



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Eidgenössische Kommission für Frauenfragen EKF
Commission fédérale pour les questions féminines CFQF
Commissione federale per le questioni femminili CFQF

Mai 2022

**Effets sexospécifiques des mesures étatiques de lutte
contre le COVID-19**

Recommandations de la Commission fédérale pour les questions féminines CFQF



A. Remarques liminaires

- Il faut tirer les enseignements de la crise et renforcer la résilience

La crise du COVID-19 a touché la Suisse de plein fouet au printemps 2020. Notre pays fédéraliste n'était pas suffisamment préparé à ce scénario de pandémie. De surcroît, le virus représentait une énorme inconnue et ses effets étaient impossibles à anticiper. Rétrospectivement, et de manière très générale, on peut néanmoins affirmer que la Suisse a bien surmonté cette crise jusqu'à maintenant.

La présente analyse et les recommandations qui l'accompagnent ont pour but de comprendre précisément comment la Suisse a géré la crise du COVID-19. La Commission fédérale pour les questions féminines CFQF entend regarder de près, analyser et apprendre : quels sont les enseignements à tirer dans la perspective de genre ? quels effets les mesures de soutien ont-elles eu pour les femmes et pour les hommes ? que pourrions-nous éventuellement améliorer lors d'une nouvelle crise ? comment pouvons-nous améliorer notre résilience en tant que société ?

- Les mesures de lutte contre le COVID-19 affectent différemment les femmes et les hommes

Dès les premières semaines de la crise du COVID-19, il est apparu que les mesures prises par les pouvoirs publics pour endiguer le virus n'affecteraient pas de la même manière la situation professionnelle et familiale des femmes et des hommes. Depuis lors, des études internationales ont confirmé que les femmes avaient été touchées plus durement par la crise et qu'elles avaient eu un moins bon accès aux mesures de soutien étatiques.

Dans ce contexte, la CFQF a chargé le Bureau d'études de politique du travail et de politique sociale BASS de procéder à une vaste analyse d'impact genrée afin que la Suisse dispose elle aussi d'une étude systématique sur les effets sexospécifiques des mesures de lutte contre le COVID-19 prises par les pouvoirs publics dans le pays. L'étude «Genderspezifische Effekte der staatlichen Massnahmen zur Bekämpfung des Coronavirus Covid-19» [Effets sexospécifiques des mesures étatiques de lutte contre le COVID-19], rédigée par Heidi Stutz, Severin Bischof et Lena Liechti, porte à la fois sur des mesures de restriction, comme le home office obligatoire ou la fermeture des crèches et des écoles, et sur les mesures de soutien revêtant la forme d'aides financières. Les auteur·e·s ont analysé la manière dont les mesures prises ont réduit ou, au contraire, ont accru les inégalités entre les sexes dans la vie professionnelle et dans le partage du travail au sein de la famille. Le but de cette analyse d'impact genrée est de tirer des enseignements et de formuler des recommandations en vue de futures crises.

Les mesures analysées n'ont pas été déployées de la même manière dans tous les secteurs d'activité. Dans le système de santé et le système éducatif, par exemple, le personnel, majoritairement de sexe féminin, a été très fortement sollicité durant la pandémie de COVID-19. Or, ces secteurs restent en marge de l'analyse des mesures en faveur du marché du travail puisque, globalement, ils ont été épargnés par les pertes de gain et les suppressions d'emploi et n'ont donc pas bénéficié d'aides financières. L'analyse économique n'a pas non plus porté

sur d'autres effets sexospécifiques, dans le domaine de la violence domestique ou de la santé psychique par exemple. De manière générale, l'analyse repose sur une conception binaire des genres car les statistiques disponibles – tout au moins lorsqu'elles ont une approche genrée, ce qui n'est pas toujours le cas – font seulement la distinction entre les femmes et les hommes et ne rendent pas compte des identités de genre trans ou non binaires par exemple.

- **Les mesures de lutte contre le COVID-19 se greffent sur des inégalités existantes**

Lorsque l'on fait une analyse genrée des mesures prises pour surmonter la crise du COVID-19, il ne faut pas oublier que celles-ci se déploient dans une réalité qui n'est pas neutre pour les genres, mais qui se caractérise par des déséquilibres entre les conditions de vie des femmes et celles des hommes. L'impact des mesures prises dépend fortement de cet environnement.

Il faut en outre avoir conscience qu'il y a aussi de fortes inégalités à l'intérieur de la catégorie des femmes et à l'intérieur de la catégorie des hommes. C'est pourquoi l'analyse devait identifier les groupes vulnérables parmi les femmes afin de pouvoir formuler des recommandations ciblées.

B. Impact sexospécifique des mesures de restriction étudiées

1 La fermeture des crèches et des écoles nuit à l'intégration professionnelle des mères

La fermeture des crèches et des écoles a eu un impact négatif pour les mères. L'étude BASS montre que ce sont elles qui ont assumé la majeure partie des tâches domestiques et familiales supplémentaires et qu'elles ont limité leur taux d'occupation plus que les pères. Le pourcentage des mères ayant réduit leur temps de travail pour assumer des tâches de prise en charge extraordinaires est monté jusqu'à 25 % à plusieurs reprises au printemps 2020 (BASS 2022, p. 62).

Par rapport à d'autres pays, la fermeture complète des crèches et des écoles en Suisse n'a été que de courte durée. Pendant cette période, le partage du travail dans notre pays a subi une forme de « retraditionalisation » qui a nui à l'intégration professionnelle des femmes : les femmes ont assumé une plus grosse part de la prise en charge des enfants et, pour ce faire, réduit leur activité professionnelle.

→ **Recommandation 1 : Il faut développer l'accueil extrafamilial et périscolaire des enfants ainsi que son financement par les pouvoirs publics et assurer sa continuité durant les crises.**

Les structures d'accueil extrafamilial et périscolaire des enfants sont indispensables pour accroître l'intégration professionnelle des femmes, même en dehors des périodes de crise. Pour que ces structures deviennent accessibles à toutes les familles, il faut qu'elles soient financées

par les pouvoirs publics. Durant la pandémie, les crèches et les écoles sont devenues essentielles : non seulement elles sont irremplaçables pour les enfants et les jeunes, mais elles contribuent à ce que les inégalités entre femmes et hommes dans l'intégration professionnelle ne s'aggravent pas. Au lieu de fermer ces structures, il faut protéger au mieux les enfants et le personnel au sein des établissements.

2 Le home office obligatoire peut aggraver les difficultés de conciliation

Les études apportent désormais un point de vue nuancé sur l'impact genré du home office en général. L'économie des temps de trajet entre le domicile et le travail et la plus grande autonomie en matière d'horaires peut avoir un effet positif sur l'intégration professionnelle et l'ampleur de l'activité professionnelle des mères. Mais une absence prolongée du lieu de travail ralentit la carrière. En outre, le télétravail pose d'autres problèmes, en particulier lorsqu'il faut prendre en charge les enfants ou assister des proches pendant les heures de travail, comme durant le semi-confinement. Cela ne laisse que peu de place à un travail concentré.

L'étude BASS montre pour la Suisse que la conciliation entre famille et métier a été beaucoup plus difficile pour les mères que pour les pères. Dans les familles ayant des enfants à l'école primaire, 65 % des mères et 25 % des pères estiment que la conciliation a été difficile à très difficile durant le premier semi-confinement, au printemps 2020 (BASS 2022, p. 10). Cet écart important entre les sexes indique que la prise en charge des enfants et des proches a été répartie inégalement entre les femmes et les hommes lorsque le télétravail était obligatoire et que les mères, en particulier, ont été très fortement impactées par les problèmes de conciliation.

→ **Recommandation 2 : Il faut définir des conditions-cadre pour le home office et partager également le travail de care.**

Pouvoir télétravailler une partie du temps a le potentiel de simplifier la conciliation entre métier et famille. Mais la combinaison entre le home office obligatoire et la fermeture des crèches et des écoles durant la crise du COVID-19 a renforcé les inégalités entre femmes et hommes. Lorsque les structures d'accueil extrafamilial et parascolaire ont cessé de fonctionner, le home office a imposé une lourde charge aux mères. Cela signifie qu'il ne peut déployer ses avantages que si les structures d'accueil fonctionnent. Les conditions-cadre du home office sont donc déterminantes. En outre, on observe que plus le travail de care est réparti également entre femmes et hommes, moins il y a de différences entre les sexes en période de crise. Il est donc important de promouvoir ce partage égalitaire.

C. Impact sexospécifique des mesures de soutien étudiées

3 Évolution de l'emploi : le temps partiel a été particulièrement touché

Bien que la crise ait frappé une Suisse en bonne santé économique et que la Confédération ait immédiatement décidé d'octroyer des aides financières, l'emploi a subi une forte baisse dans quelques branches. Dans l'hôtellerie-restauration, un secteur particulièrement touché, le nombre de salariés a reculé de 22 % parmi les femmes et de 19 % parmi les hommes (BASS 2022, p. 76), un recul qui a affecté plus spécialement les personnes travaillant à temps partiel. Le volume de travail effectif des femmes ayant un taux d'occupation inférieur à 50 % a diminué de 9,1 % en 2020 par rapport à 2019. Ce sont les taux d'occupation les plus bas qui ont subi la plus forte baisse. La pandémie confirme que les personnes travaillant à temps partiel avec des taux d'occupation faibles ont une situation précaire sur le marché de l'emploi. En cas de crise, ce sont leurs emplois qui sont les plus vulnérables.

→ **Recommandation 3 : Il faut renforcer l'intégration professionnelle des femmes et instaurer pour les parents un droit à réduire leur taux d'occupation après la naissance d'un enfant assorti d'un droit à revenir à leur taux d'occupation initial.**

La crise confirme la nécessité de prendre des mesures pour améliorer l'intégration professionnelle des femmes. Il est important d'éliminer les facteurs qui dissuadent les femmes de rester sur le marché du travail, comme le coût élevé de l'accueil extrafamilial des enfants, le manque de crèches ou les incitations fiscales négatives. Il convient également de donner aux deux sexes la possibilité de mieux concilier métier et famille, par exemple en instaurant un congé parental pour les pères et les mères ou le droit de réduire son temps de travail après la naissance d'un enfant. Mais il faut garantir aux parents la possibilité de revenir à leur taux d'occupation initial après une baisse temporaire. Cela est important pour que les pères comme les mères puissent faire usage du droit à une réduction du taux d'occupation sans compromettre leur sécurité financière à long terme. Une intégration professionnelle équivalente pour les deux genres, c'est-à-dire une tendance à l'augmentation du taux d'occupation des femmes et à la diminution du taux d'occupation des hommes, est intéressante à deux titres : non seulement elle contribue à une meilleure répartition du travail de care non rémunéré, mais elle diminue le risque que les femmes perdent totalement leur emploi.

4 Évolution des revenus : les bas salaires ont été particulièrement touchés

L'analyse de l'évolution des revenus montre que les pertes d'emploi n'ont concerné qu'un nombre relativement faible de salarié·e·s et que le niveau général des salaires n'a pas baissé. On peut donc dire que les aides financières de la Confédération sont un succès. Pourtant, 20 % des ménages ont fait état de revenus inférieurs durant la première année de la pandémie. Cela a concerné en particulier les revenus indépendants et les bas revenus. Différentes études convergent pour établir que les inégalités de revenus ont globalement crû durant la crise du COVID-19. Les femmes ont été concernées dans une mesure supérieure à la moyenne car elles constituent plus des deux tiers des personnes dans la catégorie des bas salaires et elles

vivent plus souvent que les hommes dans des ménages à bas revenus (BASS 2022, p. 77). On trouve parmi elles une forte proportion de migrantes qui, en raison de leur statut au regard du droit de séjour en Suisse, ont un accès limité au système de protection sociale.

→ **Recommandation 4a : Il faut encourager de manière ciblée la requalification des femmes.**

Il est nécessaire aujourd'hui d'ouvrir aux femmes en particulier des voies pour sortir des branches à bas salaires et aller vers une intégration professionnelle plus durable. À cet effet, il faut mettre en place des offensives de formation continue, en assurant leur financement, afin de proposer des reconversions aux femmes qui, faute d'accès à des formations, restent dans les branches à bas salaires malgré un potentiel important. Cela suppose des offres modulaires conciliables avec la prise en charge d'enfants et l'exercice d'une activité professionnelle ainsi que des instruments pour financer les coûts indirects de la formation. Ces offensives apporteront une contribution déterminante à la réduction de la pauvreté des femmes.

En outre, il est important d'anticiper les futurs grands changements sur le marché du travail. Ainsi, la pandémie de COVID-19 a dopé la transformation numérique et fortement augmenté la demande d'emplois dans le domaine de l'informatique. Il est grand temps de prendre des mesures ciblées pour augmenter la part de femmes dans ce domaine. Cela aura pour effet de réduire la ségrégation des genres dans la vie professionnelle tout en permettant de couvrir le besoin d'emplois dans l'informatique avec de la main d'œuvre locale.

→ **Recommandation 4b : Il faut revaloriser le travail à bas salaire et garantir une meilleure protection salariale en cas de crise.**

Le travail fourni actuellement dans le domaine des bas salaires est indispensable au fonctionnement de la société. Il est donc impératif de le revaloriser et de le rémunérer à la hauteur de son importance et de ses responsabilités. En outre, les emplois à bas salaires doivent bénéficier d'une meilleure protection salariale en cas de crise. Cela est indispensable pour éviter que ce soit précisément les personnes les plus faibles financièrement qui soient le plus lourdement touchées par des pertes de revenus lors de futures crises.

5 Accès aux mesures de soutien : les services à la personne sont sous-représentés

L'analyse des flux financiers montre que le secteur des autres activités de service a reçu beaucoup moins d'aides que des branches touchées par la crise dans la même mesure. Ce constat est d'autant plus important dans la perspective de genre que les services à la personne, tels que les salons de coiffure et de massage, les instituts de beauté et les entreprises similaires, sont un secteur qui emploie proportionnellement beaucoup de femmes. L'étude BASS explique le bas niveau des soutiens financiers accordés à ce secteur par la petite taille de ses entreprises et sa forte proportion d'indépendant·e·s (BASS 2022, p. 75). En effet, il y a lieu de penser que les très petites entreprises n'ont pas demandé d'aides car elles ont estimé que l'ampleur du travail administratif requis était disproportionné par rapport aux montants qu'elles pouvaient espérer obtenir. De plus, les personnes indépendantes travaillant à temps partiel n'auront

pas rempli la condition pour obtenir une aide, à savoir faire état d'un revenu soumis à l'AVS de 10 000 francs avant la crise. De manière générale, il apparaît que les petites entreprises employant jusqu'à neuf personnes ont reçu proportionnellement moins d'aides que les grandes entreprises.

→ **Recommandation 5 : Il faut prendre en compte les besoins des petites entreprises dans les secteurs typiquement féminins.**

Il est important de veiller à ce que les mesures de soutien lors de futures crises tiennent compte aussi des besoins des petites entreprises et des indépendant·e·s travaillant à temps partiel dans les branches typiquement féminines. Il est crucial que l'accès aux aides soit aussi facile que possible. Pour cela, il faut que la charge administrative soit faible et qu'il n'y ait pas de seuils de chiffre d'affaires ou de gain que beaucoup de petites entreprises ne peuvent pas atteindre.

6 Lacunes dans le filet social : les emplois dans les ménages privés sont exclus

La crise du COVID-19 a été un facteur de précarité surtout pour les travailleuses et les travailleurs qui étaient exclus des aides étatiques. Comme le relève l'étude BASS, cela a concerné plus spécialement les personnes travaillant dans des ménages privés. Or, c'est la branche qui emploie la plus forte proportion de femmes (88 %, soit env. 50 000 personnes). Beaucoup d'entre elles font en outre partie de groupes vulnérables en raison de leur statut au regard du droit de séjour et de leur bas niveau de salaire. La Confédération justifie l'exclusion de ces travailleuses et travailleurs en arguant qu'ils avaient le droit de continuer à travailler ou le droit au maintien du salaire et que, à défaut, ils avaient accès à l'assurance-chômage. Ces arguments reflètent un désintérêt et une ignorance crasse de la réalité effective de ces employé·e·s en temps de crise.

→ **Recommandation 6 : Il faut prévoir un soutien spécifique pour les personnes employées dans des ménages privés.**

La CFQF estime qu'exclure les emplois dans les ménages privés de toute forme de soutien face à la pandémie alors qu'il s'agit du secteur qui emploie la plus forte proportion de femmes constitue une lacune grave. Il faut que les ménages privés soient désormais reconnus comme un lieu de travail à part entière. Étant donné que les employeuses et les employeurs dans ce secteur sont non pas des entreprises mais des personnes privées et que beaucoup d'employé·e·s sont vulnérables en raison de leur statut au regard du droit de séjour, il faut des mesures spécifiques leur donnant la possibilité d'obtenir également des aides en temps de crise. Cela implique qu'en temps normal les personnes employées dans des ménages privés soient assujetties à la loi sur le travail. Cela leur donnera une meilleure protection sociale tout en améliorant la résilience de la société dans son ensemble face aux crises.

7 Impact des indemnités pour réduction de l'horaire de travail : il manque des données déterminantes

Les aides financières de la Confédération ont servi à maintenir l'emploi dans les secteurs touchés. Bien que l'extension des indemnités pour réduction de l'horaire de travail ait été la principale mesure de soutien en faveur des salarié·e·s, la Confédération n'a pas collecté de données sur le sexe des bénéficiaires dans le cadre de la procédure simplifiée. Il est donc impossible d'évaluer dans quelle mesure les femmes et les hommes ont bénéficié du dispositif et s'il y a eu des inégalités de traitement au sein des entreprises. Seule l'Enquête suisse sur la population active ESPA permet de faire quelques constats à ce sujet. Elle montre que, dans presque toutes les branches, les femmes ont été proportionnellement plus touchées que les hommes par la réduction de l'horaire de travail (BASS 2022, p. 17).

D'autres enquêtes sur les conséquences économiques de la pandémie ont enregistré le sexe des personnes concernées, mais sans réaliser d'évaluations différenciées selon les genres.

→ **Recommandation 7 : Il faut collecter des données genrées et les évaluer.**

Il est problématique de ne pas procéder à la collecte et à l'évaluation de données différenciées selon les sexes. Sans ces données fondamentales, il est impossible de tirer des enseignements cruciaux en vue de futures crises pour s'y préparer de manière adéquate. Il est donc indispensable de collecter systématiquement le sexe des bénéficiaires de mesures de soutien, y compris en période de crise et si ces mesures doivent être mises en place rapidement. En outre, il faut demander systématiquement des évaluations genrées lorsque des études sont mandatées par les pouvoirs publics ou financées par des fonds publics. C'est la seule manière de pouvoir établir quels effets les mesures prises déploient et si elles sont de nature à réduire les inégalités ou si, au contraire, elles les accentuent.

D. Conclusions

8 Les inégalités entre les sexes se sont accrues durant la pandémie

Globalement, l'analyse genrée réalisée par le Bureau BASS établit que les mesures de lutte contre le COVID-19 ont contribué de manière déterminante à éviter ou à réduire le risque de perte d'emploi et de baisse de revenus pour un grand nombre de ménages. De même, la fermeture des crèches et des écoles, qui a été de plus courte durée en Suisse que dans d'autres pays, a eu des conséquences négatives durables moins importantes qu'ailleurs pour l'intégration professionnelle des mères.

Pourtant, les inégalités entre les sexes dans la vie professionnelle et la vie familiale se sont accrues durant la pandémie. Cela est confirmé par le constat central que les mesures conçues pour des modalités standard d'exercice d'une activité lucrative tiennent insuffisamment compte des situations spécifiques des femmes sur le marché du travail. Comme le montre l'analyse du Bureau BASS, ces mesures produisent des effets négatifs non voulus sur l'égalité entre les sexes et font porter aux femmes une part excessive du coût de la crise.

→ **Recommandation 8 : Il faut concevoir les mesures d'intervention en cas de crise de façon à tenir compte des différences entre les sexes.**

Pour que les femmes et les hommes bénéficient du même soutien dans les faits, il est important de soumettre les mesures, avant leur adoption, à un examen sous l'angle des différences entre les sexes. Il faut tenir compte des inégalités existantes et aménager les aides en pensant à la situation des femmes et d'autres groupes vulnérables. Cela suppose que les différents organes décisionnaires possèdent les connaissances voulues dans le domaine de l'égalité. Les mesures de soutien doivent être conçues de façon à pouvoir bénéficier aux personnes les plus exposées.

9 Les mesures s'appliquent à des situations déjà déséquilibrées

Au-delà des interventions en temps de crise, l'analyse d'impact genrée démontre l'impérieuse nécessité de renforcer de manière générale la position des femmes dans la société : tout ce qui favorise la continuité du parcours professionnel des mères et la participation des pères aux tâches de prise en charge renforce la position des femmes (Bass 2022, p. 83). Il est important d'améliorer l'intégration professionnelle des femmes, d'une part, et les possibilités pour les hommes d'assumer une plus grande part du travail non rémunéré dans les familles, d'autre part.

→ **Recommandation 9 : Il faut accroître l'égalité pour renforcer la résilience de l'économie et de la société.**

En investissant dans une meilleure conciliation entre famille et métier, on pourra accroître la résilience de la société suisse face à de futures crises. Les mesures qui favorisent l'intégration professionnelle des femmes (congé parental, droit à la réduction du taux d'occupation), qui simplifient la conciliation entre famille et métier (accueil extrafamilial à des prix abordables) et qui encouragent à se former tout au long de la vie accroissent la résilience de la société face aux crises. Il est important également de répartir plus également le travail non rémunéré entre les femmes et les hommes et de l'assortir d'une protection sociale. Des études internationales arrivent à la conclusion que la crise a surtout creusé les inégalités existantes. Une gestion de crise prospective impose d'agir à ce niveau et donc de réduire les inégalités pendant les périodes « normales ». Cela concerne par exemple la forte ségrégation entre les genres dans les métiers des soins ou de l'informatique. Là encore, une bonne mixité accroît la résilience de la société dans son ensemble.

Les constats et les recommandations en coup d'œil

- 1 La fermeture des crèches et des écoles nuit à l'intégration professionnelle des mères.
→ *Il faut développer l'accueil extrafamilial et périscolaire des enfants ainsi que son financement par les pouvoirs publics et assurer sa continuité durant les crises.*
- 2 Le home office obligatoire peut aggraver les difficultés de conciliation.
→ *Il faut définir des conditions-cadre pour le home office et partager également le travail de care.*
- 3 Évolution de l'emploi : le temps partiel a été particulièrement touché.
→ *Il faut renforcer l'intégration professionnelle des femmes et instaurer pour les parents un droit à réduire leur taux d'occupation après la naissance d'un enfant assorti d'un droit à revenir à leur taux d'occupation initial.*
- 4 Évolution des revenus : les bas salaires ont été particulièrement touchés.
→ *a) Il faut encourager de manière ciblée la requalification des femmes.*
→ *b) Il faut revaloriser le travail à bas salaire et garantir une meilleure protection salariale en cas de crise.*
- 5 Accès aux mesures de soutien : les services à la personne sont sous-représentés.
→ *Il faut prendre en compte les besoins des petites entreprises dans les secteurs typiquement féminins.*
- 6 Lacunes dans le filet social : les emplois dans les ménages privés sont exclus.
→ *Il faut prévoir un soutien spécifique pour les personnes employées dans des ménages privés.*
- 7 Impact des indemnités pour réduction de l'horaire de travail : il manque des données déterminantes.
→ *Il faut collecter des données genrées et les évaluer.*
- 8 Les inégalités entre les sexes se sont accrues durant la pandémie.
→ *Il faut concevoir les mesures d'intervention en cas de crise de façon à tenir compte des différences entre les sexes.*
- 9 Les mesures s'appliquent à des situations déjà déséquilibrées.
→ *Il faut accroître l'égalité pour renforcer la résilience de l'économie et de la société.*