégation pour l'Union européenne, 13 février 2007.
- EUROSTAT, 2007 : « Hommes et femmes employés involontairement en contrats à durée déterminée », *Statistiques en Bref* 98/2007.
- JUNTER A., 2004 : « L'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes : une exigence politique au cœur du droit du travail », *Travail, genre et Sociétés*, Ed. L'Harmattan, décembre.
- MILEWSKI F. et H. PÉRIVIER (dir.), 2004 : « Travail des femmes et inégalités », *Numéro spécial de la Revue de l'OFCE*, n° 90, juillet.
- MILEWSKI F., 2005 : « La précarité des femmes sur le marché du travail », *Lettre de l'OFCE*, n° 263, juin.
- MILEWSKI F. (dir.), 2005 : « Les inégalités entre les femmes et les hommes : les facteurs de précarité », Rapport de mission remis à la ministre chargée de la Parité, *La Documentation française*, juillet.
- MINISTÈRE DÉLÉGUÉ À LA PARITÉ ET À L'ÉGALITÉ PROFESSIONNELLE, 2004 : *Charte de l'égalité*.