SciencesPo. | Centre d'études européennes

E-PRINTS –
CENTRE D'ETUDES EUROPEENNES

> juillet 2010

L'Union européenne, la conciliation vie professionnelle / vie privée et la modernisation de la protection sociale

> Sophie Jacquot

Introduction

La trajectoire de l'action publique européenne en faveur de l'articulation entre travail rémunéré et vie privée est particulièrement intéressante dans la mesure où elle fait office de révélateur de transformations plus profondes relatives, d'une part, à la nature et aux orientations de la politique sociale européenne dans son ensemble et, d'autre part, à la place du genre et de la question de l'égalité entre les femmes et les hommes au sein de cette politique.

En quelques mots, les politiques sociales et d'égalité sont devenues, dans une perspective utilitariste, des instruments de la compétitivité et de la croissance économique européennes[1]. Alors qu'auparavant, la politique d'égalité avait, par exemple, pour reprendre les termes du deuxième arrêt *Defrenne*, une « double finalité, économique et sociale », c'est-à-dire que ses objectifs économiques et sociaux pouvaient être poursuivis parallèlement et possédaient la même légitimité, ils ont été réordonnés afin de soutenir les objectifs macroéconomiques de l'Union et la norme d'égalité s'est retrouvée subordonnée à la norme de marché[2].

Dans le cadre de ce processus de changement, les mesures en faveur de la conciliation ont connu une évolution en trois temps que nous allons retracer dans cet article : de champ d'action improbable au niveau communautaire, elles ont émergé comme instrument de la politique d'égalité avant d'être consolidées comme instrument de la politique d'emploi.
Les mesures rassemblées dans les textes communautaires sous les catégories « conciliation des responsabilités familiales de tous les intéressés avec leurs aspirations professionnelles »[3] puis « conciliation de la vie familiale et de la vie professionnelle »[4] sont en effet apparues dès 1974 sur l'agenda européen avec le premier programme d'action social de la Commission réclamé par les chefs d'Etat et de gouvernement lors du Sommet de Paris de 1972[5]. Ce n'est pourtant qu'à partir du début des années 1990 que des instruments de mise en œuvre de cet objectif général ont commencé à être développés et cela sous l'impulsion principale et dans le giron de la politique européenne d'égalité entre les femmes et les hommes. C'est au sein de ce domaine spécifique qu'une action en faveur de la conciliation a été construite pas à pas, s'appuyant sur des textes, contraignants et non contraignant, des programmes de financement, des réseaux d'acteurs et une structure institutionnelle dans une perspective de soutien à l'enjeu de la lutte contre les discriminations fondées sur le sexe et de réalisation de l'égalité notamment sur le marché du travail. Avec le tournant des années 2000 et la montée en

[1] Jane Lewis, « Work/family reconciliation, equal opportunities and social policies : the interpretation of policy trajectories at the EU level and the meaning of gender equality », *Journal of European Public Policy*, vol. 13, n° 3, avril 2006, p. 420-437.
[2] Sophie Jacquot, « La fin d'une politique d'exception : l'émergence du *gender mainstreaming* et la normalisation de la politique communautaire d'égalité entre les femmes et les hommes », *Revue Française de Science Politique*, vol. 57, n° 2, 2009, p. 547-577.
[3] Résolution du Conseil du 21 janvier 1974 concernant un programme d'action social, JOCE n° C 013 du 12/021974.
[4] Communication de la Commission au Conseil, au Parlement européen, au Comité économique et social européen et au Comité des régions, « Une feuille de route pour l'égalité entre les femmes et les hommes 2006-2010 » (COM/2006/0092 final). On peut regrouper sous cette appellation générique des mesures comme l'aménagement des interruptions de carrières, les congés parentaux, le travail à temps partiel ou le développement des services pour les personnes dépendantes et la garde des enfants.
[5] Pour une présentation synthétique de l'évolution de l'action européenne en faveur de la conciliation et de ses instruments, voir le texte collectif réalisé dans le cadre du réseau d'excellence européen RECWOWE (*Reconciling Work and Welfare*) : Clémence Ledoux *et al.*, « 'Reconciling Paid Work and Private life': The Usages of Europe », communication présentée à la conférence générale de RECWOWE, Utrecht, 10-14 juin 2009.

puissance parmi les priorités politiques européennes des objectifs de croissance et de compétitivité économique, la conciliation a été peu à peu déconnectée de la politique d'égalité et absorbée par la politique de l'emploi. Instrument de l'égalité, de l'équilibre travail / famille et du partage des tâches entre les femmes et les hommes, les mesures de conciliation sont devenues un instrument de modernisation et de soutenabilité budgétaire de la protection sociale en permettant d'œuvrer à la hausse des taux de fécondité dans les Etats membres, mais surtout à l'augmentation des taux d'emploi.

1. L' improbable émergence de la question de la conciliation sur l'agenda européen

La question de la conciliation entre vie professionnelle et vie familiale se trouve en dehors du champ de compétences de la Communauté économique européenne telle qu'elle est pensée par ses pères fondateurs et fondée en 1957 par les gouvernements qui négocient le traité de Rome. Son périmètre d'action dans le domaine social est extrêmement limité, tant en droit qu'en principe, par une subsidiarité qui ne porte pas encore ce nom et par une orientation purement fonctionnelle relative au bon fonctionnement du marché commun. Plus encore, le développement d'une action éventuelle concernant la conciliation se trouve fortement obéré dans la mesure où, premièrement, la notion de « vie professionnelle » est prise en compte exclusivement dans une optique restreinte qui se réduit à la rémunération, aux conditions de travail ou à la formation professionnelle et où, deuxièmement, la notion de « vie familiale » n'a aucun fondement pour être prise en compte. Par conséquent, l'articulation entre ces deux pôles, y compris dans ses instruments de régulation (congés de maternité et parental, services et prestations relatifs à la garde et au soin, temps partiel, pensions de retraite), se trouve *a priori* en dehors du champ communautaire et son émergence sur l'agenda européen particulièrement improbable.

À l'origine, les signataires du traité de Rome déclarent, dans son préambule, qu'ils sont décidés à assurer « le progrès économique *et* social » de leurs pays et donnent notamment pour mission à la nouvelle Communauté « de promouvoir un développement harmonieux des activités économiques dans l'ensemble de la Communauté, une expansion continue et équilibrée, une stabilité accrue, un relèvement accéléré du niveau de vie et des relations plus étroites entre les États qu'elle réunit » (art. 2). Cependant, les compétences qui lui sont accordées veillent principalement à préserver la souveraineté des Etats fondateurs sur leurs systèmes nationaux de protection sociale ainsi qu'à éviter tout dumping social et une éventuelle course vers le bas dû aux écarts de niveau de protection sociale[6]. Même si l'objectif d'harmonisation vers le haut est mentionné dans le traité de Rome (art. 117), celui-ci n'intègre cependant que des compétences en matière de coordination des régimes de sécurité sociale, liées à la libre circulation des travailleurs (art. 48-51) et la collaboration dans le domaine social est soumise à l'unanimité (art. 118). Les Etats membres entendent donc garder un contrôle étroit sur les questions de protection sociale et le seul article qui fait mention de l'égalité est l'article 119 sur l'égalité de rémunération entre travailleurs féminins et masculins, qui vise à garantir des conditions de concurrence égalitaire entre les industriels des Etats membres, notamment dans les secteurs à forte consommation de main d'œuvre féminine.
La promotion d'un « développement harmonieux » est donc encore loin de concerner celui des différents temps de la vie, entre travail rémunéré et vie privée. La politique sociale européenne est caractérisée par son lien intrinsèque au processus de construction du marché.

[6] Bruno Palier, « L'européanisation des réformes de la protection sociale », *Sociologie du travail*, à paraître, 2009

Comme le remarquent Stephan Leifried et Paul Pierson, « EU social policy interventions have grown up as part of the process of market-building itself. Never before has the construction of markets so visibly and intensively shaped the development of social policy initiatives. »[7]. La politique sociale européenne est « unique », dans le sens où elle a été et est développée dans le cadre d'un processus d'intégration économique. Par conséquent, elle n'est pas, et ne peut pas être, dans son contenu et dans ses objectifs, une politique sociale comme les autres, c'est-à-dire relative à un Etat-nation. La construction et l'unification d'un marché commun, puis du marché intérieur, est inhérente à sa logique et tend à la déterminer. Dans ce sens, la frontière du lien nécessaire avec la dimension économique pèse de tout son poids et les questions relatives à ce que l'on place aujourd'hui sous l'étiquette de la conciliation entre vie professionnelle et vie familiale tombent en dehors du champ communautaire.
Cette première frontière est encore renforcée par une seconde qui a trait à la restriction de l'action européenne à la sphère publique ainsi que le souligne très clairement, et jusqu'au milieu des années 1980, les jugements de la Cour de justice européenne. L'activité jurisprudentielle de cette dernière a, depuis le fondateur arrêt *Defrenne* qui affirme l'effet direct de l'article 119, souvent eu un rôle précurseur en matière d'égalité entre les femmes et les hommes, c'est-à-dire que ses jugements ont pallié certains des blocages du Conseil, voire qu'ils ont inspiré le contenu de futures directives. Quand, par exemple, elle rend, en octobre 1989, l'arrêt *Danfoss*[8], qui fait un premier pas dans le sens du renversement de la charge de la preuve afin que ce soit à l'employeur de démontrer que sa politique salariale n'est pas discriminatoire, elle va dans le sens d'une proposition de directive de la Commission sur le sujet[9], bloquée au Conseil et qui fera l'objet d'une directive plus de dix ans plus tard. De la même manière, lorsque le Conseil adopte en 1992 la directive 92/85 relative à la grossesse et à la maternité, la Cour a déjà établi que les licenciements, refus d'embauche ou de prorogation de contrat invoquant le motif d'une grossesse étaient des discriminations directes et injustifiables fondées sur le sexe, et la directive s'aligne largement sur le jugement rendu dans l'affaire *Dekker*[10]. Néanmoins, l'action des juges est contrainte par la spécificité de la CEE, de ses compétences et de ses objectifs et si elle prend en considération l'égalité et la lutte contre les discriminations sondées sur le sexe, c'est dans les limites de la sphère du marché. Comme l'indique l'arrêt *Achterberg*, rendu par la Cour le 27 juin 1989 « l'article 119 du traité CEE, ainsi que la directive 75/117 du Conseil, du 10 février 1975 […], et la directive 76/207 du Conseil, du 9 février 1976 […], tendent à réaliser l'égalité de traitement entre hommes et femmes, non pas de façon générale, mais uniquement en leur qualité de travailleurs. »[11]. Dans cette optique, et selon la Cour, les compétences qui reviennent aux instances communautaires en matière d'égalité entre les femmes et les hommes concernent non pas l'égalité en tant que telle, et dans toutes les dimensions de ce principe, mais uniquement l'égalité dans le cadre du marché du travail. Cela a une incidence sur la question de la conciliation, dans la mesure où, par conséquent, la Cour « répugne à tenir compte des

[7] Stephan Leibfried et Paul Pierson, « Social Policy. Left to Courts and Markets ? », dans Helen Wallace et William Wallace (dir.), *Policy-Making in the European Union*, Oxford, Oxford University press, 2000 [4e ed.], p. 289.
[8] Arrêt de la Cour du 17 octobre 1989. *Handels-og Kontorfunktionaerernes Forbund I Danmark contre Dansk Arbejdsgiverforening, agissant pour Danfoss*. Affaire 109/88.
[9] JO C 176 du 05/07/1988. La proposition est basée juridiquement sur les articles 100 et 235 TCE et appelle donc un vote du Conseil à l'unanimité, inatteignable du fait de l'opposition du Royaume Uni.
[10] Arrêt de la Cour du 8 novembre 1990. *Elisabeth Johanna Pacifica Dekker contre Stichting Vormingscentrum voor Jong Volwassenen (VJV Centrum) Plus*. Affaire C-177/88.
[11] Arrêt de la Cour (deuxième chambre) du 27 juin 1989. *J.E.G. Achterberg-te Riele et autres contre Sociale Verzekeringsbank*. Affaires jointes 48/88, 106/88 et 107/88 (cons. 12).

effets de (ses) décisions dans la sphère privée »[12]. Elle a en effet systématiquement refusé de franchir la frontière public-privé, la sphère publique étant ici strictement comprise comme sphère professionnelle. L'arrêt *Hofman* en 1984 a ainsi été pour elle l'occasion de marquer son refus « de régler les questions relatives à l'organisation de la famille ou de modifier la répartition des responsabilités au sein du couple »[13]. La définition de l'égalité retenue par la Communauté est donc une définition strictement limitée qui ne prend pas en compte l'environnement des problèmes relatifs au marché du travail, ce qu'Ilona Ostner et Jane Lewis désigne comme « the Paid Employment Nexus », c'est-à-dire la conjonction de la philosophie inhérente à la législation européenne, la règle de l'unanimité au Conseil des ministres et l'absence de consensus parmi les Etats membres pour favoriser une extension hors du seul champ de l'emploi salarié[14].

Absence de fondement juridique, préservation de la souveraineté nationale sur la définition et le fonctionnement des systèmes de protection sociale, frontière économique et frontière public-privé jouent donc de façon conjointe et mettent en place une sorte de voile d'illégitimité sur le développement possible d'une action communautaire relative à la conciliation entre travail rémunéré et vie privée. Ainsi, bien que l'idée de conciliation des « responsabilités familiales » avec les « aspirations professionnelles » soit mentionnée dans le Programme d'action social de 1974, aucune mesure concrète relative à cette question ne sera avancée avant la fin des années 1980.

2. La conciliation comme instrument de la politique d'égalité : les années 1990

La dimension improbable du développement de mesures relatives à la conciliation entre vie professionnelle et vie familiale va s'estomper au fur et à mesure des années 1980 à la faveur d'une prise de conscience concernant la persistance des inégalités sexuées en matière d'emploi. L'égalité des chances commence à être prise en compte afin de remédier à certains des échecs de l'égalité de traitement et la conciliation est mise en avant à cette occasion en tant qu'outil de la mise en place d'une véritable égalité des chances, grâce notamment à l'activisme de la Commission européenne et de son Unité égalité des chances entre les femmes et les hommes[15]. C'est donc bien par et dans le giron de la politique d'égalité que la conciliation va devenir un domaine d'intervention légitime et apparaître sur l'agenda communautaire et qu'elle va être conçue et présentée comme un outil de l'égalité professionnelle et de partage des tâches au sein de la sphère domestique.

a. De l'égalité de traitement à l'égalité des chances

À l'origine, la politique communautaire d'égalité entre les femmes et les hommes telle qu'incluse dans le champ de la politique sociale européenne, repose sur le principe de l'égalité de traitement. Qu'il s'agisse de l'article 119 du traité de Rome déjà mentionné ou des premières directives en faveur de l'égalité[16], elles sont basées sur « une interprétation libérale

[12] Christine Barnard, « L'égalité des sexes dans l'Union européenne », dans Philip Amston (dir.), *L'Union européenne et les droits de l'homme*, Bruxelles, Bruylant, 2001, p. 231.
[13] Arrêt de la Cour du 12 juillet 1984. *Ulrich Hofmann contre Barmer Hersatzkasse*. Affaire 184/83 (att. n° 25).
[14] Jane Lewis et Ilona Ostner, « Gender and the Evolution of European Social Policies », dans Stephan Leibfried et Paul Pierson, *European Social Policy. Between Fragmentation and Integration*, New York, The Brooking Institution, 1995.
[15] Linda Hantrais (dir.), *Gendered Policies in Europe. Reconciling Employment and Family Life*, Basingstoke, Macmillan and New York, N.Y., St Martin's Press, 2000.
[16] Directive du Conseil du 10 février 1975 concernant le rapprochement des législations des Etats membres relatives à l'application du principe de l'égalité des rémunérations entre les travailleurs masculins et les

de l'égalité comme égalité de traitement : l'accent (est) mis sur la levée des barrières et sur la non-discrimination »[17]. Dans cette optique, l'égalité consiste à donner à chaque individu des droits identiques, c'est-à-dire à tous les traiter de façon identique. Il s'agit donc d'une conceptualisation de l'égalité fondée sur le droit et passant par la modification des normes inégalitaires et par la production de normes interdisant les discriminations visant directement les femmes. Concrètement, l'objectif est de faciliter et de légitimer l'entrée des femmes sur le marché du travail en éliminant les inégalités de traitement qui y font directement obstacle. Égalité de traitement et *market-making* sont profondément, voire idéologiquement liés, basés sur la théorie libérale qui repose sur la liberté non entravée des agents. Cette garantie de la liberté individuelle s'impose par la loi et l'égalité formelle.

Cependant, à partir du milieu des années 1980, les insuffisances de cette conception et de la forme de traitement public qu'elle suppose, vont commencer à apparaître de plus en plus clairement. La stratégie de l'égalité de traitement repose en effet en grande partie sur les législateurs, ainsi que sur l'évolution éventuelle de la jurisprudence, mais également du degré d'application des nouvelles normes. Elle se trouve ainsi dépendante, en amont, de la bonne volonté de l'Etat et de ses institutions pour la mise en œuvre des normes juridiques, et, en aval, de la bonne volonté des Cours de justice ainsi que des structures de mobilisation des groupes d'intérêt féminins et féministes. Ce mécanisme accorde en effet une place importante à la mobilisation et à l'action collective des plaignants pour faire avancer la jurisprudence, or les structures nationales de mobilisation collective liées à ce type d'activité possèdent des caractéristiques différentes (structure des organisations, liens avec l'Etat et le féminisme d'Etat, répertoire d'action collective comprenant l'action juridique, etc.) et ont, par conséquent, un impact aléatoire[18]. L'égalité par le droit, nécessaire dans sa dimension correctrice des inégalités directes, les plus flagrantes, ne permet donc pas de combler l'écart entre égalité de droit et égalité de fait et peut laisser subsister un espace entre application et respect formels des lois et règles et c'est ce qui commence à apparaître à cette période.

Agissant en tant qu'« opportuniste résolue »[19], la Commission européenne cherche en effet à élargir les champs légitimes de l'intervention communautaire et ses propres compétences, et pour cela utilise ses ressources bureaucratiques, dont la maîtrise et la coordination de l'expertise. Des réseaux thématiques d'experts sont ainsi créés afin d'approfondir les connaissances relatives à la situation des femmes sur le marché du travail et dans leur rapport au travail. La conséquence majeure qui résulte des données apportées par ces réseaux est de permettre une évaluation informée de la politique communautaire d'égalité. Or, si les mesures qui ont été prises depuis le milieu des années 1970 ont légitimé et facilité l'entrée des femmes

travailleurs féminins (75/117/CEE). JO L 45 du 19.2.1975 ; directive du Conseil du 9 février 1976 relative à la mise en œuvre du principe de l'égalité de traitement entre hommes et femmes en ce qui concerne l'accès à l'emploi, à la formation et à la promotion professionnelles, et les conditions de travail (76/207/CEE). JO L 39 du 14.2.1976 ; directive du Conseil du 19 décembre 1978 relative à la mise en œuvre progressive du principe de l'égalité de traitement entre hommes et femmes en matière de sécurité sociale (79/7/CEE). JO L du 10.1.1979 ; directive du Conseil du 24 juillet 1986 relative à la mise en œuvre du principe de l'égalité de traitement entre hommes et femmes dans les régimes professionnels de sécurité sociale (86/378/CEE). JO L 225 du 12.8.1986 ; directive du Conseil du 11 décembre 1986 sur l'application du principe de l'égalité de traitement entre hommes et femmes exerçant une activité indépendante, y compris une activité agricole, ainsi que sur la protection de la maternité (86/613/CEE). JO L 359 du 19.12.1986.

[17] Sonia Mazey, « L'Union européenne et les droits des femmes : de l'européanisation des agendas nationaux à la nationalisation d'un agenda européen ? », dans Richard Balme, Didier Chabanet et Vincent Wright, (dir.), *L'action collective en Europe*, Paris, Presses de Sciences Po, 2002, p. 415.

[18] James Caporaso, Joseph Jupille, « The Europeanization of Gender Equality Policy and Domestic Structural Change », dans Maria Green Cowles, James Caporaso et Thomas Risse (dir.), *Transforming Europe. Europeanization and Domestic Change*, Ithaca, N.Y., Cornell University Press, 2001, p. 21-43.

[19] Laura Cram, « Calling the Tune without Paying the Piper ? Social Policy Regulation : The Role of the Commission in European Community Social Policy », *Policy and Politics*, vol. 21, n° 2, avril 1993, p. 135-146.

sur le marché du travail de certains secteurs et fait disparaître certains des cas les plus flagrants de discrimination, les inégalités demeurent. Au cours des années 1980, l'augmentation du taux d'emploi féminin s'est principalement réalisée au travers d'emplois que l'on qualifie alors d'« atypiques » (à temps partiel, à durée déterminée, avec des horaires flexibles). Les écarts de rémunération restent par conséquent très élevés, de même que le taux de chômage féminin, qui reste supérieur à celui des hommes, et que la ségrégation horizontale et verticale[20]. Ces résultats suggèrent ainsi que la politique communautaire d'égalité a eu peu d'effet sur les contraintes sociales qui affectent les modèles d'emploi féminins[21]. Emerge donc l'idée que la poursuite de l'égalité de traitement est insuffisante pour réaliser l'égalité réelle et que l'égalité des chances doit permettre de combler l'écart entre norme et réalité[22]. Il s'agit donc de permettre la reconnaissance de l'existence de groupes, collectivement victimes de discrimination et la mise en place de mesures temporaires contrevenant à l'égalité de traitement afin de rééquilibrer les chances des femmes en tant que groupe et de dépasser les inégalités de fait et indirectes car extra-légales.

Dans son principe, la notion de conciliation entre travail rémunéré et vie privée relève de l'égalité des chances et une des traductions principales de l'égalité des chances au niveau communautaire va consister à prendre en compte les barrières à l'entrée des femmes sur le marché du travail et donc à développer des initiatives relatives notamment au partage des tâches au sein de la sphère domestique et à la garde des enfants en bas âge. La thématique de la conciliation constitue donc un premier pas vers l'extension de la politique communautaire d'égalité en dehors de la sphère strictement limitée du marché de l'emploi[23].

b. La conciliation pour améliorer l'égalité professionnelle et le partage des tâches

Le raisonnement selon lequel, premièrement, il existe un lien entre les discriminations fondées sur le sexe sur le marché du travail et la division sexuée des tâches au sein de la famille et, deuxièmement, que des mesures de conciliation peuvent permettre de diminuer les inégalités professionnelle entre les femmes et les hommes commence à se faire jour au niveau communautaire à partir de la fin des années 1980. Dans ce processus, la Commission européenne, et plus particulièrement son Bureau des femmes, qui devient l'Unité pour l'égalité des chances au même moment, joue un rôle crucial en s'appuyant notamment sur les travaux réalisés par le Réseau communautaire sur la garde d'enfants créé en 1986[24]. Comme le montre bien Alexandra Jönsson, ce réseau a participé de façon décisive à l'élargissement du débat sur l'égalité des chances, ses travaux soulignant que les discriminations fondées sur le sexe en matière de travail non rémunéré (tâches domestiques et éducation et garde d'enfants) et son inégale répartition déterminent indirectement les inégalités entre les femmes et les hommes en matière de travail rémunéré[25]. La conciliation est donc une des conditions de la

[20] Dans le cadre de la ségrégation sexuée du marché du travail, la ségrégation horizontale fait référence à la concentration des femmes dans certains secteurs d'activité et la ségrégation verticale à leur sur ou sous représentation dans certains niveaux de la hiérarchie professionnelle.

[21] Rachel Silvera, *Articuler vie familiale et vie professionnelle en Europe*, Paris, La Documentation française, 2002.

[22] Gwénaële Calvès, « La discrimination positive : essai de clarification », *Regards sur l'actualité*, vol. 5, n° 301, 2004, p. 69-74.

[23] Sophie Jacquot, *art. cit.*, 2009.

[24] Coordonné par Peter Moss, spécialiste britannique affilié à l'Institut de l'éducation de l'Université de Londres, et regroupant des experts des 12 Etats membres, il devient à partir de 1991 le Réseau communautaire sur la garde d'enfants et autres mesures en faveur de la réconciliation des responsabilités familiales et professionnelles. Voir Georges Ross, « L'Union européenne, la performance d'un acteur sans rôle », dans Jane Jenson et Mariette Sineau (dir.), *Qui doit garder le jeune enfant ? Les représentations du travail des mères dans l'Europe en crise,* LGDJ, 1997.

[25] Alexandra Jönsson, *L'extension de l'agenda communautaire dans le cadre des politiques d'égalité des chances*, mémoire de DEA, Sciences Po, 2002.

réalisation de l'égalité et elle implique, d'un côté, une meilleure intégration des femmes sur le marché du travail et, de l'autre côté, une modification des comportements sociaux masculins et une participation plus importante des hommes aux obligations liées à la vie familiale.
Cette vision des choses établit une corrélation entre partage des tâches au sein de la famille et discriminations basées sur le sexe dans la sphère professionnelle et elle permet donc de légitimer l'intervention communautaire dans des dimensions connexes au marché du travail et d'inscrire la sphère familiale à l'agenda européen. Cette évolution peut être lue comme le résultat d'un processus fonctionnaliste presque idéal-typique[26] dans lequel les institutions supranationales ont été en mesure d'étendre leurs compétences, notamment par l'utilisation du savoir et de l'expertise mais aussi en faisant évoluer le système de représentations dominant sur la question des discriminations fondées sur le sexe. Mais surtout, le résultat de cette évolution a été le développement d'une activité législative importante et le lancement d'une action publique ciblée sur l'objectif de conciliation dans le cadre de la politique d'égalité entre les femmes et les hommes.
Ainsi, dès 1989, la Commission européenne adopte une communication sur les politiques familiales, fortement imprégnée de la conception portée par le réseau sur la garde d'enfants[27]. Celle-ci évoque en une seule expression indistincte « la conciliation entre vie professionnelle et vie familiale, et le partage des responsabilités familiales » et en fait un « thème d'intérêt commun » aux Etats membres de la Communauté. La même année, dans la Charte communautaire des droits sociaux fondamentaux des travailleurs, l'article 16, qui porte sur l'égalité entre les femmes et les hommes, dispose qu'« il convient également de développer des mesures permettant aux hommes et aux femmes de concilier leurs obligations professionnelles et familiales ». L'année 1992 voit ensuite deux textes importants être adoptés : la Recommandation du Conseil sur la garde des enfants[28] dont l'objectif est de permettre aux femmes et aux hommes de concilier leurs responsabilités professionnelles, familiales et éducatives et la directive sur le grossesse et la maternité au travail[29] qui constitue la première reconnaissance de l'égalité des chances dans le droit dérivé communautaire en acceptant un traitement différent pour les femmes en tant que groupe afin de promouvoir un résultat plus égalitaire. En 1996, 1997 et 1999 sont votées les directives sur le congé parental[30], sur le travail à temps partiel[31] et sur les contrats à durée déterminée[32], élément essentiel du dispositif en faveur de la conciliation. Ces textes fixent, comme celui sur la grossesse et la maternité, des prescriptions minimales[33] : la directive sur le congé parental accorde aux femmes et aux hommes un congé parental de trois mois après la naissance ou

[26] Voir les travaux classiques d'Ernst Haas sur l'intégration européenne, la théorie fonctionnaliste et les effets d'engrenage ou *spill over* : Ernst B. Haas, *The Uniting of Europe : Political, Social and Economic Forces, 1950-1957*, Stanford, CA, Stanford University Press, 1968.
[27] Communication de la Commission du 8 août 1989 sur les politiques familiales, (COMC89 363 final).
[28] Recommandation du Conseil, du 31 mars 1992, concernant la garde des enfants (92/241/CEE).
[29] Directive du Conseil du 19 octobre 1992 concernant la mise en œuvre de mesures visant à promouvoir l'amélioration de la sécurité et de la santé des travailleuses enceintes, accouchées ou allaitantes au travail (92/85/CEE).
[30] Directive du Conseil du 3 juin 1996 concernant l'accord-cadre sur le congé parental conclu par l'UNICE, le CEEP et la CES (96/34/CE).
[31] Directive du Conseil du 15 décembre 1997 concernant l'accord-cadre sur le travail à temps partiel conclu par l'UNICE, le CEEP et la CES (97/81/CE). JO L 014 du 20.1.1998. Directive du Conseil du 7 avril 1998 étendant au Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord la directive 97/81/CE concernant l'accord-cadre sur le travail à temps partiel conclu par l'UNICE, le CEEP et la CES (98/23/CE).
[32] Directive du Conseil du 28 juin 1999 concernant l'accord-cadre CES, UNICE et CEEP sur le travail à durée déterminée (1999/70/CE).
[33] Maria Stratigaki, « The European Union and the Equal Opportunities Process », dans Linda Hantrais (dir.), *Gendered Policies in Europe. Reconciling Employment and Family Life*, Basingstoke, Macmillan and New York, St Martin's Press, 2000, p. 41-44.

l'adoption d'un enfant ; la directive sur le travail à temps partiel a pour objectif de garantir aux travailleurs concernés par ce que le texte désigne comme de nouvelles « formes de travail flexible » un traitement comparable à celui dont bénéficie le personnel à temps plein et sous contrat à durée indéterminée ; la directive sur les contrats à durée déterminée vise à éliminer toute discrimination en matière de salaire, congé, protection sociale et retraite et à faciliter le développement de nouvelles formes de travail et d'une organisation plus flexible du temps de travail. Dans une optique de conciliation, la directive sur le congé parental est particulièrement importante dans la mesure où elle met, de fait, fin à l'exclusivité d'un congé réservé aux mères qui avait encore cours dans de nombreux pays membres de l'UE et où le droit légal pour le père de disposer d'un congé y est individuel et non-transférable.
Par ailleurs, il faut noter qu'au cours des années 1990, les programmes d'action pluriannuels sur l'égalité entre les femmes et les hommes de la Commission européenne (1991-1995 et 1996-2000), instruments de financement qui sont aussi l'expression la plus évidente et la plus visible de l'engagement de l'Union en faveur de l'égalité, accordent une place centrale à la conciliation entre vie professionnelle et vie familiale et continuent à soutenir l'échange d'expériences et de bonnes pratiques sur cette question[34].
Enfin, en juin 2000, le Conseil adopte une résolution sur la participation équilibrée des femmes et des hommes à la vie professionnelle et à la vie familiale qui, dans la lignée des textes précédents, reconnaît que « le principe de l'égalité entre les hommes et les femmes impose de compenser le désavantage des femmes en ce qui concerne les conditions d'accès et de participation au marché du travail et le désavantage des hommes pour ce qui est des conditions de participation à la vie familiale, désavantages résultant de pratiques sociales, qui font toujours considérer le travail non rémunéré accompli dans l'intérêt de la famille comme une responsabilité principale des femmes et le travail rémunéré dans la sphère économique comme une responsabilité principale des hommes »[35].

La décennie 1990 est donc celle du développement au niveau communautaire d'une action publique stabilisée et relativement étendue dans le domaine de la conciliation entre sphère privée et sphère professionnelle, développement réalisée à l'initiative du secteur de l'égalité entre les femmes et les hommes et en liaison avec l'objectif d'égalité sur le marché du travail, la conciliation étant conçue comme un instrument de cette égalité. C'est cette affinité élective, mais aussi cognitive et institutionnelle, entre conciliation et égalité qui va être l'objet d'une transformation profonde au tournant des années 2000.

3. La conciliation comme instrument de la politique de l'emploi : les années 2000

À partir de la fin des années 1990, l'objectif de conciliation entre vie professionnelle et vie familiale va progressivement être sortie de sa relation exclusive avec la politique communautaire d'égalité pour être intégré aux priorités stratégiques de l'Union qui se dessinent avec la Stratégie européenne de l'emploi et se renforce avec la Stratégie de Lisbonne. Dans cette nouvelle liaison avec la politique de l'emploi, la conciliation gagne une légitimité renouvelée en tant qu'un des outils permettant d'atteindre le Graal qu'est devenue l'augmentation des taux d'emploi, notamment celui des femmes. Dans le cadre d'un agenda de « modernisation de la protection sociale », l'objectif de conciliation a l'avantage d'être

[34] Catherine Hoskyns, « A study of four action programmes on equal ooportunities », dans Maria Grazia Rossilli (dir.), *Gender Policies in the European Union*, New York, Peter Lang, 2000, p. 43-59.
[35] Résolution du Conseil et des ministres de l'emploi et de la politique sociale, réunis au sein du Conseil du 29 juin 2000 relative à la participation équilibrée des femmes et des hommes à la vie professionnelle et à la vie familiale.

capable d'offrir une solution (parmi d'autres) à plusieurs problèmes qui se posent à l'ensemble des systèmes de protection sociale en Europe et d'agréger des intérêts multiples et différents. Sur cette base, le dispositif d'action publique en faveur de la conciliation a été rationalisé et articulé autour de trois axes principaux : les congés familiaux ; les structures de garde d'enfants et la fourniture de services de soin ; la flexibilité des conditions de travail.

a. La conciliation à la jonction de multiples préoccupations : un nouveau consensus

À la fin des années 1990, l'Europe sociale est dans une période de crise. La construction de l'union économique et monétaire s'est faite à son détriment, les marges de manœuvre des gouvernements nationaux dans le domaine des politiques sociales se réduisent de plus en plus drastiquement du fait de l'imbrication croissante des politiques européennes et nationales dans les champs budgétaire et monétaire, les questions du vieillissement démographique et de la baisse de la fécondité, de la soutenabilité et de la durabilité des systèmes de protection sociale deviennent de plus en plus aigues[36].

Dans ce contexte, l'objectif de conciliation entre vie professionnelle et vie familiale va être présenté comme une solution adéquate permettant d'apporter une réponse polysémique à ces différents problèmes. À cette époque, en effet, et à la lumière des difficultés et contraintes tant démographiques que budgétaires qui se font durement sentir, commence à s'imposer une nouvelle approche « dont l'utilisation concentre l'attention sur l'emploi et sur le potentiel d'emploi que représentent les personnes non occupées (chômeurs et économiquement non actifs). […] La faiblesse du taux d'emploi européen montre qu'il existe une importante réserve de main d'œuvre inutilisée qui représente un potentiel de croissance économique appréciable. D'autre part, et compte tenu de l'évolution démographique et du vieillissement de la population, un taux d'emploi plus élevé augmenterait le nombre de cotisants aux régimes de prévoyance et allègerait les difficultés de financement desdits régimes »[37]. Dans le cadre de cette nouvelle approche fondée sur les taux d'emploi, sur « l'activation » et sur l'utilisation optimale des ressources humaines, les femmes représentent un réservoir de main d'œuvre sous-exploité et les mesures de conciliation entre vie familiale et vie professionnelle deviennent opératoires, voire essentielles pour atteindre les objectifs fixés en termes de pourcentage de la population active. Les mesures en faveur de la conciliation entre travail rémunéré et vie privée se retrouve au cœur l'objectif de modernisation de la protection sociale promue par les tenants de la théorie de l'investissement social. Cette dernière, centrale dans la stratégie de Lisbonne, gagne de plus en plus d'audience au niveau européen à partir des années 2000 comme le montre le retentissement du rapport intitulé « Vers une nouvelle architecture de la protection sociale ? » réalisé par Gøsta Esping-Andersen et ses co-auteurs pour la Présidence belge de l'Union en 2001[38], qui consacre d'ailleurs toute une section à la « réconciliation entre le travail et la vie de famille ».

Dans ce cadre, le rôle de la conciliation est évoqué afin de « valoriser » le potentiel que représentent les femmes sur le marché du travail, en termes de taux d'emploi mais aussi de lutte contre la sous-utilisation des ressources humaines et le gaspillage d'investissement également sous-utilisés dans l'éducation et la formation ; de rendre le marché du travail plus

[36] Isabelle Bruno, Sophie Jacquot et Lou Mandin, "Europeanization Through its Instrumentation : Benchmarking, Mainstreaming and Open Method of Coordination… Toolbox or Pandora's Box?", *Journal of European Public Policy*, vol. 13, n° 4, June, 2006, p. 519-536.

[37] Odile Quintin et Brigitte Favarel-Dapas, *op. cit.*, 2007, p. 128-129.

[38] Gøsta Esping-Andersen, avec Duncan Gallie, Anton Hemerijk et John Myles, *Why we need a New Welfare State*, Oxford, Oxford University Press, 2002. Pour une vision critique, voir notamment Jane Jenson et Denis Saint-Martin, « Building Blocks for a New Social Architecture : The LEGO™ Paradigm of an Active Society », *Policy & Politics*, vol. 34, n° 3, 2006, p. 429-451 ; Jane Jenson, « Writing Women Out, Folding Gender In. The European Union 'Modernises' Social Policy », *Social Politics. International Studies in Gender, State and Society*, vol. 15, n° 2, 2008, p. 1-23.

« attirant » ; de lutter contre l'exclusion sociale et la pauvreté, notamment des enfants, grâce à l'ancrage des parents au marché du travail ; de lutter contre la chute de la natalité ; de prendre en compte le vieillissement de la population et les charges qui pèsent sur les aidants des personnes dépendantes. Comme le soulignent Trudie Knijn et Arnoud Smit, le traitement publique de la conciliation entre vie professionnelle et vie familiale au niveau européen est « borgne », il s'intéresse uniquement aux obstacles éventuels à la participation au marché du travail, sans prendre en compte la causalité inverse, c'est-à-dire par exemple l'influence de la flexibilité et du temps partiel sur la formation des familles, celle de la commercialisation des structures d'accueil sur la qualité de l'éducation et du soin fournis, ou celle de l'augmentation de la mobilité du travail sur les taux de divorce[39].
Quoi qu'il en soit, la « solution » de la conciliation va donc être en mesure d'agréger un consensus autour d'elle et va par conséquent sortir du seul secteur d'action publique de l'égalité entre les femmes et les hommes auquel elle était jusqu'alors confinée pour être mise en avant dans le cadre des « objectifs stratégiques » et macroéconomiques de l'Union européenne autour notamment de la politique d'emploi qui se retrouve au cœur des préoccupations européennes.

b. Le renouvellement du dispositif en faveur de la conciliation entre vie professionnelle et vie privée

À la suite du lancement de la Stratégie européenne pour l'emploi en 1997, les Etats membres adoptent, dès 1998, des « lignes directrices pour l'emploi » qui ont pour but d'encadrer la coordination des politiques nationales en matière d'emploi. Ces lignes directrices sont axées autour de quatre piliers et les mesures liées à la conciliation apparaissent dans le pilier dévolu à l'égalité des chances. Il y est question de congé parental, de travail à temps partiel, de services de qualité de garde des enfants et de faciliter le retour au travail, en particulier pour les femmes. Avec la mise en place de la Stratégie de Lisbonne, ce sont des objectifs quantitatifs qui sont édictés à l'horizon 2010 : d'abord un taux d'emploi des femmes de 60% à Lisbonne en 2000, puis à Barcelone en 2002 des structures d'accueil pour 90 % au moins des enfants ayant entre trois ans et l'âge de la scolarité obligatoire et pour au moins 33 % des enfants âgés de moins de trois ans. Alors que Lisbonne est centré sur l'objectif de participation des femmes au marché du travail, Barcelone entend préciser les moyens permettant d'atteindre cet objectif. L'accent est mis sur les services de garde, plutôt que sur d'autres instruments comme les congés parentaux qui peuvent être désincitatifs.
Avec la révision de la Stratégie de Lisbonne et de ses lignes directrices en 2003 puis 2005, le pilier spécifiquement consacré à l'égalité des chances en tant que telle disparaît et les recommandations relatives à la conciliation sont de fait désolidarisées de la question de l'égalité entre les femmes et les hommes. La ligne directrice 18, qui guide les plans nationaux de réforme des politiques d'emploi et de protection sociale, suggère ainsi aux Etats membres de « permettre une meilleure conciliation de la vie professionnelle et de la vie privée et (de) proposer des structures accessibles et abordables de garde d'enfants et d'accueil des autres personnes à charge »[40]. L'enjeu de l'équilibre entre vie professionnelle et familiale est relié à celui de l'organisation du travail ainsi qu'à celui plus général de qualité et de productivité du travail.
La récente Communication de la Commission sur le sujet va dans ce sens en expliquant que

[39] Trudie Knijn et Arnoud Smit, *The Relationship between Family and Work: Tensions, Paradigms and Directives*, REC-WP 11/2009, Working Papers on the Reconciliation of Work and Welfare in Europe, RECWOWE Publication, Dissemination and Dialogue Centre, Edinburgh.
<http://www.socialpolicy.ed.ac.uk/recwowepudisc/working_papers/archive_of_working_papers>
[40] Décision du Conseil du 30 juin 20008 relative aux lignes directrices pour les politiques de l'emploi des États membres (10614/08).

les mesures de conciliation, congés familiaux, structures de garde d'enfants, fourniture de services de soin et flexibilité des conditions de travail, si elles sont mises en œuvre, permettront d'atteindre « les principaux objectifs de l'Union européenne », en premier lieu desquels la croissance et l'emploi et seulement secondairement « l'inclusion sociale des groupes à risque et l'égalité entre les femmes et les hommes »[41].

Au total, par rapport à la conception de la conciliation qui prévalait lors de la période précédente, celle qui se dégage au cours des années 2000 conserve une dimension utilitariste et est vue comme un moyen (celui de prendre en compte les conditions de la vie privée qui font obstacle à l'activité professionnelle des femmes) permettant d'atteindre une fin. Cependant, cette fin n'est plus la lutte contre les discriminations fondées sur le sexe mais l'augmentation des taux d'emploi, indifféremment de la qualité de ces emplois, qu'ils soient à temps plein ou à temps partiel. Il ne s'agit plus d'égalité des chances mais d'employabilité. La définition de la « vie familiale » qui est visée par les mesures de conciliation est étendue au soin de l'ensemble des personnes dépendantes (personnes âgées et handicapées), et plus seulement à la garde des enfants. Dans ce mouvement, la dimension de partage des tâches au sein de la sphère domestique, de modification des comportements masculins, de transformation de la répartition des rôles sexués a disparu des préoccupations communautaires.

Conclusion

Pour schématiser, la trajectoire de la question de la conciliation entre vie professionnelle et vie privée au niveau communautaire est celle d'une action publique au départ improbable, mais qui a pourtant acquis un statut incontournable. L'objectif de conciliation est désormais fortement ancré dans le périmètre de la politique sociale européenne et repose sur un large éventail d'instruments législatifs contraignants (directives) et non contraignants (recommandations du Conseil, etc.), d'instruments budgétaires (programmes d'actions) et de coordination (lignes directrices dans le cadre de la méthode ouverte de coordination).
Au cours de ce processus, cependant, le contenu et le cadrage cognitif de ces mesures ont connu une transformation profonde. Envisagées tout d'abord comme un moyen participant à la diminution des inégalités fondées sur le sexe sur le marché du travail, elles sont aujourd'hui mises en avant comme un moyen d'atteindre un autre objectif, celui de la modernisation des régimes de protection sociale, en contribuant notamment à l'augmentation des taux d'emploi.

[41] Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, Comité économique et social européen et au Comité des régions, « Redoubler d'efforts pour mieux concilier vie professionnelle, vie privée et vie de famille » (COM/2008/0635 final).

Notice biographique :

Sophie Jacquot est docteure en science politique. Sa thèse, soutenue en 2006 (IEP de Paris), portait sur « L'action publique communautaire et ses instruments. La politique d'égalité entre les femmes et les hommes à l'épreuve du gender mainstreaming ».
Spécialiste de sociologie de l'action publique et de l'intégration européenne, ses travaux portent sur les transformations de l'action publique européenne, notamment dans le domaine social et de la prise en compte des discriminations.
Elle coordonne actuellement avec Bruno Palier (CEE Sciences Po) et Paolo Graziano (Université Milano Bocconi) le projet comparatif européen « The Europeanization of 'employment-friendly' welfare states Reforms » sur les usages de l'Europe dans les réformes de protection sociale de 11 pays européens dans le cadre du réseau d'excellence européen RECWOWE (Reconciling Work and Welfare).

Sophie Jacquot a récemment publié « The Paradox of Gender Mainstreaming. The Unanticipated Effects of New Modes of Governance in the Gender Equality Domain », *West European Politics*, vol. 33, n° 1, January 2010, p. 118-135 ; « La fin d'une politique d'exception : l'émergence du gender mainstreaming et la normalisation de la politique communautaire d'égalité entre les femmes et les hommes », *Revue française de science politique*, 2009, p. 247-277. Elle a notamment dirigé le *Dictionnaire des politiques publiques*, Presses de Sciences Po, (avec Laurie Boussaguet et Pauline Ravet), 2006 [1ère édition 2004] et « Le genre entre policy et politics » (avec Laurie Boussaguet), *Revue française de science politique*, vol. 59, n° 2, avril 2009, p. 173-351.

Contact : sophie.jacquot@sciences-po.fr