



EXAMEN PAR LES PAIRS

EN MATIÈRE DE

PROTECTION SOCIALE

ET D'INCLUSION SOCIALE

2008

FACILITER

LE RETOUR DES FEMMES

SUR LE MARCHÉ DU TRAVAIL

ALLEMAGNE 17-18.11.2008

RAPPORT DE SYNTHÈSE



Pour le compte de la
Commission européenne
DG Emploi, affaires sociales
et égalité des chances



EXAMEN PAR LES PAIRS

EN MATIÈRE DE

PROTECTION SOCIALE
ET D'INCLUSION SOCIALE
2008

FACILITER LE RETOUR DES FEMMES SUR LE MARCHÉ DU TRAVAIL

ELIZABETH VILLAGÓMEZ, ALMENARA ESTUDIOS

ALLEMAGNE 17-18.11.2008

RAPPORT DE SYNTHÈSE



Pour le compte de la
Commission européenne
DG Emploi, affaires sociales
et égalité des chances



La présente publication bénéficie du soutien du programme communautaire pour l'emploi et la solidarité sociale (2007–2013). Ce programme est géré par la Direction générale « Emploi, affaires sociales et égalité des chances » de la Commission européenne. Il a été établi pour appuyer financièrement la poursuite des objectifs de l'Union européenne dans les domaines de l'emploi et des affaires sociales, tels qu'ils sont énoncés dans l'agenda social, et contribuer ainsi à la réalisation des objectifs de la stratégie de Lisbonne dans ces domaines.

Le programme, qui s'étale sur sept ans, s'adresse à toutes les parties prenantes susceptibles de contribuer à façonner l'évolution d'une législation et de politiques sociales et de l'emploi appropriées et efficaces dans l'ensemble de l'UE-27, des pays de l'AELE-EEE ainsi que des pays candidats et précandidats à l'adhésion à l'UE.

PROGRESS a pour mission de renforcer la contribution de l'UE et d'aider ainsi les États membres à respecter leurs engagements et mener à bien leur action en vue de créer des emplois plus nombreux et de meilleure qualité et de bâtir une société plus solidaire. Dès lors, il contribuera :

- à fournir une analyse et des conseils dans les domaines d'activité qui lui sont propres;
- à assurer le suivi et à faire rapport sur l'application de la législation et des politiques communautaires dans ces mêmes domaines;
- à promouvoir le transfert de politiques, l'échange de connaissances et le soutien entre les États membres concernant les objectifs et priorités de l'Union, et
- à relayer les avis des parties prenantes et de la société au sens large.

Pour de plus amples informations, veuillez consulter :
<http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=327&langId=fr>

Davantage d'informations sur l'examen par les pairs en matière de protection sociale et d'inclusion sociale et sur l'évaluation en matière d'inclusion sociale peuvent être consultés sur : <http://www.peer-review-social-inclusion.eu>.

Le contenu de cette publication ne reflète pas forcément l'opinion ou la position de la Direction Générale « Emploi, affaires sociales et égalité des chances » de la Commission européenne. La Commission européenne ou toute personne agissant en son nom ne sont pas responsables de l'usage qui peut être fait des informations reprises dans cette publication.

2009

PRINTED IN BELGIUM



Table des matières

Résumé	5
1. Contexte européen	7
2. Politique et situation dans le pays hôte	11
3. Aperçu de la situation et des politiques dans les pays pairs et commentaires des ONG et partenaires sociaux participants	16
4. Suivi et évaluation du programme et de ses résultats	27
5. Apprentissage et transférabilité	28
6. Conclusions et enseignements	30
Références	34





Résumé

Dans le droit fil de l'objectif de Lisbonne d'accroître le taux d'emploi en Europe, le programme d'action allemand *Perspektive Wiedereinstieg* (Perspectives de réinsertion professionnelle) vise à intensifier la participation des femmes au marché du travail dans le cadre d'une politique durable d'égalité des chances entre les femmes et les hommes.

L'un des aspects essentiels de ce programme, qui a fait l'objet d'une évaluation au titre de l'examen par les pairs organisé par l'UE en matière d'inclusion sociale, réside dans une approche basée à la fois sur le cycle de vie et sur la vision de l'inclusion sociale et de l'intégration sur le marché du travail en tant que processus.

Le programme d'action s'appuie sur des politiques et mesures existantes, qu'il intègre dans une approche holistique, tout en développant de nouveaux services axés sur les besoins des femmes qui reviennent sur le marché du travail après une longue absence pour cause de responsabilités familiales.

Du point de vue européen, le programme concrétise un certain nombre de lignes directrices pour la croissance et l'emploi — et plus particulièrement celles qui recommandent d'introduire une approche fondée sur le cycle de vie. Les lignes directrices réclament également des mesures destinées à aider les femmes à concilier le travail et la vie privée, et recommandent aux États membres d'adapter leurs systèmes fiscaux dans une perspective d'accroissement de la participation féminine au marché du travail.

Des éléments économétriques attestent en effet que les politiques qui ne prennent pas en compte la discrimination hommes-femmes sur le marché du travail tendent à favoriser une spécialisation des membres du ménage conformément aux rôles traditionnellement liés au sexe et à inciter dès lors les femmes à rester au foyer. Il conviendrait donc que le débat sur la « flexicurité » intègre les préoccupations en matière d'égalité entre les hommes et les femmes, étant donné le lien étroit qui existe entre cette « flexicurité » et la conciliation entre vie professionnelle et vie privée.

Les régimes nationaux en matière de fiscalité et de prestations sociales s'avèrent également très importants dans la mesure où leur conception même peut encourager ou dissuader les couples avec enfants à occuper un emploi rémunéré.



Les parents isolés sont particulièrement vulnérables face à des régimes d'imposition ou d'indemnisation qui, ayant un effet dissuasif sur l'exercice d'une activité économique, peuvent contribuer à un accroissement de la pauvreté infantile.

Plusieurs examens par les pairs ont déjà abordé, entre autres, des questions relatives à l'impact d'une modification des régimes d'imposition et d'indemnisation sur l'emploi.

Les grands axes du programme d'action allemand en faveur du retour des femmes sur le marché du travail — à savoir l'approche holistique et fondée sur le cycle de vie en vue d'un meilleur équilibre entre travail et vie privée, et le souci permanent de l'égalité entre les hommes et les femmes dans toutes les mesures adoptées — sont deux éléments qui ne sont guère fréquents dans d'autres pays.

Dans ce sens, l'examen réalisé en Allemagne constitue une avancée vers des politiques plus performantes en termes d'égalité des sexes. Il introduit de surcroît des concepts importants en ce qui concerne le travail au niveau de l'administration fédérale, où la coopération et la coordination avec les autorités régionales, dotées de pouvoirs décentralisés, peuvent s'avérer déterminantes. Le programme propose également un aperçu intéressant de la manière d'impliquer les entreprises privées.

Les pays pairs participant à l'examen ont unanimement apprécié tant l'approche basée sur le cycle de vie que les recherches approfondies sur lesquelles s'est fondée l'initiative allemande. Ils ont également fait l'éloge du programme parce qu'il propose aux mères des services personnalisés « sur mesure » et parce qu'il envisage l'intégration des femmes sur le marché du travail comme le déroulement de tout un processus, plutôt que comme une série d'interventions ponctuelles.

L'examen par les pairs a été organisé par le ministère fédéral allemand des Affaires familiales, du troisième âge, des femmes et de la jeunesse (BMFSFJ) avec l'appui de l'Agence fédérale pour l'emploi (BA). Outre le pays hôte, sept pays pairs y ont participé: Chypre, le Danemark, l'Italie, le Luxembourg, Malte, les Pays-bas et la Pologne. Des représentants de trois parties prenantes — EUROCHILD, COFACE (Confédération des organisations familiales de l'Union européenne) et l'Association allemande des femmes entrepreneurs — y ont également contribué, de même qu'un « expert thématique » et un représentant de la DG Emploi, affaires sociales et égalité des chances de la Commission européenne.



1. Contexte européen

Même si les Lignes directrices pour la croissance et l'emploi (2005–2008) et la Feuille de route pour l'égalité entre les femmes et les hommes n'incluent pas spécifiquement le retour au travail des mères de famille parmi leurs objectifs, les deux documents reconnaissent la nécessité de mesures destinées à améliorer la position des femmes sur le marché du travail (en termes d'emploi, de rémunération et de pouvoir décisionnel en particulier) et le rôle déterminant joué par la conciliation entre vie professionnelle et vie privée pour réaliser leurs objectifs, tant en ce qui concerne les femmes qu'en ce qui concerne les hommes.

De surcroît, la ligne directrice n° 2 envisage la réforme du régime d'imposition et d'indemnisation comme un moyen de contribuer à « *sauvegarder la pérennité économique et budgétaire [...] compte tenu des coûts attendus du vieillissement de la population* ». Elle est explicitement liée à la ligne directrice n° 18 qui favorise une approche fondée sur le cycle de vie à l'égard du travail, et demande aux États membres de « *prendre des mesures pour accroître la participation au marché du travail et l'offre de main-d'œuvre, notamment chez les femmes, les jeunes et les travailleurs âgés, et favoriser une approche fondée sur le cycle de vie à l'égard du travail afin d'augmenter le nombre d'heures consacrées à l'activité économique* ». Les États membres sont donc invités à envisager les effets que tout changement de leur régime fiscal et de protection sociale, ou toute mesure spécifiquement axée sur l'emploi, pourrait avoir sur les décisions prises par les membres du ménage en matière d'activité professionnelle.

Un changement au niveau du régime d'imposition ou d'indemnisation peut effectivement avoir un impact très différent au niveau des couples avec enfants selon la manière dont il est envisagé. Des éléments statistiques et économétriques probants, ainsi que les études récemment effectuées sur la modélisation des décisions relatives au marché du travail, montrent que les mesures dont la conception ne tient pas compte de la discrimination de genre sur ce marché tendent à renforcer la spécialisation des membres du ménage selon le rôle traditionnellement associé à leur sexe. Ainsi par exemple, les prestations pour enfants peuvent, en réalité, avoir un effet négatif sur la participation des femmes au marché du travail tout en étant susceptibles d'avoir un effet positif sur la décision des femmes d'avoir davantage d'enfants et de passer plus de temps avec eux. D'autre part, les mesures destinées à réduire la discrimination de genre peuvent contribuer à faire évoluer les rôles traditionnels vers un meilleur équilibre



hommes-femmes. On peut imaginer que si les allocations étaient augmentées et pouvaient être encaissées par les pères, ceux-ci seraient incités à passer davantage de temps avec leurs enfants — ce qui contribuerait à une répartition plus équilibrée des tâches entre les hommes et les femmes (Cudeville et Recoules, 2008).

Une attention particulière doit être accordée aux parents isolés lors de l'élaboration de ce type de mesures, car ils peuvent être directement concernés par des impôts ou des prestations ayant un effet dissuasif sur l'occupation d'un emploi rémunéré — effet qui risque à son tour d'aggraver la pauvreté infantile (OCDE, 2007). Les mesures en question ne doivent pas être conçues à l'intention spécifique de cellules familiales nucléaires: elles doivent s'étendre aux autres types de ménages ou de familles, de plus en plus répandus au sein de l'UE. Il en résulte également que le débat sur la conciliation entre vie professionnelle et vie familiale, largement basé sur l'hypothèse d'un ménage formé de deux parents, doit lui aussi être repensé.

Outre les éléments de réflexion qui viennent d'être évoqués, la résolution du 29 novembre 2007 sur les principes communs de flexicurité (2007/2209(INI))¹ recense une série de facteurs qui méritent d'être pris en considération dans une perspective de genre en raison de leurs répercussions manifestes sur l'accroissement de la participation des femmes au marché du travail et plus particulièrement des femmes qui reviennent sur ce marché. Ces éléments peuvent être résumés comme suit:

- l'atténuation de la surreprésentation des femmes dans les emplois atypiques [« flexibilité contractuelle »] afin d'éviter la discrimination
- la nécessité de prendre en compte l'offre insuffisante, l'inadéquation et l'inaccessibilité financière des structures de garde d'enfants dans toute stratégie de flexicurité;

¹ Les remarques formulées par la Commission « *Droits de la femme et égalité des genres* » du Parlement européen à propos de la communication de la Commission intitulée « *Vers des principes communs de flexicurité : des emplois plus nombreux et de meilleure qualité en combinant flexibilité et sécurité* » [COM(2007)0359] (communication de la Commission sur la flexicurité) <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=REPORT&reference=A6-2007-0446&language=FR&mode=XML> ont été intégrées à la résolution du Parlement européen du 29 novembre 2007 sur des principes communs de flexicurité (2007/2209(INI)) <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=TA&language=FR&reference=P6-TA-2007-0574>.



- le phénomène marqué, chez les femmes, d’alternance entre périodes d’activité professionnelle et périodes de garde et de soins, et le besoin de protection et d’allocations sociales appropriées pendant les phases de transition (soins, responsabilités familiales, éducation, formation et reconversion);
- la souplesse nécessaire de la négociation et de l’organisation du travail et des horaires de travail pour qu’il soit possible de concilier vie professionnelle, vie familiale et vie privée;
- la souplesse nécessaire en matière de formation et de reconversion professionnelles et en ce qui concerne tous les outils de réinsertion sur le marché du travail, pendant les phases de transition également, dans le but de permettre la conciliation de la vie professionnelle, de la vie familiale et de la vie privée.

Enfin, considérant les récentes propositions de la Commission visant à prolonger la durée du congé de maternité dans l’UE, il convient d’éviter tout renforcement des stéréotypes traditionnels et tout impact éventuellement négatif sur l’emploi des femmes en veillant à adopter des approches plus flexibles du travail et à impliquer davantage les hommes dans la garde et les soins.

Examens par les pairs en matière d’inclusion sociale déjà réalisés sur ce thème et apport attendu du présent examen

Parmi les examens par les pairs déjà réalisés, plusieurs abordent directement ou indirectement la question de l’augmentation du taux d’emploi des femmes et de la réduction de leur vulnérabilité face à l’exclusion et la pauvreté. On peut citer à ce titre « *Alliance pour la famille: concilier la vie professionnelle et familiale* », examen par les pairs organisé en Allemagne en 2004²; « *ACCESS: Centre de ressources communautaires de Cottonera* » à Malte en 2007³; « *Un bon départ dans la vie* » au Royaume-Uni en 2006⁴; et « *Revenus minimums et pauvreté des femmes* » en Belgique en 2006⁵ — autant d’examens par les pairs qui ont abordé les diverses politiques en matière de conciliation entre vie professionnelle et vie

2 <http://www.peer-review-social-inclusion.eu/peer-reviews/2004/local-alliances-for-the-family-reconciliation-of-work-and-family-life>

3 <http://www.peer-review-social-inclusion.eu/peer-reviews/2007/access-cottonera-community-resource-centre>

4 <http://www.peer-review-social-inclusion.eu/peer-reviews/2006/sure-start>

5 <http://www.peer-review-social-inclusion.eu/peer-reviews/2006/minimum-incomes-and-womens-poverty>



familiale, ainsi que les mesures d'activation des femmes et le lien entre l'étape de vie et l'exercice du droit aux prestations sociales.

Il n'en reste pas moins que les grands axes du programme d'action allemand en faveur du retour des femmes sur le marché du travail — à savoir l'approche holistique et fondée sur le cycle de vie en vue d'un meilleur équilibre entre travail et vie privée, et le souci permanent de l'égalité entre les hommes et les femmes dans toutes les mesures adoptées — ne sont guère fréquents dans d'autres pays.

Dans ce sens, l'examen réalisé en Allemagne constitue une avancée vers des politiques plus performantes en termes d'égalité des sexes. Il introduit de surcroît des concepts importants en ce qui concerne le travail au niveau de l'administration fédérale, où la coopération et la coordination avec les autorités régionales, dotées de pouvoirs décentralisés, peuvent s'avérer déterminantes. Le programme propose également un aperçu intéressant de la manière d'impliquer les entreprises privées.

Le présent examen par les pairs analyse de quelle manière l'engagement ferme de l'Allemagne envers l'égalité et son approche fondée sur le cycle de vie peuvent influencer l'élaboration de futures réformes du régime d'imposition et d'indemnisation tout en répondant aux préoccupations relatives à la fourniture de services adéquats et abordables susceptibles de compléter et d'accélérer les effets escomptés de son programme d'action. L'analyse fait également le lien avec d'autres débats importants qui se déroulent actuellement au niveau européen à propos du financement des prestations et de la flexicurité notamment.



2. Politique et situation dans le pays hôte

L'Allemagne a défini toute une série de mesures et d'objectifs en vue de stimuler l'emploi féminin et de favoriser la sécurité financière. Le pays n'en reste pas moins résolu à ce que ces objectifs ne compromettent pas sa préférence pour une société offrant aux citoyens les moyens de choisir librement le mode de vie qui leur convient.

En réalité, l'emploi rémunérateur fait désormais partie intégrante de l'identité et du mode de vie des femmes allemandes, comme en attestent notamment les modèles auxquels elles s'identifient. Une enquête récemment menée par l'Office statistique fédéral sur le thème *Familienland Deutschland* (Allemagne profamiliale) montre que 84% des femmes veulent travailler, y compris après une interruption de carrière pour raison familiale.

Or, en dépit d'une volonté politique conjuguée à une ambition personnelle, les mères de famille occupant un emploi continuent de se heurter à de nombreux obstacles au niveau de leur vie quotidienne en raison de la persistance de stéréotypes liés au genre dans de nombreux domaines de la vie en société. Ainsi par exemple, l'organisation des infrastructures sociales et des institutions relevant du service public telles que les **garderies** et les **écoles primaires** s'articule encore autour de clichés profondément ancrés tels que l'idée de la « mère toujours disponible ».

Les heures d'ouverture sont rarement compatibles avec l'occupation d'un emploi, et l'attitude du personnel des institutions en question n'est pas toujours obligeante. C'est ainsi qu'il est souvent difficile pour une mère au travail de rencontrer les personnes qui s'occupent de ses enfants, même les enseignants, parce que les rendez-vous sont généralement proposés durant la matinée ou l'après-midi, et certainement jamais après 17 heures. Ce type classique d'arrangement adresse un signal très clair aux mères qui travaillent en leur faisant comprendre qu'elles devraient mettre leur activité professionnelle en veilleuse pour faire passer leur rôle de mère en priorité et se résigner au caractère inflexible d'autres secteurs du monde du travail.

L'Allemagne est toutefois en phase de transition. Les résultats de l'enquête de l'Office statistique fédéral montrent que la plupart des personnes interrogées estiment essentiel de parvenir à un bon équilibre entre travail et famille. Étant donné en outre que, dans plus de 50% des couples ayant un cadet de moins de

15 ans, les deux partenaires occupent un emploi⁶, des conditions de travail permettant de passer suffisamment de temps en famille sont réclamées avec une insistance croissante.

L'Allemagne veille désormais à davantage d'interactions entre sa politique familiale et sa politique en matière d'égalité. La première repose aujourd'hui sur trois grands piliers — davantage de temps, une infrastructure de soutien et un revenu — qui reflètent le changement de paradigme observé au sein de la société en veillant à élargir les possibilités pour les pères comme pour les mères de parvenir à un meilleur équilibre entre travail et vie privée, et en coordonnant à cette fin les pauses professionnelles prises par les femmes pour raison familiale avec celles qui peuvent être prises par les hommes.

Le nouveau régime en matière d'allocation parentale, entré en vigueur le 1^{er} janvier 2007, vise à octroyer une aide mieux ciblée aux parents, et aux jeunes parents surtout, et à conforter leur sécurité financière à long terme — l'idée étant d'éviter la lourde perte subie en termes de gains (revenu de l'un des parents) lorsqu'une mère ou un père prend congé pour s'occuper d'un nouveau-né. Le régime actuel permet aux parents de répartir entre eux, comme ils l'entendent, la durée du congé parental. Le droit au nombre maximum de mois autorisés, à savoir sept, ne peut cependant être exercé qu'à condition que le père et la mère en aient pris chacun au moins deux. Selon les dernières statistiques, près de 20% des pères prennent désormais un congé parental et, depuis l'introduction de l'allocation parentale en 2007, le nombre de jeunes pères qui optent pour un congé leur permettant de passer du temps avec leurs enfants a quintuplé.

L'Allemagne a également amélioré sa réglementation fiscale de sorte que les parents peuvent déduire à hauteur des deux tiers les frais de garde qu'ils assument entre la naissance de l'enfant et son quatorzième anniversaire (le montant déductible étant plafonné à 4 000 euros par an et par enfant). Cette disposition allège la charge financière des familles et les aide à trouver un meilleur équilibre entre travail et vie privée.

Si le cadre stratégique allemand semble viser avant tout les jeunes gens et les jeunes femmes qui s'appêtent à fonder une famille, ou qui viennent d'en fonder une, la politique nationale est également axée sur un autre groupe prioritaire, à savoir les femmes de plus de 40 ans qui reprennent le travail après une interruption de 5 à 10 ans pour raison familiale. C'est précisément à ce groupe de

⁶ Communiqué de presse n° 264 du 22 juillet 2008 de l'Office statistique fédéral

femme que s'adresse le ministère fédéral des Affaires familiales au travers de son programme *Perspektive Wiedereinstieg* (Perspectives de réinsertion professionnelle).

Le programme vise à promouvoir des initiatives et des mesures ayant pour effet conjugué:

- de faciliter le retour des femmes au travail après une interruption de carrière pour raison familiale;
- de sensibiliser les employeurs au fait qu'en embauchant des femmes ayant ce profil, ils s'allouent les services de personnes expérimentées (en termes de travail et de vie) qui sont désireuses et capables de travailler, et qui sont professionnellement disponibles pour les vingt années à venir, voire davantage, parce qu'elles n'ont plus d'enfants à élever; et
- d'inciter les hommes à soutenir leurs épouses et partenaires lorsqu'elles cherchent à revenir sur le marché du travail.

Le programme ambitionne également de faire évoluer la répartition habituelle des rôles en se concentrant sur les responsabilités familiales types: il veut ainsi éviter que la division traditionnelle du travail réapparaisse au fil du mariage ou du partenariat. En se focalisant à la fois sur le cycle de vie des femmes et sur celui des hommes, il fait de l'égalité un défi organisationnel qui exige des transitions flexibles aux diverses étapes de la vie.

Le programme d'action *Perspektive Wiedereinstieg* peut être considéré à cet égard comme une bonne pratique qui apporte une contribution positive, en ce qui concerne un certain nombre de points du moins, au débat sur les politiques qui se déroule actuellement au niveau européen:

- Il a été délibérément conçu autour de la nécessité d'améliorer l'égalité entre les hommes et les femmes, et il rattache cette nécessité à celle d'augmenter le taux d'emploi des femmes et la participation des hommes à l'éducation des enfants (Feuille de route pour l'égalité entre les femmes et les hommes et Ligne directrice n° 18).
- Il fait appel au soutien de la famille pour inciter les femmes à revenir sur le marché de l'emploi.

- Il tient compte de l'impact négatif que les dispositions fiscales peuvent avoir sur l'effet recherché (Ligne directrice n° 2).
- Il aborde la question de la coordination et de la coopération avec d'autres autorités auxquelles des compétences ont été déléguées dans ce domaine (Ligne directrice n° 20).
- Il reconnaît la nécessité d'une interaction avec les entreprises en les incitant à investir également dans des politiques ou des mesures profamiliales destinées à faciliter la conciliation entre vie professionnelle et vie privée (Ligne directrice n° 20).
- Il a été partiellement conçu en tant que projet pilote destiné à tester des idées susceptibles d'être diffusées dans tout le pays.
- Le programme d'action *Perspektive Wiedereinstieg* prend en outre pour principe fondamental que le retour au travail est un *processus*, plutôt qu'une simple étape — une approche d'autant plus importante que, selon 80% des femmes interrogées, le soutien de la famille est indispensable pour leur permettre de continuer à gérer leur foyer lorsqu'elle reprennent un emploi. Il est regrettable de constater que plus de 50% d'entre elles déclarent n'avoir pas reçu ce soutien. Les femmes revenant sur le marché du travail rencontrent un autre obstacle, à savoir le fait que les entreprises ne sont pas toujours disposées à leur offrir la flexibilité professionnelle dont elles ont besoin: 70% des femmes se plaignent en effet de la difficulté de concilier vie familiale et travail, et 33% envisagent de quitter leur emploi en raison d'un manque de soutien familial et d'infrastructures sociales adéquates. Le programme apporte des réponses à ces problèmes.

La valeur ajoutée du programme réside dans son appui à la création de réseaux regroupant des services, des employeurs et des femmes au plan local, autrement dit à l'échelon auquel son action est la plus efficace

Il sera particulièrement intéressant d'observer si, en contribuant à raccourcir les interruptions de carrière des femmes pour raison familiale, la politique en faveur de l'égalité et la politique familiale de l'Allemagne changeront quelque chose au fait que l'écart en matière d'emploi est beaucoup plus important entre les hommes et les femmes hautement qualifiés qu'entre les hommes et les femmes peu



qualifiés, ou au fait que les employeurs tendent à ne pas proposer de formation à la gestion aux femmes parce qu'ils s'attendent à ce qu'elles interrompent leur carrière pour raison familiale.

Une méthodologie basée sur l'approche sociologique « sinus-milieux »⁷ a été utilisée au stade de la conception pour mieux cerner les conditions nécessaires à la réussite du retour au travail. Elle fait appel à des techniques de recherche à la fois qualitatives et quantitatives pour s'assurer que l'objet de l'étude est entièrement et suffisamment couvert⁸.

7 Cette méthodologie consiste à regrouper les individus en fonction de leur vision de la vie et de leur mode de vie. Elle fournit des informations plus précises en mettant au premier plan de l'analyse les individus et les rapports mutuels entre leurs vies.

8 Pour de plus amples informations sur la méthodologie et la conception de la recherche, voir BMFSFJ (Ed.), p.60.



3. Aperçu de la situation et des politiques dans les pays pairs et commentaires des ONG et partenaires sociaux participants

Une étude réalisée pour le Parlement européen⁹ constate que les importantes réformes introduites dans les États membres de l'UE au cours des vingt dernières années, en matière de régime fiscal plus particulièrement, n'ont pas eu une portée suffisamment large en termes d'intégration de la dimension de genre et d'approche fondée sur le cycle de vie. L'étude insiste sur la nécessité d'accélérer le réexamen des systèmes européens de protection sociale pour en supprimer les effets négatifs sur la participation des femmes à l'emploi rémunéré, et pour qu'ils contribuent à aider les hommes et les femmes à mieux concilier vie familiale et vie professionnelle. Plusieurs éléments peuvent expliquer, selon l'étude, la lenteur des avancées à ce jour :

- Les mesures ou avantages concrets susceptibles de rendre les régimes de protection sociale plus favorables à la conciliation travail-vie privée vont souvent à l'encontre de l'équité des régimes en question.
- La coexistence du modèle familial traditionnel et de nouveaux types de famille ne permet pas toujours une réforme en profondeur, laquelle risquerait de compromettre la protection sociale d'une large part de la population (ainsi par exemple, la suppression des droits dérivés pourrait avoir une incidence négative sur les femmes âgées et peu qualifiées, qui ont moins de possibilités d'emploi et, dès lors, moins de chances d'acquérir des droits à titre personnel).
- La généralisation et l'amélioration de certains avantages susceptibles de favoriser la conciliation travail-vie privée sont souvent entravées par des restrictions budgétaires.
- L'accessibilité (heures d'ouverture notamment) et la qualité des services pour les enfants et les adultes à charge n'ont pas été parallèlement améliorées.

⁹ Villagomez et al, 2004.



- Il convient de garder ces quatre éléments à l'esprit lors de l'analyse de la situation et des politiques dans les pays pairs, brièvement décrites ci-après.

À **Chypre**, le taux de chômage est peu élevé (3,9% à peine) et le taux d'emploi (71%) est supérieur à la moyenne de l'UE (65,4%) et même à l'objectif de Lisbonne (70%). Le taux d'emploi des femmes s'établit à 62,4% et atteint donc, lui aussi, l'objectif de Lisbonne tout en manquant — de peu — l'objectif national de 63%. L'écart salarial reste néanmoins important puisque les salaires féminins représentent 75% des salaires masculins, et que 14% seulement des femmes occupent des postes d'encadrement. La ségrégation de l'emploi est également très forte, les effectifs masculins et féminins occupant des secteurs d'activité différents. Dans les familles ayant un enfant en bas âge, les femmes travaillent généralement deux heures de moins et le père, en moyenne, une heure de plus. Les hommes ayant un ou plusieurs enfants de moins de six ans travaillent en moyenne 43 heures par semaine contre 37 heures du côté des femmes dans la même situation.

Chypre reste un pays très traditionnel où la société considère encore les femmes comme les gardiennes du foyer et des enfants, et de très nombreuses femmes occupant un emploi prestent dès lors une double journée de travail — ce qui peut expliquer un écart salarial de 22,8%, beaucoup de femmes optant pour des postes peu payés mais peu exigeants, afin de pouvoir s'occuper aussi de leurs enfants et du ménage. L'un des chiffres les plus frappants est la différence de 32% entre les taux d'emploi des hommes et des femmes dans le groupe d'âge de 55 à 64 ans — un chiffre qui peut s'expliquer par le fait que de nombreuses femmes de cette tranche d'âge s'occupent de leurs petits-enfants tandis que leurs enfants travaillent. Le gouvernement s'est engagé à mettre en place d'ici à 2010 des structures d'accueil de jour pour 90% des enfants âgés de trois à cinq ans, mais il est peu probable que cette promesse puisse être tenue. De nouveaux services de garde sont développés dans le cadre de projets conjointement gérés par des ONG et les autorités locales grâce à un cofinancement du FSE et des Fonds structurels européens. Peu d'enfants vont actuellement en garderie, la pratique courante étant plutôt qu'ils soient gardés par les grands parents ou d'autres parents âgés, par des gardiennes non agréées ou, dans le cas de familles aisées, par des personnes immigrées.

Un parallèle entre Chypre et l'Allemagne fait apparaître plusieurs similitudes: l'important écart salarial; la prédominance du modèle privilégiant le travail masculin comme source principale du revenu familial; la concentration des femmes dans les professions « cols roses »; et la forte ségrégation du marché du travail. Dans les deux pays, le « plafond de verre » fait obstacle à la promotion et le « plancher collant » empêche les femmes de quitter les rangs subalternes. La grande différence entre les deux pays réside dans le nombre moins élevé de femmes chypriotes qui travaillent à temps partiel: elles n'en ont pas les moyens, et aucune infrastructure n'est prévue à l'appui de cette forme de travail. Le pays a initié un projet pilote de travail flexible, mais la nouveauté du concept rend les employeurs méfiants face à des mesures autorisant leur personnel à travailler via Internet ou à domicile, par exemple. Le gouvernement instaure également des programmes de formation visant à la réinsertion professionnelle des femmes, mais ils tendent actuellement à porter sur l'acquisition de qualifications sexospécifiques (travail de secrétariat, par exemple).

En ce qui concerne l'**Italie**, il convient de faire une distinction entre les régions du Sud et du Nord. L'Italie septentrionale a en effet pratiquement atteint les objectifs de Lisbonne en matière d'emploi et a été surnommée « l'Île du bonheur »: de nombreuses femmes travaillent et les horaires d'ouverture des magasins, des écoles et des services de garde et de soins ont été aménagés pour les aider à concilier leur vie professionnelle et leur vie familiale. En Italie méridionale, en revanche, près de 60% des femmes sont économiquement inactives et, même si beaucoup d'entre elles souhaitent travailler, les seuls emplois disponibles sont précaires (basés sur une succession de contrats à durée déterminée, par exemple).

Selon une enquête Eurostat de 2005 sur les forces de travail, 6 femmes italiennes sur 10 sans enfants occupent un emploi (64,5%), mais seules 3 femmes sur 10 ayant plus d'un enfant de moins de 14 ans travaillent à l'extérieur (35,6%). Le taux d'emploi le plus élevé est enregistré parmi les femmes censées se trouver dans la période la plus intensive en termes de procréation et d'éducation d'enfants, à savoir entre 25 et 54 ans (les taux étant respectivement de 59,9% pour les femmes de 25 à 34 ans et de 60,2% pour les femmes de 35 à 54 ans).

Les femmes italiennes ont leurs enfants assez tard (souvent lorsqu'elles sont âgées de plus de 28 ans), essentiellement parce qu'elles attendent d'avoir un emploi sûr qui leur garantisse une sécurité financière. Partout dans le pays, le



travail à temps partiel affiche une prédominance féminine (27,7% des femmes travaillent à temps partiel contre 4% des hommes seulement). On observe également un écart salarial considérable au niveau de la rémunération à temps partiel.

La loi italienne de 2000 sur le congé parental vise à aider les deux parents, de même que les personnes s'occupant de proches âgés, à mieux concilier leurs obligations professionnelles et familiales. Elle prévoit notamment des mesures financières destinées à inciter les employeurs à accorder des horaires plus flexibles à leur personnel en autorisant, par exemple, le télétravail ou le travail à domicile pour ceux qui habitent loin. Des mesures destinées à éviter que la grossesse et la maternité ne constituent un « coût » pour les employeurs doivent cependant encore être mises en place.

En vertu de la loi, les hommes peuvent prendre deux semaines de congé de paternité et les deux parents peuvent prendre jusqu'à six semaines de congé parental. Les chiffres communiqués par la Caisse nationale de sécurité sociale, qui verse les prestations liées au congé parental, montrent que 96,8% des mères au travail ont pris un congé parental en 2003, contre 21% des hommes. Ils révèlent également que 44% de l'ensemble des congés parentaux pris par des hommes l'ont été par des pères d'enfants de deux à trois ans. Ces chiffres s'expliquent par la persistance, en Italie, de stéréotypes quant aux rôles respectifs des parents. En 2004, 64,5% des femmes travaillaient, mais 35,6% seulement continuaient de travailler après la naissance de leur premier enfant et beaucoup ne revenaient pas sur le marché du travail. De surcroît, les femmes consacrent 5,20 heures par jour aux tâches ménagères et aux enfants, et les hommes 1,35 heure seulement. Ces chiffres sont, en fait, similaires à ceux relevés en Allemagne.

Le nouveau gouvernement ouvre peu à peu le débat sur un nouveau modèle social, et y associe des partenaires sociaux tels que des ONG et les syndicats. L'une des priorités est l'instauration d'allocations de chômage à l'intention des personnes occupant un emploi précaire. Soucieux d'accroître le taux d'emploi des femmes et de réduire les écarts actuels entre hommes et femmes sur le marché du travail, le gouvernement a confirmé qu'il faisait également une priorité de l'égalité des sexes sur ce marché. Tant le plan national de réforme de 2007 que le récent livre vert sur l'avenir du modèle social,¹⁰ publié en juillet 2008, soulignent la nécessité de mesures spécifiquement destinées à favoriser l'insertion profes-

¹⁰ « *La vita buona nella società attiva. Libro Verde sul futuro del modello sociale* », Ministero del lavoro, della salute e delle politiche sociali, 25 juillet 2008.



sionnelle des femmes, et plus particulièrement de celles qui n'ont jamais été sur le marché du travail et de celles qui ont interrompu leur carrière pour cause d'obligations familiales.

À **Malte**, la participation des femmes au marché du travail reste faible par rapport à d'autres États membres de l'Union européenne. Les chiffres récemment publiés par l'Office statistique national montrent que le taux d'emploi des femmes s'établissait à 38,5% au cours du second trimestre 2008, contre 71,6% du côté de l'emploi masculin. Même si ce taux reste largement en deçà de l'objectif de Lisbonne, à savoir 60% des femmes de l'UE au travail en 2010, Malte affiche une légère progression de la participation des femmes au marché du travail au cours des huit dernières années avec une hausse de 5,4 points de pourcentage par rapport à 2000. On peut estimer qu'il s'agit d'un résultat positif, étant donné qu'un taux d'emploi de 41% des femmes maltaises en 2010 serait considéré comme conforme aux objectifs de Lisbonne. Une analyse plus poussée des taux d'emploi par sexe et par tranche d'âge révèle qu'ils sont pratiquement identiques pour les hommes et pour les femmes de 15 à 24 ans — 44,1% et 44,6% respectivement — mais que les taux d'emploi des femmes de 25 à 54 ans (45,8%) et de 55 à 64 ans (12,2%) sont largement inférieurs aux chiffres correspondants du côté masculin (89,6% pour les hommes de 25 à 54 ans, et 44,5% pour ceux de 55 à 64 ans).

Bien qu'il soit plus répandu parmi les femmes que parmi les hommes, le travail à temps partiel affiche un taux peu élevé à Malte par rapport à d'autres pays de l'UE (19% environ). De même, 5,8% seulement des femmes occupent un poste à plein temps à horaire réduit, mais 0,4% seulement d'hommes ont opté pour ce type d'arrangement. Le pays connaît une forte ségrégation professionnelle, et la société maltaise considère les femmes comme les principales responsables du foyer et des enfants.

Les politiques et mesures destinées à encourager la participation des femmes au marché du travail sont assez récentes à Malte, tout comme les programmes plus spécifiquement axés sur les femmes qui reviennent sur ce marché. Une série d'amendements législatifs ont été introduits ces dernières années pour garantir l'égalité entre les hommes et les femmes en matière d'emploi et dans d'autres domaines de la vie sociale. La loi de 2002 sur l'emploi et les relations du travail et la loi de 2003 sur l'égalité entre les hommes et les femmes contiennent plus particulièrement des articles interdisant la discrimination fondée sur le sexe pour tout ce qui concerne l'emploi, à savoir l'embauche, la formation, les condi-



tions de travail, etc. En 2003, le gouvernement a également institué la Commission nationale pour la promotion de l'égalité entre les hommes et les femmes, et l'ETC (Employment and Training Corporation) a parallèlement mené une action de sensibilisation et introduit des mesures spécifiquement axées sur la participation des femmes au marché du travail. En 2002, l'ETC a mis en place une unité « Égalité des genres » chargée d'adopter les mesures définies dans les plans d'action annuels en matière d'égalité entre les hommes et les femmes dans le domaine de l'emploi. Ces plans comportent des initiatives telles que l'intégration de la dimension de genre dans tous les services proposés par l'ETC, l'élaboration de lignes directrices pour les analyses d'impact en termes de genre, la réalisation d'études sur les questions d'égalité, la promotion de centres d'accueil de jour pour enfants, et un apprentissage de l'autonomie à l'intention des femmes désireuses de reprendre un emploi. Malte a également introduit des mesures fiscales axées sur le taux d'imposition des femmes revenant sur le marché du travail.

Le taux d'emploi des femmes a lentement, mais régulièrement, augmenté au **Luxembourg**, où il est passé de 41% en 1990 à 56% en 2006. Il reste néanmoins inférieur à la moyenne européenne et à l'objectif de 60% fixé à Lisbonne. L'un des grands facteurs à prendre en considération réside cependant dans le taux élevé de travailleuses transfrontalières, dont 50% vivent en France, 29% en Belgique et 29% en Allemagne, et qui représentent en réalité un pourcentage plus élevé que les travailleuses luxembourgeoises de souche.

Comme dans tous les autres pays, l'écart le plus important entre les effectifs masculins et féminins est observé au moment où les femmes ont des enfants, et il augmente avec le nombre d'enfants. Les taux d'emploi des hommes et des femmes sans enfants s'établissent respectivement à 71% et 57%, mais lorsque les ménages ont quatre enfants, le taux d'emploi des pères atteint 100%, tandis que celui des mères tombe à 35%.

Le Luxembourg n'est pas encore parvenu à l'équité salariale entre les hommes et les femmes. En 2006, le salaire brut féminin moyen représentait 87% du salaire brut masculin, soit un écart de 13% — lequel est moins important du côté des travailleurs transfrontaliers (9%) que du côté des travailleurs résidant dans le pays (16%). Un logiciel a été mis au point pour sensibiliser les différents acteurs et encourager la relance d'actions positives de la part des entreprises dans le domaine de l'égalité des chances: téléchargeable sur Internet, il permet de dé-



terminer si une entreprise applique l'égalité de rémunération. D'autres mesures et politiques destinées à renforcer l'égalité entre les hommes et les femmes sur le marché luxembourgeois du travail ont été adoptées, parmi lesquelles une loi de 2003 qui, modifiant les modalités du congé parental, permet désormais aux deux parents de faire une interruption de carrière sans perte de rémunération. Les dispositions en matière de formation professionnelle continue ont parallèlement été améliorées; des mesures ont été mises en place en vue d'inciter les organisations privées à mener des actions positives spécifiques; une formation adaptée en matière de recherche d'emploi est proposée aux femmes; et un cadre juridique d'assistance aux parents a été institué, qui prévoit notamment la création de structures complémentaires de garde d'enfants sous la forme de « maisons-relais »¹¹. Le gouvernement entame en outre, en concertation avec les partenaires sociaux, l'élaboration du cadre juridique et de l'infrastructure nécessaires à l'introduction de mesures de flexicurité.

En **Pologne**, le taux d'emploi est relativement peu élevé tant du côté des hommes que du côté des femmes, mais un écart de 12,7% subsiste puisque le taux féminin atteint 48,2% à peine et le taux masculin 60,9%. Les normes culturelles en vigueur font obstacle à une participation plus intensive des femmes au marché du travail car, tout en étant sur pied d'égalité avec les pères en termes de contribution économique au ménage, les mères sont également considérées comme ayant la responsabilité principale des tâches domestiques et des soins familiaux. Autrement dit, elles doivent assumer la fameuse « double journée ». La chute du mur de Berlin et l'ouverture des pays de l'ex-bloc soviétique en 1990 ont donné lieu à une réévaluation fondamentale du rôle de la femme au sein de la famille, mais ce processus a eu, en réalité, le résultat inverse à celui escompté en rendant la conciliation de ces deux rôles plus difficile encore pour les femmes.

En dépit des défis liés à la transition vers une économie de marché, l'écart entre le taux d'emploi des hommes et des femmes de 25 à 40 ans a fortement diminué — une avancée principalement attribuée à l'augmentation importante du nombre de femmes suivant un enseignement supérieur (leur participation a doublé entre 1994 et 2007). Le gouvernement continue cependant à éprouver de vives difficultés à maintenir les femmes de plus de 40 ans sur le marché du travail. La plupart d'entre elles ont effectivement été formées dans le cadre de l'ancien système, ce qui signifie que leurs compétences sont devenues désuètes et que les em-

¹¹ Les maisons-relais sont des structures auxquelles les parents peuvent confier leurs enfants avant et après l'école lorsqu'ils sont au travail.



ployeurs sont peu tentés, en raison de leur âge, d'investir dans l'actualisation de leurs qualifications. Alors que l'âge officiel de la retraite est fixé à 60 ans pour les femmes et à 65 ans pour les hommes, l'âge effectif de cette retraite est de 56 ans pour les femmes et de 58 ans pour les hommes — ce qui fait de la Pologne l'État membre de l'UE où le taux d'emploi des personnes de plus de 55 ans est le plus faible. Pour remédier à cette situation, le gouvernement a lancé un programme intitulé « 50 et plus » visant à mobiliser davantage d'investissements dans la formation des travailleurs plus âgés et encourager les employeurs à leur ouvrir plus largement les lieux de travail.

La Pologne occupe, en termes de flexibilité d'horaire de travail (possibilité pour les salariés de varier l'heure à laquelle ils commencent et finissent leur journée de travail, ou de s'absenter du travail pour raison familiale), la dernière place du classement européen, ce qui ne facilite guère la conciliation des obligations professionnelles et familiales pour les femmes. En 2005, 50% seulement des mères et 2,6% à peine des pères ont exercé leur droit au congé parental. Ce dernier étant indemnisé par un montant forfaitaire, il est plus avantageux que ce soient les femmes peu payées qui le prennent, plutôt que des hommes mieux rémunérés. Les chiffres montrent également que la proportion de travailleurs prenant un congé parental diminue au fur et à mesure que le niveau d'instruction augmente. Lorsqu'on demande aux femmes les raisons pour lesquelles elles ne prennent pas davantage de congé parental, elles citent à la fois le faible niveau de l'allocation versée et l'incidence négative que ce congé peut avoir sur leur carrière. Les hommes, de leur côté, ne considèrent pas que le congé parental puisse causer un préjudice à leur carrière, ce qui confirme l'existence de convictions bien ancrées quant à la différence du rôle propre à chaque sexe au sein de la société.

Aux **Pays-Bas**, la participation des femmes au marché du travail est élevée aux normes de l'UE, mais elle reste dominée depuis de longues années par le travail à temps partiel. Différentes approches sont tentées pour donner une impulsion à l'emploi féminin, y compris l'instauration d'un contrat spécifiquement destiné aux mères de famille. Des préoccupations s'expriment toutefois quant au fait que ce type d'instrument pourrait conduire à une stigmatisation des femmes plutôt qu'à leur émancipation, laquelle constitue l'objectif ultime de la démarche. L'inclusion dans les contrats de clauses de flexibilité horaire — « Temps partiel Plus » ou modèle « 2 x 4 » permettant aux femmes (et aux hommes) de prester un temps de travail hebdomadaire de 32 ou 36 heures en quatre jours, par exemple — apparaît comme une meilleure solution. Les Pays-Bas se heurtent par



ailleurs à une pénurie de professionnels peu ou moyennement qualifiés dans les domaines de la santé et de l'éducation. Étant donné qu'il s'agit de secteurs d'activité traditionnellement féminins, le gouvernement néerlandais a mis en place des mesures destinées à former des femmes peu qualifiées aux fonctions de cadres intermédiaires et à remédier ainsi à la pénurie en les incitant à revenir sur le marché du travail. Rien ne permet d'affirmer toutefois que le programme va réussir et se poursuivre, la demande de cadres moyens étant probablement appelée à diminuer par suite du ralentissement économique. Il est sans doute plus important de signaler que le gouvernement néerlandais a décidé d'apporter certaines réponses à la question de l'implication des hommes dans la garde des enfants à domicile au travers d'une approche axée sur l'organisation du temps et la flexibilité horaire dans les contrats — l'idée étant de permettre aux deux parents de s'occuper de leurs enfants tout en laissant la possibilité de faire appel à un service de garde professionnel lorsqu'ils sont l'un et l'autre au travail.

Au **Danemark**, le gouvernement estime qu'il lui appartient de veiller à ce que le cadre juridique régissant les politiques nationales en matière d'égalité et d'emploi n'entrave pas la participation des hommes et des femmes au marché du travail — l'objectif ultime étant de promouvoir l'insertion professionnelle de tous. Les femmes sont considérées, au Danemark, comme une ressource et elles représentent 47,8% de l'ensemble des effectifs. Leur taux d'emploi (73,7%) reste cependant inférieur à celui des hommes (79,8%) et la disparité est plus marquée encore en ce qui concerne l'exercice du droit au congé parental. Le Danemark accorde 18 semaines de congé de maternité aux femmes et deux semaines de congé de paternité aux hommes, et les deux parents ont droit chacun à un total de 32 semaines de congé parental. En 2006, les femmes ont reçu en moyenne des prestations de maternité correspondant à 37,2 semaines après l'accouchement, et les hommes des prestations correspondant à 3,8 semaines. Le congé de paternité représentait 8% de l'ensemble du congé. Dans certains cas, les femmes et les hommes perçoivent, durant ce congé, l'intégralité de la rémunération versée par l'employeur, ce dernier étant lui-même indemnisé par l'État. Deux problèmes semblent donc subsister: il s'agit de l'écart salarial, qui n'a guère évolué depuis dix ans, et de la ségrégation hommes-femmes observée sur le marché du travail. Cette ségrégation est particulièrement forte dans le secteur public, où 78% du personnel est de sexe féminin. Des mesures ont été prises pour remédier à cette situation, mais il est apparemment difficile de convaincre les femmes de changer de secteur. D'autre part, étant donné que des hommes occupent désormais des



emplois peu qualifiés et peu payés (infirmiers ou aides-soignants, par exemple), les taux de rémunération tendent à augmenter dans ces secteurs.

Outre les pays pairs, deux organisations paneuropéennes de la société civile (ONG) ont été invitées à participer à l'examen par les pairs, de même qu'une organisation allemande représentant les femmes entrepreneurs (partenaire social).

L'Association allemande des femmes entrepreneurs (VDU) voit dans le programme visé par l'examen une véritable pierre angulaire à l'appui du retour des femmes sur le marché du travail, étant donné plus particulièrement les grands défis à relever pour faire évoluer les valeurs sociales traditionnelles. L'Association considère en outre que le besoin de travailleurs qualifiés en Allemagne donne toute sa raison d'être au programme dans la mesure où il permet aux femmes qui ont quitté le marché du travail d'actualiser leurs qualifications — sans compter que les aptitudes acquises par les femmes qui se sont occupées de leur famille peuvent être très utiles aux entreprises d'aujourd'hui (gestion du stress, résolution de conflits, etc.). La sensibilisation des employeurs quant au potentiel des femmes qui reviennent sur le marché du travail apparaît comme l'un des éléments les plus positifs du programme.

EUROCHILD se réjouit que le programme allemand lutte contre les stéréotypes et encourage les hommes à prendre une part plus active dans l'éducation des enfants et les tâches ménagères. L'organisation perçoit également l'instauration d'une coopération entre les différents départements et échelons de l'administration publique comme une avancée positive. EUROCHILD a cependant pour objectif principal de promouvoir l'investissement dans l'amélioration de la qualité de vie et du bien-être des enfants dans tous les pays de l'UE, et considère que la meilleure manière de parvenir à ce but est d'aider les parents à élever les enfants en accordant une attention particulière aux familles dont les ressources sont limitées. Étant donné que des parents actifs et confiants sont la meilleure garantie pour l'éducation d'un enfant, accroître l'estime de soi et la satisfaction de la mère, au travers d'un emploi rémunéré notamment, est perçu comme une démarche positive, sans être envisagé pour autant comme un objectif à atteindre à n'importe quel prix. EUROCHILD souligne qu'une stratégie de travail décent doit prévoir des structures d'accueil pour enfants qui soient financièrement accessibles, car il s'agit d'un élément essentiel pour l'inclusion sociale des personnes les plus éloignées du marché du travail.

La **Confédération des organisations familiales de l'Union européenne (COFACE)**

se réjouit, elle aussi, de l'approche concertée entre l'échelon fédéral et les autres échelons de l'administration publique; elle approuve également la volonté du programme de sensibiliser les employeurs vis-à-vis de la conciliation entre vie professionnelle et vie privée, et de faire davantage participer les hommes à l'éducation des enfants et aux tâches ménagères. La COFACE souligne néanmoins qu'une certaine « flexibilisation » s'impose également au niveau des services publics (garderies, notamment) pour mieux répondre aux besoins des femmes qui cherchent un emploi ou qui ont entamé un processus de retour sur le marché du travail (formation, réunions, etc.). Les femmes continuent de rencontrer, dans la plupart des États membres, de grandes difficultés pour reprendre un emploi après avoir interrompu leur carrière pour raison familiale: les chiffres confirment d'ailleurs que les femmes ont, durant les années où elles fondent leur famille et au cours des années suivantes, des taux d'emploi généralement inférieurs à ceux des hommes. Dans l'Union européenne, plus de six millions de femmes de la tranche d'âge 25–49 ans affirment qu'elles sont contraintes de ne pas travailler, ou de travailler à temps partiel, en raison de leurs responsabilités familiales¹². La Confédération fait remarquer en outre qu'une utilisation plus systématique des technologies de l'information et de la communication permettrait davantage de flexibilité en termes de lieu et d'horaire de travail, et une conciliation plus aisée des obligations professionnelles et privées.

¹² Eurostat, Enquête sur les forces de travail 2006



4. Suivi et évaluation du programme et de ses résultats

Le programme d'action allemand *Perspektive Wiedereinstieg* n'a pas encore fait l'objet d'un processus formel d'évaluation des résultats. Comme pour tout autre programme public, un suivi et une évaluation s'imposent pour tirer les leçons, ainsi que pour adapter les volets qui n'auraient pas l'effet escompté et consolider ceux qui ont les effets les plus positifs. La démarche est d'autant plus indispensable qu'il s'agit d'un programme partiellement fondé sur des politiques et mesures existantes, et une bonne coopération et coordination entre les différents départements et échelons de l'administration publique s'imposent dans ce contexte.

L'objectif social et politique majeur est la mise au point d'une stratégie permettant aux adultes aptes à l'emploi de décider librement, à différentes étapes de leur (longue) vie professionnelle, d'occuper un emploi ou d'interrompre leur activité économique sans se retrouver pour autant dans une voie sans issue sur le plan professionnel. Il convient donc de conjuguer congé pour éducation des enfants, structures de garde d'enfants, horaires aménagés et mesures favorisant l'insertion sur le marché de l'emploi en vue de répondre aux besoins supplémentaires de garde d'enfants dans une société vieillissante tout en parvenant à l'égalité entre les hommes et les femmes. Le programme considère que des modèles de travail flexibles sont viables et que des structures doivent être mises en place pour assurer les transitions en douceur. Toute évaluation du programme doit prendre cet objectif en compte.

5. Apprentissage et transférabilité

La diversité des approches de l'égalité entre les hommes et les femmes, et les particularités propres aux régimes adoptés par les différents pays pairs, ne permettent pas de déterminer dans quelle mesure la politique visée par l'examen pourrait être aisément transférée vers d'autres États membres. Les pays pairs participants ont néanmoins saisi l'occasion qui leur était donnée d'examiner les lignes directrices de l'Union européenne pour la croissance et l'emploi à la lumière de l'initiative allemande.

L'abandon progressif du modèle du pourvoyeur économique masculin et de l'approche axée sur les naissances ou sur la famille, en faveur d'une approche davantage individualisée et axée sur l'égalité entre les hommes et les femmes, est perçu comme une avancée positive.

Dans le cas de **Chypre**, plusieurs éléments transférables ont été recensés en dépit des différences par rapport à l'Allemagne; ces aspects sont l'accent mis sur un processus, plutôt que sur des interventions ponctuelles, et l'approche holistique; l'utilisation du réseau Internet, des médias et d'autres modes de communication et d'information [journées d'informations, foires et salons, etc.]; la mise à disposition d'une série de services pendant le déroulement des formations et des procédures de sélection (garde d'enfants en particulier); et la participation des entreprises.

En ce qui concerne l'**Italie**, il convient de rappeler que le livre vert sur l'avenir du modèle social prévoit une révision intégrale du système de protection sociale. Ce processus amènera l'Italie à étudier soigneusement toutes les politiques mises en œuvre avec succès dans d'autres États membres de l'UE en vue de renforcer la participation des femmes au marché du travail et, surtout, de celles qui n'ont jamais occupé d'emploi ou qui ont arrêté de travailler depuis longtemps.

Les mesures introduites par le gouvernement allemand pour inciter davantage de femmes à revenir sur le marché du travail conviendraient apparemment très bien à **Malte**. En effet, même si les dispositions déjà adoptées par ce pays peuvent être considérées comme un bon début, elles doivent encore être développées pour encourager davantage de femmes à rester ou à revenir sur le marché du travail — et des initiatives axées sur l'insertion des jeunes femmes et la réinsertion des femmes plus âgées, telles que celles lancées par le gouvernement allemand, sont assurément utiles à cette fin. L'introduction de congés parentaux



sans perte de rémunération, la subvention des frais de garde d'enfants, l'implication des entreprises privées, la mise en place d'organismes de gestion de projets agissant en qualité d'intermédiaires entre des femmes plus âgées désireuses de revenir sur le marché du travail et les services publics d'emploi, l'utilisation du réseau Internet, l'offre de services au niveau local et, enfin et surtout, la réalisation d'études approfondies pour étayer la conception des programmes publics, sont autant d'éléments qui ont été cités comme revêtant un intérêt tout particulier pour Malte.

Au **Luxembourg**, la préoccupation principale porte sur le manque de coordination entre les différentes politiques et initiatives, de sorte que le principal enseignement tiré de l'expérience allemande est que le fait que la priorité ne doit plus aller à la création de nouveaux services, mais à l'instauration d'une plus grande cohérence entre les mesures déjà en place et à une diffusion plus systématique des initiatives existantes. Cet exercice de mise en réseau pourrait s'avérer extrêmement efficace dans un petit pays tel que le Luxembourg, et ne devrait pas être trop difficile à réaliser.

Aux yeux de la **Pologne**, l'une des grandes leçons à tirer réside dans l'approche holistique de la réinsertion des femmes sur le marché du travail. La Pologne admet également qu'il convient de donner suite à la demande pressante de « reconceptualisation » des rôles de l'homme et de la femme au sein de la famille et sur le lieu de travail. Elle reconnaît par ailleurs la nécessité d'établir, comme le fait l'initiative allemande, une distinction entre deux groupes de femmes, à savoir celles qui sont aux premières étapes de leur parcours familial et celles qui se trouvent à des étapes ultérieures. On peut citer parmi les autres éléments transférables recensés : l'amélioration des infrastructures de garde d'enfants ; une plus grande flexibilité et individualisation des congés ; une meilleure indemnisation financière du congé parental ; et des dispositions fiscales visant à diminuer les coûts directement liés à la naissance et à l'éducation d'un enfant. Il est évident toutefois que la mise en œuvre de l'ensemble de ces mesures exige de consacrer des ressources financières importantes aux investissements sociaux.



6. Conclusions et enseignements

Approche fondée sur le concept de processus et de cycle de vie

L'une des grandes caractéristiques du programme d'action *Perspektive Wiedereinstieg* est son approche fondée sur le cycle de vie, et le fait qu'il envisage le retour d'une femme sur le marché du travail comme un processus requérant l'appui de son conjoint, de sa famille et des employeurs.

Le programme a pour autre atout une approche holistique qui offre des solutions individualisées — intégrant la formation, le perfectionnement professionnel, la flexibilité des modalités de travail et la mise à disposition de services de soins et autres à l'intention des personnes à charge — pour permettre aux femmes d'actualiser leurs qualifications et de reprendre confiance après de longues périodes d'inactivité économique.

Mesures spécifiques

30

En ce qui concerne l'aide pour la garde des enfants, les « objectifs de Barcelone » fixés par l'UE en 2002 précisent que les États membres doivent tenter de mettre en place, d'ici 2010, des structures d'accueil pour au moins 90% de l'ensemble des enfants âgés entre trois ans et l'âge de la scolarité obligatoire, et au moins 33% de l'ensemble des enfants âgés de moins de trois ans. Ces objectifs négligent toutefois la nécessité de services de garde pour les enfants en âge scolaire également. Les maisons-relais ouvertes au Luxembourg offrent un bon exemple de services aidant les mères à concilier plus aisément leur vie professionnelle et leur vie familiale. Ces services revêtent une importance particulière dans l'approche allemande, étant donné que le programme vise notamment à renforcer le rôle de la famille en termes de soutien aux femmes qui reviennent sur le marché du travail. Une aide en matière de garde d'enfants devrait également être mise à la disposition des femmes qui recherchent un emploi ou qui suivent une formation professionnelle. Une participation plus intensive des hommes aux tâches de garde et de soins devrait par ailleurs être encouragée pour étayer l'indépendance économique des femmes.

En ce qui concerne les régimes d'imposition et d'indemnisation, des enseignements importants peuvent être tirés des programmes de promotion de l'égalité



hommes-femmes qui optent pour une approche plus flexible et une « individualisation » des droits en matière de sécurité sociale. Les avantages fiscaux ne doivent pas avoir pour effet de dissuader les travailleurs à bas salaire de reprendre un emploi: ils doivent viser à favoriser l'indépendance économique des femmes.

Les mesures adoptées doivent également tenir compte du lien étroit qui existe entre des modèles plus flexibles au niveau du marché du travail, et la conciliation entre vie professionnelle et vie privée. L'Europe accuse un retard considérable par rapport aux États-Unis en termes de recours au télétravail et aux TIC, notamment, et les clauses de flexibilité restent trop peu utilisées dans les contrats de travail proposés aux salariés.

Il convient en outre que les gouvernements adoptent une approche davantage holistique en matière de politique d'emploi, afin de tenir compte d'autres aspects de la vie quotidienne. Ainsi par exemple, l'accessibilité et les horaires d'ouverture de services tels que transports, magasins et structures de garde devraient-ils être adaptés aux besoins des femmes qui travaillent. Le programme allemand devrait se pencher sur le lien entre les politiques d'emploi et d'autres politiques affectant l'organisation du temps.

Il existe, enfin, deux approches de la facilitation du retour des femmes sur le marché du travail: l'approche paternaliste et l'approche proactive. La seconde favorise davantage l'émancipation des femmes, dans la mesure où les États membres devraient considérer les femmes comme des personnes qui agissent et décident de leur vie professionnelle, et de leur vie en général, plutôt que comme des « victimes » à protéger. La « victimisation » des femmes risque de créer un « piège des allocations sociales », à savoir une situation dans laquelle les femmes dépendent totalement de l'assistance de l'État et ne peuvent reprendre un emploi parce qu'elles perdraient tous leurs avantages financiers.

Rôle des employeurs

Les employeurs jouent un rôle important dans le processus destiné à favoriser le retour des femmes sur le marché du travail. Ils pourraient proposer une formation aux femmes dans cette situation, ce qui les encouragerait à rester dans l'entreprise et permettrait à celle-ci de valoriser son investissement en formation.



Les initiatives lancées par certaines entreprises dans le cadre de leur responsabilité sociale pourraient servir d'exemples à cet égard. Ainsi la société automobile Volkswagen applique-t-elle un système de crédit-temps qui permet aux salariés sans enfants d'acquérir, en prestant des heures supplémentaires, un crédit qu'il peuvent faire valoir au moment où ils ont des enfants: ils ne subissent donc aucune perte de rémunération lorsqu'ils s'absentent du travail pour s'occuper de leurs enfants.

Rôle de la famille

Les pères jouent également un rôle important dans l'incitation des mères de famille à retourner sur le marché du travail. Il faudrait, dans ce sens, les encourager à assumer davantage de tâches de garde et de soins grâce à des modalités de travail plus flexibles: tel est le cas de la semaine de quatre jours aux Pays-Bas, qui permet aux hommes de disposer de plus de temps pour prendre en charge ce type de responsabilités — pour autant que leurs partenaires aient suffisamment de poids dans la négociation pour les en convaincre.

32 Inclusion sociale et réduction de la pauvreté

Le programme allemand se caractérise par une importante dimension sociale dans la mesure où il vise à réduire la pauvreté infantile et où il favorise l'inclusion sociale en offrant aux femmes la possibilité de travailler. Beaucoup d'enfants grandissent dans des ménages dont un seul parent travaille, et le risque pour ces familles de finir dans la pauvreté est de 25 à 30%. Les groupes les plus vulnérables sont généralement composés de femmes — parents isolés et personnes assumant la charge de proches âgés ou handicapés — et le programme allemand permet d'offrir une aide adaptée à leur situation.

De nombreux ménages se trouvent également en situation de pauvreté alors qu'ils occupent un emploi, et encourager les femmes à travailler à temps plein plutôt qu'à temps partiel peut contribuer à lutter contre cette précarité. Il convient donc de se demander quelles autres caractéristiques pourraient être prises en compte par les instruments utilisés dans le cadre de la politique de l'emploi (état civil, âge, race, origine ethnique, handicap, etc.).



Gouvernance

Les participants ont été, de manière générale, très impressionnés par le programme allemand: ils en ont apprécié le caractère innovateur et le perçoivent comme un exemple de bonne gouvernance dans la mesure où il regroupe toute une série de structures et de parties prenantes, et où il veille à ce que les actions soient dûment coordonnées aux différents échelons de l'administration publique.

Ils estiment que des études plus poussées devraient être réalisées en vue d'améliorer la coordination et la coopération entre les autorités régionales et locales, et d'intégrer cette démarche dans les stratégies axées sur l'augmentation du taux d'emploi des femmes.

Enfin, les participants considèrent qu'il serait intéressant d'analyser les différents indicateurs quantitatifs et qualitatifs utilisés par les États membres pour évaluer les politiques et s'assurer de l'impact positif des programmes, et de partager les expériences en la matière.



Références

BMFSFJ (Ed.): « *Beruflicher Wiedereinstieg nach der Familiengründung. Bedürfnisse, Erfahrungen, Barrieren* », février 2008.

Cudeville, E. et Recoules, M. « *Conjugal Contract, Gender Discrimination in Labor market and Family Policies* », document présenté lors de la conférence 2008 de l'IAFFE sur l'économie féministe.

Ministero del lavoro, della salute e delle politiche sociali, « *La vita buona nella società attiva. Libro Verde sul futuro del modello sociale* », 25 juillet 2008.

OCDE, « *What works best in reducing child poverty: A Benefit or Work Strategy?* », 2007

Villagomez, E., Martinez, M.I., Gonzalez, E. et Oteo E. « *Social security systems in the EU and their impact on reconciling family life and work life* », rapport à la Commission « *Droits des femmes et égalité des chances* » du Parlement européen, étude n° IV/2003/16/04, engagement n° 3204/2003





<http://www.peer-review-social-inclusion.eu>

Faciliter le retour des femmes sur le marché du travail

Pays hôte : **Allemagne**

Pays pairs : **Chypre, Danemark, Italie, Luxembourg, Malte, Pologne, Pays-Bas**

Accroître le taux d'emploi des femmes pour atteindre — voire dépasser — la cible de Lisbonne de 60% est crucial dans un contexte où la force de travail est vieillissante et où un déclin de la population en âge de travailler est prévu dans les Etats Membres de l'UE. Mais c'est également le moyen principal pour garantir que les femmes aient les mêmes chances que les hommes au niveau de leur carrière professionnelle. Les études montrent que les obstacles rencontrés par les femmes pour travailler à temps plein restent importants du fait de leur responsabilité familiale, qui en fin de compte leur incombe plutôt qu'à leur partenaire.

Cela est particulièrement vrai en Allemagne, bien que la situation ne soit en aucun cas unique à cet égard. Il s'avère que si deux partenaires sans enfant travaillent, les femmes abandonnent en général leur travail lorsque la famille s'agrandit, du moins de façon temporaire. Par ailleurs, lorsqu'elles retrouvent un emploi rémunéré, c'est souvent à temps partiel. Les hommes en revanche tendent à rester en emploi et prestent souvent un nombre d'heures plus élevé qu'auparavant. Les chiffres montrent qu'une femme sur trois reste économiquement inactive longtemps après un accouchement tandis que 80-90% des pères gardent un emploi à temps plein.

Afin d'aborder cette inégalité apparente, le programme « Berufsrückkehr von Frauen » a récemment été lancé en Allemagne. L'objectif étant de développer et mettre en œuvre des mesures facilitant le retour à l'emploi des femmes, informant les employeurs sur les avantages potentiels de ce retour et persuadant les hommes d'aider leur partenaire lorsque celle-ci décide de recommencer à travailler.

L'évaluation par les pairs offre donc l'opportunité aux Etats Membres de s'enrichir des expériences des autres pays pour adopter des mesures aidant les mères à retourner au travail.