

RAPPORT N° 252 17 mai 2011
du Conseil d'Etat au Grand Conseil
sur le postulat N° 2032.08 Hugo Raemy/Martin
Tschopp relatif à l'égalité hommes-femmes dans
l'administration

1. INTRODUCTION

1.1 Le postulat

Par postulat déposé et développé le 7 mai 2008 (BGC p. 804), les députés Hugo Raemy et Martin Tschopp demandent un état des lieux de l'égalité entre hommes et femmes dans l'administration cantonale. Cet examen concerne notamment les conditions d'engagement, les modèles de temps de travail (par exemple le travail à temps partiel, le télétravail, ...), le niveau de salaires, les possibilités de formation continue, les chances de carrières ainsi que la situation dans les postes de cadres. Le 11 novembre 2008, le Conseil d'Etat a recommandé l'approbation du postulat, relevant qu'il va dans le même sens qu'un des objectifs du défi N° 3 du Programme gouvernemental et plan financier de la législature 2007–2011 ainsi que dans le sens de l'article 4 de la loi du 17 octobre 2001 sur le personnel de l'Etat (LPers). En outre, le Conseil d'Etat relève que le Bureau cantonal de l'égalité hommes-femmes et de la famille (BEF) avait déjà réalisé, à la fin des années nonante, un sondage auprès du personnel ainsi qu'un recueil de données sociodémographiques concernant l'ensemble du personnel de l'Etat de Fribourg. Le BEF préparant la reconduction d'une nouvelle analyse qui devait principalement porter sur la situation salariale entre hommes et femmes au sein de l'administration cantonale, le Conseil d'Etat était d'avis qu'une nouvelle analyse était opportune, accompagnée d'un plan d'action concret. Il a autorisé le Service du personnel et d'organisation (SPO) à fournir au BEF la base de données statistiques anonyme pour les besoins de cette étude. Le Grand Conseil a pour sa part accepté le postulat à l'unanimité le 11 février 2009.

1.2 Rapport du BEF

Le BEF a établi en novembre 2010 un rapport sur l'«Egalité entre femmes et hommes dans l'administration du canton de Fribourg» (ci-après: Rapport du BEF, 2010) qui s'articule en trois parties: la première présente les résultats de l'analyse de l'égalité salariale au sein de l'administration fribourgeoise selon Logib (logiciel d'autocontrôle des salaires). La deuxième partie offre une présentation exhaustive des données statistiques concernant le personnel de l'administration fribourgeoise en 2008 ainsi que de brefs rappels de la situation de 1998. Le troisième volet concerne la conclusion et les recommandations du BEF. Ce dossier est accessible dans son intégralité, en français et en allemand, sur le site Internet du BEF (www.fr.ch/bef).

Le rapport du Conseil d'Etat se base sur les conclusions de ce document.

2. ANALYSE DE LA SITUATION DE L'ÉGALITÉ ENTRE FEMMES ET HOMMES AU SEIN DE L'ADMINISTRATION

2.1 Les enjeux, les domaines et les limites de l'analyse

Un des principaux enjeux actuels de la politique d'égalité entre femmes et hommes consiste à «comblé le fossé» entre l'égalité de droit et l'égalité dans les faits.¹

Dans ce contexte, et afin de mettre en œuvre l'exigence constitutionnelle² ainsi que répondre à la Loi fédérale sur l'égalité (LEg), l'absence de discrimination apparaît comme un thème majeur de l'égalité entre les genres dans les rapports de travail. **Une évaluation de la politique salariale** s'avère dès lors être un premier pas nécessaire dans l'analyse de la situation.

De nombreux travaux ont permis de développer, au niveau fédéral, des outils théoriques et pratiques permettant de contrôler la politique salariale des entreprises et des administrations publiques. Deux options basées sur des analyses statistiques de régression existent et s'appliquent aux données salariales de l'entité analysée. Elles correspondent dans l'usage à celles qui doivent être transmises à l'Office fédéral des statistiques pour l'enquête suisse sur les salaires:

- «L'utilisation de *Logib*, logiciel d'autocontrôle développé par la Confédération qui est gratuit mais ne constitue qu'un premier pas pour l'analyse, puisqu'il ne prend pas en compte les spécificités organisationnelles des entreprises.
- L'approche de l'*Observatoire Universitaire de l'Emploi (OUE)* de l'Université de Genève, dirigé par le Prof. Yves Flückiger, qui mène sur mandat, les évaluations salariales correspondant à la certification Equal Salary, dont elle constitue la première étape.³

C'est précisément la démarche d'auto-évaluation de la politique salariale au sein de l'administration fribourgeoise à l'aide du programme Logib qui a été appliquée au personnel de l'administration. Il s'agissait par cette première étape de pouvoir établir si des mesures de **lutte contre l'inégalité salariale en raison du sexe** sont spécifiquement nécessaires.

Par ailleurs, et en prolongement de leur utilisation dans le cadre du programme Logib, l'accès statistique et anonyme aux données du personnel de l'administration fribourgeoise a aussi permis d'ouvrir un deuxième angle de réflexion.

Ces nombreuses données rassemblées par le BEF offrent la «matière brute» utile pour étayer une bonne connaissance de la situation. Présentées en termes de répartition hommes-femmes en regard notamment des classes de fonction, du temps d'activité, des exigences de forma-

¹ Patricia Schulz, «L'égalité entre femmes et hommes: combler le fossé entre l'égalité de *jure* et de *facto* – sous-thème 1: Actions positives.» Déclaration de P. Schulz, Cheffe de délégation, à la 7^e Conférence ministérielle européenne sur l'égalité entre les femmes et hommes, Baku, 24–25 mai 2010.

² Constitution fédérale, article 8, al. 3 et Constitution fribourgeoise, article 9, al. 2.

³ Service pour la promotion de l'égalité entre homme et femme du canton de Genève (SPPE), «La promotion des femmes dans les administrations publiques – Analyse des enjeux et du contexte – situation de l'administration cantonale genevoise et de quelques autres administrations romandes», mars 2010, p. 23.

tion requises, et de quelques éléments personnels liés aux agent-e-s de l'Etat, ces données constituent certainement une riche base pour des travaux à venir, notamment au sein des Directions.

Ces éléments permettent d'ores et déjà d'offrir une approche qui complète l'évaluation de la politique salariale. C'est un angle de vue qui est aussi significatif en termes de politique d'égalité. Ces données montrent qu'au-delà des engagements individuels du personnel au sein des différentes Directions, **se structurent d'un point de vue collectif, de façon vraisemblablement non anticipée, des distributions spécifiques selon les genres.** Ainsi la distribution hommes-femmes dans les fonctions cadres et les taux d'activité façonnent une autre facette du portrait statistique de l'égalité au sein de l'administration fribourgeoise. S'ajoutant à la problématique des discriminations salariales en raison du sexe, ces éléments concernent aussi, et de façon prépondérante, la mise en œuvre de l'égalité dans les faits.

2.2 Les données

2.2.1 Synthèse des résultats concernant l'analyse Logib

Au terme de l'application du programme d'auto-évaluation Logib aux diverses entités rassemblant les agent-e-s de l'Etat de Fribourg, les conclusions suivantes peuvent être formulées:

Un écart entre les salaires attribuable au sexe de 4.5% à la défaveur des femmes peut être constaté. Il faut aussi rappeler que pour des raisons statistiques, certaines catégories professionnelles n'ont pas pu être intégrées dans l'analyse. Il s'agit de 377 cas et des enseignant-e-s (sauf celles et ceux de l'Université) et des médecins.¹

Résultats concernant l'ensemble du personnel de l'administration fribourgeoise

Différence de salaire	Part attribuable aux différences de qualif./poste	Part attribuable au sexe
-18.2%	-13.7%	-4.5%

Tableau 1²

En considérant le seuil de tolérance de 5% admis par le programme Logib: **il n'y a pas d'inégalité salariale en raison du sexe statistiquement significative au niveau des différentes Directions de l'administration, du personnel hospitalier et du personnel enseignant de l'Université.**

Si la différence de salaire attribuable au sexe est relativement faible, **il n'en est pas de même pour la différence totale des salaires entre femmes et hommes (18.2%).**

Dans la complexité du phénomène à analyser, il est par ailleurs indispensable de rappeler qu'une inégalité peut se situer à plusieurs niveaux.³ Il faut donc être conscient que l'approche des discriminations par le programme Logib peut détecter des inégalités salariales au niveau des

données officielles, c'est-à-dire par rapport à la structure des classes de salaire. **Par contre, cette méthode ne peut en aucun cas déterminer si la classe de salaire attribuée à une personne est correcte ou au contraire sous-évaluée.**

Il est encore important de préciser qu'en cours d'utilisation du programme Logib, et pour des raisons strictement de rigueur statistique, il s'est avéré nécessaire de ne pas prendre en compte les données concernant le corps enseignant, hormis celui de l'Université. Ce fait influence vraisemblablement les résultats présentés ici et montre combien la démarche Logib – qui est conçue comme une première approche globale de la situation – implique des approfondissements ultérieurs.

2.2.2 Les inégalités salariales entre femmes et hommes

Les inégalités salariales sont de l'ordre de 20% dans le secteur privé en Suisse, la différence salariale moyenne entre les sexes se situe à 19% dans le canton de Fribourg. Les différences s'observent dans les postes de direction, de cadres moyen-ne-s et supérieur-e-s où les femmes gagnent nettement moins que leurs collègues masculins (en moyenne -23%).⁴

Au sein de l'administration cantonale aussi, la différence totale de salaire entre hommes et femmes indique que les femmes occupent encore des postes moins bien payés que les hommes. Ainsi l'absence statistique de discrimination salariale ne signifie pas encore absence de différences salariales entre femmes et hommes. Il faut cependant relever qu'à fonction égale, une femme et un homme sont rémunérés de la même manière.

Sur l'ensemble du personnel administratif⁵, les femmes gagnent 18.2% de moins que les hommes. Force est de constater que ce chiffre n'a pas évolué depuis 10 ans, date de la dernière étude du BEF (18%).⁶

Il faut maintenant essayer de saisir les facteurs qui semblent participer à la persistance des disparités salariales entre hommes et femmes au sein de l'administration cantonale. Avec l'application de l'échelle salariale et l'évaluation systématique des fonctions selon Evalfri, l'Etat-employeur s'est déjà doté d'instruments importants de régulation.

On doit évoquer le fait que l'analyse Logib travaille avec des allocations sociales intégrées dans les statistiques salariales, et que cela n'est pas sans conséquence sur les salaires masculins dans la mesure où la majorité des allocations familiales sont attribuées aux hommes.

Toutefois, des facteurs tels que la faible proportion des femmes dans les fonctions à responsabilité et l'impact du travail à temps partiel sur les carrières féminines doivent spécifiquement être pris en considération.

¹ Rapport du BEF, 2010, points 1.9 et 1.11.

² Rapport du BEF, 2010, extrait du Tableau 5.

³ A un niveau plus individuel que structurel, un phénomène de «sous-classement» peut représenter un important facteur d'inégalité salariale entre femmes et hommes, mais il ne peut pas être identifié par le biais d'une analyse Logib ou d'une démarche similaire. Cette problématique devrait faire l'objet d'une recherche adaptée.

⁴ Bureau de l'égalité hommes-femmes et de la famille: «Les chiffres de l'égalité du canton de Fribourg – esquisses statistiques», décembre 2010, chapitre «Salaire»

⁵ A noter le taux exceptionnel du personnel hospitalier sur ce point: -2,2%. Cf. Rapport du BEF, 2010, tableau 4.

⁶ Bureau de l'égalité hommes-femmes et de la famille: «Egalité des chances entre femmes et hommes dans l'administration cantonale fribourgeoise», avril 2001.

2.2.3 La promotion professionnelle

Le phénomène du *plafond de verre*¹ est présent dans l'ensemble du canton de Fribourg, tant dans le secteur privé que dans le secteur public. Il est illustré – dans le monde professionnel fribourgeois – par le nombre décroissant de femmes plus on monte dans les échelons hiérarchiques. Parmi les personnes exerçant des fonctions dirigeantes, on dénombre 14% de femmes (chiffres du recensement de l'an 2000).²

Au sein de l'administration cantonale, on note – en termes de répartition hommes-femmes – que parmi les Directions et autres instances analysées, 4 sont paritaires ou constituées d'une majorité de femmes (la DSAS: 74.1% de femmes, le pouvoir judiciaire: 63%; la DICS 61.9%, le secrétariat du Grand Conseil et la Chancellerie: 57.7%).

Répartition hommes/femmes selon les Directions en 2008

Direction	% en colonne			% en ligne	
	Tot.	F	H	F	H
GC/CE/CHA	0.9	0.9	0.8	57.7	42.3
DICS	21.9	24.8	18.5	61.9	38.1
DSJ	15.4	8.2	24.2	29.3	70.3
DIAF	7.6	6.3	9.2	45.5	54.5
DEE	7.0	6.2	8.1	48.1	51.9
DSAS	25.3	34.1	14.5	74.1	25.9
DFIN	7.3	5.4	9.7	40.5	59.5
DAEC	9.0	7.8	10.6	47.2	52.8
Judiciaire	5.5	6.3	4.5	63.0	37.0

Tableau 2³

Les femmes se maintiennent toutefois à la base de la pyramide hiérarchique, puisque moins d'un quart seulement des cadres supérieur-e-s est féminin (24.2%/tableau 3).⁴

Il faut mentionner à ce propos que la quotité d'un tiers est considérée par la Communauté internationale comme le plus bas seuil significatif pour que les femmes exercent réellement une influence dans les postes décisionnels.⁵

Dans l'administration fribourgeoise un tiers de femmes occupent un poste d'encadrement intermédiaire (33.9%/tableau 3). Par contraste, la seule catégorie où les femmes sont proportionnellement plus représentées que les hom-

¹ Le «*plafond de verre*» illustre les entraves rencontrées par les femmes pour accéder aux postes à hautes responsabilités. Il permet aux femmes de «voir» vers le sommet de la hiérarchie, sans qu'elles puissent y accéder, leur carrière étant bloquée à partir d'un certain niveau. In SPPE, mars 2010, p. 5.

² Bureau de l'égalité hommes-femmes et de la famille, décembre 2010, chapitre «Position dans la profession».

³ Rapport du BEF, 2010, Tableau 11.

⁴ La situation a vraisemblablement évolué dans certaines Directions où plusieurs femmes ont été nommées dans des fonctions de cadres après 2008.

⁵ SPPE, mars 2010, p.10.

mes est celle des classes de fonction 15 et moins (68%/tableau 3).

Répartition selon les classes salariales et les Directions 2008⁶

Classes salariales 2008	% en colonne			% en ligne	
	Tot.	F	H	F	H
15 et moins (sans fonct. cadre)	55.1	67.3	39.8	68.0	32.0
16 à 19 (respons. exécut.)	21.4	17.8	25.9	46.4	53.6
20 à 23 (cadre infér.)	10.8	7.9	14.5	40.7	59.3
24 à 27 (cadre moyen)	8.3	5.1	12.4	33.9	66.1
28 et plus (cadre supér.)	4.3	1.9	7.4	24.2	75.8
Total	100	100	100	55.7	44.3

Tableau 3⁷

2.2.4 Le travail à temps partiel

Au sein de l'ensemble des salarié-e-s du canton de Fribourg, on relève en 2008 que 39% des femmes et 86% des hommes sont rémunérés à temps plein.⁸

Cette proportion de travail rémunéré à **plein temps** est inférieure au sein de l'administration cantonale et ne concerne que 26% des femmes et 80.3% des hommes (tableau 4). Ce taux d'emploi à plein temps est statistiquement le fait d'une personne sur deux et c'est le taux d'occupation le plus fréquent à l'Etat (50.6% des cas).

Le travail à temps partiel semble pour sa part particulièrement apprécié et est notamment utilisé pour favoriser la conciliation entre responsabilités professionnelles et familiales.

Le travail à temps partiel est un phénomène très féminin.

Ainsi, la deuxième catégorie en termes de fréquence se rapporte au taux d'activité professionnelle de 50 à 79%. Ce groupe rassemble moins d'une personne sur 4 (23.4%). Là, les femmes sont massivement représentées: 85.7% et 14.3% pour les hommes (Tableau 4).

⁶ Il est important de noter que les définitions utilisées ici et tirées du rapport du BEF, correspondent aux structures employées dans le cadre prédéfini du programme Logib. Si des différences de délimitation peuvent apparaître par rapport aux définitions utilisées par l'Etat-employeur pour définir les qualifications professionnelles, la structure hiérarchique, les niveaux de cadre, la présente approche permet bien de repérer les tendances significatives et les domaines où il est pertinent de prendre des mesures en matière de politique d'égalité.

⁷ Rapport du BEF, 2010, Tableau 9

⁸ Bureau de l'égalité hommes-femmes et de la famille, novembre 2010, chapitre «Travail rémunéré».

Répartition hommes–femmes selon le taux d'activité en 2008

Taux d'activité 2008	% en colonne			% en ligne	
	Tot.	F	H	F	H
Payé à l'heure	4.2	5.2	3.0	67.6	32.4
< 50%	12.2	18.8	4.2	84.5	15.5
50 à 79%	23.4	36.5	7.4	85.7	14.3
80 à 99%	9.7	13.5	5.1	76.4	23.6
100%	50.6	26.0	80.3	28.2	71.8
Total	100	100	100	54.8	45.2

Tableau 4¹

Pour illustrer cette caractéristique professionnelle très féminine, on peut encore souligner le taux moyen d'activité des femmes au sein des Directions: il se situe entre deux extrêmes significatifs: 40% (à la DAEC) et 76.1% (à la DFIN). La même mesure pour les hommes est délimitée par le taux le plus bas de 73.1% (à la DICS) et le plus haut de 98.7% (à la DFIN). (Tableau 5).

Taux d'activité moyen selon les Directions en 2008

Directions 2008	Taux d'activité moyen des femmes	Taux d'activité moyen des hommes
GC CE CHA	61.7	96.4
DICS	56.6	73.1
DSJ	73.9	96.8
DIAF	63.6	88.9
DEE	59.8	91.5
DSAS	68.9	90.0
DFIN	76.1	98.7
DAEC	40.0	94.4
Judiciaire	66.3	89.8

Tableau 5²

Or, il faut mentionner l'expérience genevoise qui relève que «le temps partiel pénalise les salarié-e-s jusqu'au sommet de la hiérarchie».³ Cet aspect nécessite encore un approfondissement pour Fribourg afin de vérifier si la différence de salaire moyen standardisé peut attester de ce phénomène. Il s'agira alors de vérifier si les cadres supérieur-e-s à «temps plein» se situent effectivement dans des catégories salariales supérieures à celles et ceux à temps partiel.

¹ Rapport du BEF, 2010, Tableau 36.

² Rapport du BEF, 2010, Tableau 38.

³ SPPE, mars 2010, p. 6.

2.2.5 La formation requise et la formation continue

Le niveau de formation le plus fréquemment acquis par les collaboratrices de l'Etat est un «*apprentissage complet*» (45.4%). Pour les collaborateurs, il s'agit dans 29.5% des cas, d'une «*formation ou d'une école professionnelle supérieure*». (Tableau 6).

Proportion femmes–hommes selon la formation requise en 2008

Formation 2008	% en colonne			% en ligne	
	Tot.	F	H	F	H
Formation/école prof. supérieure	22.1	16.1	29.5	39.8	60.2
Brevet d'enseignement	0.3	0.2	0.4	33.3	66.7
Maturité	2.6	3.2	1.9	66.7	33.3
Apprentissage complet	37.8	45.4	28.7	65.8	34.2
Formation prof. en entreprise	1.0	1.6	0.2	89.7	10.3
Scolarité obligatoire	11.3	15.2	6.6	73.6	26.4
Total	100	100	100	45.2	54.8

Tableau 6⁴

Quant aux niveaux de **qualifications requises** pour remplir une fonction, on relèvera que les «*travaux les plus exigeants*» incombent à 43% à des femmes et 57% à des hommes. Alors que les «*activités simples et répétitives*» sont dévolues à 64.7% aux femmes et 35.3% aux hommes. A noter que le niveau de qualification le plus courant (55.2% des cas) concerne la situation des «*connaissances professionnelles spécialisées*». Ce niveau rassemble 6 femmes pour 4 hommes (Tableau 7).

Répartition hommes–femmes selon le niveau de qualification requise en 2008

Niveau de qualifications requis 2008	% en colonne			% en ligne	
	Tot.	F	H	F	H
Travaux les plus exigeants	8.1	6.3	10.2	43.0	57.0
Travail indépendant et qualifié	18.5	11.4	27.2	33.7	66.3
Connaissances prof. spécialisées requises	55.2	60.7	48.4	60.4	39.6
Activités simples et répétitives	18.3	21.6	14.3	64.7	35.3

Tableau 7⁵

Sans pouvoir l'analyser ici, il faut aussi évoquer la problématique de la **formation continue**, qui a «un lien à la fois de cause et d'effet avec la progression professionnelle».⁶ Il faudrait là encore approfondir – éventuellement par

⁴ Rapport du BEF, 2010, Tableau 45.

⁵ Rapport du BEF, 2010, Tableau 48.

⁶ SPPE, mars 2010, p. 7.

une approche complémentaire – l'incidence du taux et du domaine d'activité sur l'accès et la participation aux offres de formation continue afin de vérifier si des différences notables existent.

2.3 Mesures existantes favorables à l'égalité entre hommes et femmes

Différentes dispositions et mesures concrètes en faveur de la famille, de l'égalité ont déjà été mises en place dans le canton de Fribourg par l'Etat-employeur.

Parmi ces dispositions¹, il faut notamment relever:

- Une **politique de classification et de rémunération** se basant sur un système d'évaluation systématique des fonctions (EVALFRI) (LPers art. 17).
- Un **congé-maternité** rétribué à hauteur du salaire durant 16 semaines (LPers art. 113).
- Un **congé paternité** de 5 jours (fractionnable) pour les hommes (LPers art. 114a).
- Un **congé d'adoption** de respectivement 12 semaines pour les femmes et 4 semaines (si nécessaire) pour les hommes (LPers 114).
- Un congé, jusqu'à 5 jours par an, sur présentation d'un certificat médical attestant de la nécessité de la présence du collaborateur ou de la collaboratrice en cas de **maladie d'un enfant** (RPers art. 67, h).
- Un congé, jusqu'à 3 jours par an, en cas de **maladie grave d'un membre du ménage commun** du collaborateur ou de la collaboratrice manquant subitement de l'assistance nécessaire (RPers art. 67, i).
- La nouvelle **gestion du temps de travail** (flexibilisation) qui doit permettre d'améliorer la conciliation des temps professionnels et familiaux. Ces dispositions limitent les «temps bloqués», permettent les «temps à option» et devraient aussi offrir la possibilité de passer librement des «conventions de flexibilisation» (RPers art. 10 et Règlement du 15 juin 2009 sur le temps de travail).
- La potentialité de prendre partiellement en compte des expériences extra-professionnelles dans le cadre de **l'attribution de la classe de fonction à l'embauche** (LPers 87 al.1).²
- **L'harmonisation des horaires scolaires** durant l'école infantine et primaire (Modification de la Loi scolaire par l'introduction d'une deuxième année d'école infantine, 5 septembre 2008).
- Une politique explicite de **lutte contre le harcèlement sexuel** au sein de l'administration cantonale. (Sites Internet du SPO et du BEF).

¹ On peut aussi relever la nomination de femmes dans des positions-clef de l'Etat: parmi elles, la Chancelière d'Etat, la Secrétaire générale du Grand Conseil.

² **Prise en compte de l'expérience personnelle dans la fixation du traitement initial.** Selon les règles actuelles, la fixation du traitement initial se fait en tenant compte, en principe exclusivement, de l'expérience professionnelle antérieure du collaborateur ou de la collaboratrice. Cette règle mérite d'être modifiée. Son application peut en effet être source d'inégalité indirecte entre hommes et femmes, celles-ci ayant souvent une expérience professionnelle moins étendue que les hommes en raison de contraintes familiales. La prise en compte de l'expérience personnelle, sans lien direct avec la fonction, devrait permettre de valoriser davantage le vécu d'une mère de famille, un engagement à l'étranger pour l'accomplissement d'une tâche humanitaire ou toute autre activité qui a permis au collaborateur ou à la collaboratrice de développer des qualités utiles à l'exercice de sa future fonction. (Message LPers, chapitre II, point 6.7).

- Des Recommandations de la Chancellerie d'Etat et du Service de législation approuvées par le Conseil d'Etat (1998) pour un **langage épïcène**; une liste de désignations des professions, titres et fonctions et grades (2002); ainsi qu'une directive technique du Conseil d'Etat concernant la formulation non sexiste (2003).
- Le **contrôle de l'égalité salariale au sens de la LEg**, effectué à l'aide de Logib (Rapport du BEF, 2010).

Par ailleurs, le site Internet du Service du personnel et d'organisation spécifie explicitement dans le chapitre «Travailler à l'Etat» que: «*L'Etat de Fribourg s'engage à promouvoir l'égalité des chances entre femmes et hommes dans tous les domaines (rémunération, attribution des tâches, conditions de travail, promotion, ...). Nous encourageons les femmes à entreprendre une carrière professionnelle dans la fonction publique et leurs postulations pour des postes vacants sont particulièrement bienvenues. Les conditions d'engagement et les prestations sociales permettent de combiner au mieux la situation personnelle et l'activité professionnelle.*».

Ce contexte invite à effectuer un pas supplémentaire dans une politique proactive en faveur de l'égalité. C'est dans cette perspective que le Conseil d'Etat se propose d'établir un plan pour l'égalité.

3. PLAN POUR L'ÉGALITÉ

Partant du constat d'une absence *statistique* de discrimination salariale structurelle en raison du sexe au sein de l'administration, il faut cependant rappeler que la Constitution fédérale et la Loi sur l'égalité prescrivent l'égalité des salaires entre femmes et hommes pour un travail de même valeur. A la différence du programme Logib, il n'existe à cet égard aucun seuil de tolérance.

Le Conseil d'Etat, dans son rôle d'Etat-employeur, considère aussi que la différence totale de 18.2% entre les salaires des femmes et ceux des hommes implique une démarche supplémentaire. Cette analyse est renforcée par le fait que cette proportion n'a pas évolué depuis une décennie. Dans cette perspective, et en cohérence avec le programme de législature, le Conseil d'Etat propose d'établir, puis de mettre en œuvre, un plan pour l'égalité entre femmes et hommes. Ce mandat sera confié au BEF en collaboration avec le SPO et les Directions.³

Pour établir ce plan, il s'agira d'abord de définir globalement **une politique écrite et communiquée, des conditions-cadres en matière d'égalité, mentionnant les objectifs attendus** et qui seront issus des différents domaines énoncés ci-dessous.

Pour cela, le Conseil d'Etat va nommer un groupe de travail composé de représentant-e-s de toutes les Directions, du BEF et du SPO. Ce groupe de travail fera des propositions au Conseil d'Etat sur la base de l'analyse du rapport et des recommandations du BEF.

Cette démarche permettra d'établir concrètement, avec l'ensemble des Directions, **une analyse plus fine de la situation** et de définir de façon concertée et réaliste, **différentes mesures concrètes** pour améliorer effective-

³ Selon l'importance du projet, la mise en œuvre des mesures en découlant pourrait faire l'objet d'une demande d'aide financière auprès du Bureau fédéral de l'égalité entre femmes et hommes dans le cadre des mesures «Aides financières pour des projets d'entreprises». Voir www.hommes-et-femmes.ch.

ment la situation de l'égalité entre hommes et femmes. **Des indicateurs de ces mesures devront permettre d'en évaluer régulièrement l'impact.**

Ce plan pour l'égalité devra notamment s'attacher à différents domaines:

- **La politique salariale**
- **La politique d'embauche et de suivi des carrières**
- **La promotion des femmes dans les postes de cadres moyennes et supérieures**
- **L'amélioration de la conciliation de la vie professionnelle et de la vie familiale**

4. CONCLUSION

L'Etat de Fribourg a mis en place depuis plusieurs années une politique d'égalité entre femmes et hommes. De plus, différentes propositions concrètes seront formalisées dans un Plan du Conseil d'Etat pour l'égalité et appliquées au sein des Directions. Ce dispositif, qui complète notamment la flexibilisation du temps de travail récemment mise à l'œuvre, ainsi que l'harmonisation des horaires scolaires de l'école enfantine et primaire, s'inscrit dans l'esprit du Programme de législature du Conseil d'Etat 2007–2011. Celui-ci précise en effet dans le défi 3 «Mieux vivre ensemble» que: «*Sur le plan de l'égalité homme-femme, seront proposées des mesures pour faciliter la conciliation entre travail et famille pour les femmes comme pour les hommes, notamment au sein de l'administration cantonale et par l'harmonisation des horaires scolaires*».¹

Le thème du télétravail a fait l'objet, le 28.09.2010, d'une réponse du Conseil d'Etat au postulat 2075.10 sur le travail à distance. L'analyse de novembre 2010 du BEF, ainsi que les présentes propositions du Conseil d'Etat traitent des autres objectifs exprimés par les députés Raemy et Tschopp dans le postulat 2032.08.

En conclusion, le Conseil d'Etat vous invite à prendre acte du présent rapport.

BERICHT Nr. 252

17. Mai 2011

des Staatsrates an den Grossen Rat zum Postulat Nr. 2032.08 Hugo Raemy/Martin Tschopp über die Chancengleichheit von Frau und Mann in der Kantonsverwaltung Freiburg

1. EINFÜHRUNG

1.1 Das Postulat

In ihrem am 7. Mai 2008 eingereichten und begründeten Postulat (*TGR S. 804*) verlangen die Grossräte Hugo Raemy und Martin Tschopp eine Überprüfung der Gleichstellung von Frau und Mann in der Kantonsverwaltung Freiburg in Bezug auf die Anstellungsbedingungen, die Arbeitszeitmodelle (z. B. Teilzeitarbeit, Telearbeit usw.), das Lohnniveau, die Weiterbildungsmöglichkeiten, die Aufstiegschancen und die Kaderstellen. Am 11. November 2008 hat der Staatsrat die Erheblichkeitserklärung des Postulats empfohlen, wobei er darauf hingewiesen hat, dass das Postulat in die gleiche Richtung geht, wie eines der Ziele der Herausforderung Nr. 3 des Regierungsprogramms und des Finanzplans für die Legislaturperiode 2007–2011 sowie in die gleiche Richtung wie Artikel 4 des Gesetzes vom 17. Oktober 2001 über das Staatspersonal (StPG). Des Weiteren wies er darauf hin, dass das Büro für die Gleichstellung von Frau und Mann und für Familienfragen (GFB) Ende der Neunzigerjahre bereits eine Umfrage beim Staatspersonal durchgeführt und soziodemographische Daten des gesamten Staatspersonals des Kantons Freiburg erhoben hat. Weil das GFB damals die Durchführung einer neuen Analyse plante, bei der hauptsächlich die Lohnsituation der Frauen und Männer in der Kantonsverwaltung untersucht werden sollte, war der Staatsrat der Meinung, dass eine neue Beurteilung durchaus wünschenswert war. Die Analyse sollte ferner mit der Ausarbeitung eines konkreten Aktionsplans einhergehen. Er hat dem Amt für Personal und Organisation (POA) die Erlaubnis gegeben, dem GFB die anonyme Statistik-Datenbank für die Studie zu liefern. Der Grosse Rat wiederum hat das Postulat am 11. Februar 2011 einstimmig angenommen.

1.2 GFB-Bericht

Das GFB hat im November 2010 einen Bericht über die «*Gleichstellung von Frau und Mann in der Freiburger Kantonsverwaltung*» (GFB-Bericht, 2010) verfasst. Dieser gliedert sich in drei Teile: Im ersten Teil werden die Ergebnisse aus der Analyse der Lohngleichheit in der Freiburger Verwaltung nach Logib (Software zum Selbsttest der Löhne) vorgestellt. Der zweite Teil liefert einen umfassenden Überblick über die statistischen Daten zum Personal der Freiburger Verwaltung im 2008 und einen kurzen Rückblick auf die Situation von 1998. Der dritte Teil enthält die Schlussfolgerung und die Empfehlungen des GFB. Der vollständige Bericht kann auf der Website des GFB unter: www.fr.ch/gfb auf Französisch und auf Deutsch eingesehen werden.

Der Bericht des Staatsrates basiert auf den Schlussfolgerungen dieses Berichtes.

¹ **Conseil d'Etat:** «Programme gouvernemental et plan financier de la législature 2007–2011», Fribourg, octobre 2007

2. ANALYSE DER SITUATION DER GLEICHSTELLUNG VON FRAU UND MANN IN DER VERWALTUNG

2.1 Herausforderungen, Bereiche und Grenzen der Analyse

Eine der grössten Herausforderungen der Gleichstellungspolitik besteht darin, die Kluft zwischen der Gleichstellung sowohl in rechtlicher als auch in tatsächlicher Hinsicht zu überbrücken.¹

In diesem Zusammenhang und um die verfassungsrechtliche Forderung² zu erfüllen und dem Bundesgesetz über die Gleichstellung (GIG) zu entsprechen, erscheint die Nichtdiskriminierung als entscheidender Punkt der Gleichbehandlung zwischen den Geschlechtern im Erwerbsleben. Eine **Beurteilung der Lohnpolitik** stellt sich somit bei der Analyse der Lage als erster notwendiger Schritt heraus.

Dank zahlreicher Arbeiten auf Bundesebene konnten theoretische und praktische Instrumente entwickelt werden, mit denen die Lohnpolitik der Unternehmen und der öffentlichen Verwaltungen überprüft werden kann. Es gibt zwei auf statistische Regressionsanalysen basierende Optionen, die auf den Lohnwerten der untersuchten Struktur basieren. Beide Methoden verwenden die Daten, die dem Bundesamt für Statistik für die Lohnstrukturerhebung zu übermitteln sind.

- Eine Option ist die Verwendung von *Logib*, einer vom Bund entwickelten Gratis-Software zum Selbsttest, die jedoch nur eine erste umfassende Analyse der Situation ermöglicht, da sie die organisatorischen Besonderheiten der Unternehmen nicht berücksichtigt.
- Die andere Option sind die Lohnbeurteilungen auf Mandatsbasis des von Professor Yves Flückiger geleiteten *Observatoire Universitaire de l'Emploi* (OUE). Diese stellen übrigens die erste Etappe der *equal-salary* Zertifizierung dar.³

Die Selbstbeurteilung der Lohnpolitik in der Freiburger Verwaltung wurde mit Hilfe der Software *Logib* durchgeführt. In einem ersten Schritt sollte ausgemacht werden, ob **Massnahmen zur Bekämpfung von geschlechtsspezifischen Lohnungleichheiten** erforderlich sind.

Über die Verwendung im Rahmen der *Logib*-Analyse hinaus hat der anonyme Zugriff auf die statistischen Daten des Personals der Freiburger Verwaltung noch weitere Denkansätze zu Tage gebracht.

Die verschiedenen Angaben, die das GFB gesammelt hat, sind das «Rohmaterial», das für eine eingehendere Auseinandersetzung mit der Situation verwendet werden kann. Die Daten, die nach Geschlecht und verschiedenen Kategorien (Funktionsklassen, Beschäftigungsgrad, Ausbildungsanforderungen und verschiedene Faktoren, die

¹ Patricia Schulz, «Geschlechtergleichstellung: Die Kluft zwischen der Gleichstellung *de jure* und *de facto* überbrücken – Schwerpunkt 1: positive Massnahmen.» Aussage von Patricia Schulz, Delegationsleiterin, an der 7. Ministerkonferenz zur Geschlechtergleichstellung, Baku, 24. bis 25. Mai 2010.

² Bundesverfassung, Artikel 8, Abs. 3 und Verfassung des Kantons Freiburg Artikel 9, Abs. 2.

³ «Service pour la promotion de l'égalité entre homme et femme» (SPPE) Kanton Genf, «La promotion des femmes dans les administrations publiques – Analyse des enjeux et du contexte – situation de l'administration cantonale genevoise et de quelques autres administrations romandes» (im Folgenden: Bericht SPPE), März 2010, S. 23.

das Staatspersonal betreffen) eingeteilt sind, stellen mit Sicherheit eine wertvolle Grundlage für künftige Arbeiten dar, namentlich innerhalb der einzelnen Direktionen.

Die Angaben ermöglichen eine Annäherung, mit der die Beurteilung der Lohnpolitik vervollständigt werden kann. Auch für die Gleichstellungspolitik sind diese Daten von Bedeutung. Sie zeigen, dass hinter den einzelnen Anstellungen innerhalb der verschiedenen Direktionen eine – offensichtlich nicht geplante – geschlechtsspezifische Aufteilung steckt. Die Verteilung der Frauen und Männer in den Kaderfunktionen und der Beschäftigungsgrad sind eine weitere Facette des statistischen Porträts der Gleichbehandlung innerhalb der Freiburger Verwaltung. Diese Daten, die zur Problematik der geschlechtsbedingten Lohndiskriminierung hinzukommen, betreffen auch die konkrete Umsetzung der Gleichstellung, und dies nicht unerheblich.

2.2 Die Daten

2.2.1 Synthese der Ergebnisse aus der *Logib*-Analyse

Die *Logib*-Analyse hat Folgendes ergeben:

Es besteht ein **auf das Geschlecht zurückzuführender Lohnunterschied von 4,5% zu Ungunsten der Frauen**. Allerdings darf nicht vergessen werden, dass einige Berufskategorien aus statistischen Gründen von der Analyse ausgeschlossen werden mussten. Es handelt sich dabei um 377 Fälle und um die Lehrpersonen (mit Ausnahme derjenigen der Universität) und die Ärztinnen/Ärzte.⁴

Ergebnisse für das gesamte Personal der Freiburger Verwaltung

Lohnunterschied	Anteil, der auf die Unterschiede bei Qualifikation/ Arbeitsplatz zurückzuführen ist	Anteil, der auf das Geschlecht zurückzuführen ist
-18,2%	-13,7%	-4,5%

Tabelle 1⁵

In Anbetracht der von *Logib* festgelegten Toleranzgrenze von 5% **besteht weder innerhalb der verschiedenen Direktionen der Kantonsverwaltung noch innerhalb des Spitalpersonals oder des Lehrpersonals der Universität eine statistisch signifikante, geschlechtsbedingte Lohnungleichheit**.

Der auf das Geschlecht zurückzuführende Lohnunterschied ist zwar relativ gering, **der Gesamtunterschied zwischen den Frauen- und Männerlöhnen jedoch ist um einiges grösser (18,2%)**.

Betrachtet man die Komplexität des zu analysierenden Phänomens, so muss daran erinnert werden, dass sich eine Lohnungleichheit auf verschiedenen Ebenen befinden kann.⁶ *Logib* kann zwar in Bezug auf die Diskriminierung Lohnungleichheiten bei den offiziellen Angaben aufdecken, d. h. was die Struktur der Lohnklassen angeht. **Es kann jedoch keinesfalls bestimmen, ob die**

⁴ GFB-Bericht, 2010, Punkte 1.9 und 1.11.

⁵ GFB-Bericht, 2010, Auszug aus Tabelle 5.

⁶ Auf einer eher individuellen als strukturellen Ebene kann ein Phänomen einer «zu tiefen Einstufung» ein wichtiger Faktor der Lohnungleichheit zwischen Frauen und Männern darstellen; dieser kann jedoch nicht mittels einer *Logib*-Analyse oder eines vergleichbaren Vorgehens identifiziert werden. Diese Problematik sollte entsprechend untersucht werden.

einer Person zugewiesene Lohnklasse korrekt oder aber zu tief ist.

Es muss präzisiert werden, dass sich im Laufe der Analyse herausgestellt hat, dass die Angaben zum Lehrpersonal (mit Ausnahme der Lehrpersonen der Universität) aus rein statistischen Gründen nicht verwendet werden konnten. Diese Tatsache hat vermutlich einen Einfluss auf die Ergebnisse und macht deutlich, dass die Analyse mit Logib, die als eine erste umfassende Analyse der Situation betrachtet werden muss, im Folgenden noch vertieft werden muss.

2.2.2 Lohnungleichheiten zwischen Frauen und Männern

Im privaten Sektor in der Schweiz beträgt die Lohnungleichheit zwischen den Geschlechtern 20%, im Kanton Freiburg beträgt sie durchschnittlich 19%. Die Unterschiede sind in den Führungspositionen, im mittleren und im oberen bzw. obersten Kader anzutreffen, wo die Frauen deutlich weniger verdienen als ihre männlichen Kollegen (durchschnittlich -23%).¹

Auch in der Kantonsverwaltung zeigt der Lohnunterschied zwischen den Männern und den Frauen insgesamt, dass die Frauen noch immer weniger gut bezahlte Stellen belegen als die Männer. Dass keine Statistik zur Lohndiskriminierung vorliegt, muss somit nicht heissen, dass es auch tatsächlich keine Lohnunterschiede zwischen Frauen und Männern gibt. Es wird jedoch darauf hingewiesen, dass eine Frau und ein Mann, die die gleiche Funktion innehaben, auch den gleichen Lohn beziehen.

Gesamthaft gesehen² verdienen die weiblichen Verwaltungsangestellten 18,2% weniger als die männlichen. Besonders auffallend ist, dass diese Zahl seit der letzten Studie des GFB vor 10 Jahren unverändert geblieben ist (18%).³

Es müssen also die Faktoren ausgemacht werden, welche das Fortbestehen der Lohnungleichheiten zwischen Frauen und Männern in der Kantonsverwaltung zu untermauern scheinen. Mit der Anwendung der Gehaltsskala und der systematischen Bewertung der Funktionen nach EVALFRI hat sich der Staat in seiner Funktion als Arbeitgeber bereits mit wichtigen Regulierungsinstrumenten ausgerüstet.

Es ist anzufügen, dass die Logib-Analyse mit in die Lohnstatistiken integrierten Sozialleistungen arbeitet und sich dies auf die männlichen Löhne auswirkt. Dies rührt daher, dass die Familienzulagen mehrheitlich den Männern zugesprochen werden.

Allerdings müssen Faktoren wie der schwache Frauenanteil in Positionen mit Verantwortung und die Auswirkungen der Teilzeitarbeit auf die Karriere der Frau separat in Augenschein genommen werden.

¹ Büro für die Gleichstellung von Frau und Mann und für Familienfragen: «Zahlen zur Gleichstellung im Kanton Freiburg – Eine statistische Annäherung», Dezember 2010, Kapitel «Lohn».

² Eine nennenswerte Ausnahme bildet des Spitalpersonal, bei dem sich der Lohnunterschied zwischen Frauen und Männern, -2,2%. S. GFB-Bericht, 2010, Tabelle 4.

³ Büro für die Gleichstellung von Frau und Mann und für Familienfragen: «Chancengleichheit von Frau und Mann in der Kantonsverwaltung Freiburg», April 2001.

2.2.3 Berufliches Fortkommen

Das Phänomen der *gläsernen Decke*⁴ ist im Kanton Freiburg sowohl im privaten als auch im öffentlichen Sektor anzutreffen. In der Freiburger Arbeitswelt äussert es sich dadurch, dass der Frauenanteil abnimmt, je höher man in der Hierarchie steigt. In den Führungspositionen können 14% Frauen ausgemacht werden (s. Zahlen Eidgenössische Volkszählung aus dem Jahr 2000).⁵

Was den Geschlechteranteil betrifft, so sind in der Kantonsverwaltung unter den Direktionen und den anderen untersuchten Einheiten vier paritätisch bzw. haben einen höheren Frauenanteil (GSD: 74,1% Frauen; Gerichtsbarkeiten: 63%; EKSD: 61,9% Frauen; Sekretariat des Grossen Rates und Staatskanzlei: 57,7%).

Verteilung Frauen/Männer nach Direktion im 2008

Direktion	% spaltenweise			% zeilenweise	
	Total	F	M	F	M
GR/SR/SK	0,9	0,9	0,8	57,7	42,3
EKSD	21,9	24,8	18,5	61,9	38,1
SJD	15,4	8,2	24,2	29,3	70,3
ILFD	7,6	6,3	9,2	45,5	54,5
VWD	7,0	6,2	8,1	48,1	51,9
GSD	25,3	34,1	14,5	74,1	25,9
FIND	7,3	5,4	9,7	40,5	59,5
RUBD	9,0	7,8	10,6	47,2	52,8
Gerichtsbarkeiten	5,5	6,3	4,5	63,0	37,0

Tabelle 2⁶

Die Frauen befinden sich jedoch am Fusse der Hierarchiepyramide: Weniger als ein Viertel des obersten und oberen Kaders ist weiblich (24,2%; s. Tabelle 3);⁷

Diesbezüglich ist zu erwähnen, dass die internationale Gemeinschaft einen Anteil von einem Drittel als unterste Grenze betrachtet, wenn die Frauen in den Entscheidungspositionen tatsächlich einen Einfluss haben wollen.⁸

In der Freiburger Verwaltung sind ein Drittel der mittleren Führungspositionen von Frauen belegt (33,9%; Tabelle 3). Im Gegensatz dazu sind die Frauen in den Funktionsklassen 15 und tiefer proportional am stärksten vertreten (68%; Tabelle 3).

⁴ Die «gläserne Decke» stellt die Hindernisse dar, welche die Frauen antreffen, wenn sie einen hohen Führungsposten besetzen wollen. So können die Frauen die Spitze der Hierarchie zwar «sehen», sie aber nicht erreichen, weil ihre Karriere ab einem bestimmten Level nicht mehr vorwärts kommt. Bericht SPPE, März 2010, S. 5.

⁵ Büro für die Gleichstellung von Frau und Mann und für Familienfragen, Dezember 2010, Kapitel «Arbeit – Stellung im Beruf».

⁶ GFB-Bericht, 2010, Tabelle 11.

⁷ In manchen Direktionen hat sich die Situation, so wie es aussieht, verbessert: Nach 2008 wurden mehrere Frauen in eine Kaderposition versetzt.

⁸ Bericht SPPE, März 2010, S. 10.

Verteilung nach Lohnklassen und Direktionen 2008¹

Lohnklassen 2008	% spaltenweise			% zeilenweise	
	Total	F	M	F	M
15 und weniger (ohne Kaderfunktion)	55,1	67,3	39,8	68,0	32,0
16 bis 19 (unterstes Kader)	21,4	17,8	25,9	46,4	53,6
20 bis 23 (unteres Kader)	10,8	7,9	14,5	40,7	59,3
24 bis 27 (mittleres Kader)	8,3	5,1	12,4	33,9	66,1
28 und mehr (oberes und oberstes Kader)	4,3	1,9	7,4	24,2	75,8
Total	100	100	100	55,7	44,3

Tabelle 3²

2.2.4 Teilzeitarbeit

Im Jahr 2008 gingen 39% der weiblichen und 89% der männlichen Arbeitstätigen des Kantons Freiburg einer Vollzeitbeschäftigung nach.³

Innerhalb der Kantonsverwaltung ist dieser Anteil **Vollzeitangestellter** tiefer: 26% bei den Frauen und 80,3% bei den Männern (Tabelle 4). Statistisch gesehen bedeutet dies, dass eine von zwei Personen vollzeitbeschäftigt ist. Ausserdem ist die Vollzeitbeschäftigung beim Staat am häufigsten vertreten (50,6% der Fälle).

Teilzeitarbeit scheint ihrerseits besonders beliebt zu sein und wird namentlich dazu verwendet, um die Vereinbarkeit von Berufs- und Familienleben zu fördern.

Teilzeitarbeit ist ein sehr weibliches Phänomen.

Die zweithäufigste Kategorie betrifft die Beschäftigungsgrade von 50 bis 79%. In dieser Gruppe ist weniger als eine von vier Personen vertreten (23,4%). Die Frauen sind in dieser Kategorie äusserst stark vertreten: 85,7% vs. 14,3% (Tabelle 4).

Frauen- und Männeranteil nach Beschäftigungsgrad im 2008

Beschäftigungsgrad 2008	% spaltenweise			% zeilenweise	
	Total	F	M	F	M
Im Stundenlohn angestellt	4,2	5,2	3,0	67,6	32,4
< 50%	12,2	18,8	4,2	84,5	15,5
50 bis 79%	23,4	36,5	7,4	85,7	14,3
80 bis 99%	9,7	13,5	5,1	76,4	23,6
100%	50,6	26,0	80,3	28,2	71,8
Total	100	100	100	54,8	45,2

Tabelle 4⁴

Zur Veranschaulichung dieser sehr weiblichen Berufseigenschaft kann der durchschnittliche Beschäftigungsgrad der Frauen in den einzelnen Direktionen herangezogen werden. Er lässt sich zwischen zwei Extremen ansiedeln: 40% (RUBD) und 76,1% (FIND). Bei den Männern liegt der tiefste durchschnittliche Beschäftigungsgrad bei 73,1% (EKSD) und der höchste bei 98,7% (SJD). (Tabelle 5).

Durchschnittlicher Beschäftigungsgrad nach Direktionen im 2008

Direktionen 2008	Durchschnittlicher Beschäftigungsgrad der Frauen	Durchschnittlicher Beschäftigungsgrad der Männer
GR SR SK	61,7	96,4
EKSD	56,6	73,1
SJD	73,9	96,8
ILFD	63,6	88,9
VWD	59,8	91,5
GSD	68,9	90,0
FIND	76,1	98,7
RUBD	40,0	94,4
Gerichtsbarkeiten	66,3	89,8

Tabelle 5⁵

Hier ist auch auf den erwähnten Genfer Bericht hinzuweisen; dort steht nämlich, dass Teilzeitarbeitende bis in die Spitze der Hierarchie benachteiligt sind.⁶ Dieser Aspekt müsste in Bezug auf Freiburg eingehender untersucht werden, um zu prüfen, ob der Unterschied beim standardisierten Mindestlohn dieses Phänomen bestätigen kann. Es müsste überprüft werden, ob das vollzeitarbeitende oberste bzw. obere Kader tatsächlich in einer

¹ Wichtig: Die hier verwendeten Definitionen aus dem GFB-Bericht entsprechen den Strukturen, die im vorgegebenen Rahmen des Logib-Programms verwendet werden. Dadurch kann es zwar zu Unterschieden kommen, was die Einteilung der Berufsqualifikationen, der hierarchischen Struktur und der Kaderstufen betrifft (der Arbeitgeber Staat verwendet andere Definitionen), trotzdem werden durch dieses Vorgehen die deutlichen Trends und auch die Bereiche, in denen Massnahmen in Sachen Gleichstellungspolitik angebracht wären, ersichtlich.

² GFB-Bericht, 2010, Tabelle 9.

³ Büro für die Gleichstellung von Frau und Mann und für Familienfragen, November 2010, Kapitel «Arbeit – Bezahlte Arbeit».

⁴ GFB-Bericht, 2010, Tabelle 36.

⁵ GFB-Bericht, 2010, Tabelle 38.

⁶ Bericht SPPE, März 2010, S. 6.

höheren Lohnklasse eingestuft wurde als sein teilzeitarbeitendes Pendant.

2.2.5 Ausbildungsanforderungen und Weiterbildung

Bei den Mitarbeiterinnen des Staates ist das am häufigsten anzutreffende **Ausbildungsniveau** die «*Abgeschlossene Lehre*» (45,4%). Bei den Mitarbeitern wiederum ist es «*Höhere Berufsausbildung, Fachschule*» (29,5%) (Tabelle 6).

Frauen- und Männeranteil nach Ausbildungsanforderungen im 2008

Ausbildung 2008	% spaltenweise			% zeilenweise	
	Total	F	M	F	M
Höhere Berufsausbildung, Fachschule	22,1	16,1	29,5	39,8	60,2
Lehrerpatent	0,3	0,2	0,4	33,3	66,7
Matura	2,6	3,2	1,9	66,7	33,3
Abgeschlossene Lehre	37,8	45,4	28,7	65,8	34,2
Firmeninterne Berufsausbildung	1,0	1,6	0,2	89,7	10,3
Obligatorische Schule	11,3	15,2	6,6	73,6	26,4
Total	100	100	100	45,2	54,8

Tabelle 6¹

In Bezug auf die Anforderungsniveaus für eine jeweilige Stelle ist hervorzuheben, dass 43% der «Höchst anspruchsvollen und schwierigsten Arbeiten» den Frauen und 57% den Männern zufallen. Bei den «Einfachen und/oder repetitiven Tätigkeiten» fallen 64,7% Frauen und 35,3% Männern zu. Mit 55,2% ist die Kategorie «Berufs- und Fachkenntnisse» das am häufigsten auftretende Anforderungsniveau, wobei auf 6 Frauen 4 Männer anzutreffen sind (Tabelle 7).

Frauen- und Männeranteil nach Anforderungsniveau im 2008

Anforderungsniveau 2008	% spaltenweise			% zeilenweise	
	Total	F	M	F	M
Höchst anspruchsvolle und schwierigste Arbeiten	8,1	6,3	10,2	43,0	57,0
Sehr selbständiges und qualifiziertes Arbeiten	18,5	11,4	27,2	33,7	66,3
Berufs- und Fachkenntnisse	55,2	60,7	48,4	60,4	39,6
Einfache und/oder repetitive Tätigkeiten	18,3	21,6	14,3	64,7	35,3

Tabelle 7²

Obwohl die Problematik der **Weiterbildung** hier nicht behandelt wird, sollte sie trotzdem zumindest erwähnt

¹ GFB-Bericht, 2010, Tabelle 45.

² GFB-Bericht, 2010, Tabelle 48.

werden, denn sie hat sowohl einen Kausal- als auch einen Wirkungszusammenhang mit dem beruflichen Fortkommen.³ Hier müsste man noch tiefer auf die Auswirkungen eingehen, die der Beschäftigungsgrad und -bereich auf die Teilnahme am und den Zugang zum Weiterbildungsangebot hat (z. B. in Form einer ergänzenden Analyse), um zu überprüfen, ob erhebliche Unterschiede bestehen oder nicht.

2.3 Bestehende Massnahmen, welche die Gleichstellung zwischen Frauen und Männern begünstigen

Der Staat hat in seiner Aufgabe als Arbeitgeber bereits verschiedene konkrete Massnahmen zur Förderung der Gleichstellung umgesetzt.

Zu diesen Massnahmen gehören u. a.:⁴

- Eine **Einreihungs- und Entlohnungspolitik**, die auf einem System zur Bewertung der Funktionen des Staatspersonals basiert (EVALFRI) (StPG Art. 17).
- Ein mit vollem Lohn bezahlter **Mutterschaftsurlaub** von 16 Wochen (StPG Art. 113).
- Ein (aufteilbarer) **Vaterschaftsurlaub** von 5 Tagen (StPG Art. 114a).
- Ein **Adoptionsurlaub** von 12 Wochen für die Frauen und (wenn nötig) von 4 Wochen für die Männer (StPG Art. 114).
- Ein Urlaub von bis zu 5 Tagen pro Jahr auf Vorweisen eines Arztzeugnisses bei **Krankheit eines Kindes**, das die erforderliche Anwesenheit der Mitarbeiterin oder des Mitarbeiters belegt (StPR Art. 67h).
- Ein Urlaub von bis zu 3 Tagen pro Jahr bei **schwerer Erkrankung einer mit der Mitarbeiterin oder dem Mitarbeiter im gemeinsamen Haushalt lebenden Person**, der plötzlich die nötige Pflege fehlt (StPR Art. 67i).
- Die neue **Gestaltung der Arbeitszeit** (Flexibilisierung), welche die Vereinbarung von Berufs- und Familienleben fördern soll. Diese Bestimmungen begrenzen die Blockzeiten und ermöglichen Gleitzeiten. Ausserdem sollten sie auch die Möglichkeit bieten, individuelle Arbeitszeitvereinbarungen abzuschliessen (StPR Art. 10 und Reglement vom 15. Juni 2009 über die Arbeitszeit des Staatspersonals).
- Die Möglichkeit, bei der **Zuteilung der Funktionsklasse** teilweise auch ausserberufliche Erfahrungen zu berücksichtigen (StPG Art. 87 Abs 1).⁵

³ Bericht SPPE, März 2010, S. 7.

⁴ Innerhalb des Staates haben bereits verschiedene Frauen eine Schlüsselposition inne, darunter die Staatskanzlerin und die Generalsekretärin des Grossen Rates.

⁵ **Berücksichtigung der persönlichen Erfahrung bei der Festlegung des Anfangsgehaltes** Nach den geltenden Vorschriften wird das Anfangsgehalt der Mitarbeitenden lediglich unter Berücksichtigung der beruflichen Erfahrung in einer früheren Tätigkeit festgesetzt. Diese Vorschrift sollte geändert werden, denn ihre Anwendung kann zu indirekter Ungleichbehandlung von Frauen und Männern führen, da Frauen wegen familiärer Pflichten oft weniger Berufserfahrung als Männer vorzuweisen haben. Mit der Berücksichtigung der persönlichen Erfahrung, die nicht in direktem Zusammenhang mit der Funktion steht, dürfte es möglich sein, die Lebenserfahrung einer Hausfrau und Mutter, ein Engagement im Ausland für einen humanitären Einsatz oder auch andere Tätigkeiten einzubeziehen, die es einer Mitarbeiterin oder einem Mitarbeiter möglich gemacht haben, sich für die Ausübung der künftigen Funktion nützliche Kompetenzen anzueignen. (Kommentar zum 7. Kapitel des StPR).

- **Die Harmonisierung der Unterrichtszeiten** in Kindergarten und Primarschule (Änderung des Schulgesetzes durch die Einführung eines zweiten Kindergartenjahres, 5. September 2008).
- Eine explizite Politik zum **Kampf gegen die sexuelle Belästigung** innerhalb der Kantonsverwaltung (Webseite POA und GFB).
- Vom Staatsrat verabschiedete Empfehlungen der Staatskanzlei des Kantons Freiburg und des Amts für Gesetzgebung zur **sprachlichen Gleichbehandlung** von Frau und Mann (1998). Eine Liste mit Berufsbezeichnungen, Titeln, Funktionen und Graden (2002, Französisch) sowie Weisungen des Staatsrats bezüglich der geschlechtergerechten Formulierung (2003).
- Die **Kontrolle der Lohngleichheit im Sinne des GIG**, die mit Hilfe der Logib-Software durchgeführt wurde (GFB-Bericht, 2010).

Des Weiteren steht auf der Website des SPO im Kapitel «Arbeiten beim Staat Freiburg» ausdrücklich: «*Der Staat Freiburg setzt sich für die Förderung der Chancengleichheit von Frau und Mann in allen Bereichen ein (Besoldung, Aufgabenzuweisung, Arbeitsbedingungen, Beförderung usw.). Wir ermutigen Frauen, eine berufliche Karriere im öffentlichen Dienst anzustreben und ihre Bewerbungen für offene Stellen sind besonders willkommen. Die Anstellungsbedingungen und die Sozialleistungen erlauben es, die berufliche Tätigkeit mit der persönlichen Situation zu vereinbaren.*».

Ein solcher Kontext lädt dazu ein, in einer proaktiven Politik einen weiteren Schritt in Richtung Gleichstellung zu machen. In diese Richtung soll auch der Gleichstellungsplan des Staatsrates gehen.

3. GLEICHSTELLUNGSPLAN

Ausgehend von der Feststellung, dass es in der Freiburger Verwaltung keine Statistik über eine auf das Geschlecht zurückzuführende strukturelle Lohndiskriminierung gibt, muss jedoch daran erinnert werden, dass Bundesverfassung und Gleichstellungsgesetz vorschreiben, dass Frauen und Männer mit einer gleichwertigen Arbeit den gleichen Lohn beziehen. Im Unterschied zu Logib gibt es diesbezüglich keine Toleranzgrenze.

Der Staatsrat ist der Ansicht, dass der Gesamtunterschied von 18,2% zwischen den Frauen- und den Männerlöhnen Anlass zu einer zusätzlichen Analyse gibt. Dies wird dadurch bekräftigt, dass sich dieser Anteil seit einem Jahrzehnt nicht verändert hat. In Übereinstimmung mit dem Legislaturprogramm schlägt der Staatsrat in seiner Rolle als Arbeitgeber deshalb vor, einen Plan für die Gleichstellung von Frau und Mann zu erstellen und auch umzusetzen. Mit dem Auftrag soll das GFB betraut werden, wobei es mit dem POA und den Direktionen zusammenarbeiten wird.¹

Zur Erstellung dieses Plans müsste als Erstes **eine schriftlich festgehaltene Gleichstellungspolitik mit entsprechenden Rahmenbedingungen definiert werden, welche die angestrebten Ziele erwähnt** und aus

¹ Je nach Grösse des Projektes könnte die Umsetzung der daraus resultierenden Massnahmen im Rahmen der Massnahmen: «Finanzhilfen für unternehmensinterne Projekte» mit einem Unterstützungsgesuch an das Eidgenössische Büro für die Gleichstellung von Frau und Mann einhergehen. S. www.frau-und-mann.ch.

den hier aufgezählten Bereichen hervorgehen. Sie müsste auch veröffentlicht werden.

Dazu wird der Staatsrat eine Arbeitsgruppe ernennen, die aus Vertreterinnen und Vertretern aller Direktionen sowie des GFB und des POA besteht. Diese Arbeitsgruppe wird dem Staatsrat auf Grundlage der Analyse des Berichts und der Empfehlungen des GFB Empfehlungen machen.

Anhand dieses Vorgehens können gemeinsam mit den Direktionen eine **eingehende Situationsanalyse** durchgeführt und verschiedene realistische und **konkrete Massnahmen** ausgearbeitet werden, damit sich die Situation der Gleichstellung von Frau und Mann auch tatsächlich verbessert. Anhand von Indikatoren können dann die Auswirkungen dieser Massnahmen regelmässig beurteilt werden.

Der Gleichstellungsplan soll namentlich die folgenden Bereiche umfassen:

- **Lohnpolitik**
- **Anstellungs- und Karrierepolitik**
- **Förderung der Frauen in mittleren und oberen bzw. obersten Kaderpositionen**
- **Bessere Vereinbarung von Berufs- und Familienleben**

4. SCHLUSS

Der Staat Freiburg verfolgt schon seit mehreren Jahren eine Politik der Gleichstellung von Frau und Mann. Darüber hinaus sollen verschiedene konkrete Vorschläge in einem Gleichstellungsplan des Staatsrates festgehalten und in den Direktionen umgesetzt werden. Dieser Plan, der namentlich die kürzlich eingeführte Flexibilisierung der Arbeitszeit und die Harmonisierung der Unterrichtszeiten in Kindergarten und Primarschule ergänzt, verfolgt die gleichen Ziele wie das Legislaturprogramm 2007–2011. Letzteres präzisiert im Übrigen in seiner Herausforderung Nr. 3 «Das Zusammenleben fördern»: «*Bei der Gleichstellung von Frau und Mann werden Massnahmen angeboten, um sowohl für die Frauen als auch für die Männer die Vereinbarkeit zwischen Arbeit und Familie zu erleichtern; dies soll namentlich bei der Kantonsverwaltung und durch die Harmonisierung der Unterrichtszeiten an den Schulen geschehen.*»²

Das Thema der Telearbeit war am 28. September 2009 Gegenstand der Antwort des Staatsrates auf das Postulat Nr. 2075.10 über die Fernarbeit. Die GFB-Analyse von November 2010 und die Vorschläge des Staatsrats behandeln die anderen Ziele, welche die Grossräte Raemy und Tschopp in ihrem Postulat Nr. 2032.08 zum Ausdruck bringen.

Abschliessend lädt der Staatsrat den Grossen Rat ein, von diesem Bericht Kenntnis zu nehmen.

² **Staatsrat:** «Regierungsprogramm und Finanzplan für die Legislaturperiode 2007–2011», Freiburg, Oktober 2007.