



**HAL**  
open science

## Pourquoi les politiques publiques sont-elles si peu suivies d'effets ?

Françoise Milewski

### ► To cite this version:

Françoise Milewski. Pourquoi les politiques publiques sont-elles si peu suivies d'effets?: Quelques interrogations. Revue de l'OFCE, 2010, 114, pp.291 - 318. 10.3917/reof.114.0291 . hal-03389318

**HAL Id: hal-03389318**

**<https://sciencespo.hal.science/hal-03389318>**

Submitted on 20 Oct 2021

**HAL** is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

# Pourquoi les politiques publiques sont-elles si peu suivies d'effets ?

## Quelques interrogations

**Françoise Milewski**

OFCE, Centre de recherche  
en économie de Sciences Po

*L'insertion des femmes sur le marché du travail a connu à la fois des avancées et des reculs. Si davantage de femmes accèdent à l'éducation supérieure et aux emplois qualifiés, d'autres sont touchées par la précarité et connaissent une dégradation de leurs conditions de travail et de vie. Face à ce constat ambivalent, on peut questionner la mise en œuvre et l'efficacité des politiques qui visent à promouvoir l'égalité entre les femmes et les hommes. Cet article a pour objectif de soulever quelques débats.*

*Le plus souvent, les politiques publiques au sens large (y compris la protection sociale) sont définies en termes de compensation et de correction des inégalités et des discriminations. Mais elles ne concernent pas les causes effectives de l'extension du sous-emploi des femmes, qui relèvent du fonctionnement même du marché du travail. C'est donc la définition des politiques publiques qu'il faut interroger, en dépassant une vision binaire qui oppose d'une part un champ économique extérieur, d'autre part un champ social, juridique et culturel qui, seul, pourrait être l'objet d'inflexions. En réalité, le champ économique est aussi le produit des politiques publiques : la libre-concurrence et la prééminence du marché sont le résultat d'une action volontaire des États. Il faut donc réintégrer les politiques économiques dans le champ de la réflexion sur les moyens de combattre les discriminations à l'encontre des femmes.*

**Mots clés :** Inégalités femmes-hommes. Discrimination. Genre. Marché du travail. Politique publique. Protection sociale.

francoise.milewski@ofce.sciences-po.fr

**L**es inégalités entre les femmes et les hommes évoluent, dans leurs formes et dans leur ampleur. Des progrès importants ont été réalisés dans certains domaines, tandis que des dégradations se sont produites dans d'autres, en particulier dans la sphère du marché du travail. Au sein même de cette sphère, les évolutions sont contradictoires.

Face à ce constat ambivalent, on peut s'interroger sur l'efficacité des politiques publiques. Y a-t-il une réelle volonté au niveau central, et si oui, pourquoi est-elle si peu mise en œuvre et/ou si peu efficace ? Quelles sont les résistances individuelles et collectives ? Quel est l'impact de l'évolution des systèmes productifs sur les inégalités et les discriminations ?

Cet article a pour objectif de soulever quelques débats et d'émettre quelques hypothèses sur le bilan des politiques publiques, au sens large, y compris celles relevant de la protection sociale et du domaine juridique. C'est à la lumière de ces débats que l'on pourra s'interroger sur la responsabilité des politiques publiques dans les avancées et les reculs de la période récente.

Avant de soulever ces interrogations sur la portée et le bilan de l'action publique, un constat rapide de la situation des femmes dans l'emploi en Europe est fait, dans une première partie. Il ne s'agit pas d'une analyse détaillée des inégalités et des discriminations, mais seulement d'un accent sur la situation actuelle de l'insertion des femmes dans le marché du travail. Celui-ci est en effet nécessaire pour rendre compte des tendances effectives en cours et replacer les objectifs des politiques dans leur contexte. La seconde partie de l'article posera les questions de la définition des politiques publiques, en particulier en France, entre d'une part compensation et correction et d'autre part traitement des origines des discriminations.

## 1. Les femmes dans l'emploi en Europe

L'insertion des femmes sur le marché du travail en Europe a profondément évolué depuis les années 1990. L'objet de cette partie n'est pas d'en faire une analyse détaillée, mais d'en décrire les grandes lignes, en tant qu'élément de cadrage pour les politiques publiques. L'accent sera mis sur les dix dernières années<sup>1</sup>.

Nous nous attacherons plus précisément aux pays de l'Union européenne à 15, car les déterminants des évolutions dans les nouveaux pays membres (depuis les élargissements de 2004 puis de 2007) sont sensiblement différents de ceux des anciens pays membres.

---

1. Le choix de 1999 comme année de base des analyses est déterminé par le fait que c'était la dernière année connue lors de l'élaboration de la Stratégie européenne de l'emploi 2000-2010, qui comprenait des objectifs spécifiques pour l'emploi des femmes. Pour une analyse sur plus longue période, voir Milewski (2004).

## 1.1. Un emploi, mais quel emploi ?

### 1.1.1. Une hausse des taux d'emploi

Le taux d'emploi des femmes a continué d'augmenter en moyenne européenne, sauf en 2009, du fait de la crise (voir plus loin). L'accroissement pour l'Union européenne à 15 pays (UE15) est même étonnamment régulier. Et pourtant, d'importantes différences existent, selon les pays : les consensus passés qui ont fondé le degré d'insertion des femmes dans l'emploi salarié et les relations travail-famille, les droits du travail, les régimes de protection sociale, les politiques familiales, les modèles culturels, etc. expliquent les écarts de niveau entre pays, par exemple entre la Suède où le taux d'emploi des femmes atteint 70,2 % en 2009 et l'Italie où il n'est que de 46,4 %.

Le taux d'emploi des femmes s'est accru de 6,9 points entre 1999 et 2009, en moyenne, mais là encore avec des disparités : + 14,3 points en Espagne, + 9,2 points aux Pays-Bas, + 8,8 points en Allemagne, + 8,1 points en Italie, mais + 0,8 point seulement en Suède et en Finlande, et + 2 points au Danemark (à partir d'un niveau très élevé, dans ces trois pays). En France, la hausse atteint 6,1 points, un peu en dessous de la moyenne européenne des 15.

L'écart avec le taux d'emploi des hommes s'établit encore à 12 points en 2009, en repli de 7,1 points comparé à 1999. C'est en Suède et au Danemark qu'il est le plus faible, en Grèce, en Italie et dans une moindre mesure en Espagne qu'il est le plus élevé. Les hiérarchies initiales résistent ainsi aux évolutions.

Enfin, la réduction de l'écart entre les femmes et les hommes s'explique non seulement par la hausse du temps d'emploi des femmes mais aussi par la baisse de celui des hommes : en moyenne européenne à 15, le taux d'emploi des hommes a reculé de 0,2 point entre 1999 et 2009. Il est par ailleurs frappant de constater que celui-ci est très réactif à la situation conjoncturelle, tandis que celui des femmes est, comme on l'a déjà souligné, d'une linéarité frappante sur toute la période (sauf en 2009).

C'est en Espagne et en Irlande que l'écart a été le plus réduit, là où se sont combinées de fortes hausses du taux d'emploi des femmes et des baisses du taux d'emploi des hommes (graphiques 1 et 2 et tableau 1).

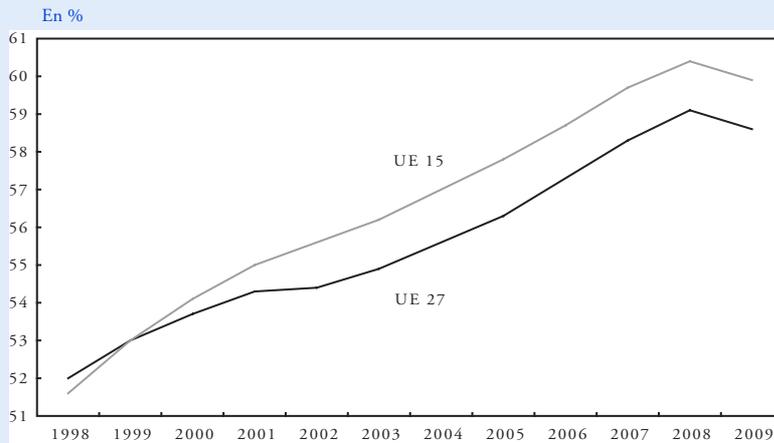
### 1.1.2. Un développement du temps partiel

La part du temps partiel dans l'emploi des femmes a régulièrement augmenté depuis la fin des années 1990 dans l'UE15. Seuls changent les rythmes d'évolution, selon les années. En 2009, 37 % des femmes sont à temps partiel dans l'UE15 (au lieu de 33 % en 1998), et 31,5 % dans l'UE27 (au lieu de 28,7 %). Là encore, de grandes différences existent entre les pays : le temps partiel est globalement peu répandu parmi les nouveaux pays membres, en particulier en Europe centrale (11,6 % en Pologne ; 9,2 % en République tchèque ; 7,5 % en Hongrie). Parmi les pays de l'UE15, les écarts sont importants : les Pays-Bas surtout, mais aussi

l'Allemagne, l'Autriche, le Royaume-Uni, la Suède et la Belgique ont des taux élevés de temps partiel.

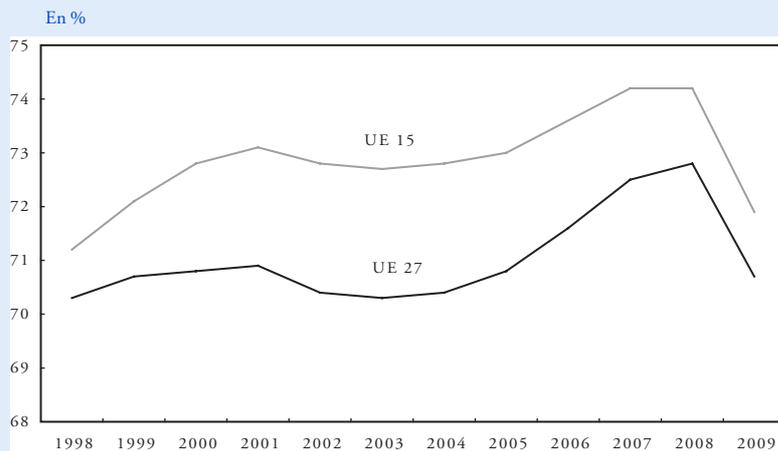
La part du temps partiel dans l'emploi des hommes est faible, mais elle progresse continuellement, en particulier dans l'UE15, où elle atteint près de 9 % en 2009 (graphique 3).

**Graphique 1 : Taux d'emploi des femmes en Europe**



Source : Eurostat : EFT. 15-64 ans.

**Graphique 2 : Taux d'emploi des hommes en Europe**



Source : Eurostat : EFT. 15-64 ans.

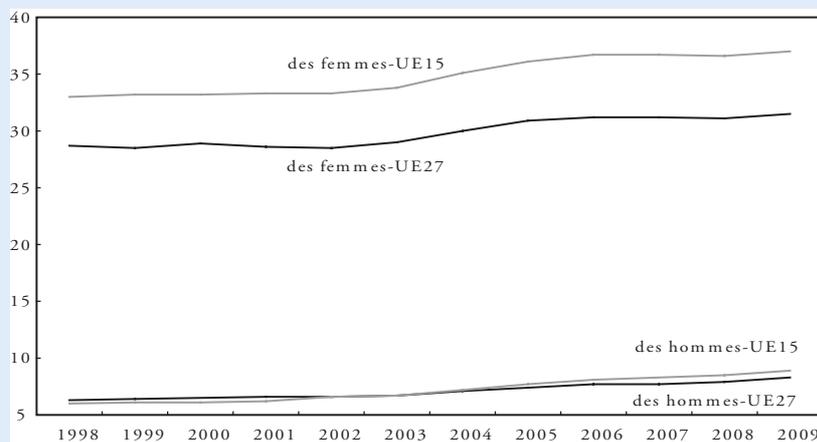
**Tableau 1 : Évolution des taux d'emploi 15-64 ans**

	Niveaux en 1999		Niveaux en 2009		Évolution des taux d'emploi 1999-2009		Écart des taux d'emploi H-F		Évolution de l'écart H-F
	<i>En %</i>		<i>En %</i>		<i>En points</i>		<i>En points</i>		<i>En points</i>
	H.	F.	H.	F.	H.	F.	1999	2009	1999-2009
UE (27 pays)	70,7	53	70,7	58,6	0	5,6	17,7	12,1	-5,6
UE (15 pays)	72,1	53,0	71,9	59,9	-0,2	6,9	19,1	12,0	-7,1
Belgique	68,1	50,4	67,2	56,0	-0,9	5,6	17,7	11,2	-6,5
Danemark	80,8	71,1	78,3	73,1	-2,5	2,0	9,7	5,2	-4,5
Allemagne	72,8	57,4	75,6	66,2	2,8	8,8	15,4	9,4	-6,0
Irlande	74,5	52,0	66,3	57,4	-8,2	5,4	22,5	8,9	-13,6
Grèce	71,1	41,0	73,5	48,9	2,4	7,9	30,1	24,6	-5,5
Espagne	69,3	38,5	66,6	52,8	-2,7	14,3	30,8	13,8	-17
France	68,0	54,0	68,5	60,1	0,5	6,1	14,0	8,4	-5,6
Italie	67,3	38,3	68,6	46,4	1,3	8,1	29,0	22,2	-6,8
Luxembourg	74,5	48,6	73,2	57,0	-1,3	8,4	25,9	16,2	-9,7
Pays-Bas	80,9	62,3	82,4	71,5	1,5	9,2	18,6	10,9	-7,7
Autriche	77,6	59,6	76,9	66,4	-0,7	6,8	18,0	10,5	-7,5
Portugal	75,8	59,4	71,1	61,6	-4,7	2,2	16,4	9,5	-6,9
Finlande	69,2	63,4	69,5	67,9	0,3	4,5	5,8	1,6	-4,2
Suède	74,0	69,4	74,2	70,2	0,2	0,8	4,6	4,0	-0,6
Royaume-Uni	77,7	64,2	74,8	65,0	-2,9	0,8	13,5	9,8	-3,7
Bulgarie	nd	nd	66,9	58,3	nd	nd	nd	8,6	nd
Rép. tchèque	74,0	57,4	73,8	56,7	-0,2	-0,7	16,6	17,1	0,5
Estonie	65,8	57,8	64,1	63,0	-1,7	5,2	8,0	1,1	-6,9
Chypre	nd	nd	77,6	62,5	nd	nd	nd	15,1	nd
Lettonie	64,1	53,9	61,0	60,9	-3,1	7,0	10,2	0,1	-10,1
Lituanie	64,3	59,4	59,5	60,7	-4,8	1,3	4,9	-1,2	-6,1
Hongrie	62,4	49,0	61,1	49,9	-1,3	0,9	13,4	11,2	-2,2
Malte	nd	nd	71,5	37,7	nd	nd	nd	33,8	nd
Pologne	64,2	51,2	66,1	52,8	1,9	1,6	13,0	13,3	0,3
Roumanie	69,0	57,5	65,2	52,0	-3,8	-5,5	11,5	13,2	1,7
Slovénie	66,5	57,7	71,0	63,8	4,5	6,1	8,8	7,2	-1,6
Slovaquie	64,3	52,1	67,6	52,8	3,3	0,7	12,2	14,8	2,6

Source : Eurostat : EFT.

**Graphique 3 : Part du temps partiel dans l'emploi des femmes et des hommes**

En % de l'emploi



Source : Eurostat : EFT. 15-64 ans.

Les écarts de taux d'emploi entre les femmes et les hommes sont donc bien plus grands si on les mesure en équivalent temps plein : ils sont supérieurs à 20 points en 2008, au lieu d'un peu moins de 14 % pour le taux d'emploi (tableau 2). L'insertion sur le marché du travail demeure donc très différenciée.

Une étude détaillée sur la France (Afsa et Buffeteau, 2006) montre que l'insertion des femmes sur le marché du travail a cessé de progresser depuis les années 1990 si on la mesure en équivalent temps plein.

### 1.1.3. Précarité et pauvreté

Le développement du temps partiel, l'extension des embauches en contrats instables (à durée déterminée courts ou longs, en emplois aidés – sous des formes nationales variées, spécifiques à des tranches d'âge ou généraux), l'intensification de la flexibilité, la part encore importante de faibles niveaux de qualification (malgré l'élévation de niveau moyen d'éducation) conduisent à un développement de la précarité, en particulier pour les femmes.

La précarité peut être définie comme une situation d'instabilité et de discontinuité, imposée ou « choisie » sous contrainte. Ce sont les ruptures de parcours, professionnels et personnels, qui créent la précarité. Quand les caractéristiques des emplois occupés témoignent d'une relation instable à l'emploi (contrats à durée déterminée, dispositifs de la politique de l'emploi, etc.), les femmes peuvent basculer vers la pauvreté, tout particulièrement après une rupture conjugale, car se cumulent plusieurs facteurs défavorables. Ce sont les notions d'instabilité, de trajectoires professionnelles, de ruptures de parcours, de fragilité de l'insertion et de difficultés de réinsertion qui sont essentielles.

**Tableau 2 : Taux d'emploi en équivalent temps plein en 2008  
15-64 ans**

En %

	Femmes		Hommes		Écart	
	TE	TE en ETP	TE	TE en ETP	TE	TE en ETP
UE (27 pays)	59,1	50,7	72,8	70,9	13,7	20,2
Belgique	56,2	46,9	68,6	68,4	12,4	21,5
Danemark	74,3	63,8	81,9	77,2	7,6	13,4
Allemagne	65,4	49,5	75,9	72,2	10,5	22,7
Irlande	60,2	51,1	74,9	74,9	14,7	23,8
Grèce	48,7	47	75,0	75,7	26,3	28,7
Espagne	54,9	49,1	73,5	73,1	18,6	24,0
France	60,4	53,7	69,6	67,8	9,2	14,1
Italie	47,2	41,8	70,3	69,4	23,1	27,6
Luxembourg	55,1	47,7	71,5	73,9	16,4	26,2
Pays-Bas	71,1	45,4	83,2	74,5	12,1	29,1
Autriche	65,8	52,1	78,5	74,8	12,7	22,7
Portugal	62,5	59,3	74,0	74,4	11,5	15,1
Finlande	69,0	65,0	73,1	72,4	4,1	7,4
Suède	71,8	62,5	76,7	73,7	4,9	11,2
Royaume-Uni	65,8	52,2	77,3	73,3	11,5	21,1
Bulgarie	59,5	59,0	68,5	68,2	9,0	9,2
Rép. tchèque	57,6	56,1	75,4	75,1	17,8	19,0
Estonie	66,3	64,3	73,6	73,3	7,3	9,0
Chypre	62,9	60,3	79,2	79,1	16,3	18,8
Lettonie	65,4	66,0	72,1	73,7	6,7	7,7
Lituanie	61,8	60,3	67,1	68,8	5,3	8,5
Hongrie	50,6	49,2	63,0	63,5	12,4	14,3
Malte	37,4	34,5	72,5	71,6	35,1	37,1
Pologne	52,4	50,6	66,3	66,2	13,9	15,6
Roumanie	52,5	51,6	65,7	66,3	13,2	14,7
Slovénie	64,2	60,8	72,7	71,2	8,5	10,4
Slovaquie	54,6	52,9	70,0	69,0	15,4	16,1

TE = Taux d'emploi global.

TE en ETP = Taux d'emploi en équivalent temps plein.

Source : Eurostat : EFT.

Mais la précarité ne se limite plus à sa définition traditionnelle de l'instabilité et de la discontinuité de l'insertion dans l'emploi. Il faut désormais y inclure la stabilité dans le sous-emploi, qui revêt une double forme : d'une part le temps partiel contraint, d'autre part la « sous-qualification » d'une partie significative des femmes (Milewski (dir.), 2005). C'est autant au sortir du système scolaire que le problème se pose (produit d'une orientation professionnelle qui demeure très sexuée) qu'au

moment de la réinsertion de celles qui ont interrompu longtemps leur activité pour élever leurs enfants et qui se sont de ce fait déqualifiées. Elles acceptent alors n'importe quel emploi. S'occuper des enfants des autres ou des personnes âgées est alors un débouché important, considéré comme un emploi non qualifié, en général payé au salaire minimum ou à peine au-dessus, puisque c'est une « vocation naturelle » des femmes et qu'elles savent par principe prendre soin des autres. Le *care* est sous-valorisé.

La nature des emplois occupés joue un rôle majeur dans la précarité. L'attention doit donc être portée non seulement au degré d'insertion, mais aussi aux caractéristiques des emplois et aux trajectoires entre les différentes formes d'emploi ou de sous-emploi. Si le temps partiel contraint permettait d'accéder au temps plein, si les emplois à durée limitée permettaient d'accéder aux emplois stables, si la faible qualification pouvait être surmontée par la formation professionnelle et l'évolution vers d'autres métiers, la précarité serait moins étendue. Les femmes qui sont en temps partiel contraint, en emploi de durée limitée, ou en emploi pénible à horaires atypiques, y demeurent le plus souvent.

Elles peuvent même tomber dans la pauvreté, quand, sans emploi stable ou parce qu'elles occupent des emplois mal rémunérés, elles se retrouvent seules à assumer des charges de famille. La pauvreté n'est plus seulement liée à l'exclusion du marché du travail ; elle se situe aussi et de plus en plus au sein même du marché du travail. L'Union européenne souligne elle-même : « Les femmes sont plus exposées que les hommes au risque de pauvreté, en partie parce qu'elles gagnent moins, parce qu'elles sont plus souvent employées dans des conditions moins intéressantes, voire précaires, et parce qu'elles assument des responsabilités liées à la garde de personnes dépendantes sans recevoir de rémunération en contrepartie. La pauvreté touche surtout les femmes qui se trouvent dans des situations de vulnérabilité, comme les mères célibataires, les femmes âgées seules, les femmes handicapées ainsi que les femmes issues de l'immigration ou de minorités ethniques » (CE, 2010).

#### 1.1.4. Éducation et emplois qualifiés

Le paradoxe est qu'en moyenne, les femmes ont un niveau d'éducation plus élevé que les hommes. Parmi les jeunes de 20 à 24 ans, 81,3 % d'entre elles ont terminé le niveau secondaire, contre 75,6 % des hommes, dans l'UE27. L'écart en faveur des femmes existe dans tous les pays (sauf en République tchèque). L'obtention d'un diplôme de l'enseignement supérieur est également plus fréquente chez les femmes, puisque parmi ces diplômés, 59 % sont des femmes et 41 % des hommes (tableau 3).

L'« avantage » de la formation est évident sur le marché du travail. Les diplômés de l'enseignement supérieur sont en effet relativement protégés-ées du chômage au cours de leurs premières années de vie active. Mais à niveau de formation identique, les jeunes hommes s'insèrent mieux, le plus souvent. Du fait de leur spécialité de formation, dont le choix reste très « traditionnel » et de l'effet des stéréotypes chez les recruteurs, les filles ne tirent pas pleinement parti de leur niveau

de diplôme sur le marché du travail dès leur insertion. Et l'écart des taux d'emploi et des salaires s'amplifie avec l'âge, du fait de responsabilités familiales qui reposent sur elles pour l'essentiel, du poids des stéréotypes et du plafond de verre dans les entreprises.

**Tableau 3 : Niveau d'éducation**

	Au moins le niveau secondaire		Diplôme du supérieur	
	En % de la tranche d'âge 20-24 ans		En % des diplômés	
	2008		2007	
	Femmes	Hommes	Femmes	Hommes
UE-27	81,3	75,6	59	41
Belgique	92,2	91,0	57	43
Danemark	78,6	63,6	57	43
Allemagne	76,4	71,9	54	46
Irlande	91,3	84,1	57	43
Grèce	86,6	78,0	59	41
Espagne	67,6	52,7	58	42
France	85,7	81,0	55	45
Italie	79,7	73,5	59	41
Pays-Bas	80,6	71,9	55	45
Autriche	84,8	84,2	52	48
Portugal	61,9	47,1	61	39
Finlande	87,6	84,6	63	37
Suède	89,7	86,2	64	36
Royaume-Uni	80,0	76,4	58	42
Luxembourg	77,4	68,3	nd	nd
Bulgarie	83,9	80,5	58	42
Rép. tchèque	83,4	84,0	60	40
Estonie	88,3	76,0	69	31
Chypre	89,5	80,1	59	41
Lettonie	86,0	74,3	72	28
Lituanie	92,3	85,9	67	33
Hongrie	85,5	81,7	66	34
Malte	57,3	49,1	57	43
Pologne	93,3	89,3	65	35
Roumanie	78,6	77,9	60	40
Slovénie	93,6	87,4	62	38
Slovaquie	93,6	91,0	62	38

*Note* : La statistique pour le diplôme du supérieur n'est pas disponible pour le Luxembourg, La moyenne UE27 est hors Luxembourg,

*Sources* : Eurostat : EFT et statistiques européennes de l'éducation.

## 1.2. Femmes et hommes dans la crise économique

La crise économique consécutive à la crise financière de 2008-2009 n'est pas révolue. La faiblesse de la reprise de la croissance continue de peser sur le marché du travail : l'ajustement de l'emploi à l'activité est encore à venir. Les dynamiques à l'œuvre dans l'ajustement qui s'est opéré dans l'emploi des femmes et des hommes dans le passé récent sont lourdes de conséquences pour le futur, tant en termes conjoncturels que structurels.

Les évolutions du chômage des hommes et des femmes en 2008-2009 montrent d'abord un décalage dans le temps. Le chômage des hommes s'est accru plus précocement et plus vite que celui des femmes, mais un rattrapage s'est produit en 2009. Celui-ci n'a été que partiel, pour des raisons structurelles : les femmes et les hommes ne travaillent pas dans les mêmes secteurs et la réaction de l'emploi dans l'industrie est traditionnellement plus rapide et plus ample que celle de l'emploi des services. De plus, parmi les jeunes, la meilleure formation des femmes les protège en partie, même si elles réussissent moins bien que les hommes à valoriser leurs diplômes. L'effet des changements structurels des décennies passées est donc manifeste sur les évolutions conjoncturelles. Comparées aux précédentes crises, les évolutions respectives du chômage des femmes et des hommes dans la crise actuelle ont été différentes.

En moyenne européenne, les taux de chômage des femmes et des hommes se sont rejoints. Celui des hommes est même devenu en 2009 légèrement supérieur à celui des femmes dans l'UE à 27 (graphiques 4 et 5). À la fin des années 1990, les écarts étaient de l'ordre de 3 points. Ils s'étaient progressivement réduits et s'établissaient autour de 1,5 point au milieu de la décennie 2000. Les années 2008 et 2009 constituent de ce point de vue une rupture. En 2009, le chômage des hommes est supérieur à celui des femmes dans 7 pays de l'ancienne UE 15 et dans 6 des 12 nouveaux pays membres<sup>2</sup>.

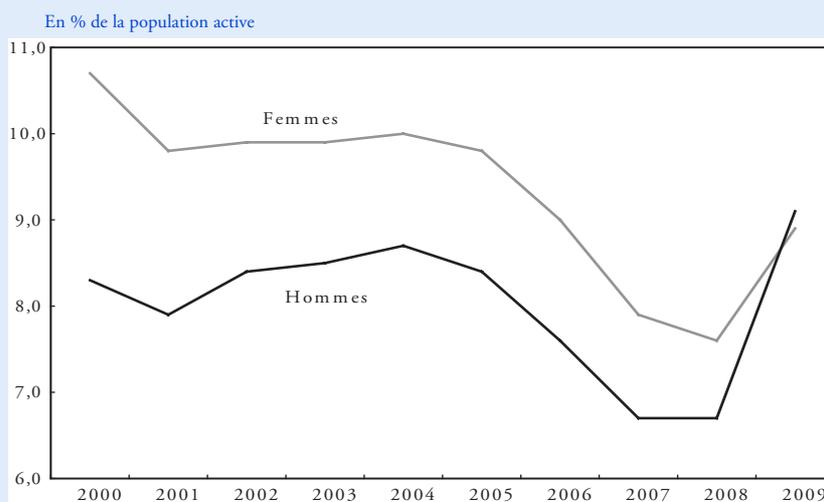
Mais c'est aussi du côté de l'emploi qu'il faut observer les effets de la crise. On ne peut en effet se contenter d'observer le chômage d'un côté et l'emploi de l'autre, par de traditionnels équilibres comptables, sous peine de négliger une évolution importante de la structure et de la nature des emplois, en particulier pour les femmes. Là aussi, ce sont les tendances structurelles à l'œuvre depuis plusieurs années qui ont modelé les évolutions conjoncturelles et l'ajustement du marché de travail à la crise récente. Parce que les femmes sont davantage à temps partiel que les hommes – résultat combiné des secteurs dans lesquels elles travaillent et qui imposent souvent des temps partiels, et d'autre part du fait que c'est sur elles que reposent l'essentiel des tâches familiales –, elles ont été moins touchées par les pertes d'emploi mais davantage par le sous-emploi. Là encore, les effets de la conjoncture ont renforcé les tendances à l'œuvre. On a vu plus haut que la part de l'emploi à temps partiel dans l'emploi des femmes a progressé en 2009, après plusieurs années

---

2. Pour une étude détaillée sur la France, voir : Milewski (2010).

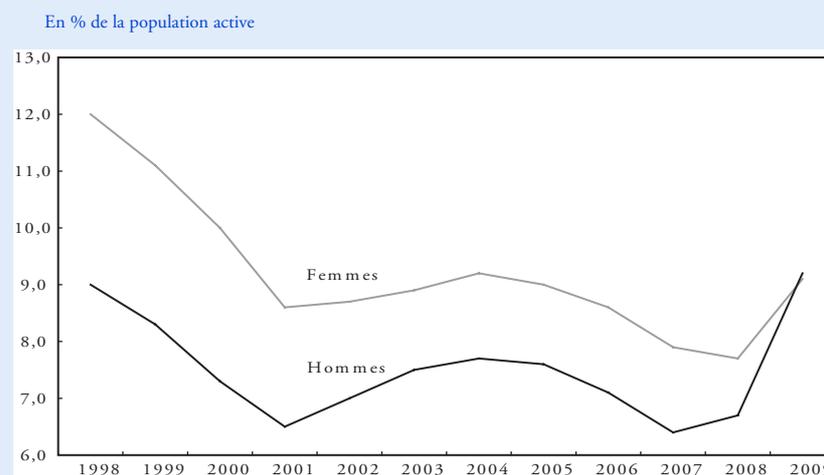
de stabilisation. L'ajustement s'est donc fait pour les femmes par l'extension du sous-emploi. Ce sous-emploi est révélé lorsque l'on prend en compte les personnes inscrites au chômage qui travaillent en activité réduite, les chômeurs à temps partiel en quelque sorte.

**Graphique 4 : Taux de chômage UE-27**



Source : Eurostat : EFT.

**Graphique 5 : Taux de chômage UE-15**



Source : Eurostat : EFT.

Les comportements d'activité ont probablement amorti les effets de la crise sur le chômage, bien qu'il soit encore trop tôt pour avoir des statistiques complètes et fiables. C'est le cas en Allemagne, où la hausse de la population active a été limitée à la fois par les effets de la démographie (le vieillissement de la population) et, dans une moindre mesure, par la flexion des taux d'activité (les retraits du marché du travail par découragement) des 25-54 ans. Le taux de chômage a très peu augmenté au regard de la baisse du PIB, d'autant qu'une partie de l'ajustement de l'emploi s'est faite par l'extension du chômage partiel. Le taux de chômage des hommes a progressé, mais bien moins qu'en moyenne européenne, tandis que celui des femmes a reculé, tant en 2008 qu'en 2009. C'est le seul pays d'Europe où le chômage des femmes a fléchi.

La crise n'a pas seulement un impact direct sur le niveau de l'emploi. Les restrictions budgétaires consécutives aux baisses de rentrées fiscales vont concerner les budgets sociaux, en particulier les budgets destinés aux politiques d'égalité et au financement des structures d'accueil de la petite enfance et de la dépendance des personnes âgées. L'effet indirect sur l'emploi des femmes est certain. Dans certains pays, on peut craindre aussi une accélération de la baisse des emplois publics, où les femmes sont souvent majoritaires. Et dans les entreprises privées, l'attention portée aux politiques d'égalité ne fait plus partie des priorités en période de récession.

## 2. Pourquoi les politiques publiques d'égalité sont-elles si difficiles à mettre en œuvre ?

Le constat de la situation des femmes sur le marché du travail est donc ambivalent. Les évolutions structurelles depuis les années 1990, renforcées par les effets de la crise de la fin des années 2000, ont conduit à des changements importants. On peut, dès lors, s'interroger sur l'efficacité des politiques publiques. Est-ce parce qu'elles sont mal définies ou mal appliquées ou insuffisantes qu'elles sont si peu suivies d'effets ? Plusieurs explications sont possibles pour justifier que les politiques publiques soient si difficiles à mettre en œuvre.

### 2.1. Des explications simples

La première est simple, voire simpliste. Il y a toujours un décalage entre le discours et sa réalisation. Les politiques promettent mais ne feraient pas. Le combat contre les inégalités entre les hommes et les femmes a son lot de promesses, il est même plutôt bien loti de ce point de vue, car il est politiquement correct de vouloir combattre les inégalités, surtout lorsqu'elles concernent la moitié de l'électorat. Du côté de la réalisation, on est loin de l'ampleur accordée à ce thème dans les intentions. Par exemple, l'existence en pointillé – parfois oui, parfois non – d'un ministère à l'égalité et/ou à la parité témoigne du peu de cas fait à cette question. Cette explication a assurément une part de vérité. Le décalage promesses/réalisations vaut pour tous les domaines de l'action publique, et sûrement davantage

pour celui-là. Mais ce constat ne suffit évidemment pas. Il existe des lois, des textes, des corpus juridiques...

La deuxième explication découle de la première : elle consiste à s'interroger sur la réalité d'une volonté de mettre en œuvre les lois et réglementations. Prenons l'exemple de la fonction publique d'État en France. L'État étant à la fois auteur des règles et employeur, rien ne justifie que celles-ci ne soient pas ou peu appliquées. Il suffirait d'une volonté politique forte et permanente pour qu'elles le soient effectivement<sup>3</sup>. En lieu et place, la multiplication de rapports, de diagnostics et d'avis tient lieu d'affichage de la prise en compte du problème, et finit par s'y substituer.

La troisième explication relève de l'inertie des acteurs, en particulier aux niveaux intermédiaires. Même en supposant une impulsion centrale, la résistance des acteurs, consciente ou inconsciente, freine le mouvement. Les stéréotypes ont la vie dure. Le sexisme dans la vie quotidienne des entreprises tend encore à reléguer les femmes dans leurs rôles traditionnels.

L'existence de lois sans sanctions contribue enfin à ralentir l'application des principes d'égalité. On sait le sort des lois sans sanctions en général, et il n'y a aucune raison qu'il en soit autrement pour l'égalité entre les femmes et les hommes. Par exemple, les débats sur les éventuelles sanctions associées à la loi sur l'égalité salariale de 2006 témoignent des hésitations des décideurs. Or un cadre clair assorti d'une contrainte est le minimum nécessaire pour lever les résistances des niveaux intermédiaires décrits plus hauts (Grévy, 2010).

Jusque là, on voit bien, encore, les voies et les moyens des solutions possibles. En revanche, l'analyse des fondements des inégalités de sexe conduit à s'interroger plus globalement sur la définition des politiques publiques à mettre en œuvre.

## 2.2. La question de la cohérence et de la globalité

Comment répondre au fait que les inégalités de sexe, en imbriquant les sphères professionnelles et privées, sont de ce fait difficiles à éliminer ? Par exemple, les inégalités de salaires dans les entreprises ne sont pas le fruit des seules pratiques des entreprises, mais aussi celui de toutes les inégalités en amont et en parallèle : en particulier de l'éducation (quelle orientation professionnelle à l'école ?), de la ségrégation professionnelle (quels secteurs ? quels métiers ?), de l'inégal partage des tâches parentales (qui va garder les enfants ?). À travail égal, le salaire devrait être égal ; mais le problème est que le travail n'est pas égal. Aux discriminations hors du

3. Voir le Troisième rapport du Comité de pilotage pour l'égal accès des femmes et des hommes aux emplois supérieurs des fonctions publiques, *Vouloir l'égalité* : « Certains textes pourraient être utilement complétés ou précisés. L'essentiel ne réside cependant pas dans l'accumulation de textes supplémentaires mais dans l'existence d'une volonté politique forte et permanente pour qu'ils soient effectivement appliqués. Pour cela, il est nécessaire que toutes les politiques publiques, aux niveaux central et déconcentrés, intègrent la démarche de l'égalité, qu'elles soient cohérentes entre elles, et qu'à tous les niveaux les nominations témoignent en pratique de la volonté de promouvoir des femmes aux postes de responsabilité. », Documentation française, collection des Rapports officiels, septembre 2005.

champ des entreprises, s'ajoutent celles de la sphère professionnelle, en particulier la différenciation des parcours professionnels : pourquoi, que les femmes aient ou non des enfants, leurs progressions de carrière sont-elles moindres que celles des hommes ?

L'objet même des politiques publiques peut donc être discuté : 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 forment à l'école (*les filles réussissent mieux mais demeurent orientées vers des filières moins porteuses et elles valorisent moins bien leurs diplômes*) conduit à rendre prioritaire le combat pour l'égalité à l'école et dans la formation. 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 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 en bas de l'échelle, et le plafond de verre en haut*) 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 trouvées*) est évident et conduit à considérer qu'il suffit de les convaincre pour que la situation évolue. Dire, enfin, qu'il faut... dire tout cela en même temps pour rendre compte des multiples facettes que prennent les inégalités entre les femmes et les hommes est tout aussi évident, mais laisse perplexe sur l'ampleur des moyens à mettre en œuvre pour les surmonter.

La question de la cohérence et de la continuité de la politique publique est posée. On la résout en prônant le *gender mainstreaming*, concept traduit par « politique intégrée de l'égalité », pour souligner la nécessité d'actions « intégrées » c'est-à-dire transversales (Fraisie, 2008 ; Dauphin et Sénac-Slawinski, 2008). Il s'agit d'intégrer la dimension du genre dans toutes les politiques publiques, de sorte à les rendre cohérentes d'une part, à éviter les discriminations indirectes<sup>4</sup> d'autre part. A la fois concept et méthode, selon les termes de Geneviève Fraisie, le *gender mainstreaming*

---

4. 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. Voir l'article d'Annie Junter et Caroline Ressor dans cette revue.

pourrait être un nouveau « paradigme de l'égalité », une tentative de résolution de la tension entre le particulier (les politiques ciblées vers des catégories) qui stigmatise, et le général qui fait courir le risque de masquer l'inégalité entre les sexes.

Clair dans sa définition et son objectif, le *gender mainstreaming* pose cependant problème dans son application. La cohérence des politiques publiques n'est pas assurée, résultat de la multiplicité des administrations en charge des divers domaines qui concernent de près ou de loin les inégalités entre les femmes et les hommes, et qui poursuivent des objectifs différents.

Cette exigence de cohérence, pour importante qu'elle soit, fait davantage partie des grandes résolutions que d'une mise en œuvre concrète. 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.

L'incohérence est au contraire fréquente. Pour la France, on peut citer, entre autres, les mesures sur le temps partiel du début des années 1990 (abattements de cotisations et baisses de charges), les réformes des retraites de 1993 (allongement du nombre d'années pris en compte dans la calcul des pensions) et 2003, la réforme du congé parental en 1994 (qui a fait chuter le taux d'emploi des mères de deux enfants). Ces mesures et les questions de cohérence qu'elles suscitent ont déjà été discutées (Milewski (dir.), 2005 ; Milewski , 2007).

Plus récemment, la mise en place du RSA en 2009 n'a pas dérogé à la règle de non évaluation préalable des effets différenciés sur les femmes et les hommes. On peut aussi prendre l'exemple des débats actuels sur la réforme des retraites, qui ont tendance à « oublier » que les parcours professionnels des femmes sont différents de ceux des hommes ; les responsables des politiques publiques croient avoir réglé le problème en ayant « résolu » la question des avantages familiaux (en particulier la majoration de la durée d'assurance dans la fonction publique) au regard des règles européennes, et trouvé l'argumentation qui permet de limiter (ou d'espérer le faire) les recours en discrimination de la part des hommes.

Force est donc de constater que le *gender mainstreaming* n'est souvent qu'un vœu pieux. Juste dans son objectif, mais le plus souvent illusoire, voire incantatoire en pratique. On peut certes considérer (Fraisie, 2008) que reconnaître qu'il ne fonctionne pas n'invalide pas sa portée institutionnelle et politique, et qu'il demeure nécessaire comme un système de veille et comme une grille de connaissance et d'action.

Mais la difficulté réside surtout dans le fait qu'il se heurte aux effets inégalitaires de l'évolution des systèmes productifs. S'il a bien vocation à intervenir en amont pour prévenir les conséquences discriminantes des politiques publiques, plutôt

qu'après pour les compenser par des mesures particulières ( voir Sandrine Dauphin, dans cette revue), on peut néanmoins s'interroger sur sa portée.

## 2.3. L'évolution des systèmes productifs

### 2.3.1. Une évolution générale...

Depuis les années 1980 et surtout 1990, les marchés du travail ont connu de profonds bouleversements. L'ouverture des productions à la concurrence internationale a été croissante, la déréglementation des marchés a concerné les marchandises, les capitaux et le travail. Sur les marchés du travail, la flexibilité est devenue la panacée, s'opposant aux contraintes, qu'elles soient législatives ou relevant de droit du travail.

Désindexation des salaires, assouplissements des législations sur les licenciements, baisses du coût du travail, etc., ont été le pendant de la globalisation. L'intégration européenne, en particulier la création du grand marché intérieur et la libre circulation des biens, capitaux et personnes, a concrétisé en Europe l'évolution du système mondial, d'abord déréglementé au plan monétaire et financier, puis sur tous les autres plans. Le fonctionnement des marchés du travail en Europe en a été profondément modifié, certes à des rythmes et selon des modalités différentes d'un pays à l'autre, compte tenu des situations initiales, des alliances politiques et des formes de résistances internes, mais toujours dans la même direction.

Le plus petit dénominateur commun de la contrainte réglementaire ne s'applique pas qu'aux capitaux. Certes moins mobile que les capitaux, la main-d'œuvre est soumise aux mêmes règles. Le fonctionnement du marché du travail est profondément modifié. La norme de l'embauche devient le CDD, l'intérim se développe, les stages sont parfois une forme déguisée d'emploi, des tentatives sont faites de mettre en place de nouvelles formes de contrats (en France, les emplois jeunes, le contrat nouvelle embauche...) avec des succès variés, mais toujours dans le sens de l'assouplissement des normes existantes. On assiste même à un développement de l'emploi indépendant dans les entreprises, pour contourner les règles de droit et la protection sociale inhérentes au travail salarié. D'abord développé dans les pays d'Europe centrale et orientale, il s'étend aux pays d'Europe occidentale, même s'il y est encore marginal.

L'extension des politiques de concurrence est allée de pair avec la relativisation, voire l'abandon, des politiques de croissance (surtout en Europe). L'objectif du plein emploi était ainsi relégué. Dans certains pays, le temps partiel est devenu une forme de partage du travail destiné à réduire le chômage. Accompagné de la flexibilisation, il a accentué le fractionnement de l'emploi.

### 2.3.2. ... qui produit des inégalités croissantes, en particulier à l'encontre des femmes

Cette évolution du marché du travail est source d'inégalités croissantes. Elles opposent, en haut de la hiérarchie, les professions très qualifiées, opérant dans des secteurs de pointe (les nouvelles technologies) et dans les secteurs où la prise de risque sert de justifications à des revenus très élevés (par exemple la banque et les marchés financiers). Et, en bas de l'échelle, la précarité s'étend, qu'elle prenne – comme on l'a vu – la forme d'emplois instables ou de stabilité dans le sous-emploi.

L'approfondissement des inégalités concerne tout particulièrement les femmes. La précarité a un sexe. En France, 82 % des temps partiels et près de 80 % des bas salaires sont des femmes. 80 % des embauches de femmes se font en CDD (64 % pour les hommes) et 11 % des femmes salariées sont en CDD (6 % des hommes). Certes, la précarité n'est pas spécifique aux femmes, mais les inégalités en accroissent à la fois l'occurrence et le risque. Les femmes, plus que les hommes, sont en situation de précarité, et, plus que les hommes, elles y demeurent sans possibilité d'évolution.

Cela vient de la fragilité de leur insertion dans l'emploi. Le lien des femmes à l'emploi est déterminé par le fait qu'elles assument toujours en grande partie la responsabilité des tâches professionnelles et familiales. La relation au marché du travail et la relation à la famille sont intimement reliées. Ce sont elles qui prennent des congés parentaux et des temps partiels (lorsqu'ils ne leur sont pas imposés), ce qui fragilise leur insertion et leur réinsertion après une interruption. Parce qu'elles sont l'essentiel des bas salaires, leur revenu est encore un appoint pour le ménage, devenu certes essentiel au fil des ans. La multiplication du nombre de divorces et l'évolution des structures familiales renforcent le risque de pauvreté.

Les changements de la régulation économique ont modifié les modes d'insertion individuelle dans l'activité, en tout premier lieu ceux des femmes. Ils ont distendu les liens à l'emploi, rendu plus floues les frontières entre l'activité et l'inactivité, changé les caractéristiques des emplois. Le développement structurel de certains secteurs, notamment tertiaires, a accentué cette évolution de la nature des emplois.

On est en présence d'un cumul d'inégalités, de l'apparition de nouvelles formes d'inégalités et d'une dégradation des conditions de vie. La hausse du taux d'emploi des femmes a donc des conséquences ambivalentes.

### 2.3.3. Travail des femmes et salariat

La présence des femmes dans l'emploi n'est pas nouvelle. Elle s'est longtemps opérée par du travail gratuit dans l'agriculture, l'artisanat, le petit commerce. Également employées dans les familles des autres, elles ont été tour à tour, dans une terminologie qui a évolué, bonnes, domestiques, femmes de ménage, employées de maison.

La reconnaissance du travail salarié rémunéré date en France de la charnière des XIX<sup>e</sup> et du XX<sup>e</sup> siècles. Dans l'entre-deux-guerres, les femmes partent à la conquête du tertiaire et vont investir les emplois de bureaux, enseigner, soigner, assister

(Battagliola, 2000). Mais ce n'est qu'à partir de 1965 qu'une femme a le droit de travailler sans l'accord de son mari ! Après la Seconde Guerre mondiale, le souci démographique (augmenter la natalité) et la croissance économique vont fonder et permettre une politique de protection sociale généreuse, construite sur le modèle de l'homme gagne-pain et la femme au foyer, en France comme dans plusieurs pays européens. Durant les Trente Glorieuses, c'est ce modèle qui va fonctionner.

Mais les besoins de main-d'œuvre de l'industrie sont croissants. Par exemple, l'industrie électronique embauche de plus en plus de femmes, en particulier dans les régions agricoles où les usines s'installent, offrant un débouché au déclin de l'agriculture. D'ailleurs, durant cette période, dans l'électronique, secteur innovant et porteur de croissance, déjà les « qualités spécifiques » des femmes (les doigts fins et agiles) étaient vantées...

En même temps, à partir de la fin des années 1960, l'arrivée à l'âge adulte de la génération du *baby boom* va modifier la donne. La volonté des femmes d'acquiescer leur indépendance devient déterminante et se produit d'abord dans un contexte économique qui leur permet de s'insérer massivement dans l'emploi. Mais à partir de la crise du milieu des années 1970, et surtout après 1980, si la volonté d'indépendance s'amplifie, la croissance ralentit et le marché du travail n'offre plus les débouchés antérieurs. L'industrie décline et le tertiaire explose. De ces tensions naissent les tendances contradictoires décrites plus haut : les femmes investissent des métiers d'hommes, y compris hautement qualifiés, et la précarité s'étend. Mais le modèle de la femme au foyer est révolu. Les taux d'activité et les taux d'emploi continuent de progresser (hormis dans la crise de 2008-2009), même s'il faut relativiser la croissance des taux d'emploi par la prise en considération du temps partiel, qui en réduit l'ampleur, une fois calculé son équivalent temps plein.

Certes il faut demeurer vigilant sur tout ce qui, de près ou de loin, pourrait ressembler à une politique qui inciterait, directement ou indirectement, au retour temporaire au foyer, par une réduction de l'offre de services d'accueil à la petite enfance, l'allongement des congés parentaux, l'insuffisance de la prise en charge de la dépendance des personnes âgées, etc. Mais là n'est plus le principal danger. Le mouvement historique d'extension du travail salarié reste incontestable. Il est renforcé par l'évolution des structures familiales, qui font de l'indépendance économique une nécessité et plus seulement un désir.

Si « les femmes ont toujours travaillé » (Schweitzer, 2002), une grande partie de leur travail était gratuit ou masqué. Le développement du salariat change la donne dans les conditions de travail et les conditions de vie. Le problème réside désormais, sur le marché du travail, dans un mode de régulation qui, en atomisant les emplois, accroît les inégalités.

Le potentiel de développement des emplois de services à la personne, principalement occupés par des femmes, renforce cette atomisation car souvent les employeurs sont multiples. C'est à la fois un gisement d'emplois et une source de précarisation supplémentaire.

## 2.4. Un retour sur la politique publique

C'est bien la combinaison de la hausse des taux d'activité et d'emploi des femmes d'une part, de la flexibilisation des marchés du travail d'autre part qui conduit à dégrader la situation des femmes (du moins d'une partie des femmes).

Cela re-pose, en d'autres termes, la question du *gender mainstreaming*. On peut faire tous les efforts possibles pour combattre les discriminations dans différents domaines de l'action publique, on peut adopter toutes les lois possibles sur l'égalité salariale, on peut évaluer en amont ce qu'une réforme des retraites produira sur les hommes et les femmes selon que l'on allonge la durée de cotisations requise ou que l'on abaisse le taux de remplacement, on aura certes fait des progrès, mais ils seront contrebalancés par d'autres évolutions. Le problème n'est plus que le *gender mainstreaming* soit difficile à mettre en œuvre, mais qu'il y a incohérence globale entre une politique d'égalité entre les femmes et les hommes et la déstructuration du marché du travail. L'antinomie des politiques devient systémique.

L'objectif devient alors : comment réparer les conséquences de cette déstructuration du marché du travail ? Ce sont donc des politiques compensatoires que l'on élabore. On passe de ce fait à une logique de « protection sociale », même si l'on n'est pas ici dans la sphère de la protection sociale. Mais c'est le sens de mesures telles que, par exemple en France, faire cotiser les temps partiels à temps plein pour accroître les pensions de retraites.

Comment lutter contre ce que l'on a établi par ailleurs ? Ce sont bien, en effet, les politiques publiques qui ont permis la libéralisation des marchés du travail. Les textes européens tentent de résoudre la quadrature de ce cercle : prôner l'un et l'autre, l'égalité des sexes et la flexibilité.

La stratégie européenne de l'emploi, politique structurelle définie à Lisbonne en 2000, avait fixé un objectif de taux d'emploi de 60 % pour les femmes en 2010. Mais en même temps, elle a prôné la flexibilisation de l'emploi, en tant que fondement d'une croissance durable à moyen terme. Les contributions successives de la Commission sur la politique d'égalité entre les femmes et les hommes ont emboîté le pas, en déclinant les divers objectifs. La *Feuille de route pour l'égalité entre les femmes et les hommes 2006-2010*, élaborée en mars 2006 à mi-parcours (CE, 2006), a confirmé ces orientations, après s'être félicitée de l'accroissement enregistré pour les taux d'emploi des femmes : « Les politiques de conciliation contribuent à la création d'une économie flexible, tout en améliorant la qualité de vie des femmes et des hommes. Ces politiques aident les personnes à entrer et à rester sur le marché du travail, en utilisant tout le potentiel de main-d'œuvre, et doivent servir avec équité tant les hommes que les femmes. Des conditions de travail souples augmentent la productivité, améliorent la satisfaction des salariés et la réputation de l'employeur ».

La perception du problème n'était certes pas absente : « Néanmoins, le fait que beaucoup plus de femmes que d'hommes utilisent ces dispositions crée un déséquilibre entre les deux sexes qui a un impact négatif sur la position des femmes sur le lieu de travail et sur leur indépendance économique ». Mais cette réserve ne

conduisait pas à mettre en cause ce qui demeurait considéré comme un fondement de la croissance, donc bénéfique aux femmes.

Les rapports ultérieurs sur l'analyse de la situation des femmes (CE, 2007, 2008, 2009, 2010) ont insisté sur le développement de la pauvreté. Et la terminologie a changé. On est passé de la flexibilité à la flexicurité en 2007 et 2008, puis à la flexisécurité depuis 2009 (la version anglaise des rapports ne varie pas entre 2007 et 2009, et dit : *flexicurity*...). L'évolution pourrait être intéressante si le changement n'était pas que linguistique. Car cette flexicurité a été définie comme les « politiques visant à la fois à améliorer la flexibilité du marché du travail et à renforcer la sécurité de l'emploi. ». L'antinomie n'est donc pas perçue.

La stratégie 2020 est en cours d'élaboration. L'Espagne, qui préside l'UE jusqu'en juillet 2010, a proposé lors du Conseil européen des 25 et 26 mars à Bruxelles qu'un objectif de 70 % soit fixé pour le taux d'emploi des femmes. Rien n'est encore décidé. Mais si l'on se limite encore à un objectif en termes de taux d'emploi, indépendamment d'une réflexion et de normes sur la nature de ces emplois, sa réalisation sera – comme elle l'est actuellement – compatible avec une dégradation de la situation concrète des femmes sur le marché du travail. La « croissance inclusive », qui « renforce la participation au marché du travail et la lutte contre la pauvreté » et qui « favorise la cohésion sociale et territoriale », selon les termes européens, sera alors un vain mot. Pire, la stratégie pourrait servir à masquer la dégradation du marché de l'emploi, l'insertion croissante des femmes sur le marché du travail s'opérant au prix d'un sous-emploi lui aussi croissant.

La stratégie 2010 avait été élaborée en 2000, dans une période de croissance forte, où des pénuries de main-d'œuvre étaient craintes. La hausse du taux d'emploi des femmes était une contribution à la croissance, en permettant de lever les contraintes qui régnaient alors sur l'emploi. La feuille de route pour l'égalité disait explicitement en 2006 : « stimuler l'emploi des femmes pour compenser la baisse prévue de la population active ». À l'inverse, la stratégie 2020 s'élabore en pleine crise économique. Mais la hausse du taux d'emploi des femmes est toujours considérée comme une contribution à la croissance, qu'il faut cette fois redresser puisqu'aucune crainte de pénurie de main-d'œuvre n'existe, et comme un moyen de financer les retraites futures en modérant la baisse du ratio actifs/inactifs.

## 2.5. Une nouvelle lecture des progrès et des différenciations

À partir du moment où l'on considère que la dérégulation a produit des inégalités croissantes, on considère alors que le développement de différenciations parmi les femmes elles-mêmes n'est pas un épiphénomène. Il est le résultat d'une évolution sociale, non une contrepartie que l'on peut facilement corriger par des politiques publiques adéquates. Car ce sont en effet ces politiques qui les ont produites.

Plus précisément, elles sont le résultat combiné de la volonté des femmes de s'insérer dans l'éducation d'une part, et d'autre part de la déstructuration du marché

du travail. La première a produit des effets significatifs en quelques décennies (Chauvel, 2004) et les femmes ont investi des professions hautement qualifiées. Le diplôme les a en partie protégées du chômage, même si à diplôme, spécialité et durée d'insertion identiques, elles ont un risque de chômage supérieur de 7 % à celui des hommes, au cours des premières années de vie active (Mainguené et Martinelli, 2010). Certes les progressions de carrières demeurent différenciées, même pour celles qui ont des parcours ininterrompus. Faute de pouvoir percer et franchir efficacement le plafond de verre, la créativité linguistique fleurit ; voici quelques expressions relevées au fil des textes : plafond de verre, plancher collant, tuyau percé, plafond à caissons (on ne peut s'empêcher de remarquer qu'elles relèvent toutes du bâtiment !). Certes certaines professions très qualifiées où les femmes sont devenues majoritaires se sont dévalorisées. Mais l'accès aux emplois supérieurs est une réalité tangible.

La seconde évolution a plongé dans la précarité, la multiplicité des petits boulots et le sous-emploi une fraction significative de la population active, en particulier des femmes, conduisant à une dégradation des conditions de travail et de vie. Les causes et les manifestations de cette réalité ont été analysées plus haut.

Dans les deux cas, on n'est certes plus dans le modèle du foyer à un apporteur de revenu et de la dépendance financière des femmes. Mais ne considérer que le volet de la réussite (les progrès de l'éducation et de l'insertion sur le marché du travail) conduit à faire l'impasse sur un pan entier de la société, tandis que ne considérer que le second volet (la dégradation des conditions de travail et de vie pour certaines femmes) conduit au misérabilisme réducteur.

## 2.6. Une autre lecture des progrès accomplis dans les politiques publiques

Le développement des mesures en faveur de l'égalité professionnelle est réel. En particulier au plan européen, le droit de la non discrimination s'est précisé, amplifié et imposé aux États membres. Pour ne citer que quelques exemples : prise en compte non seulement des discriminations directes mais également indirectes, inversion de la charge de la preuve, possibilité d'adopter des mesures correctrices des déséquilibres antérieurs (actions positives), etc. Comme le soulignent Annie Junter et Caroline Resson dans cette revue, le droit de la discrimination sexiste devient en France une ressource de plus en plus accessible et un instrument de plus en plus crédible pour lutter contre les traitements défavorables dans l'emploi. Si bien qu'aucun acte de la vie professionnelle n'échappe plus à l'emprise du droit de la discrimination. On peut certes se poser des questions sur l'effectivité du droit, mais il existe et peut servir de base à des actions en justice contre la discrimination salariale, la discrimination à l'encontre des femmes enceintes, etc. La création de la HALDE, en France, a été la concrétisation d'une directive européenne. Les dossiers de recours en non discrimination déposés à la HALDE conduisent parfois à la condamnation des entreprises.

Mais on se situe encore dans le champ de la correction de l'effet, non de la cause. Sauf à supposer que de lourdes condamnations aient un effet dissuasif sur les entreprises et les découragent de discriminer. Mais il faudrait que les recours soient bien plus systématiques pour avoir cet effet de dissuasion préalable.

La référence qui vient à l'esprit est à nouveau celle de la protection sociale. Les prestations sociales permettent, entre autres, aux plus démunis de ne pas tomber dans la pauvreté, ou du moins tentent de le faire. On compense ainsi les résultats d'évolutions économiques sans mettre en cause leur origine. C'est en ce sens qu'il y a similitude.

La formulation même de la justification des actions positives est à cet égard instructive : « Pour assurer concrètement une pleine égalité entre hommes et femmes dans la vie professionnelle, le principe de l'égalité de traitement n'empêche pas un État membre de maintenir ou d'adopter des mesures prévoyant des avantages spécifiques destinés à faciliter l'exercice d'une activité professionnelle par le sexe sous-représenté ou à prévenir ou compenser des désavantages dans la carrière professionnelle. » (article 141 du traité d'Amsterdam).

Cela ne signifie pas que les mesures compensatoires soient inutiles, loin de là, mais qu'elles ne peuvent avoir vocation à être *la* politique d'égalité entre les femmes et les hommes. C'est là qu'il y a en général confusion. Surtout quand, comme on l'a vu, les causes qui produisent des inégalités ne tombent pas du ciel, mais sont elles-mêmes le produit des politiques publiques, en particulier économiques.

De plus, en se plaçant du côté de la correction des résultats des différences de traitements, c'est une logique individuelle qui prime, et ce sur deux plans. Premièrement, on se situe dans une logique de compensation personnelle, qui peut prendre la forme d'un reclassement, d'une indemnité financière, etc. Deuxièmement, on élabore une liste des individus discriminés (qui se complète de nouvelles catégories au fil du temps) qui conduit à des recours juridique d'un-e salarié-e contre une entreprise.

## 2.7. Une interrogation supplémentaire sur les discriminations

Qui est discriminé ? La législation européenne sur la non discrimination détermine désormais dix-sept « critères » de discrimination : l'âge, le sexe, l'orientation sexuelle, les mœurs, l'origine, l'appartenance ou non à une ethnie, l'appartenance ou non à une nation, l'appartenance ou non à une « race », l'apparence physique, le handicap et la santé, l'activité syndicale, la religion, la conviction religieuse, l'opinion, la situation de famille, les caractéristiques génétiques, le patronyme.

L'individu est ainsi au centre des politiques. Il est défini par ce qui le distingue d'un autre, par un concept de « non conformité ». Or, si des discriminations existent bel et bien pour toutes ces dix-sept 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.

Ces critères sont en effet de différentes natures : certaines différences sont volontaires, donc réversibles, d'autres non. Certaines sont issues de processus sociaux, d'autres non. Prenons un exemple volontairement caricatural : si j'ai les cheveux bleus et qu'un employeur refuse de m'embaucher pour cette raison, je vais m'interroger pour savoir si je peux déposer un recours en différence illicite de traitement, et je peux aussi m'interroger sur le fait que je change ma teinture. En revanche, si je suis un travailleur immigré venant d'arriver dans le pays, je pourrais à la fois être « préféré » par un employeur dont la main-d'œuvre est essentiellement composée de salariés immigrés peu qualifiés, mal payés et peu revendicatifs, et discriminé lors de ma recherche de logement. Si je suis une femme, de façon similaire, je pourrais à la fois être discriminée à l'embauche parce que suspectée de m'interrompre bientôt pour un congé maternité, ou bien, si j'ai été embauchée, être discriminée après un congé maternité et de façon générale avoir une carrière moindre que celle de mes collègues masculins ; mais je pourrais aussi être « préférée » par un employeur du secteur de la grande distribution dont les effectifs sont essentiellement composés de femmes qui, cherchant à s'insérer ou se réinsérer dans l'emploi, acceptent n'importe quel emploi, fût-ce aux pires conditions.

La question n'est pas de hiérarchiser les différences, de leur donner une importance plus ou moins grande, mais de constater que le listage, s'il est nécessaire au juriste, est réducteur dans un contexte où la politique publique elle-même suscite de plus en plus d'inégalités. De plus, les processus sociaux à l'œuvre sont distincts dans les différents cas.

L'analyse de ces processus sociaux appelle elle-même plusieurs interrogations, dans sa caractérisation comme dans les implications auxquelles celles-ci conduisent. Si l'on considère que les inégalités sont inhérentes au système, l'impuissance des politiques publiques est manifeste. Mais un même système tolère divers modes de régulation, même si souvent toute évolution est affirmée impossible. Si tel avait été le cas, le temps de travail n'aurait pas été historiquement réduit, les congés payés instaurés, les conditions de travail n'auraient pas été réglementées, une protection sociale n'aurait pas été instituée, l'accès des femmes au droit individuel et à la citoyenneté n'aurait pas été admis, etc.

La puissance du mouvement de déréglementation économique et sociale de la fin du XX<sup>e</sup> siècle a bouleversé les modes de pensée parce que les inégalités qui lui sont attachées ont évolué. L'extension de la sphère marchande a posé en d'autres termes les problématiques anciennes. Dans les années 1960 et 1970, on s'interrogeait sur les relations entre domination de classe et domination de sexe. La réduction au seul mode de production reléguait toutes les autres formes d'oppression. Ce fut le combat du féminisme de contribuer à l'analyse de la domination patriarcale, sans attendre le grand soir qui bouleverserait les rapports humains. Le fait d'avoir pu acquérir (à vrai dire su imposer) l'insertion dans l'emploi salarié, avec tout ce que cela a comporté, a conduit à déplacer la ligne de partage entre travail salarié et travail gratuit, entre exclusion et inclusion, entre inégalités et discriminations.

## 2.8. Les objectifs de la protection sociale

S'interroger sur les objectifs et l'efficacité des politiques publiques de lutte contre les inégalités entre les femmes et les hommes concerne aussi la protection sociale, en particulier son évolution. Les pays européens ont mis en place, dans les années 1950, des régimes de protection différents. Ils étaient, selon les pays, plus ou moins généreux et plus ou moins (in)égalitaires vis-à-vis des femmes (pour une classification des régimes et leur interprétation, voir Sandrine Dauphin dans cette revue). En France, le régime était fondé sur le modèle de la femme au foyer et de l'homme apporteur de revenu. Par le système d'ayants-droit et par le type d'allocations distribuées (par exemple l'allocation de salaire unique), il favorisait même ce modèle.

Les réformes des systèmes de protection sociale posent, du point de vue des inégalités entre les femmes et les hommes, plusieurs questions. De façon générale, la protection sociale est de moins en moins généreuse, contrainte par le ralentissement économique des années 1980 et 1990 et le changement de perspective lié à la valorisation du marché et à la dévalorisation des protections, quelles qu'elles soient.

Mais le fondement du régime d'ayants-droit a perduré, bien que l'insertion des femmes sur le marché du travail ait été profondément modifiée depuis les années 1950, puisque le taux d'activité des femmes d'âge actif atteint désormais 80 %.

En revanche, les places respectives de l'assurance, de l'assistance et de la solidarité ont évolué, de fait sinon en théorie et en cohérence. L'insistance sur la responsabilité individuelle et les effets pervers des prestations est devenue la règle, même si la complexité des réformes des prestations et de leur financement rend parfois opaque leur logique sous-jacente (Elbaum, 2007).

La période récente a vu l'accentuation de deux tendances. La fragmentation des statuts du travail met en cause l'efficacité de la couverture. L'accroissement de la pauvreté conduit à renforcer le dualisme entre la solidarité et l'assurance : le nombre de salariés couverts par des allocations de complément augmente. L'État prend une part croissante, sous la forme de l'assistance, tandis que l'assurance concerne les salariés stables.

Ces évolutions ne sont évidemment pas neutres pour les femmes, majoritaires dans la précarité, les temps partiels et les bas salaires. De plus, on a déjà évoqué la multiplication du nombre de familles monoparentales. En France, leur taux de pauvreté est de 30,2 % (Observatoire de la pauvreté, 2010). D'une manière générale, le niveau de vie des mères isolées est inférieur d'un quart à un tiers à celui des familles en couple bi-actif. Environ 40 % des mères monoparentales se situent, du point de vue des revenus, dans les 20 % les plus pauvres de la population. Si le système de protection sociale protège les plus fragiles d'entre elles de la grande pauvreté, une dynamique de sortie de la précarité est rare (Kesteman, 2010).

Du point de vue des politiques publiques, se mêlent des débats qui tiennent à l'organisation de la protection sociale et ceux qui relèvent des conséquences des évolutions récentes. Aujourd'hui comme hier, la protection sociale française

accorde une large place aux droits dérivés du conjoint : si le système d'ayants-droit est relativisé par le fait que les femmes sont davantage salariées qu'auparavant et ont donc des droits individuels pour leur couverture santé, la question reste entière pour les retraites. C'est un bon exemple pour poser les termes du débat général.

D'une part, les retraitées actuelles ont moins travaillé que leurs conjoints et que les femmes actuellement actives ; elles ont donc des droits propres moindres, et les droits dérivés représentent une part significative de leurs pensions. En moyenne, les pensions des femmes représentent 60 % de celles des hommes, et 45 % si l'on ne tient compte que des droits propres. D'autre part, les femmes actuellement actives subissent une forte progression du temps partiel, qui se répercutera sur leurs pensions futures. Pour les unes et les autres, les avantages familiaux sont une compensation non négligeable. On est donc dans l'archétype du débat sur le bien-fondé ou le danger de la défense des avantages acquis. Les droits dérivés sont le produit d'un système inégalitaire. La seule défense des acquis perpétue donc ce système, mais leur mise en cause plongerait dans la pauvreté nombre de retraitées. On pourrait alors considérer que ces avantages particuliers relèvent d'une logique d'action positive, provisoire, compensant des discriminations antérieures, tant que celles-ci existent (Junter et Miné, 2009). Mais le provisoire sera sans nul doute durable... Parmi les femmes actuellement actives, l'emploi morcelé des unes, les congés parentaux des autres, le temps partiel (contraint ou « choisi ») des unes, l'emploi non qualifié à bas salaires des autres, conduiront à de faibles pensions. Pour les femmes qui auront eu des carrières complètes, sans interruption, les moindres promotions que celles des hommes perpétueront une différence des retraites. Les projections tablent sur une réduction de l'écart des pensions de droit direct entre les hommes et les femmes, mais un écart important demeurera, et les différences parmi les femmes s'amplifieront. On peut aussi projeter une extension de la pauvreté parmi les retraitées ; elles sont déjà actuellement 57 % des bénéficiaires du minimum vieillesse. La Commission européenne inscrit désormais dans ses bilans annuels sur les inégalités entre les femmes et les hommes la question de la pauvreté des personnes âgées, qui fait apparaître un risque de pauvreté plus élevé pour les femmes que pour les hommes, même après transferts sociaux (CE, 2010).

Cette question est d'autant plus importante qu'elle concerne les femmes en tant que retraitées et en tant qu'actives s'occupant des personnes dépendantes. La baisse du niveau relatif des retraites compliquera encore plus le financement de la prise en charge des personnes dépendantes. Une part importante des tâches et des soins reposera sur les familles, donc le plus probablement sur les femmes.

Comment alors résoudre la question générale des politiques de protection sociale ? Comment faire en sorte que les politiques de court terme n'entrent pas en conflit avec les objectifs de moyen terme ? 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 (pour une discussion plus précise de la cohérence entre le court terme et le moyen terme, voir : Milewski, 2005, 2007). Pourtant, dans tous les cas, on en revient au marché du travail et à son fonctionnement.

## ■ Conclusion

Les femmes ont obtenu l'intégration aux sphères qui leur étaient fermées, en fait et/ou en droit. L'intégration à la sphère marchande du travail est un progrès car elle permet leur indépendance financière et crée des droits sociaux propres. Mais les femmes sont alors soumises à la double oppression du travail (en particulier au bas de l'échelle) et du foyer (où peu de progrès ont été accomplis dans le partage des tâches parentales et domestiques). Le modèle du ménage à double apporteur de revenu, sans changement de la division sexuelle traditionnelle, et la multiplication du nombre de femmes seules avec enfants sont porteurs d'inégalités sociales supplémentaires : les femmes cumulent plus qu'elles ne concilient. La dégradation des conditions de vie d'une fraction significative des femmes en est la conséquence.

Les politiques publiques compensent les effets les plus criants des inégalités, mais, le plus souvent rattachées aux administrations qui ont en charge le social et/ou le familial, elles ont des ambitions limitées, en pratique sinon dans le discours. La protection sociale est de fait amenée à privilégier les publics en difficulté, dans une logique d'assistance. Le droit corrige les effets des discriminations ; en s'attachant aux différences illicites de traitements indirectes et non plus seulement directes, il tend à élargir son champ d'investigation aux inégalités au sens large, source de discriminations « involontaires ». Mais on demeure encore ici dans le champ de la correction.

Le *gender mainstreaming* a vocation à dépasser le particulier pour s'attacher au général, c'est-à-dire aux processus qui génèrent des inégalités et des discriminations. Mais quel sens peut-il avoir en étant, de fait sinon par principe, défini hors du système productif, alors que c'est celui-là même qui est à l'origine de la dégradation des conditions de travail (atomisation, flexibilité, horaires atypiques...) et donc de vie ? Quel sens peut avoir un *gender mainstreaming* qui concerne tous les volets des politiques publiques, puisque tel est son objectif (une politique intégrée de l'égalité qui évalue chaque mesure à l'aune de ses effets sur les inégalités entre les femmes et les hommes), sauf les fondamentaux du marché du travail ? Quel sens peut avoir un *gender mainstreaming* dans un contexte où les stratégies de concurrence et de compétitivité sont créatrices d'inégalités et destructrices de solidarités ? Le problème n'est pas seulement sa difficulté de mise en œuvre (un objectif juste mais difficile à pratiquer), mais sa définition et sa portée. Il faut désormais aller au-delà du consensus qui veut que les politiques particulières sont insuffisantes, mais elles existent, et que les politiques générales demeurent l'objectif central malgré leurs difficultés intrinsèques.

L'économie est considérée comme un champ spécifique contre lequel il faut se prémunir (contrecarrer les effets de l'économie, combattre les conséquences néfastes du marché, etc.). Les politiques publiques au sens large, y compris la protection sociale et le droit, ont ainsi vocation à être le plus souvent des politiques de compensation et de correction. C'est cette vision binaire qu'il faut dépasser, opposant d'une part un champ économique extérieur (exogène diraient les

économistes...) et d'autre part un champ social, juridique et culturel. Seul ce dernier pourrait être l'objet d'inflexions. En réalité, le champ économique est aussi le produit des politiques publiques : la libre concurrence et la prééminence du marché sont le résultat d'une action volontaire des États. L'analyse, dans cet article, des nouvelles formes que prennent les inégalités entre les femmes et les hommes sur le marché du travail a tenté de montrer ce lien. L'heure n'est donc peut-être plus à considérer que le *gender mainstreaming* vise les processus d'élaboration des politiques publiques, mais pas les processus économiques de formation des inégalités, et au contraire à réintégrer les politiques économiques dans le champ de la réflexion sur les inégalités et les discriminations.

### Références bibliographiques

- Battagliola F., 2000, *Histoire du travail des femmes*, Coll. «Repères», n° 284, février, Editions La Découverte.
- Chauvel L., 2004, « Vers l'égalité de genre : les tendances générationnelles sont-elles irréversibles ? » in « Travail des femmes et inégalités », *Revue de l'OFCE*, n° 90, juillet.
- Commission européenne, 2006, *Communication de la Commission au Conseil, au Parlement européen, au Comité économique et social européen et au Comité des régions*, COM(2006) 92 final.
- Commission européenne, 2007, 2008, 2009, *Rapports de la Commission au Conseil, au Parlement européen, au Comité économique et social européen et au Comité des régions*.
- Commission européenne, 2010, *Rapport de la Commission au Conseil, au Parlement européen, au Comité économique et social européen et au Comité des Régions*, « L'égalité entre les femmes et les hommes », COM(2010).
- Dauphin S. et R. Sénac-Slawinski, 2008, « Le *gender mainstreaming* : analyse des enjeux d'un 'concept-méthode' », in : « *Gender mainstreaming* : de l'égalité des sexes à la diversité », *Cahiers du genre*, n° 44.
- Elbaum M., 2007, « Protection sociale et solidarité en France : évolutions et questions d'avenir », *Revue de l'OFCE*, n° 102, été.
- Fraisse G., 2008, « Le *gender mainstreaming* », in : « *Gender mainstreaming* : de l'égalité des sexes à la diversité », *Cahiers du genre*, n° 44.
- Grésy B., 2009, *Rapport préparatoire à la concertation avec les partenaires sociaux sur l'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes*, juillet.
- Junter A. et M. Miné, 2009, note pour l'Observatoire de la parité.
- Kesteman N., 2009, « L'allocation de parent isolé et les obligations alimentaires : les conséquences de la réforme de 2007 », *Politiques Sociales et Familiales*, mars.
- Le Pors A. et F. Milewski, 2005, *Vouloir l'égalité*, Troisième rapport du Comité de pilotage pour l'égal accès des femmes et des hommes aux emplois supérieurs des fonctions publiques, Documentation française, *Collection des Rapports officiels*, septembre.

■ Françoise Milewski

- Mainguené A. et D. Martinelli, 2010, « Femmes et hommes en début de carrière », *Insee Première*, n° 1284, février .
- Milewski F. (dir.), avec S. Dauphin, N. Kesteman, M.-T. Letablier, D. Méda, F. Nallet, S. Ponthieux et F. Vouillot, 2005, *Les inégalités entre les femmes et les hommes : les facteurs de précarité*, rapport de mission remis à la ministre chargée de la Parité, juillet, La Documentation française, Collection des Rapports officiels, juillet.
- Milewski F., 2004, « Femmes : top-modèles des inégalités » in « Travail des femmes et inégalités », *Revue de l'OFCE*, n° 90, juillet.
- Milewski F., 2007, « Combattre les inégalités entre les femmes et les hommes : idées simples, réalités complexes », *Revue de l'OFCE*, n° 102, été.
- Milewski F., 2010, « Chômage et emploi des femmes dans la crise, en France », *Lettre de l'OFCE*, n° 318, mai.
- Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale, 2010, *Rapport 2009-2010 : Bilan de 10 ans d'observation de la pauvreté et de l'exclusion sociale à l'heure de la crise*, Direction de l'information légale et administrative, Paris.
- Perrot M., 2001, *Les Femmes ou les silences de l'Histoire*, septembre, Flammarion.
- Schweitzer S., 2002, « Les enjeux du travail des femmes », *Vingtième siècle*, n° 75, juillet-septembre.