

# ECONOMISER

## au détriment des femmes?

Politique d'austérité de la Confédération, des cantons et des communes:  
conséquences pour les femmes

Résumé d'une étude scientifique effectuée à la demande de la  
Conférence suisse des déléguées à l'égalité entre femmes et hommes et du  
Syndicat suisse des services publics SSP

# Table des matières

4

**Pourquoi l'Etat prend-il des mesures d'austérité?**

5

**L'Etat économise-t-il au détriment des femmes?**

6

Travail non rémunéré et assurances sociales

8

Politique d'austérité via le refus de prestations

11

**Répercussions sur l'emploi des dépenses publiques et des mesures d'austérité**

11

Evolution générale

13

L'emploi dans le secteur public

19

Répercussions sur l'emploi des dépenses pour l'achat de biens et de services

21

**Examen du budget selon le critère du sexe**

25

Emploi

25

Bénéficiaires

27

Travail non rémunéré

29

**Tableau des postes budgétaires par tâches de l'Etat**

34

**Quels objectifs ont été atteints? Que reste-t-il à faire?**

38

**Lexique**

40

**Bibliographie et statistiques**

*La conjoncture économique, au fur et à mesure de sa détérioration, n'a pas épargné les demandes des femmes. En politique, les arguments financiers ont remplacé les débats sur le fond. La réponse à toute question se résume en un mot: économiser. Les innovations en faveur des femmes ont été les premières victimes des coups de crayon. Une nouvelle vertu s'est imposée: réduire les dépenses. La tradition, en revanche, qui a toujours favorisé les hommes, a davantage de chances de rester intacte.*

*Pour que l'égalité entre les sexes, inscrite dans la constitution fédérale, soit un jour réalisée, il faut que les femmes regagnent du terrain et que les fonds publics soient redistribués en tenant compte de leurs intérêts. Il n'est soudain plus question du rythme des progrès à accomplir, mais d'empêcher de nouveaux reculs. Les mesures d'austérité ne s'appliquent pas qu'à des cas particuliers. Elles ont souvent un caractère linéaire et chacun, apparemment, doit faire des sacrifices. Il s'agit de prouver que la symétrie des sacrifices s'opère au détriment des personnes déjà discriminées auparavant.*

*La Conférence des femmes du SSP a décidé, en mars 1994, de commander une étude scientifique des conséquences, pour les femmes, des mesures d'austérité ordonnées par les pouvoirs publics. La Conférence suisse des déléguées à l'égalité entre femmes et hommes s'est penchée à cette époque sur le même thème et l'Union fédérative du personnel des administrations et des entreprises publiques*

*s'est déclarée intéressée par une telle démarche. Par conséquent, les trois partenaires ont confié au Bureau d'études sociales BASS l'exécution de l'étude intitulée «Economiser au détriment des femmes?».*

*Economiser au détriment des femmes? Question apparemment simple mais en réalité très complexe. Comment évaluer si certaines dépenses de l'Etat profitent de préférence aux hommes ou aux femmes? Combien d'inégalités existent déjà et combien d'autres s'y ajoutent suite aux mesures d'austérité prises par les pouvoirs publics? Comment inventorier et comparer les conséquences de ces dernières? Il est apparu très tôt qu'il n'existe pas de modèles auxquels se référer et que les statistiques permettant une analyse des dépenses publiques selon le critère du sexe font largement défaut. L'inventaire à lui seul du volume des économies réalisées aux dépens des femmes ou des hommes constituait déjà une tâche difficile, et l'étude des conséquences sociales ne pouvait s'effectuer qu'au moyen d'exemples concrets.*

*Une méthode de travail originale a été élaborée, fruit d'une collaboration intense et de longue haleine avec un groupe d'accompagnement composé de membres des organisations mandantes: Anna Borkowsky, Bettina Kurz et Maria Roth-Bernasconi du SSP, Regula Schmid de la Commission de l'égalité du canton de Berne et Marianne Geisser du Bureau fédéral de l'égalité entre femmes et hommes, représentantes de la Conférence suisse des déléguées à l'égalité entre femmes et hommes.*

## 4 Pourquoi l'Etat prend-il des mesures d'austérité?

*L'endettement de l'Etat est aussi une redistribution en amont*

Les déficits de la Confédération, des cantons et des communes ont fortement augmenté dans les années nonante. Ils représentaient en 1993 presque 5% du produit intérieur brut, puis se sont maintenus au-dessus du seuil critique de 3% fixé dans le Traité de Maastricht comme critère d'entrée dans l'union monétaire. Cela a provoqué une certaine agitation en Suisse, pays modèle en matière de politique financière. La dette globale a atteint en 1994 à peine la moitié du produit intérieur brut, ce qui correspond à la situation au début des années quatre-vingt. Elle se range nettement au-dessous du seuil limite de 60% prévu dans le Traité de Maastricht. Il n'y a donc pas lieu de paniquer.

La crise financière actuelle a plusieurs causes: tout d'abord, le développement du service public au cours de la deuxième moitié des années quatre-vingt et la réduction parallèle des impôts, d'où un déficit structurel. Puis est survenue la crise économique des années nonante, qui a engendré un déficit conjoncturel. Enfin, les paiements des intérêts des dettes accumulées ont augmenté.

L'endettement croissant de l'Etat n'a pas les mêmes conséquences pour tous. Tant que la dette reste intérieure, une partie de la population profite des paiements des intérêts. Il s'ensuit une redistribution d'aval en amont: en payant leurs impôts, les gens et les entreprises qui tirent leurs revenus du travail aident les personnes qui gagnent de l'argent en faisant fructifier leur capital, à

réaliser des bénéfices. Vu que les femmes disposent de moyens réduits, cette redistribution, elle aussi, profite aux hommes. Par conséquent personne ne conteste, en fin de compte, la nécessité de prendre des mesures de politique financière pour enrayer l'endettement croissant de l'Etat. C'est la manière dont cet assainissement doit s'opérer qui ne fait pas l'unanimité.

Faut-il rétablir l'équilibre en augmentant les recettes ou en diminuant les dépenses? En d'autres termes, les prestations de l'Etat doivent-elles être maintenues à leur niveau actuel ou réduites? Cette question déclenche des débats virulents au sujet de la quote-part de l'Etat. Elle atteignait tout juste 40% en 1993, assurances sociales obligatoires incluses, soit un pourcentage nettement inférieur à ceux des pays limitrophes. Il n'existe pas de critères scientifiques permettant de déterminer une quote-part correcte. Elle dépend des tâches que l'Etat doit assumer. Il s'agit là d'une question politique. Personne non plus ne met en doute la possibilité de comprimer certaines dépenses publiques, mais – deuxième point de la controverse – lesquelles? Le troisième point concerne le rythme de l'assainissement.

***Déterminer la quote-part de l'Etat: une question d'ordre politique***

Si l'on procède, en pleine récession, à une réduction massive des dépenses pour corriger le déficit structurel, le redressement économique sera freiné et les efforts d'assainissement buteront contre des déficits conjoncturels accrus.

# L'Etat économise-t-il au détriment des femmes?

5

*Une problématique difficile à cerner*

Quelques exemples choquants attestent que l'Etat économise au détriment des femmes: la Ville de Zurich renchérit tellement les prix pratiqués dans ses crèches que les places vacantes ont remplacé les longues listes d'attente. Le canton d'Argovie réduit les prestations d'assistance publique au minimum fixé dans la législation sur les poursuites. Ainsi, les mères de familles monoparentales sont doublement pénalisées, puisque les allocations pour enfants baissent en outre considérablement. Le canton de Zoug ferme son bureau de l'égalité. Les cantons de Zurich et de Berne ajournent l'exécution de révisions structurelles des traitements, qui entraîneraient une revalorisation financière des professions paramédicales. Au niveau national, un moratoire exigé par le patronat met en péril l'introduction de l'assurance maternité ancrée il y a cinquante ans dans la constitution fédérale, alors que ses coûts n'excéderaient pas le centième de toutes les dépenses sociales fondées. Ils n'équivaldraient même pas au montant global des indemnités de perte de gain versées aux personnes qui accomplissent leur service militaire ou leur service civil.

Comment établir néanmoins de façon systématique et globale si, où et jusqu'à quel point les femmes sont discriminées dans les mesures d'austérité prises par l'Etat? C'est la question à laquelle tentent de répondre de manière scientifique les auteurs de l'étude «Economiser au détriment des femmes?». Ils vérifient, au moyen des don-

nées disponibles et en appliquant des méthodes statistiques, la pertinence des réflexions théoriques sur les relations entre la politique financière et les sexes et sur leurs conséquences. Chaque étape comporte ses propres difficultés. Elles commencent dès le moment où l'on tente de cerner la problématique.

## Premier problème

*Déjà au départ, la situation n'est pas neutre*

La répartition des finances publiques reflétait les inégalités existantes bien avant que ne soient prises les mesures d'austérité. Ce sont les hommes qui ont créé les administrations actuelles, avec leurs tâches et leurs dépenses. Ils prétendent défendre l'intérêt général, mais dans un même souffle ils qualifient fréquemment de spéciales les revendications des femmes. Une telle politique, soi-disant neutre, est en réalité discriminatoire. Par exemple, elle explique dans une large mesure pourquoi la pauvreté en Suisse frappe surtout les femmes.

La politique menée a également un impact sur l'indicateur le plus éloquent de l'inégalité existante: la différence de rémunération entre femmes et hommes, qui, selon les sources,

***La répartition des finances publiques reflète les inégalités existantes***

oscille actuellement entre 24% et 29% en Suisse. L'inégalité ne découle pas uniquement de la discrimination pratiquée sur le marché du travail. Elle concerne aussi bien l'accès à la formation que la répartition des tâches familiales. La politique, quant à elle, fixe les conditions cadres

## **Travail non rémunéré et assurances sociales: qui encaisse et qui paie?**

*La une du magazine Facts du 13 avril 1995 titrait en toute simplicité: «Les femmes encaissent et les hommes paient». Les femmes, dans le système social suisse, seraient les «profiteurs n°1». Les hommes déboursaient en leur faveur 13 à 16 milliards de francs par an: via l'AVS et les caisses de pension, car les femmes cotisent moins, prennent leur retraite plus tôt et vivent plus longtemps, et via les caisses maladie, car elles coûtent plus cher sur le plan de la santé.*

*Même si le travail non rémunéré n'est pas pris en compte, ces arguments reposent sur une base fragile. Les femmes sont-elles responsables de l'inégalité des salaires entre les sexes, laquelle explique également leurs cotisations moins élevées? Est-ce de leur faute si la grossesse et l'accouchement sont assimilés à la maladie? Et pourquoi le fait que les rentes des hommes mariés en génèrent une pour leur épouse serait-il imputable aux femmes? Tout bien considéré, on s'aperçoit que c'est le contraire: les hommes encaissent des rentes plus élevées que celles des femmes, bien que les taux de cotisation soient identiques.*

*Dès le moment où le travail non rémunéré entre dans le calcul, les femmes ne sont plus les profiteuses mais bien les escroquées n°1. Quoique travaillant davantage que les hommes, elles touchent des rentes beaucoup plus faibles, car il s'agit souvent d'un travail non rémunéré qui n'ouvre pas de droit à une rente. Elles subissent de surcroît des pertes de salaire sur le marché du travail et se voient offrir des perspectives de carrière défavorables, puisqu'elles interrompent souvent leur vie professionnelle ou réduisent leur taux d'occupation surtout pour des raisons familiales. Conséquences: cotisations moins élevées et inégalité des droits.*

de ces inégalités de traitement. En outre, l'administration publique est elle-même un employeur important. Suivant le comportement qu'elle adopte, et également par le biais de la politique des achats de biens et de services, elle peut influencer directement la discrimination pratiquée sur le marché du travail.

Les femmes sont souvent systématiquement désavantagées dans les décisions budgétaires, car il n'y est pas tenu compte du travail gratuit. Il ressort du recensement fédéral de la population effectué en 1990, que les femmes en Suisse assument 34% du travail rémunéré et 88% du travail non rémunéré\*. Elles accomplissent au total 55% du travail, mais ne perçoivent que 26% du revenu du travail. La méconnaissance de cette réalité engendre des distorsions. C'est comme si les femmes contribuaient dans une moindre mesure au financement de l'Etat mais en tiraient largement profit (cf. encadré «Qui encaisse et qui paie?»). On spéculait souvent sur le travail gratuit des femmes dans les mesures d'économie des pouvoirs publics. Lorsque des prestations en matière d'encadrement des enfants ou des personnes réclamant des soins sont réduites et refoulées dans la sphère dite privée, ce sont une fois de plus les femmes qui assument gratuitement le travail invisible.

Plusieurs mécanismes ont pour effet de privilégier les hommes dans le budget de l'Etat:

► Premièrement, la *politique financière néglige les domaines essentiellement féminins*. Il a tou-

jours été difficile de libérer des fonds pour des tâches et des projets tels que les lieux d'accueil pour femmes, le relèvement des salaires classés trop bas dans des professions traditionnellement féminines ou l'élaboration d'outils pédagogiques exempts de sexisme. Lorsque la situation financière est tendue, des exigences de cet ordre se retrouvent en très mauvaise posture (cf. encadré «Politique d'austérité via le refus de prestations»).

► Deuxièmement, le fait de *privilégier des domaines essentiellement masculins* engendre des déséquilibres. On pourrait citer de nombreuses mesures en matière de politique de l'emploi, qui, déjà en raison de la branche qu'elles concernent, sont conçues pour les hommes ou leur sont plus facilement accessibles.

► Troisièmement, *les femmes profitent souvent moins des prestations de l'Etat* en principe accessibles aux deux sexes. Par exemple, dans le domaine de la formation, une bonne moitié des dépenses devrait profiter surtout au sexe féminin compte tenu du pourcentage de femmes dans la population. C'est le cas uniquement au niveau de l'école primaire.

Plus le niveau et le coût d'une formation s'élèvent, plus la proportion de femmes qui en profitent tend à diminuer. Les universités ne comptent que 40% d'étudiantes et, de plus, les filières d'études qu'elles empruntent sont en moyenne moins coûteuses que celles choisies par les hommes.

**Lorsque le travail non rémunéré est ignoré, les femmes sont systématiquement désavantagées**

## ***Politique d'austérité via le refus de prestations: exemple de l'encadrement extra-familial des enfants***

*Les prestations refusées n'apparaissent dans aucune statistique. L'étude «Economiser au détriment des femmes?» ne permet pas non plus d'établir à combien de reprises les dépenses qui profitent essentiellement aux femmes ont été taxées de superflues. Exemple: le refus opposé à des mesures favorisant la compatibilité entre vie familiale et vie professionnelle. Voyons les chiffres:*

*Pour un million au moins d'enfants jusqu'à 14 ans, il existe en Suisse exactement 42'000 places dans les crèches, garderies, écoles et familles de jour qui assurent l'encadrement extra-familial. Seuls 4.2% de tous les enfants peuvent donc profiter de telles structures pendant la journée. L'offre d'encadrement atteint 2.1% au total en Suisse alémanique, 6.8% dans les cantons de Genève, Vaud et Neuchâtel. Le canton du Tessin, où il est possible de placer un enfant sur trois hors de la famille pendant la journée, constitue une exception qui démontre qu'une bonne offre est bien utilisée.*

Rappelons que les femmes restent sous-représentées, parfois même non représentées, dans les parlements et les organes gouvernementaux au sein desquels sont prises les décisions de politique financière. Leur position est également fragile dans les groupes d'intérêts qui exercent de l'extérieur une influence sur cette politique.

La politique financière est le miroir de l'inégalité, mais également un instrument permettant d'y remédier. Il n'y aura davantage de justice que si l'on redistribue les fonds publics en favorisant les femmes. Pour que soit concrétisé le principe de l'égalité inscrit dans la constitution fédérale, il faut que les femmes rattrapent le retard qu'elles ont dans ce domaine. L'égalité n'est nullement un luxe que l'on ne revendiquerait que pendant les périodes de vaches grasses. Néanmoins, la revendication de l'égalité n'est souvent pas prise en compte dans le cadre des débats sur l'austérité. Dans tous les domaines où ce rattrapage s'impose, les réductions linéaires constituent la mesure d'austérité la plus inéquitable. La symétrie des sacrifices implique qu'on attend de celles qui étaient déjà discriminées dans le passé qu'elles se serrent encore davantage la ceinture, mais de ceux qui ont jusqu'à présent largement profité des prestations publiques simplement qu'ils se contentent d'un peu moins.

Le splitting des rentes AVS, récemment introduit, et le bonus éducatif pourraient constituer des exemples significatifs d'une redistribution des fonds publics au profit des femmes. Il importait toutefois que la 10<sup>ème</sup> révision de l'AVS fût neutre sur le

plan des coûts. Concrètement, cela signifie que le financement de ces innovations incombe exclusivement aux femmes qui exercent une activité lucrative, dont l'âge de la retraite a été relevé. Autre exemple: le financement de mesures compensatoires telles que les bureaux de l'égalité et la promotion des femmes qui étaient jusqu'à présent considérés comme des postes budgétaires mineurs.

## Deuxième problème

*Les données relatives à la politique financière ne sont pas ventilées selon le sexe*

La différenciation selon le critère du sexe pratiquée dans les statistiques officielles s'est accentuée ces dernières années, mais elle n'est toutefois pas encore systématique. De nombreux chiffres restent insuffisamment ventilés. En outre, les études d'impact dans le domaine de la politique financière sont plutôt rares en Suisse. Par conséquent, certaines méthodes d'analyse des conséquences de la répartition des recettes et des dépenses publiques (analyse d'incidence, analyse quantitative du budget) ne sont pas applicables.

## Troisième problème

*Nécessité de développer une méthode de recherche*

Il n'existe pas encore, dans les pays industrialisés occidentaux, d'études systématiques des conséquences de la relation entre la politique financière et les sexes. Aucune des méthodes utilisées pour des thèmes analogues ne peut de surcroît être directement appliquée à celui-ci, surtout en raison de la pauvreté des données;

***Egalité constitutionnelle: les femmes doivent regagner le terrain perdu***

d'où la nécessité de développer une méthode appropriée, tâche ardue mais de première importance.

La méthode élaborée comporte plusieurs niveaux. La question de savoir si l'Etat économise au détriment des femmes est posée à deux reprises sous une forme différente et il y est répondu selon deux approches:

La première: *en tant qu'effets primordiaux de la politique en matière de dépenses publiques, les répercussions sur l'emploi ont-elles évolué au détriment des femmes pendant la période d'austérité?* La méthode de recherche consiste, en l'occurrence, en une mise à jour transversale des très nombreuses données fournies par les comptes d'Etat et les offices du personnel. Les résultats figurent dans le chapitre «Répercussions sur l'emploi».

La deuxième formulation est plus ciblée: *des coupes disproportionnées ont-elles été effectuées dans des postes budgétaires particulièrement importants pour les femmes?* La méthode de recherche est cette fois volontai-

rement limitée aux données tirées des budgets et comptes de l'Etat. Les différents postes sont évalués en fonction de leurs répercussions sur l'emploi, les bénéficiaires et le travail féminin non rétribué. Quant à la classification, très répandue, du budget par tâches de l'Etat, un tableau d'évaluation a été établie qui permet de procéder à un premier examen du budget selon le critère du sexe (cf. p. 29 à 33). Ce type de classification permet de montrer l'évolution des postes qui concernent particulièrement les femmes par rapport aux dépenses globales. Les résultats sont exposés dans le chapitre «Examen du budget selon le critère du sexe».

Dans les deux approches, seuls les documents réunis portant sur des cas concrets fournissent des résultats tangibles. La commune de Bienne au niveau communal, en tant que municipalité de taille moyenne sise à la frontière de deux régions linguistiques, le canton de Berne au niveau cantonal et la Confédération au niveau national ont été choisis comme exemples.

## *Elaboration d'une méthode d'analyse de budgets publics*

# Répercussions sur l'emploi des dépenses publiques et des mesures d'austérité

11

*La répartition du travail et des salaires doit figurer au centre de toute politique en matière d'égalité*

Les dépenses de l'Etat créent des emplois. La politique d'austérité mise en oeuvre par l'Etat entraîne la suppression d'emplois. Dans ce contexte, la mesure dans laquelle les femmes sont gagnantes ou perdantes dépend également de la répartition du travail rémunéré et du travail non rémunéré entre les sexes, élément cardinal de toute politique en matière d'égalité; d'où la nécessité d'examiner de plus près les répercussions sur l'emploi, pour les femmes et pour les hommes, des dépenses et des mesures d'austérité des collectivités publiques. Il est notamment intéressant d'étudier l'évolution de la part de chaque sexe à l'emploi pendant les années de récession. La Confédération, les cantons et les communes sont-ils des employeurs particulièrement bien disposés envers les femmes? La réduction des emplois au sein des pouvoirs publics s'est-elle avérée particulièrement néfaste aux femmes? Et à qui les répercussions indirectes sur l'emploi des dépenses pour l'achat de biens et de services profitent-elles?

Il existe trois manières d'évaluer la part des femmes dans la vie professionnelle: les statistiques des *emplois* indiquent le pourcentage de places de travail occupées par des femmes. Le nombre d'emplois ne concorde pas exactement avec celui des personnes exerçant une activité lucrative, car une personne peut exercer plusieurs fonctions à temps partiel. Il ne suffit pas non

plus pour tirer des conclusions, puisqu'il ne fournit aucune donnée sur la qualité et le volume des emplois. Ce n'est qu'en les convertissant en unités plein temps (unités d'emplois) que l'on parvient à dégager la part des femmes au *volume de travail* global. Il s'agit d'une mesure temporelle. En combinant ce dernier avec les tarifs des salaires correspondants, on obtient la part que peuvent s'assurer les femmes au *revenu professionnel*. En règle générale, la part des femmes aux emplois est plus élevée que leur part au volume de travail, puisqu'elles travaillent davantage à temps partiel, et leur part au volume de travail est plus élevée que leur part au revenu professionnel, puisqu'elles gagnent moins.

## Evolution générale

*Augmentation de la part des femmes aux emplois, diminution de leur part au revenu et au temps de travail rémunéré*

Depuis 1960, le nombre des personnes exerçant une activité lucrative a augmenté d'au moins un million en Suisse. Le pourcentage de femmes est passé de 34% à plus de 40% pendant cette période. Le marché du travail a évolué par à-coups. A la forte croissance dans les années soixante a succédé la stagnation au cours des années septante, puis un nouvel essor encore plus important pendant la décennie suivante. Contrairement à l'évolution qui a caractérisé les

***Temps complet pour les hommes, temps partiel pour les femmes: le processus s'accélère***

années soixante, la période qui a suivi le boom des années quatre-vingt a été marquée par une augmentation considérable du travail à temps partiel.

#### *Essor conjoncturel de 1985 à 1991:*

Rien que pendant ces années-là, un demi-million de personnes, soit +15%, ont fait leur entrée sur le marché du travail, dont une proportion de femmes supérieure à la moyenne. Le nombre de postes à temps complet a augmenté de 8% seulement, en revanche celui des postes à temps partiel de 47%. Seul un nouveau poste à temps complet sur cinq était occupé par une femme, et un nouveau poste à temps partiel sur cinq par un homme. La division du marché du travail en emplois à temps complet, occupés surtout par des hommes, et en emplois à temps partiel, occupés essentiellement par des femmes, s'est par conséquent accentuée.

#### *Crise économique de 1991 à 1994:*

Le nombre des hommes exerçant une activité professionnelle a diminué depuis le début de la crise, tandis que celui des femmes a amorcé une régression en 1992 seulement, puis stagné en 1993 avant d'augmenter de nouveau. 7% au total des emplois à temps complet ont disparu, 11% du côté féminin (90'000). Parallèlement, le nombre des emplois à temps partiel occupés par des femmes a progressé de 10% (70'000). Le régime du temps partiel correspondait aux souhaits des salariées et est devenu un problème féminin. Le passage fréquent du

temps complet au temps partiel, lequel offre une moins grande sécurité et des possibilités de carrière moins nombreuses, constitue l'aspect discriminatoire des effets de la crise.

La situation des hommes, à première vue, n'est pas tellement plus rose: 135'000 emplois à plein temps perdus et seulement 10'000 emplois à temps partiel de plus. Pendant toute la durée du cycle conjoncturel, de 1985 à 1994, 23% de femmes en plus, mais seulement 6% d'hommes ont trouvé un travail rémunéré. Ce tableau, à première vue positif pour les femmes, est néanmoins trompeur. Leur temps de travail moyen a sensiblement régressé pendant la crise, tandis que celui des hommes a augmenté. Au total, la part des femmes au *volume de travail* a davantage diminué.

Quant au *revenu professionnel*, il accuse un net recul. Déjà avant la crise, la différence entre les salaires masculins et féminins moyens s'était tout sauf rapidement atténuée, d'après l'OFIAMT. De 32.5% en 1960, elle est descendue à 28%, son niveau le plus bas, en 1990. L'écart s'est de nouveau creusé pendant la récession. Au total, le revenu professionnel des femmes a augmenté de 5% de 1991 à 1994, celui des hommes, en revanche, de 12%.

### ***Effet de la crise: la part des femmes au revenu professionnel diminue***

*Résumons: la part des femmes aux emplois a augmenté pendant les années de crise 1991 à 1994 (de 41.7% à 42.2%), tandis que leur part au volume de travail a légèrement diminué (de 33.6% à 33.5%) et leur part au revenu professionnel encore davantage (de 26.6% à 26.3%).*

## L'emploi dans le secteur public

*Persistence du rôle de locomotive, ralentissement du rythme des réformes*

Pour une fois, l'Etat a été ce que de nombreuses personnes ne le croyaient pas capable d'être: un moteur du progrès. Le secteur public a joué un rôle essentiel dans la participation croissante des femmes à la vie active. Dans les années septante et quatre-vingt, la part des femmes a fortement augmenté dans les administrations fédérale, cantonales et communales, de même que dans les institutions de droit public, telles que les CFF, les PTT, les hôpitaux et les écoles publics. Parallèlement, ce secteur croissait plus fortement que l'économie privée. Il occupait 13% de tous les salarié-es en 1970, 17% en 1990. Le nombre de femmes y a doublé pendant cette période: inférieur à la moyenne enregistrée dans l'ensemble de l'économie en 1970, il lui était supérieur en 1990. Les chiffres diffèrent toutefois selon le niveau considéré. Les femmes, en 1991, restaient nettement sous-représentées au niveau fédéral (28%); en revanche, elles étaient un peu plus nombreuses au niveau cantonal que dans l'économie privée (48%) et constituaient une faible majorité au niveau communal (53%). Ces différences s'expliquent surtout par le fait que les domaines à prédominance féminine tels que l'enseignement et la santé se situent aux niveaux cantonal et communal. Ne surestimons toutefois pas l'importance du secteur public. En chiffres absolus, le nombre des femmes occupées dans l'économie pri-

vée a grimpé plus fortement que dans le secteur public.

### *Essor conjoncturel de 1985 à 1991:*

L'emploi dans le secteur public, déjà à cette époque, n'a pas augmenté davantage que dans l'ensemble de l'économie. Pour cette raison, ce secteur a pris les devants dans le domaine du temps partiel, où le pourcentage de salarié-es a passé de 23% en 1985 à 30% en 1991 (de 17% à 21% dans l'économie privée). Les nouveaux postes étaient toutefois occupés surtout par des femmes, ce qui a permis à ces dernières d'augmenter leur part aux *emplois* à tous les niveaux de l'Etat. Elles se sont également assurées une part accrue du *volume de travail* dans le secteur public, qui a grimpé de 33% en 1985 à 39% en 1991. Leur progression, de 29% à 32%, dans les emplois à plein temps a cependant une allure plus modeste.

L'évolution, selon le critère du sexe, du *revenu professionnel* ne peut être reconstituée que d'une manière fragmentaire. Les relevés statistiques des salaires et des traitements, que l'OFIAMT effectue régulièrement en octobre, ne portent que sur les employé-es à temps complet de l'administration fédérale. Ils montrent que la différence entre les salaires

***Secteur public: le pourcentage de femmes avait fortement augmenté***

a passé de 20.1% en 1985 à 18.5% en 1991. Si cette diminution est tant soit peu représentative de l'ensemble du secteur public, la part des femmes au revenu professionnel a par conséquent augmenté de 28% à 34% au cours de cette période d'essor conjoncturel.

### **Exemple de la Confédération**

*A l'époque de l'essor conjoncturel, de 1985 à 1991, les femmes ont rattrapé leur retard au niveau de la Confédération. Leur part dans le personnel de l'administration fédérale a grimpé de 20% à 28%. Elle restait toutefois nettement inférieure à la moyenne enregistrée dans l'ensemble de l'économie, notamment en raison de la minorité de femmes au sein du Département militaire et des entreprises d'armement (8.8% en 1991) ainsi que des CFF (7.9%). Le personnel a augmenté jusqu'en 1992; depuis, il diminue. Le nombre des postes a baissé de 0.5% au cours des années de crise, soit de 1991 à 1994, mais moins que dans l'ensemble de l'économie. Le rythme s'est ensuite accéléré. Le budget 1996 prévoit la suppression en l'espace de quatre ans de 14'500 places de travail au sein de la Confédération, des entreprises d'armement, des CFF et des PTT.*

*Les femmes ont jusqu'à présent moins pâti des suppressions d'emplois. Compte tenu de leur nette sous-représentation, cela n'a rien de surprenant. Leur part aux emplois a augmenté entre 1991 et 1994, mais à un rythme moins rapide. Contrairement à ce qui s'est passé dans l'ensemble de l'économie, la situation n'a pas évolué de manière très différente selon le sexe. Pour les unes et les autres, le nombre d'emplois à temps complet a fortement régressé et celui des emplois à temps partiel, qui ne représentaient en 1994 que 10% des rapports de travail, a augmenté; d'où une légère hausse de la part des femmes au volume de travail.*

*La différence entre salaires féminins et masculins, dans l'administration fédérale, s'explique très largement par la répartition inégale des femmes et des hommes entre les fonctions et les classes de traitement. Plus l'échelon de traitement est élevé, plus le pourcentage de femmes décroît. Dans les classes situées au sommet de l'échelle figuraient, en 1994, 3.5% de femmes, dans celles situées tout en bas, 30%. Leur pourcentage a augmenté dans toutes les classes de 1991 à 1994. L'inégalité de la répartition du **revenu professionnel** s'est proportionnellement un peu atténuée, ce qui dénote un progrès continu, certes, mais vraiment très lent. Autre témoin de cette lenteur, les taux de promotion. Parmi les personnes promues en 1994, on trouve 26% de femmes, mais 15% seulement à des postes de cadres. Si le premier chiffre dépasse à peine la part des femmes dans le personnel, le deuxième est désespérément au-dessous. Même les directives, publiées en 1991, concernant la promotion des femmes dans l'administration fédérale ne sont manifestement pas parvenues à inverser la tendance au ralentissement des améliorations.*

*Résumons: la part des femmes aux emplois a augmenté (de 20.5% à 21.6%), mais s'est maintenue à un faible niveau. Parallèlement, leur part au volume de travail s'est légèrement accrue (de 19.1% à 19.8%), de même que leur part au revenu professionnel.*

### *Crise économique de 1991 à 1994:*

Il est plus difficile d'estimer ce qu'il est advenu de ces progrès pendant la crise qui a suivi. D'une part, les mesures d'austérité n'ont pas encore déployé pleinement leurs effets et les décisions d'amputer les budgets ne sont prises qu'avec un certain retard. D'autre part, il n'existe pas de statistiques concernant l'ensemble du secteur public pendant cette période. Elles ne s'appliquent qu'aux administrations proprement dites des collectivités publiques. L'enseignement et la santé précisément, deux domaines à prédominance féminine, en sont par conséquent exclus. Dès lors, l'évolution dans les administrations publiques doit servir d'indicateur pour l'ensemble du secteur.

Le nombre *d'emplois* dans les administrations publiques a reculé de 1% de 1991 à 1994, donc nettement moins que dans l'ensemble de l'économie. Le pourcentage de femmes y a encore augmenté de 0.2%, mais uniquement à cause de l'extension du travail à temps partiel. Elles ont perdu nettement plus d'emplois à temps complet que les hommes, soit 3.7% contre 0.9%, d'où une diminution *du volume de travail* équivalant pratiquement au double des heures de travail payées perdues par les hommes. La différence de salaire entre les sexes s'est tout d'abord accentuée, mais moins que dans l'ensemble de l'économie. La part des femmes au *revenu professionnel* a donc baissé. Dans les toutes dernières années, il se pourrait que l'écart entre les salaires se soit de nouveau réduit quelque peu, une consé-

quence vraisemblable des mesures de promotion des femmes prises dans de nombreuses administrations.

L'analyse des statistiques nationales n'apporte pas de résultats plus éloquentes, d'où l'absolue nécessité d'éplucher les statistiques détaillées du personnel établies par certains services publics, et de se baser sur des cas concrets. Un exemple a été retenu à chaque niveau de l'Etat: la Confédération, le canton de Berne et la commune de Bienne (cf. encadrés).

Ces exemples démontrent l'utilité d'une analyse de tous les chiffres disponibles concernant l'emploi dans les administrations publiques. Les similitudes entre la Confédération, le canton de Berne et la commune de Bienne sont manifestes. En ce qui concerne leur part aux emplois, les femmes ont été un peu mieux loties que les hommes aux trois niveaux pendant la récession de 1991 à 1994. Toutefois, elles ne pouvaient plus rattraper leur retard au même rythme que pendant la deuxième moitié des années quatre-vingt. Par conséquent, l'égalité effective entre les sexes est repoussée dans un avenir lointain, bien que justement les services publics devraient concrétiser à bref délai le mandat inscrit dans la constitution fédérale. L'augmentation de la

***Administrations  
publiques:  
les progrès  
accomplis par  
les femmes  
s'amenuisent***

part des femmes au *volume de travail* a été plus timide aux trois niveaux. De même, l'évolution *du revenu professionnel* est légèrement positive au niveau de la Confédération, et la différence de salaire semble s'atténuer, en dépit de la crise. Dans le canton de Berne, les chiffres suivent la

## **Exemple du canton de Berne**

*La période d'essor économique a occasionné une progression des femmes dans l'administration cantonale bernoise également. Le nombre des employées a augmenté de 33% entre et 1985 et 1991, celui des employés de 7.3% seulement. Le pourcentage de femmes a passé de 29.8% à 34.5%, mais n'a pas rattrapé la moyenne atteinte dans l'ensemble de l'économie. Il n'existe pas dans les statistiques nationales de chiffres qui permettraient d'établir des comparaisons directes avec d'autres cantons. La différence par rapport aux 48% enregistrés dans l'ensemble du secteur public au niveau cantonal peut s'expliquer par le fait que l'enseignement, domaine à prédominance féminine, n'était pas inclus dans le calcul.*

*Le nombre d'unités d'emplois a atteint son maximum en 1990, mais le nombre d'emplois en 1993 seulement; ceci à cause de l'augmentation du pourcentage de femmes travaillant à temps partiel. Le niveau maximum, du côté des hommes, avait déjà été atteint en 1989. Pendant la crise de 1991 à 1994, des emplois ont été supprimés par tranches et le processus devrait s'accroître au cours des années à venir. Le gouvernement prévoit d'amputer 900 emplois jusqu'en 1999. Des coupes sévères sont également envisagées dans le domaine de la santé. Elles pourraient concerner 700 places de travail, occupées en majorité par des femmes.*

*Jusqu'en 1994, les femmes dans l'administration bernoise ont mieux traversé la crise que les hommes. Entre 1991 et 1994, leur effectif a augmenté de 1.6%, tandis que celui des hommes a diminué de 6.2%. L'office du personnel n'a enquêté qu'en 1993 sur la répartition des postes à temps complet et à temps partiel entre les sexes. Il s'est avéré que les femmes occupaient seulement 23% des postes à temps complet, mais 63% des postes à temps partiel. Dans l'ensemble, leur part au volume de travail n'a que légèrement augmenté. Le rythme des améliorations s'est quant à lui ralenti.*

*L'office du personnel n'établit pas de relation entre les totaux des salaires et le sexe, de sorte qu'il est impossible de calculer la part des femmes au revenu professionnel. En revanche, rien n'empêche de tirer des conclusions en se fondant sur la répartition des sexes entre les classes de traitement, qui a fait l'objet d'un relevé en 1993 également. Les chiffres: 3.7% de femmes dans le groupe des classes situées au sommet de l'échelle, 68% dans celles situées tout en bas; 83.7% de toutes les femmes employées par le canton se rangeaient dans les deux groupes de classes de traitement les plus bas. Les catégories de salaires moyennes et supérieures comportaient encore 16.3% de femmes, contre 54% d'hommes.*

*Résumons: la part des femmes aux emplois s'est accrue (de 34.5% à 36.3%). L'augmentation est un peu plus faible en ce qui concerne le volume de travail (de 31% à 31.8%) et le revenu professionnel.*

même direction. Une répartition franchement inégale des femmes et des hommes entre les diverses classes de traitement persiste toutefois dans les deux cas. Le besoin de rattrapage reste donc considérable. A Bienne, la sous-représentation des femmes aux échelons supérieurs est moins prononcée. En revanche, le groupe des classes de traitement situées au bas de l'échelle compte 80% de femmes. Ce pourcentage ayant encore augmenté pendant la crise, l'évolution des revenus n'est dans l'ensemble guère réjouissante.

Les statistiques générales 1991-1994 de l'Office fédérale de la statistique, qui incluent toutes les administrations publiques, témoignent également de l'insignifiance des progrès accomplis. Comme dans les exemples précités, la part des femmes aux *emplois*, à l'inverse de celle des hommes, a quelque peu augmenté. Toutefois, la conversion fréquente du temps complet en temps partiel a entraîné un léger recul de leur part au *volume de travail*. La tendance à s'atténuer de la différence de rémunération entre les sexes s'est néanmoins maintenue, de sorte que les femmes ont quelque peu accru leur part au *revenu professionnel*.

*Résumons: de 1991 à 1994, la part des femmes aux emplois dans les administrations publiques a légèrement augmenté, soit de 31.9% à 32.2%. Leur part au volume de travail a diminué de manière insignifiante (de 26.6% à 26.5%), mais leur part au*

*revenu professionnel s'est tout de même un peu améliorée (de 21.8% à 22.2%).*

Gardons-nous, tout de même, de céder prématurément à l'allégresse. Le processus de réduction des places de travail dans le secteur public n'était nullement terminé en 1994, année à laquelle se rapportent les derniers chiffres. Et l'on peut se demander si ce bilan plus positif, comparé à celui de l'économie privée, sera de longue durée. Par souci de «dégraisser» l'administration, des programmes d'économie exclusivement centrés sur les coûts ont été concoctés. Ils doivent permettre de tailler dans des secteurs «onéreux», employant beaucoup de main-d'oeuvre féminine, tels que l'enseignement, la santé et l'encadrement des enfants et des personnes réclamant des soins.

Le Conseil d'Etat zurichois prévoit par exemple de supprimer 1600 emplois, dont 1230 dans le domaine de la santé et 125 parmi le personnel d'entretien. Le projet «Schlanker Staat» («Pour un Etat svelte») du canton de Soleure implique la disparition de 350 emplois. Le canton du Tessin devra éliminer 400 emplois jusqu'en 1999. Dans le canton de Genève, il était prévu au départ de réduire de 11% le personnel des services publics

entre 1992 et 1997 (1% en 1992, 2% au cours des années suivantes), mais les 2% ne sont déjà plus atteints dans le budget 1996. Le programme d'austérité «Orchidée» mis sur pied dans le canton de Vaud prévoit la suppression de 2000 emplois à temps complet jusqu'en 1999,

***Compression  
du personnel  
dans le social:  
les femmes  
surtout en font  
les frais***

### **Exemple de la commune de Bienne**

Contrairement à l'administration fédérale et au canton de Berne, la commune de Bienne a considérablement réduit son personnel pendant la crise des années 1991 à 1994. La perte de places de travail, soit 6.1%, est supérieure à la moyenne enregistrée dans l'ensemble de l'économie.

La part des femmes aux emplois en 1994, soit 38.9%, était inférieure à la moyenne calculée pour l'ensemble de l'économie. Il n'existe pas dans les statistiques nationales de chiffres qui permettraient d'établir des comparaisons directes avec d'autres communes. Le pourcentage de femmes se situe lui aussi au-dessous des 53% enregistrés au niveau communal pour l'ensemble du secteur public, car seule l'administration au sens strict a été prise en considération, à l'exclusion des domaines à majorité féminine de l'enseignement et de la santé.

Du point de vue strictement numérique, les femmes ont jusqu'à présent mieux supporté que leurs collègues masculins les mesures d'austérité mises en place. Elles n'ont perdu que 2.3% des places de travail, contre 8.3% du côté des hommes. Mais le recul des postes à temps complet a été plus important (-17.1% contre -9.8% pour les hommes). Comme le nombre des femmes travaillant à temps partiel a augmenté, leur part au volume de travail a moins diminué (-4.3% au lieu de -8.7%).

Il est impossible de calculer la part des femmes au revenu professionnel, car l'office du personnel ne ventile pas les totaux des salaires selon le sexe. En revanche, rien n'empêche de tirer des conclusions sur l'évolution de la répartition des femmes et des hommes entre les différentes classes de traitement. Dans cet exemple également, les femmes se font plus discrètes au fur et à mesure qu'on gravit l'échelle. Le contraste est toutefois moins prononcé. Les groupes de classes de traitement perchés au sommet comptent tout de même respectivement 14% et 18% de femmes; elles sont en revanche nettement surreprésentées, soit 80%, au bas de l'échelle.

L'évolution du pourcentage de femmes dans les classes de traitement pendant la récession des années 1991 à 1994 a plusieurs facettes. Il a augmenté dans le groupe de classes le plus élevé (de 11 à 14%), mais aussi dans le groupe le plus bas (de 73 à 79%). En chiffres absolus toutefois, il ne s'est amélioré que dans le groupe le plus élevé et a même chuté dans l'autre groupe, mais moins que celui de leurs collègues masculins. Tout compte fait, il n'est guère facile d'évaluer la tendance en ce qui concerne la part des femmes au revenu professionnel.

**Résumons:** la part des femmes aux emplois a augmenté (de 37.4% à 38.9%), de même que leur part au volume de travail (de 31.2% à 32.2%). L'évolution dans le cas du revenu professionnel reste confuse et aucun indice ne permet d'affirmer qu'il y a eu de réels progrès.

dont 430 dans les hôpitaux et 490 dans le domaine médico-social.

## Répercussions sur l'emploi des dépenses pour l'achat de biens et de services

*Les hommes sont favorisés*

Les répercussions directes sur l'emploi des dépenses de personnel des collectivités publiques ont tendance à être positives pour les femmes, si l'on en croit les résultats essentiels des analyses effectuées jusqu'à présent. Parmi les 600'000 personnes, soit 17% des personnes actives occupées en Suisse, qui gagnent leur vie dans le secteur public figurent proportionnellement davantage de femmes que dans l'économie privée; 350'000 autres, soit 10% des personnes actives occupées, ont de quoi vivre grâce aux dépenses pour l'achat de biens et de services, de la Confédération, des cantons et des communes. Cet effet indirect sur l'emploi est donc plus faible que l'effet direct, mais également important.

Une seule statistique met en évidence la mesure dans laquelle cet effet indirect profite aux hommes ou aux femmes: la statistique des achats de biens et de services de la Confédération. Les dépenses y sont réparties par branches. Parmi les biens d'une valeur de 7.6 milliards de francs acquis en 1994, 35% concernaient l'électronique et l'électrotechnique, 17% les véhicules, 15% les machines et appareils, le reste étant réparti entre des postes moins importants. 6.4 milliards de francs ont eu une

incidence sur l'emploi en Suisse. Il est possible de calculer, à partir de ces données, les répercussions sur l'emploi pour les femmes et pour les hommes: les achats de biens ont généré au total 60'000 unités d'emplois à plein temps. Seuls 24% des femmes ont tiré profit de ce volume de travail, soit un pourcentage très nettement inférieur à la moyenne enregistrée dans l'ensemble de l'économie.

Quant aux autres dépenses de la Confédération pour l'achat de biens et de services, il n'existe pas de données plus détaillées à disposition, surtout en ce qui concerne les services dans le secteur de la construction. On s'est référé aux répercussions des achats de biens afin de pouvoir se livrer au moins à un calcul sommaire. Pour simplifier les choses, on présume en outre que les dépenses se sont effectuées en Suisse et concernaient pour moitié le secteur de la construction, lequel occupe au total 4% de femmes. Le pourcentage de femmes qui en ont profité a donc régressé de 24% à 14%. Faute de chiffres plus valables, le même procédé a été appliqué aux dépenses pour l'achat de biens et de services des cantons et des communes. Dans le cas des dépenses courantes, on émet l'hypothèse que la part des femmes au volume de travail atteignait également 24%. Elle a chuté, elle aussi, à 14% pour

***4/5 du temps de travail généré par les dépenses de biens et services profitent aux hommes***

ce qui est des investissements des communes et des cantons dans le secteur de la construction. Il en résulte que les 33 milliards de francs de dépenses des collectivités publiques pour l'achat de biens et de services n'ont généré que 20% de temps de travail en faveur des femmes.

## **Bilan général des répercussions sur l'emploi**

*En ce qui concerne les femmes, les répercussions positives des dépenses de personnel s'opposent aux répercussions négatives des dépenses pour l'achat de biens et de services. Lorsqu'elles se compensent, la part des femmes, soit 36%, aux emplois générés directement et indirectement par les dépenses publiques n'équivaut même plus à la moyenne enregistrée dans l'économie suisse.*

## Examen du budget selon le critère du sexe

*Les postes de dépenses répartissant le revenu ne profitent pas à tous et à toutes dans une mesure égale et certaines réductions poussent les femmes à se tourner vers le travail non rémunéré.*

Comment dire si les dépenses totales d'un canton, d'une commune ou de la Confédération ont évolué de façon positive ou négative pour les femmes? Si les dépenses de personnel ou les dépenses pour l'achat de biens et de services ont servi, dans la première approche, de point de départ à la recherche, il s'agit maintenant d'examiner l'ensemble des dépenses selon le critère du sexe. Au lieu de consulter des documents détaillés provenant des services des finances et des offices du personnel, voyons ce qui ressort à la lecture des comptes et des budgets rendus publics.

Les problèmes, lorsqu'on applique cette méthode d'investigation, se posent à deux niveaux: premièrement, il faut pouvoir disposer de données éloquentes. Les comptes et les budgets publics sont rassemblés dans des livres volumineux (plus de 600 pages au total pour la Confédération, 400 pour le canton de Berne et 200 pour la commune de Bienne). Cette montagne de chiffres s'avère très instructive. Mais la question des conséquences des dépenses publiques pour chaque sexe n'y est jamais abordée. Elle n'est même pas effleurée dans les commentaires, et les chiffres n'autorisent guère non plus à tirer des conclusions directes. Pour ce faire, il faut effectuer diverses conversions et se livrer à des réflexions qualitatives. Les auteurs de l'étude «Economiser

au détriment des femmes?» ont jugé que la classification par tâches de l'Etat (enseignement, transports, santé, etc.), appelée aussi classification fonctionnelle, constituait le meilleur point de départ. La répartition en groupes par nature (dépenses de personnel, intérêts, investissements) ou en unités administratives ne leur paraissait pas offrir de repères assez substantiels. Cependant, quiconque connaît les conditions locales peut également recourir à ce type de classification.

Faire la distinction entre dépenses courantes et investissements aurait pris trop de temps dans le cadre de l'étude «Economiser au détriment des femmes?», mais les résultats auraient été différents. Si, par exemple, le poste «jardins d'enfants» ne comprend que les salaires (dépenses courantes), l'argent profite surtout aux femmes. S'il comporte principalement la construction d'un bâtiment pour jardin d'enfants (investissements), l'argent profite surtout au secteur de la construction, dans lequel prédominent les hommes. En outre, certains postes de dépenses peuvent ne pas suivre la croissance, lorsque des investissements plus importants s'effectuent irrégulièrement. Des sous-estimations ou des surestimations ne sont pas à exclure, surtout si les périodes d'observation sont de courte durée.

Pour tirer des conclusions sur les conséquences pour chaque sexe à partir des chiffres, il est

***Un aspect négligé: les conséquences des dépenses publiques pour chaque sexe***

nécessaire d'entreprendre une classification détaillée des postes du budget, selon le tableau des pages 29 à 33. Elle met en évidence les répercussions des dépenses publiques dans trois dimensions:

La dimension *emploi*, en l'occurrence, est une catégorie globale dans laquelle il n'existe pas de distinction entre répercussions directes (dépenses de personnel) et répercussions indirectes (dépenses pour l'achat de biens et de services). Il peut en résulter des distorsions, qui s'équilibrent toutefois en bonne partie sur l'ensemble des dépenses. *Les résultats ne sont cependant pas directement comparables avec*

*ceux exposés dans la section précédente.* Seul le type d'activité principal que génère la dépense publique est établi pour chaque poste. Il est classé, en se référant au recensement des entreprises de 1991, en cinq catégories correspondant chacune à une tranche de 20%, selon le pourcentage de personnes du même sexe (cf. p. 29).

Deuxième dimension: les *bénéficiaires*, qui indique auquel des deux sexes surtout une dépense publique est profitable ou qui utilise essentiellement les fonds publics. Si, en ce qui concerne les dépenses d'enseignement par exemple, la composition du personnel est

### **Mesures d'austérité appliquées aux dépenses directes en faveur de l'égalité**

*Les dépenses en faveur de la promotion des femmes, comme en témoignent les exemples de la Confédération et du canton de Berne, représentent une partie infime du budget global. Et la tendance n'est pas à la hausse, bien que le principe de l'égalité entre hommes et femmes, inscrit dans la constitution, ne soit de loin pas réalisé. Des économies disproportionnées, crise oblige, ont au contraire été réalisées dans ce domaine depuis 1992.*

*Les dépenses directes de la Confédération en vue de promouvoir l'égalité ont atteint 1.55 million de francs en 1994, soit 0.0038% du budget global. De 1992 à 1994, elles ont augmenté de 7.6%, alors que les dépenses totales de la Confédération progressaient en moyenne de 9.3%. Le Bureau de l'égalité du canton de Berne disposait en 1995 de 20'000 francs, soit 5% de moins que trois ans auparavant. La part des dépenses directes en faveur de l'égalité dans le budget total a chuté de 0.0066% en 1992 à 0.0059% en 1995.*

déterminante dans la dimension emploi, les pourcentages d'écolières et d'écoliers le sont dans la dimension bénéficiaires. Ceux-ci ne sont toutefois pas toujours aussi aisés à quantifier de manière précise. Après consultation des statistiques officielles les plus diverses, on procède à la classification en trois catégories: les bénéficiaires sont les femmes surtout (60-100%), les hommes surtout (0-40%), ou autant les femmes que les hommes (neutre, 41-59%). Dans ce dernier cas, il est impossible de déterminer exactement à quel sexe les dépenses profitent.

Troisième dimension: les *conséquences* pour chaque sexe de l'augmentation ou de la compression des prestations publiques. Comme il n'est pas question d'en saisir de façon systématique toute l'ampleur, seul un aspect essentiel a retenu l'attention: les modifications apportées au budget entraînent-elles un allègement ou un accroissement du *travail gratuit*, traditionnellement accompli par les femmes? Cette question s'applique notamment aux offres d'encadrement en faveur des enfants, des adolescents et des personnes malades et dans le besoin.

Une fois que les données ont été rassemblées et classées surgit un deuxième problème: l'analyse. Les chiffres absolus ne disent pas grand-chose sur l'importance relative des différentes dépenses. Difficile, par exemple, de savoir si l'Etat économise au détriment des femmes. Il faut comparer l'évolution des postes de dépenses importants pour les femmes ou pour les hommes avec celle des dépenses totales, opération qui comporte plusieurs étapes:

► Comparer tout d'abord la période d'austérité à analyser (1993-1994) avec une période de référence (1984-1992).

► Grouper les postes de dépenses dont les conséquences sont analogues pour les deux sexes.

► L'un de ces groupes a-t-il augmenté davantage que d'autres déjà pendant la période de référence? Se situait-il dans la moyenne générale? Son importance relative a-t-elle diminué? Cela se remarque à la différence entre les taux de croissance du budget total et le groupe de postes de dépenses concerné, appelée *écart de croissance\**. Un écart positif indique qu'un poste a augmenté au-delà de la moyenne pendant la période de référence. Un écart négatif signifie que sa part dans les dépenses totales a rétréci. On applique ensuite le même procédé à la période d'austérité.

► La *modification de l'écart de croissance* entre la période de référence et la période d'austérité indique encore ce qui s'est passé pour le groupe de dépenses examiné dans des conditions générales qui ont évolué. Lorsque l'écart est positif, les postes concernés ont subi une hausse en dépit des mesures d'économie. Lorsqu'il est négatif, les économies réalisées ont été supérieures à la moyenne.

Appliquée intégralement aux trois exemples, Confédération, canton de Berne et commune de Bienna, cette méthode d'analyse a fourni les résultats concrets suivants:

### *Critères de classification: emploi, bénéficiaires, travail gratuit fourni par les femmes*

\* La formule de conversion exacte est la suivante:  $EC = ((+TC)PD / (+)TOD) - 1$  (EC: écart de croissance en pour-cent, TC: taux de croissance annuel en pour-cent, PD: postes de dépenses, DT: dépenses totales).

## **Marche à suivre pour l'analyse de budget selon le critère du sexe**

L'examen détaillé du budget d'un canton ou d'une commune sous l'angle de ses conséquences pour chaque sexe est une tâche laborieuse, divisée en quatre étapes:

**① Rassembler les données:** seule une ventilation détaillée du budget ou des comptes permet d'évaluer l'incidence de certains postes de dépenses. Pour être à même de dégager leur évolution, il faut en outre disposer de chiffres relatifs à plusieurs années d'une période d'austérité et d'une période de référence. La classification du budget par tâches de l'Etat, utilisée dans le cas présent, est très répandue. Mais les cantons et les communes d'assez grande taille optent plutôt pour la classification par groupes par nature ou par unités administratives. Ce n'est pas un obstacle insurmontable aussi longtemps qu'ils fournissent des repères assez substantiels pour permettre une estimation. L'Administration fédérale des finances ventile par tâches de l'Etat les comptes de tous les cantons et communes, qui sont accessibles sous cette forme au public (AFF, Section péréquation financière et statistique, Bernerhof, 3003 Berne, tél. 031 / 322 60 98).

**② Classer les postes de dépenses:** si les comptes sont ventilés par tâches de l'Etat, le tableau d'évaluation figurant à la page 29, les statistiques qui ont servi à l'élaborer (p. 40) de même que le «Recueil de comptabilité publique» (mots clés pour l'affectation de certaines dépenses) aident à procéder à l'évaluation. Rien n'empêche cependant d'examiner les budgets structurés différemment sous l'angle des répercussions pour chaque sexe sur l'emploi, les bénéficiaires et le travail non rémunéré. Aucun type de classification ne permet de résoudre tous les problèmes. Premièrement, chaque cas particulier peut s'écarter des valeurs statistiques moyennes. Deuxièmement, il est impossible de procéder à des estimations détaillées dans certains domaines et, partant, de tirer des conclusions autres que générales. Troisièmement, les dépenses courantes et les investissements ne sont pas toujours énumérés séparément. Il est toutefois recommandé de le faire (p. 21) et de partir, si possible, de situations concrètes.

**③ Calculer les écarts:** la période d'austérité soumise à l'analyse est comparée avec une période de référence. Ensuite, il s'agit d'établir comment certains postes ont évolué par rapport aux dépenses totales dans ce laps de temps. La différence entre les deux taux de croissance constitue l'écart de croissance. S'il est positif, cela signifie qu'un poste a augmenté sensiblement, s'il est négatif, que la part relative de ce poste dans les dépenses totales a diminué. On procède de même en ce qui concerne la période d'austérité. Une modification de l'écart de croissance supérieure à zéro indique que le poste de dépenses a augmenté en dépit des mesures d'austérité. Une modification inférieure à zéro signifie que les économies réalisées ont dépassé la moyenne.

**④ Evaluer en termes politiques:** si l'on prend vraiment au sérieux l'égalité entre les sexes, il faut redistribuer les fonds publics qui ont, jusqu'à présent, excessivement profité aux hommes. Par conséquent, les «postes de dépenses féminins» sont souvent des postes de rattrapage et l'écart de croissance, dans leur cas, devrait évoluer dans le sens positif. Lorsque ce processus de rattrapage s'arrête, il s'agit à l'évidence d'un recul. Conclusion: les collectivités publiques compétentes pour concrétiser le principe de l'égalité inscrit dans la constitution se dérobent à leur devoir.

## Emploi

*Diminution ultérieure du pourcentage de femmes déjà faible au départ*

La situation initiale ne pourrait pas être plus inégale: en 1994, seul 0.5% des 41 milliards de francs dépensés par la *Confédération* ont eu des répercussions sur l'emploi féminin; en revanche, 42% et 30% des dépenses ont eu respectivement une incidence prononcée et moyenne sur l'emploi masculin. L'écart n'était pas tout à fait aussi marqué dans le *canton de Berne* où, sur les 7.5 milliards de francs dépensés, 23% ont servi à financer des domaines dans lesquels les femmes sont majoritaires et 52%, soit plus du double, des domaines à prédominance masculine. De même dans la commune de *Bienne*, où 21% des dépenses totales atteignant 401 millions de francs ont profité à des domaines essentiellement féminins, et 48%, c'est-à-dire de nouveau le double, à des domaines essentiellement masculins.

On peut se demander s'il est au moins prévu que les femmes puissent se rattraper. Dans *l'administration fédérale*, le montant insignifiant ayant des répercussions sur les emplois à prédominance féminine a effectivement accusé une hausse supérieure à la moyenne pendant la période de référence, mais s'est rapetissé davantage que les dépenses totales pendant la période d'austérité. Les dépenses ayant une incidence sur les emplois à prédominance masculine ont également baissé, mais nettement moins. Dans *le canton de Berne*, les dépenses qui influent sur les emplois à majorité féminine ont

subi une hausse inférieure à la moyenne déjà pendant la période de référence, puis ont de nouveau perdu du terrain au cours des années de crise. Les mesures d'austérité ont un peu moins affecté les dépenses influant sur les emplois à prédominance masculine. Dans la *commune de Bienne*, l'évolution correspond à celle constatée dans l'administration fédérale. Les dépenses en faveur de domaines professionnels à majorité féminine se sont davantage accrues que les dépenses totales, mais ont également nettement diminué pendant la période d'austérité. Les domaines à prédominance masculine ont été moins touchés.

*Résumons:*

*Une très modeste partie des dépenses publiques profite aux domaines professionnels dans lesquels les femmes sont nombreuses. Dans chacun des trois exemples, les postes du budget particulièrement importants pour l'emploi féminin ont pâti des mesures d'austérité à un degré supérieur à la moyenne. Les dépenses ayant des répercussions sur les emplois à prédominance masculine ont également été touchées, mais moins.*

**Réduction notable de postes budgétaires importants pour l'emploi féminin**

## Bénéficiaires

*Augmentation due aux prestations de l'assistance publique*

La part de bénéficiaires de chaque sexe est extrêmement difficile à évaluer. Dans les trois exemples, il est impossible d'établir un lien entre la majorité des dépenses et le sexe des princi-

## **Tests simples permettant d'évaluer les conséquences pour chaque sexe**

*Il existe également des méthodes simples permettant d'évaluer les conséquences pour chaque sexe de certaines dépenses publiques:*

*Analyse de l'évolution de certains postes de dépenses importants: la marche à suivre ressemble à celle utilisée pour examiner en détail le budget, mais seuls certains postes de dépenses particulièrement significatifs et faciles à isoler sont choisis comme indicateurs. Ils sont ensuite classés, sous l'angle de leurs répercussions sur l'emploi, les bénéficiaires et le travail non rémunéré, sur la base d'informations concrètes relatives au cas particulier ou au moyen du tableau d'évaluation figurant aux pages 29 à 33. La division des finances ou les offices et directions concernés peuvent prêter assistance.*

*Examen de la liste des subventions allouées à des institutions sociales: l'évolution de ces subventions est très instructive au niveau cantonal, mais surtout au niveau communal. Des domaines spécifiquement féminins y sont parfois énumérés (conseils aux mères, pensions de retraite des sages-femmes, etc.). Cependant, les bénéficiaires sont presque toujours des projets comportant des tâches d'encadrement accomplies par des professionnel·les, tâches assumées sinon gratuitement par des femmes (crèches et garderies, associations de parents de jour, services de repas destinés aux personnes âgées, services d'aide familiale et de soins aux malades, etc.).*

*Radiographie de certaines décisions en matière de finances: des remarques sur les conséquences, pour chaque sexe, des décisions prises sont opportunes non seulement dans les débats sur les budgets ou les mesures d'austérité, mais encore lors des délibérations parlementaires concernant les projets dont les conséquences financières sont importantes.*

paux bénéficiaires (Confédération 60%, canton de Berne 72%, commune de Bienne 85%). Les différences n'indiquent que des tendances, qui sont néanmoins nettes:

Au sein de la *Confédération*, les dépenses ayant surtout profité aux hommes (24%) dépassent d'un tiers celles qui ont surtout profité aux femmes (16%). Les postes à clientèle largement féminine ont moyennement augmenté pendant la période de référence puis ont été sévèrement amputés pendant la période d'austérité. En revanche, les postes déjà très importants dont les hommes sont les principaux bénéficiaires ont encore augmenté dans une mesure légèrement à nettement supérieure à la moyenne. C'est le cas de l'assurance chômage, les prestations étant en majorité versées aux hommes. Dans le canton de Berne, les dépenses qui profitent essentiellement à l'un ou à l'autre sexe s'équilibrent (14% de part et d'autre). Elles ont davantage augmenté durant la période d'austérité, mais surtout en faveur des hommes. La hausse concerne en grande partie l'assurance invalidité et l'assurance chômage, les hommes coûtant nettement plus cher à l'Etat que les femmes dans ces deux domaines. Les dépenses qui profitent surtout aux femmes se sont accrues sous le poids des prestations complémentaires à l'AVS et de l'assistance publique. Cette évolution reflète les handicaps dont souffrent les femmes dans la société et dénote l'absence d'une réelle amélioration de leur situation. Si ces deux postes ne sont pas intégrés dans les calculs, il n'y a pas d'évolution positive envisageable

pour les femmes. Dans la commune de Bienne, les dépenses qui profitent essentiellement au sexe féminin (8%) ont quelque peu dépassé celles qui profitent surtout à l'autre sexe (7%). Elles ont augmenté, dans les deux cas, plus faiblement que les dépenses totales pendant la période de référence. Pendant la période d'austérité, la hausse a été sensible du côté des hommes, tandis que les dépenses se situaient largement au-dessous de la moyenne du côté des femmes.

#### *Résumons:*

*Pendant la période de référence déjà, les dépenses qui profitent surtout aux femmes n'ont augmenté que dans le canton de Berne; elles ont subi une variation moyenne au sein de la Confédération et n'ont même pas suivi le mouvement à Bienne. Pendant les années de crise, les dépenses qui profitent surtout aux femmes ont fait partie des postes soumis aux mesures d'austérité dans l'administration fédérale et à Bienne. Les dépenses qui profitent particulièrement aux hommes ont subi simultanément une nette hausse aux trois niveaux. Si les postes favorisant particulièrement les femmes n'ont pas, en chiffres absolus, été réduits, cela s'explique uniquement par le fait que le système social, crise oblige, a dû aider davantage les femmes sur le plan financier.*

**La majorité des postes budgétaires amputés concernent les femmes**

#### **Travail non rémunéré**

*Effet amplificateur de la crise*

La mise à disposition d'infrastructures pour l'encadrement des enfants et des personnes réclamant des soins n'est pas du

ressort de la Confédération, mais des cantons et des communes. D'où le très faible niveau au sein de l'*administration fédérale*, soit 0.4%, des dépenses dont la suppression entraîne généralement un accroissement du travail féminin non rémunéré. Elles ont augmenté au-delà de la moyenne pendant la période de référence, puis encore légèrement pendant la période d'austérité. Dans le *canton de Berne*, 21% des dépenses concernent des contreparties professionnelles au travail féminin non rémunéré. Ces postes ont dans un premier temps accusé une augmentation supérieure à la moyenne, puis se sont effondrés sous l'effet des mesures d'économie. Dans la *commune de Bienne*, ils représentent 27% des dépenses totales. Ils ont augmenté au-delà de la moyenne pendant la période de référence et la période d'austérité, un peu moins toutefois pendant cette dernière. La liste des subventions aux institutions d'utilité publique fournit, à Bienne, des informations supplémentaires. Les bénéficiaires assurent principalement un encadrement aux enfants et aux personnes réclamant des soins. Entre 1992 et 1994 les subventions ont baissé chaque année de 9.5%,

alors que les dépenses totales ont augmenté. *Berne et Bienne* sont représentatifs des cantons et des communes. Les statistiques générales de l'Administration fédérale des finances montrent que la hausse des dépenses en question a été moins prononcée, dans le pays tout entier, que celle des dépenses totales, et que l'écart s'est encore agrandi pendant la période d'austérité.

*Résumons:*

*La politique d'austérité entraîne une réduction des prestations publiques et, par contrecoup, une augmentation du travail non rémunéré.*

### ***Bilan général de l'examen du budget selon le critère du sexe***

*L'analyse du budget révèle aux différents niveaux de la répartition des fonds publics une inégalité importante entre hommes et femmes. La période d'austérité est marquée par une nouvelle aggravation. Dans les cas étudiés, Confédération, canton de Berne et commune de Bienne, les mesures prises pénalisent les femmes sur trois plans: l'emploi, les bénéficiaires et le travail non rémunéré.*

***Compensation  
de la baisse  
des dépenses  
publiques par  
le travail gratuit  
traditionnelle-  
ment féminin***

# Tableau des postes budgétaires par tâches de l'Etat 29

*classification fonctionnelle*

## Explications

### Emploi:

prédominance féminine forte = 80-100% de femmes  
 prédominance féminine moyenne = 60 - 79% "  
 neutre = 40 - 59% "  
 prédominance masculine moyenne = 20 - 39% "  
 prédominance masculine forte = 0 - 19% "  
 Les classements ont été effectués sur la base des pourcentages de femmes indiqués dans le Recensement des entreprises 1991, effectué par l'Office fédéral de la statistique OFS.

### Bénéficiaires:

femmes surtout = 60 - 100% de femmes  
 neutre = 41 - 59% de femmes  
 hommes surtout = 0 - 40% de femmes  
 De nombreuses statistiques officielles ont été consultées pour pouvoir établir la proportion de bénéficiaires de chaque sexe: dans le cas de la sécurité publique, la justice et l'exécution des peines ont été évaluées sur la base du taux de criminalité, nettement plus élevé chez les hommes (Annuaire statistique de la Suisse). Les statistiques des écoliers et écolières ont servi de base pour l'enseignement. Concernant la culture et les loisirs, on a consulté le microrecensement de 1988, une enquête de l'OFS sur les loisirs et la culture. Pour la santé, l'Enquête suisse sur la santé de 1992/93, effectuée par l'OFS également,

a servi de référence. L'évaluation du poste de dépenses «lutte contre les drogues» est fondée sur le fait que les hommes consomment beaucoup plus d'alcool et de drogues illégales. Concernant la prévoyance sociale, les pourcentages d'hommes et de femmes parmi les rentier-ères, la répartition du total des rentes selon le sexe et la demande de prestations sociales (nombres de cas) ont servi d'indicateurs (statistiques de l'Office fédéral des assurances sociales). L'AVS, les prestations complémentaires à l'AVS et les homes pour personnes âgées sont par conséquent des postes de dépenses «féminins», les assurances invalidité, chômage et accidents des postes «masculins». Concernant les transports, il est possible de se référer aux résultats du microrecensement de 1989 de l'OFS, qui montre notamment que les automobilistes masculins sont sensiblement plus nombreux. En revanche, les femmes utilisent davantage les transports publics régionaux. Quant aux domaines administration générale, environnement et aménagement, économie publique, finances et impôts, il n'existe pas de bases permettant de faire une distinction selon le critère du sexe.

### Travail non rémunéré:

L'évaluation des différents postes de dépenses a été effectuée, sur le plan qualitatif, en collaboration avec le groupe d'accompagnement de l'étude «Economiser au détriment des femmes?»

DÉPENSES PAR FONCTION	EMPLOI	BÉNÉFICIAIRES	GRATUIT
0 Administration générale			
01 Législatif et exécutif			
011 Législatif	prédominance masc. moyenne	neutre	
012 Exécutif	prédominance masc. moyenne	neutre	
02 Administration générale	prédominance masc. moyenne	neutre	
03 Prestations aux retraités	prédominance masc. moyenne	neutre	
09 Tâches non ventilables	prédominance masc. moyenne	neutre	
1 Sécurité publique			
10 Protection juridique	neutre	neutre	
11 Police	prédominance masc. forte	neutre	
12 Justice	neutre	hommes surtout	
13 Exécution des peines	prédominance masc. forte	hommes surtout	

DÉPENSES PAR FONCTION	EMPLOI	BÉNÉFICIAIRES	GRATUIT
14 Police du feu	prédominance masc. forte	neutre	
15 Défense nationale militaire	prédominance masc. forte	neutre	
16 Défense nationale civile	prédominance masc. moyenne	neutre	
2 Enseignement			
20 Jardins d'enfants	prédominance fém. forte	neutre	oui
21 Ecoles publiques			
210 Ecoles primaires	prédominance fém. moyenne	neutre	
211 Ecoles secondaires, degré inf.	neutre	neutre	
212 Ecoles secondaires, degré moyen	neutre	neutre	
213 Ecoles secondaires, degré sup.	prédominance masc. moyenne	neutre	
214 Ecoles de musique	prédominance fém. moyenne	neutre	
215 Travaux manuels et enseignement ménager	prédominance fém. forte	neutre	
219 Dépenses non ventilables	neutre	neutre	oui
22 Ecoles spécialisées	prédominance fém. moyenne	hommes surtout	
23 Formation professionnelle			
230 Formation pour l'agriculture et la sylviculture	prédominance masc. moyenne	hommes surtout	
231 Formation dans les arts et métiers	prédominance masc. moyenne	hommes surtout	
232 Formation commerciale	prédominance masc. moyenne	femmes surtout	
233 Formation sociale et paramédicale	prédominance fém. moyenne	femmes surtout	
239 Autre formation professionnelle	neutre	neutre	
24 Formation des instituteurs	neutre	femmes surtout	
25 Ecoles de formation générale			
250 Ecoles de maturité	prédominance masc. moyenne	neutre	
259 Autres écoles de formation générale	prédominance masc. moyenne	neutre	
26 Formation professionnelle sup.			
260 Ecoles d'ingénieurs	prédominance masc. forte	hommes surtout	
261 Ecoles de sciences économ.	prédominance masc. moyenne	hommes surtout	
262 Technicums agricoles	prédominance masc. forte	hommes surtout	
27 Etablissements universitaires			
270 Ecoles polytechniques fédérales	prédominance masc. moyenne	hommes surtout	
271 Universités	prédominance masc. moyenne	neutre	
272 Recherche fondamentale	prédominance masc. moyenne	neutre	

DÉPENSES PAR FONCTION	EMPLOI	BÉNÉFICIAIRES	GRATUIT
273 Recherche appliquée	prédominance masc. moyenne	neutre	
29 Autres tâches d'enseignement			
290 Administration	neutre	neutre	
291 Orientation professionnelle	neutre	neutre	
292 Formation des adultes	neutre	neutre	
3 Culture et loisirs			
300 Bibliothèques	prédominance fém. moyenne	femmes surtout	oui
301 Musées	neutre	neutre	
302 Théâtres, concerts	neutre	neutre	
309 Autres tâches culturelles	neutre	neutre	
31 Monuments et sites	neutre	neutre	
32 Mass media	prédominance masc. moyenne	neutre	
33 Parcs publics, chemins pédestres	neutre	neutre	oui
34 Sport	neutre	hommes surtout	
35 Autres loisirs	neutre	neutre	oui
39 Eglises	neutre	femmes surtout	oui
4 Santé			
40 Hôpitaux	prédominance fém. moyenne	neutre	oui
41 Homes médicalisés	prédominance fém. forte	neutre	oui
42 Cliniques psychiatriques	prédominance fém. moyenne	neutre	oui
44 Soins ambulatoires	prédominance fém. forte	neutre	oui
45 Lutte contre les maladies			
450 Lutte contre les drogues	prédominance fém. moyenne	hommes surtout	oui
459 Lutte contre les autres maladies	prédominance fém. moyenne	neutre	oui
46 Service médical des écoles	prédominance fém. moyenne	neutre	oui
47 Contrôle des denrées alimentaires	prédominance masc. moyenne	neutre	
49 Autres dépenses de santé	prédominance fém. moyenne	neutre	
5 Prévoyance sociale			
50 Assurance vieillesse et surv.	neutre	femmes surtout	
51 Assurance invalidité	neutre	hommes surtout	
52 Assurance maladie	neutre	neutre	
53 Autres assurances sociales			
530 Prestations complém. AVS	neutre	femmes surtout	
531 Prestations complém. AI	neutre	neutre	

DÉPENSES PAR FONCTION	EMPLOI	BÉNÉFICIAIRES	GRATUIT
532 Assurance chômage	neutre	hommes surtout	
533 Caisses de compensation pour allocations familiales	neutre	neutre	
534 Assurance accidents	neutre	hommes surtout	
54 Protection de la jeunesse	neutre	neutre	oui
55 Invalidité	neutre	hommes surtout	oui
56 Constr. de logements	neutre	neutre	
57 Homes pour personnes âgées	prédominance fém. forte	femmes surtout	oui
58 Assistance			
580 Assist. aux personnes âgées	neutre	femmes surtout	oui
581 Assist. aux indigents	neutre	neutre	oui
582 Office du travail	neutre	neutre	
583 Aide aux Suisses à l'étranger	neutre	neutre	
589 Autres tâches d'assistance	neutre	femmes surtout	oui
59 Actions d'entraide	prédominance masc. moyenne	neutre	
6 Transports			
60 Routes nationales	prédominance masc. forte	hommes surtout	
61 Routes cantonales	prédominance masc. forte	hommes surtout	
62-3 Autres routes et routes privées	prédominance masc. forte	hommes surtout	
64 Chemins de fer fédéraux	prédominance masc. forte	neutre	
65 Trafic régional			
650 Chemins de fer privés	prédominance masc. forte	femmes surtout	
651 Entrepr. de trafic local	prédominance masc. forte	femmes surtout	
652 Transports en montagne	prédominance masculine forte	neutre	
66 Navigation lacustre et fluviale	prédominance masc. moyenne	neutre	
67 Navigation aérienne	prédominance masc. moyenne	hommes surtout	
68 Communications	prédominance masc. moyenne	neutre	
69 Trafic, autres tâches	neutre	neutre	
7 Environnement et aménagement			
70 Approvisionnement en eau	prédominance masc. forte	neutre	
71 Protection des eaux	prédominance masc. forte	neutre	
72 Traitement des déchets	prédominance masc. forte	neutre	
73 Abattoirs	prédominance masc. moyenne	neutre	
74 Cimetières et crématoires	prédominance masc. forte	neutre	

DÉPENSES PAR FONCTION	EMPLOI	BÉNÉFICIAIRES	GRATUIT
75 Correction des eaux	prédominance masc. moyenne	neutre	
76 Avalanches	prédominance masc. moyenne	neutre	
77 Protection de la nature	prédominance masc. moyenne	neutre	
78 Environnement, autres	prédominance masc. moyenne	neutre	
79 Aménagement	prédominance masc. moyenne	neutre	
8 Economie publique			
80 Agriculture	prédominance masc. moyenne	neutre	
81 Sylviculture	prédominance masc. forte	neutre	
82 Chasse et pêche	prédominance masc. forte	neutre	
83 Tourisme	neutre	neutre	
84 Industrie, artisanat et commerce	prédominance masc. moyenne	neutre	
85 Banques	neutre	neutre	
86 Energie	prédominance masc. forte	neutre	
87 Autres exploitations artisan.	prédominance masc. moyenne	neutre	
9 Finances et impôts	prédominance masc. moyenne	neutre	

## 34 **Quels objectifs ont été atteints?** **Que reste-t-il à faire?**

*Bilan et conséquences*

Les auteurs de l'étude «Economiser au détriment des femmes?» s'étaient fixé de nombreux objectifs. Ils en ont atteint quelques-uns; la tâche n'a pas été facile. Il faut imputer à la pauvreté des données disponibles le caractère sommaire de certaines analyses et les quelques questions restées ouvertes. Dans ce sens, l'étude constitue un tremplin: elle jette les bases sur lesquelles d'autres pourront entreprendre un travail plus approfondi. Elle a en tout cas permis de mettre en évidence certaines réalités:

### ***Economiser est une notion toute relative:***

il n'est guère possible d'établir en chiffres absolus si l'Etat économise ou non au détriment des femmes. Les chiffres sont muets sur l'évolution de l'importance relative de certaines dépenses. Cependant, vu les handicaps dont souffrent les femmes déjà au départ et la mission de concrétiser le principe de l'égalité entre les sexes inscrit dans la constitution, un processus de rattrapage s'impose. Un ralentissement de cette amélioration progressive doit être jugé comme une évolution négative, aux dépens des femmes. Economiser signifie dépenser comparativement moins. Il s'agit donc d'une notion toute relative. Les postes de dépenses soumis à des mesures d'austérité suivent de loin l'évolution des dépenses totales. On parle d'économies, dans le secteur public, dès que la part des dépenses au produit intérieur brut diminue. L'étude «Economiser au détri-

ment des femmes?», de ce point de vue, est presque prématurée, car il faut patienter un certain temps jusqu'à ce que les effets des mesures d'austérité se matérialisent.

### ***Les répercussions positives des dépenses publiques sur l'emploi pour les femmes sont souvent surestimées:***

le pourcentage de femmes parmi les personnes travaillant dans le secteur public s'est accru en dépit de la crise. Cette affirmation masque toutefois une réalité moins rose. Il importe que non seulement les emplois, mais encore le volume de travail et le revenu professionnel soient pris en considération. Ce n'est qu'à partir du moment où l'on considère les choses sous cet angle que l'augmentation massive des postes à temps partiel au détriment des postes à temps complet apparaît au grand jour. Bilan: progrès beaucoup plus modestes, stagnation, voire régression. En outre, aux répercussions directes des dépenses de personnel sur l'emploi s'ajoutent les répercussions indirectes des dépenses pour l'achat de biens et de services. Quatre cinquièmes des hommes en profitent. Conséquence: le bilan devient entièrement négatif du côté des femmes; leur part aux pos-

sibilités d'emploi financées par l'Etat est, au total, inférieure à celle enregistrée dans l'ensemble de l'économie.

### ***L'examen des budgets selon le critère du sexe est une chose faisable:***

l'étude «Economiser au détriment des femmes?» contient des propositions

*Chaque retard dans l'amélioration de leur situation porte préjudice aux femmes*

relatives à la manière d'évaluer, dans un budget, l'importance donnée aux femmes. Les auteurs ont élaboré à cet effet un tableau d'évaluation étendu qui a nécessité un travail de recherche considérable. Les critères d'évaluation utilisés sont les conséquences, pour chaque sexe, dans les dimensions emploi, bénéficiaires et travail féminin non rémunéré. Il est également démontré que ce type d'examen concret des budgets aboutit à des résultats éloquentes.

***Ce premier bilan n'est pas réjouissant et l'avenir n'apparaît guère prometteur:***

l'analyse des répercussions des dépenses et des mesures d'austérité des collectivités publiques sur l'emploi montre que la part des femmes parmi les salarié-es du secteur public a moins augmenté, pendant les années de crise, que précédemment. Elles sont toutefois mieux loties que dans l'économie privée où elles enregistrent des pertes plus importantes au niveau du volume de travail et du revenu professionnel. Il n'est pas possible d'établir ce qu'il en est des places de travail financées indirectement au moyen des dépenses pour l'achat de biens et de services. Vu l'évolution de la situation économique générale, il n'y a guère lieu de s'attendre à ce que les femmes aient rattrapé une partie de leur énorme retard.

L'analyse des budgets selon le critère du sexe met en évidence la répartition très inégale des fonds publics entre hommes et femmes. De plus, les mesures d'austérité prises par les collectivités publiques ont porté préjudice aux femmes sur le plan de l'emploi, des bénéficiaires et

du travail non rémunéré, traditionnellement féminin. Précisons que cette période de restrictions ne fait que commencer. De nombreuses autres coupes sombres sont annoncées. Elles pénaliseront encore davantage qu'auparavant les domaines de l'enseignement et de la santé où travaillent une majorité de femmes.

Que faire? D'autres démarches s'imposent à trois niveaux: la politique, les statistiques et la recherche.

## Politique

► ***Aborder le thème des conséquences pour chaque sexe dans les débats sur les budgets:***

les parlementaires ne perçoivent pas suffisamment l'importance des décisions budgétaires selon le sexe auquel on appartient. Ils et elles doivent notamment prendre conscience du caractère incontournable de la concrétisation du principe de l'égalité entre les sexes inscrit dans la constitution. Il leur incombe de traiter en priorité les dépenses y relatives, même pendant les périodes où les moyens financiers se font rares. (*Parlementaires, employé-es de l'administration*)

► ***Amélioration des documents destinés***

***aux parlements:*** l'évaluation des conséquences pour les deux sexes doit faire partie des critères de décision lors de l'examen des projets de budget, notamment quand il y a des mesures d'austérité à la clé. Les conséquences des décisions importantes pour les femmes doivent

***Pas de réformes de l'administration qui compromettent le rattrapage en vue de réaliser l'égalité!***

être soumises à une étude (sur le modèle des études d'impact sur l'environnement). (*Exécutif, administration*)

► **Importance accordée aux femmes dans les mesures concernant l'emploi:**

les préjudices causés aux femmes par les répercussions indirectes sur l'emploi des dépenses pour l'achat de biens et de services, l'importance accordée jusqu'à présent aux hommes dans les programmes d'occupation mis sur pied et le taux plus élevé de chômage des femmes justifient pleinement des mesures compensatoires. (*OFIAMT, OCE*)

► **Politique du personnel des collectivités publiques:**

il est opportun qu'elles mettent en place une politique égalitaire à l'endroit de leur personnel. Il s'agit notamment d'aborder plus souvent le thème de la ségrégation croissante sur le marché du travail, qui consiste à attribuer surtout aux hommes les emplois à temps complet et à cantonner les femmes dans les emplois à temps partiel. (*Administration*)

► **Adjudication de mandats par les pouvoirs publics:**

la situation en matière d'égalité dans l'entreprise est également un facteur à prendre en considération avant d'adjuger des mandats. (*Administration, Parlement*)

► **Réformes de l'administration positives pour les femmes:**

il doit être tenu compte, dans les réformes de l'administration, des conditions de travail

et des conditions de vie des femmes. Ces réformes ne doivent pas mettre en danger le processus de rattrapage amorcé en vue de réaliser l'égalité. Celle-ci doit, au contraire, constituer un objectif des réformes. (*Administration, exécutif*)

## Statistique

► **Ventilation des comptes publics selon le critère du sexe:**

il est fondamental, pour les citoyennes d'une démocratie, de savoir dans quelle mesure leurs intérêts sont pris en considération ou négligés dans les budgets de l'Etat. (*Services des finances, Administration fédérale des finances*).

► **Examen détaillé des données disponibles:**

des comparaisons entre les cantons ou les communes d'une certaine taille permettent de mieux dégager les tendances générales. (*Administration fédérale des finances*)

► **Ventilation des dépenses pour l'achat de biens et de services par branches économiques:**

si ces informations font défaut, il est impossible d'évaluer les répercussions sur l'emploi pour chaque sexe. (*Services des*

*finances, Administration fédérale des finances*)

► **Statistique des bénéficiaires:**

il manque des données spécifiques permettant de déterminer à quel sexe profitent les prestations publiques. (*Administration*)

*Prise en compte des intérêts des citoyennes dans les budgets de l'Etat: transparence indispensable*

► **Données relatives au personnel selon le critère du sexe:** pour pouvoir faire le point de la situation et suivre l'évolution en matière d'égalité, il importe de collecter régulièrement les données sur la part des femmes et des hommes aux emplois, au volume de travail et au revenu professionnel dans les administrations publiques. (*Offices du personnel*)

## Recherche

► **Etudes de cas approfondies:** l'analyse plus différenciée des budgets de certains cantons et communes à partir de situations concrètes peut apporter des résultats plus précis. (*Partis, exécutif, administration*)

► **Analyses des bénéficiaires:** pour un nombre trop élevé de dépenses, il n'a pas été possible d'identifier le sexe des bénéficiaires de certaines prestations de l'Etat. Des méthodes d'investigation approfondies font défaut. (*Hautes écoles, Fonds national*)

► **Examen des conséquences des mesures d'austérité:** concernant le travail féminin non rémunéré, seule une estimation très prudente des conséquences inégales, selon le sexe, des réductions des prestations publiques a pu être effectuée. Des différences encore plus sensibles liées au sexe ne sont toutefois pas exclues. (*Administration, Hautes écoles, Fonds national*)

*Rassembler les données spécifiques et affiner les méthodes de recherche*

### *Budget de l'Etat/compte d'Etat*

Le compte d'Etat est le compte rendu systématique de la comptabilité d'une collectivité publique. Il comprend le compte capital (bilan), qui indique l'actif et le passif à la fin de l'exercice, et le compte administratif, qui énumère les recettes et les dépenses au cours de l'exercice. Le compte administratif comprend le compte des investissements et le compte courant. Le budget de l'Etat est une sorte de compte administratif anticipé et a une valeur estimative. Il sert à planifier et à contrôler, et constitue par conséquent une base de travail importante pour l'administration. Les postes du budget et du compte d'Etat sont d'ordinaire classés par groupes par nature, par unités administratives ou par tâches.

### *Déficit conjoncturel*

Part du déficit du budget d'une collectivité publique, due à la détérioration de la situation économique. La conjoncture a une incidence notable sur les comptes d'Etat, tant sur le plan des recettes (pertes de recettes fiscales) que des dépenses (couverture du déficit de l'assurance chômage, augmentation des prestations d'assistance publique, programmes d'occupation).

### *Déficit structurel*

Part du déficit du budget d'une collectivité publique, qui n'est pas due à la situation conjoncturelle. Il y a déficit structurel lorsque les recettes et les dépenses d'une collectivité évoluent de manière déséquilibrée.

### *Emplois*

Nombre de places de travail occupées par des salarié-es et des indépendant-es, abstraction faite de l'ampleur du temps de travail. Synonyme, dans l'étude, de personnes exerçant une activité lucrative, soit les salarié-es et indépendant-es qui accomplissent un travail rémunéré. Sont pris en compte les salarié-es et indépendant-es qui travaillent au minimum six heures par semaine. Ensuite, sont pris en compte les postes occupés. Les différences plus subtiles entre ces termes n'ont aucune importance dans le cadre de l'étude.

### *Période d'austérité*

Les périodes d'austérité sont délimitées, dans le cas présent, au moyen de la quote-part de l'Etat. Prospérité et austérité sont fonctions de l'importance de la part du produit intérieur brut utilisée pour financer les tâches de l'Etat. Lorsque la quote-part de l'Etat augmente, on parle d'un budget de haute conjoncture; lorsqu'elle ne varie pas, d'un budget neutre, et lorsqu'elle diminue, d'un budget d'austérité. On peut considérer les années à partir de 1993 comme une période d'austérité. L'étude «Economiser au détriment des femmes?» ne peut s'appuyer que sur une très courte période, soit 1993/94 car, au moment où elle a été effectuée, il n'existait pas encore de calculs concernant les années 1995 et 1996.

### *Période de référence*

Période comparée à la période d'austérité, qui devrait dans la mesure du possible corres-

pondre à une situation normale. Les années 1984 à 1992 servent de période de référence dans la présente étude.

### *Produit intérieur brut (PIB)*

Exprime la valeur des biens et services produits sur le territoire national au cours d'une année. Il n'y est pas tenu compte de toutes les prestations fournies – principalement par des femmes – sous forme de travail non rémunéré.

### *Quote-part de l'Etat*

Dépenses totales de la Confédération, des cantons et des communes, rapportées au produit intérieur brut (PIB). Dans les statistiques internationales comme celles de l'OCDE, les assurances sociales obligatoires sont incluses dans le calcul.

### *Quote-part d'endettement*

Dettes brutes de la Confédération, des cantons et des communes, rapportées au produit intérieur brut (PIB).

### *Quote-part d'impôt*

Recettes fiscales de la Confédération, des cantons et des communes, rapportées au produit intérieur brut (PIB).

### *Secteur public*

Comprend les administrations publiques fédérale, cantonales et communales de même que toutes les autres organisations et institutions de droit public (CFF, PTT, hôpitaux et écoles publics). Le secteur public occupait au début des années nonante 600'000 personnes, dont

un quart dans les administrations au sens strict, un cinquième dans le domaine de l'enseignement et un sixième dans celui de la santé.

### *Volume de travail*

Résulte de la conversion de tous les emplois en postes à plein temps (unités d'emploi). Il permet également de calculer, au moyen des taux de salaires correspondants, le revenu professionnel.

## Bibliographie et statistiques

### *Administration fédérale des finances:*

- Statistiques financières des collectivités publiques. Finances des cantons 1993. Berne 1995.
- Finances publiques en Suisse 1993. Berne 1996.

*Bauer Tobias:* Was haben die Frauen in der Schweiz seit 1981 zuwenig an Lohn erhalten? Büro für arbeits- und sozialpolitische Studien, Bern 1994.

*Bauer Tobias, Serge Gaillard und Urs Hänsenberger:* Finanzpolitik - eine Auslegeordnung, Rote Revue Nr. 2/94, p. 2-11.

*Commission fédérale pour les questions féminines:* Des acquis – mais peu de changements? La situation des femmes en Suisse. Berne 1995.

*Conférence des directeurs cantonaux des finances (éd.):* Manuel de comptabilité publique. 2 volumes. Editions Paul Haupt, Berne 1981.

*Conseil fédéral:* Message concernant le budget de 1996 (du 2 octobre 1995).

*Dumont Patricia et Christine Dellsberger (1994):* La situation des femmes et des hommes sur le marché du travail. Une analyse des données de l'enquête suisse sur la population active, 1991. Office fédéral de la statistique, Berne 1994.

*Fachstelle für Gleichberechtigungsfragen des Kantons Zürich:* Frauen in der Verwaltung des Kantons Zürich. Zweite empirische Untersuchung über geschlechtsspezifische Differenzen anhand von Personal- und Besoldungsdaten. Zürich 1994.

*Groupe de travail Nouvelle répartition du travail:* La double semaine de 25 heures. Propositions pour une nouvelle répartition du travail rémunéré et du travail non rémunéré entre les hommes et les femmes. PSS Suisse, Berne 1995.

*Joris Elisabeth:* Von Kostenneutralität und anderen Sprachfinessen. Olympe, Nr. 2, Januar 1995, p. 85-91.

*Kurz Bettina:* L'austérité a des effets pervers sur les femmes. SSP Lausanne 1992.

*Meier Irène:* Entfesselte Märkte, schlanke Betriebe. Deregulierung - Auswirkungen auf Frauen. Oekumenische Frauenbewegung Zürich, Zürich 1996.

*Oberholzer Karin und Rossella Torre:* Bankfrauen in der Statistik. Schweizerischer Kaufmännischer Verband, Zürich 1996.

### *Office fédéral de la statistique:*

- Loisirs et culture, microrecensement 1988 – Données de bases. Berne 1990.
- Verkehrsverhalten in der Schweiz 1989, Mikrozensus 1989 (Berichtsband). Bern 1992.
- L'enquête suisse sur la population active (ESPA). Résultats commentés et tableaux. Berne 1992.
- Vers l'égalité? Aperçu statistique de la situation des femmes et des hommes en Suisse. Berne 1993.
- Recensement des entreprises de 1991. Vue d'ensemble suisse 1985/91. Etablissements et emplois selon le genre d'activité économique. Berne 1993.
- Die wirtschaftliche Entwicklung im Spiegel der Betriebszählung 1985 und 1991. Eine vergleichende Auswertung des St. Galler Zentrums für Zukunftsforschung. Bern 1994
- Résultats de l'enquête suisse sur la santé de 1992/93. Berne 1994.
- Elèves, étudiantes et étudiants 1994/95. Berne 1995.
- Annuaire statistique de la Suisse 1996. Berne 1995.
- Statistique du volume de travail 1994. Berne 1996.
- Enquête sur la structure des salaires. Berne, automne 1996.

### *Office fédéral des assurances sociales:*

- Prestations complémentaires à l'AVS et à l'AI. Mars 1993. Berne 1993.
- Rentes de l'AVS et de l'AI. Mars 1993/94. Berne 1995.
- Statistique de l'invalidité 1994. Berne 1994.
- Sécurité sociale de la Suisse en chiffres. Berne 1995.

*Schubert Renate:* Ökonomische Diskriminierung von Frauen. Eine volkswirtschaftliche Verschwendung. Fischer Verlag, Frankfurt a.M. 1993.

Editeur-trices: Conférence suisse des déléguées à  
l'égalité entre femmes et hommes et  
Syndicat suisse des services publics SSP

avec le soutien de l'Union fédérative du personnel des  
administrations et des entreprises publiques

Etude: Tobias Bauer et Beat Baumann,  
Bureau d'études sociales BASS, Berne

Résumé: Heidi Stutz, Aarau

Traduction en français: Francine Matthey, Neuchâtel

Conception graphique: Agnes Weber, Berne

Berne et Zurich 1996

© Conférence suisse des déléguées à l'égalité  
entre femmes et hommes  
Syndicat suisse des services publics

Pour obtenir des exemplaires supplémentaires au prix  
de fr. 5.– du présent résumé de l'étude «Economiser  
au détriment des femmes?», s'adresser au/à la:

SSP/VPOD  
Sonnenbergstrasse 83, 8030 Zurich, tél. 01/266 52 52

Conférence suisse des déléguées à l'égalité entre  
femmes et hommes  
c/o Bureau fédéral de l'égalité entre femmes et hommes  
Schwarztorstrasse 51, 3003 Berne, tél. 031 / 322 68 43

L'étude intégrale «Economiser au détriment des  
femmes?» coûte fr. 20.– et peut être obtenue auprès  
du SSP.

La détérioration de la conjoncture économique a eu des conséquences négatives sur les revendications des femmes. En politique, les arguments financiers ont remplacé les débats sur le fond. Les innovations en faveur des femmes ont été les premières victimes des coups de crayon. La tradition, en revanche, qui a toujours favorisé les hommes, a davantage de chances de résister. Est-ce que chacune et chacun doivent se serrer pareillement la ceinture? La symétrie des sacrifices ne s'opère-t-elle pas au détriment des personnes déjà discriminées auparavant?

Les auteurs de l'étude «Economiser au détriment des femmes?» vont au-delà des exemples particuliers connus et s'attaquent de manière systématique au fond du problème. Ils développent à cet effet une série d'instruments permettant d'examiner l'un après l'autre les postes des budgets de l'Etat, sous l'angle de leurs conséquences pour chaque sexe.