



6. Februar 2025

Bericht

Zwischenbilanz der Umsetzung der Artikel 13a bis 13i des Gleichstellungsgesetzes (GIG)



Inhaltsverzeichnis

1	Ausgangslage	3
2	Evaluationsauftrag	4
	2.1 Auftrag im Gleichstellungsgesetz	4
	2.2 Bundesratsentscheid für eine Zwischenbilanz	4
3	Zwischenbilanz	4
	3.1 Ziel	4
	3.2 Auftragsvergabe	5
	3.3 Vorgehen	5
4	Zusammenfassung der Ergebnisse der Zwischenbilanz	6
	4.1 Rücklauf der Antworten und Limitationen der Befragung	6
	4.2 Umsetzung der Analysepflicht (Art. 13a – 13c GIG)	6
	4.3 Umsetzung der Überprüfungspflicht (Art. 13d – 13f GIG)	7
	4.4 Umsetzung der Informationspflicht (Art. 13g – 13i GIG)	9
	4.5 Einhaltung der drei gesetzlichen Pflichten insgesamt	10
5	Einschätzungen aufgrund der Ergebnisse der Zwischenbilanz	10
	5.1 Ungenügende Umsetzung der gesetzlichen Pflichten	10
	5.2 Unbefriedigende Umsetzung mit Blick auf den Wettbewerb	11
	5.3 Gesellschaftlicher Einfluss	12
6	Nächste Schritte	12
	6.1 Vergleichende Studie zu den Löhnen von Frauen und Männern zwischen 2020 und 2022	12
	6.2 Wirkungsevaluation	13
	6.3 Freiwillige Wiederholung der Lohngleichheitsanalyse	13
	6.4 Entscheid über die Fortführung der Analysepflicht mit weiteren Massnahmen	14
7	Aktuelle Entwicklungen im Ausland	14
	7.1 EU	14
	7.1.1 Lohntransparenz-Richtlinie 2023/970	14
	7.1.2 Die wichtigsten Unterschiede zur geltenden schweizerischen Regelung .	15
	7.2 Lohngleichheitsregeln in ausgewählten europäischen Staaten	15
	7.2.1 Island	15
	7.2.2 Deutschland	16
	7.2.3 Frankreich	16
8	Überblick über mögliche Massnahmen zur Sicherstellung der Einhaltung der drei gesetzlichen Pflichten im Gleichstellungsgesetz	17

1 Ausgangslage

Am 14. Dezember 2018 verabschiedete das Parlament die Revision des Bundesgesetzes vom 24. März 1995¹ über die Gleichstellung von Frau und Mann (Gleichstellungsgesetz, GIG). Mit dieser Revision wurde das Gleichstellungsgesetz mit einem neuen Abschnitt 4a «Lohngleichheitsanalyse und Überprüfung» ergänzt, der die Artikel 13a bis 13i enthält.

Die Revision des Gleichstellungsgesetzes beinhaltet drei Pflichten: Mit einer *Analyse* müssen die Löhne betriebsintern alle vier Jahre in Bezug auf die Einhaltung der Lohngleichheit überprüft werden. Die Durchführung der Analyse muss anschliessend durch unabhängige Dritte *überprüft* werden, wobei zwischen einem zugelassenen Revisionsunternehmen, einer Organisation nach Artikel 7 GIG oder einer Arbeitnehmervertretung nach dem Mitwirkungsgesetz vom 17. Dezember 1993² gewählt werden kann. Schliesslich müssen die Arbeitnehmenden über die Ergebnisse der Lohngleichheitsanalyse *informiert* werden. Börsennotierte Gesellschaften müssen das Ergebnis der Analyse im Anhang der Jahresrechnung veröffentlichen. Für den öffentlich-rechtlichen Sektor, der ein Vorbild sein soll, wurde die Informationspflicht etwas strenger ausgestaltet: Hier müssen die einzelnen Ergebnisse der Analyse und deren Überprüfung veröffentlicht werden. Die drei gesetzlichen Pflichten gelten für Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber, die am Anfang eines Jahres 100 oder mehr Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer beschäftigen. Zeigt die Analyse, dass die Lohngleichheit eingehalten ist, werden die Arbeitgebenden von der Analysepflicht befreit. Der Gesetzgeber hat weder eine staatliche Kontrolle noch Sanktionen vorgesehen.

Die Verordnung vom 21. August 2019³ über die Überprüfung der Lohngleichheitsanalyse regelt die Ausbildung der Revisorinnen und Revisoren, die im Auftrag von Arbeitgeberinnen und Arbeitgebern Lohngleichheitsanalysen überprüfen. Zudem enthält sie Vorschriften für die Überprüfung der Lohngleichheitsanalyse in der zentralen Bundesverwaltung, den Parlamentsdiensten, den eidgenössischen Gerichten, der Bundesanwaltschaft, den dezentralen Verwaltungseinheiten des Bundes sowie bundesnahen Unternehmen, soweit das Arbeitsverhältnis ihres Personals dem öffentlichen Recht untersteht.

Der Bundesrat setzte den Abschnitt 4a des Gleichstellungsgesetzes zusammen mit der neuen Verordnung am 1. Juli 2020 in Kraft. Gleichzeitig legte er fest, dass die erste betriebsinterne Lohngleichheitsanalyse bis spätestens am 30. Juni 2021 durchgeführt werden musste. Da die Überprüfung innerhalb eines Jahres nach der Lohngleichheitsanalyse stattfinden soll, musste diese bis spätestens Ende Juni 2022 erfolgen. Für die Information der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer über das Ergebnis der Lohngleichheitsanalyse sieht das Gleichstellungsgesetz ein Jahr nach Abschluss der Überprüfung vor, also bis spätestens Ende Juni 2023. Arbeitgebende, die erst in einem späteren Zeitpunkt 100 oder mehr Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer beschäftigen, unterliegen erst ab dann den drei gesetzlichen Pflichten (Analyse, Überprüfung, Information).

Der Bund wurde mit der Revision des Gleichstellungsgesetzes mit verschiedenen Aufgaben betraut. Er, respektive das für die Umsetzung des Gleichstellungsgesetzes zuständige Eidgenössische Büro für die Gleichstellung von Frau und Mann (EBG), hat den Arbeitgeberinnen und Arbeitgebern ein kostenloses Standard-Analyse-Tool (Art. 13c Abs. 2 GIG) sowie eine Anleitung für die formelle Überprüfung der Lohngleichheitsanalysen, die mit dem Standard-Analyse-Tool durchgeführt werden (Art. 3 Abs. 2 der Verordnung), zur Verfügung zu stellen.

¹ SR 151.1

² SR 822.14

³ SR 151.14

Im Weiteren anerkennt das EBG Ausbildungskurse für Revisorinnen und Revisoren, die Lohngleichheitsanalysen überprüfen (Art. 4 der Verordnung). Für die Überprüfung der Lohngleichheitsanalysen, die mit dem Standard-Analyse-Tool durchgeführt werden, stellt das EBG eine Konformitätserklärung zur Verfügung (Art. 7 Abs. 3 der Verordnung).

Das Parlament beschloss, die Geltungsdauer des neuen Abschnitts 4a und der Schlussbestimmungen Artikel 17a und 17b GIG mit einer sogenannten Sunset-Klausel auf zwölf Jahre zu befristen.⁴ Damit werden die betreffenden Bestimmungen am 1. Juli 2032 automatisch wieder ausser Kraft sein.⁵

2 Evaluationsauftrag

2.1 Auftrag im Gleichstellungsgesetz

Die Revision des Gleichstellungsgesetzes von 2018 verfolgt das Ziel, mit zusätzlichen Massnahmen, d.h. mit einer Lohngleichheitsanalysepflicht, die verfassungsrechtliche Lohngleichheit zwischen Frauen und Männern zu verwirklichen.

Der neue Artikel 17b GIG sieht vor, dass der Bundesrat dem Parlament spätestens neun Jahre nach Inkrafttreten der Revision, also spätestens im Jahr 2029, darüber berichten muss, welche Wirkungen die neuen Bestimmungen (Art. 13a bis 13i GIG) entfaltet haben.

2.2 Bundesratsentscheid für eine Zwischenbilanz

In seinen Stellungnahmen zu verschiedenen parlamentarischen Vorstössen⁶ für ein wirksames Gleichstellungsgesetz erklärte sich der Bundesrat bereit, bereits früher eine Zwischenbilanz über den Vollzug der Artikel 13a bis 13i GIG zu ziehen.

Eine Zwischenbilanz über die Umsetzung der drei gesetzlichen Pflichten (Analyse, Überprüfung, Information) macht Sinn, weil die meisten analysepflichtigen Unternehmen aufgrund von Artikel 13a Absatz 3 GIG von der regelmässigen Wiederholung der Analysepflicht befreit werden, wenn die erste Analyse gezeigt hat, dass die Lohngleichheit eingehalten ist. In den folgenden Jahren wird es deshalb voraussichtlich nur noch wenige Analysen geben, nämlich von Arbeitgebenden, die erst in einem späteren Zeitpunkt die Voraussetzung von mindestens 100 Arbeitnehmenden erfüllen. Allenfalls werden noch freiwillige Wiederholungen der Analysen dazukommen.

3 Zwischenbilanz

3.1 Ziel

Die Zwischenbilanz hat zum Ziel, den bisherigen *Vollzug* der Artikel 13a bis 13i GIG zu evaluieren. Sie soll aufzeigen, ob und wenn ja, wie die Arbeitgebenden als primär Adressierte der Revision des Gleichstellungsgesetzes die Lohngleichheitsanalysepflicht umgesetzt haben. Gemäss den Zielen des Bundesrates für 2025⁷ soll dieser Bericht über die Zwischenbilanz in

⁴ Ziff. II des Beschlusses des Parlaments vom 14. Dezember 2018, AS 2019 2815, 2818.

⁵ Vgl. Fussnote 15 des GIG.

⁶ 22.4208 Motion Fehlmann Rielle «Nach dem Ja zur AHV 21 ist es an der Zeit, die Lohngleichheit umzusetzen», 21.3944 Motion Hess «Schluss mit den Lippenbekenntnissen: Gleicher Lohn für gleiche Arbeit» oder 21.4315 Interpellation Piller-Carrard «Wirksamere Massnahmen zur Umsetzung des Gleichstellungsgesetzes».

⁷ Vgl. Ziel 11.3: www.bk.admin.ch > Dokumentation > Führungsunterstützung > Ziele des Bundesrates > Ziele des Bundesrates 2025.

der zweiten Hälfte 2025 vorliegen. Das Bundesamt für Justiz (BJ) wurde beauftragt, den Bericht über die Zwischenbilanz zu erarbeiten und dem Bundesrat zur Kenntnisnahme zu unterbreiten.⁸

Die *Wirkungen* der Artikel 13a bis 13i GIG werden später, wenn die Zahlen der Lohnstrukturerhebung von 2024 und allenfalls 2026 bekannt sind, evaluiert werden und gemäss Artikel 17b GIG in einen Bericht des Bundesrates an das Parlament einfließen (vgl. Ziff. 6.2).

3.2 Auftragsvergabe

Nach einer öffentlichen Ausschreibung und der Auswertung der eingegangenen Offerten hat das BJ im Oktober 2023 die Forschungsgemeinschaft «PrivatePublicConsulting GmbH und Berner Fachhochschule (Fachbereich Diversity & Inclusion des Instituts New Work)» mit der Zwischenbilanz beauftragt. Begleitet wurde das BJ vom Eidgenössischen Büro für die Gleichstellung von Frau und Mann (EBG), das sich auch an den Kosten der Zwischenbilanz beteiligt hat, sowie vom Staatssekretariat für Wirtschaft (SECO) und dem Bundesamt für Statistik (BFS).

Die Forschungsgemeinschaft hat ihren Schlussbericht vertragsgemäss im Sommer 2024 eingereicht.⁹

3.3 Vorgehen

Für die Zwischenbilanz über den Vollzug der Artikel 13a bis 13i GIG hat die Forschungsgemeinschaft verschiedene Untersuchungen durchgeführt, um aussagekräftige Resultate zu erlangen:

- Fokusgespräche mit ausgewählten Arbeitnehmenden, Arbeitgebenden sowie mit Revisorinnen und Revisoren;
- Schriftliche dreisprachige online-Befragungen aller Arbeitgebenden mit 100 oder mehr Arbeitnehmenden, der Arbeitnehmenden-Vertretungen der zuvor befragten Arbeitgebenden sowie der akkreditierten Revisorinnen und Revisoren;
- vertiefende Fokusgruppengespräche mit Expertinnen und Experten;
- telefonische Befragung ausgewählter Arbeitgebenden- und Arbeitnehmenden-Vertretungen über die Gründe, für die nur teilweise vollzogene Umsetzung der Analyse-, Überprüfungs- und Informationspflicht;
- Befragung von Arbeitgebenden, welche die Umfrage nicht ausgefüllt haben, um das Dunkelfeld auszuleuchten und die Beweggründe für eine allenfalls unzureichende Umsetzung zu erfahren sowie die Nichtteilnahme an der Umfrage zu verstehen und die Resultate besser einordnen zu können.

Die Auswertungsergebnisse der Umfragen sowie die Erkenntnisse aus den Gesprächen mit den Expertinnen und Experten wurden in quantitativer und qualitativer Hinsicht untersucht und schliesslich konsolidiert.

⁸ Gemäss seinen Zielen 2025 wird der Bundesrat «im zweiten Halbjahr 2025 einen Bericht mit einer Zwischenbilanz zur Evaluation des Gleichstellungsgesetzes gutheissen».

⁹ «Zwischenbilanz zum Vollzug von Art. 13a-13i GIG (Lohnungleichheitsanalysen)», Schlussbericht der Berner Fachhochschule / PrivatePublicConsulting, 30.08.2024.

4 Zusammenfassung der Ergebnisse der Zwischenbilanz

4.1 Rücklauf der Antworten und Limitationen der Befragung

Gemäss den Daten des BFS existierten im September 2023 insgesamt 6'028 privat- und öffentlich-rechtliche Arbeitgebende mit 100 oder mehr Arbeitnehmenden, die im Betriebs- und Unternehmensregister (BUR) erfasst sind und dadurch identifiziert werden konnten. Von diesen haben 2'404 Betriebe auf die Umfrage, die vom BJ verschickt wurde und als Beilage der Forschungsgemeinschaft mit einem Link zur Teilnahme an der Befragung enthielt, geantwortet. Dies entspricht einem Rücklauf von 39.9%, was für eine freiwillige Umfrage einem sehr hohen Wert entspricht. Die antwortenden 2'404 Betriebe beschäftigen rund eine Million Arbeitnehmende.

274 Arbeitgebende haben bewusst und explizit auf die Teilnahme an der Umfrage verzichtet. Als Gründe wurden angegeben:

- Die Lohngleichheit sei im Betrieb bereits sichergestellt;
- es seien weniger als 100 Arbeitnehmende angestellt;
- es fehle Wissen zum Ausfüllen des Fragebogens;
- es seien mehrheitlich Frauen, respektive Männer im Betrieb angestellt.

Eine telefonische Nachfrage bei 15 nicht antwortenden Arbeitgebenden ergab, dass 12 von ihnen zumindest eine Lohngleichheitsanalyse durchgeführt haben. Als Gründe für ihre Nichtteilnahme an der Umfrage wurden fehlende Zeit und Nichterhalt der Einladung, resp. keine diesbezügliche Erinnerung erwähnt.

Die Forschungsgemeinschaft hat in ihrer Studie festgehalten, dass bei der Interpretation der Antworten folgende drei Faktoren mitberücksichtigt werden müssen:

- *Selection Bias*: Es könnten tendenziell eher jene Arbeitgebende an der Befragung teilgenommen haben, welche eine Lohngleichheitsanalyse durchgeführt und mit positivem Ergebnis abgeschlossen haben.¹⁰
- *Response Bias*: Die Antworten könnten eher so ausfallen, wie es als sozial erwünscht oder vom Gesetzgeber vorgesehen erachtet wird.
- *Memory Bias*: Die selektiven Erinnerungen oder das fehlende Wissen (weil die Person, welche die Analyse durchgeführt hat, in der Zwischenzeit die Stelle gewechselt hat) könnten die Aussagen beeinflusst haben.

4.2 Umsetzung der Analysepflicht (Art. 13a – 13c GIG)

Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber, die am Anfang eines Jahres 100 oder mehr Arbeitnehmende beschäftigen, müssen eine betriebsinterne Lohngleichheitsanalyse durchführen. Im Zeitpunkt der Umfrage erfüllten insgesamt 6'028 privat- und öffentlich-rechtliche Arbeitgebende die Voraussetzung von mindestens 100 Beschäftigten. Von diesen haben 2'404 auf die Online-Umfrage geantwortet.

a) Pflichterfüllung

Gut drei Viertel der 2'404 antwortenden Arbeitgebenden haben eine Lohngleichheitsanalysepflicht durchgeführt. Dies entspricht 77.7%. Unter Berücksichtigung der Ausnahmen gemäss

¹⁰ Die Möglichkeit eines solchen Bias ist bei Umfragen unumgänglich. Die Tatsache, dass die Zusammensetzung der Antwortenden bei den Arbeitgebenden bezüglich beobachtbarer Merkmale nicht erheblich von der Grundgesamtheit abweicht, schwächt den Vorbehalt des Selection Bias in dieser Studie jedoch ab.

Artikel 13b GIG (Kontrolle im Rahmen des öffentlichen Beschaffungs- oder Subventionswesens) haben 81% der antwortenden Arbeitgebenden die gesetzliche Pflicht zur Durchführung eingehalten.

Als Gründe für eine Nichtdurchführung der Analysepflicht wurde angeführt, dass:

- die Lohngleichheit bereits eingehalten werde;
- keine Zeit oder Ressourcen vorhanden gewesen seien, oder
- die Verpflichtung nicht bekannt war.

b) Analyseinstrument

Eine klare Mehrheit (85%) der antwortenden Arbeitgebenden, die gemäss eigenen Angaben eine Analyse durchgeführt haben, führte diese mit dem Tool des Bundes (Logib) durch.

Wenn nicht Logib verwendet wurde, lag dies vor allem daran, dass andere Instrumente bereits bekannt waren oder in der Branche verwendet werden.

c) Zeitlicher und finanzieller Aufwand

Beim zeitlichen Aufwand für die Durchführung der Lohngleichheitsanalyse gab die Mehrheit der antwortenden Arbeitgebenden ein bis drei Arbeitstage an. Ein Drittel brauchte mehr Arbeitstage und zehn Prozent weniger als einen Arbeitstag. Als häufigste Herausforderungen wurden die Datenaufbereitung und fehlende Daten genannt.

Die Kosten für die Durchführung der Lohngleichheitsanalyse lagen gemäss Angaben bei drei Vierteln der antwortenden Arbeitgebenden unter 4'000 Franken. Für rund ein Drittel der antwortenden Arbeitgebenden entstanden für die Durchführung der Analyse keine Kosten. Ein wichtiger Einflussfaktor sind die vorhandene Datenqualität sowie das Lohnsystem.

d) Ergebnis der Lohngleichheitsanalyse

Bei drei Vierteln der antwortenden Arbeitgebenden haben die Analyseergebnisse keinen Geschlechtereffekt gezeigt. Rund ein Fünftel wies einen Geschlechtereffekt aus, der eine allfällige Toleranzschwelle nicht überschritt. 1.2% der antwortenden Arbeitgebenden gaben an, dass eine Toleranzschwelle überschritten wurde.

4.3 Umsetzung der Überprüfungspflicht (Art. 13d – 13f GIG)

Die Revisorinnen und Revisoren, die im Auftrag von Arbeitgeberinnen und Arbeitgebern Lohngleichheitsanalysen überprüfen, müssen gemäss Artikel 2 der Verordnung über die Überprüfung der Lohngleichheitsanalyse einen speziellen Ausbildungskurs besuchen.

Bis Ende September 2023 haben 864 Revisorinnen und Revisoren eine entsprechende Ausbildung absolviert. Davon haben 301 Revisorinnen und Revisoren auf die Online-Umfrage geantwortet. Dies entspricht einer Rücklaufquote von 34.8%.

Die Mehrheit der Revisorinnen und Revisoren hat Lohngleichheitsanalysen von weniger als fünf Arbeitgebenden überprüft. Rund 17% haben mehr als zehn Überprüfungen durchgeführt. Knapp 23% der antwortenden Revisorinnen und Revisoren haben zwar die Weiterbildung besucht, aber nie eine Überprüfung einer Lohngleichheitsanalyse vorgenommen.

a) Pflichterfüllung

Zwei Drittel der antwortenden Arbeitgebenden (67.7%) gaben an, dass sie die Lohngleichheitsanalyse haben überprüfen lassen.

5.7% der antwortenden Arbeitgebenden haben zwar die Analyse durchgeführt, diese aber nicht überprüfen lassen. Über ein Viertel der antwortenden Arbeitgebenden haben keine Angaben zur Überprüfung gemacht.

Als Gründe für das Ausbleiben der Überprüfung wurden angegeben:

- mangelndes Wissen über die Überprüfungspflicht;
- fehlende Zeit oder fehlende Ressourcen;
- Überzeugung, dass keine Überprüfung nötig sei, da die Lohngleichheit eingehalten werde.

b) Überprüfungsart

Für die Überprüfung der Lohngleichheitsanalyse können die Arbeitgebenden gemäss Artikel 13d GIG wählen zwischen einem zugelassenen Revisionsunternehmen oder einer Organisation nach Artikel 7 GIG respektive einer Arbeitnehmervertretung gemäss dem Mitwirkungs-gesetz.

Ein Grossteil der antwortenden Arbeitgebenden (87%) liessen die Überprüfung durch ein Revisionsunternehmen durchführen.

Wurde die Überprüfung der Lohngleichheitsanalyse durch eine andere Organisation durchgeführt, wurde insbesondere auf die Lösung in der Bankenbranche hingewiesen. Die Sozialpartner der Bankenbranche haben eine gemeinsame Fachstelle für Lohngleichheit errichtet. Die Finanzinstitute können ihre Lohngleichheitsanalysen von dieser sozialpartnerschaftlichen Fachstelle überprüfen lassen und erhalten bei erfolgreicher Überprüfung ein Gütesiegel.

c) Zeitlicher und finanzieller Aufwand

Der finanzielle Aufwand für die Überprüfung der Lohngleichheitsanalyse lag bei rund einem Drittel der antwortenden Arbeitgebenden zwischen 2'000 und 4'000 Franken.

Ein Drittel der antwortenden Arbeitgebenden gab an, dass der personelle Aufwand ein bis zwei Arbeitstage betraf. Die Revisorinnen und Revisoren benötigten ebenfalls ein bis zwei Arbeitstage für die Überprüfung einer Lohngleichheitsanalyse.

d) Ergebnis der Überprüfung

Gemäss den Angaben der antwortenden Revisorinnen und Revisoren wurden 85% der überprüften Lohngleichheitsanalysen korrekt und rechtzeitig durchgeführt. Rund 15% wurden zwar korrekt durchgeführt, aber zu spät. Weniger als 1% der Lohngleichheitsanalysen wurden nicht korrekt durchgeführt.

Am häufigsten wurde bemängelt, dass

- der Auftrag für die Überprüfung zu spät kam;
- nicht alle Lohnbestandteile oder nicht alle Arbeitnehmenden erfasst waren;
- nicht alle erforderlichen Daten vorlagen.

Wenn bei der Überprüfung einer Lohngleichheitsanalyse Mängel festgestellt wurden, hat gemäss den Antworten der Revisorinnen und Revisoren die grosse Mehrheit der Arbeitgebenden die Lohngleichheitsanalyse wiederholt.

4.4 Umsetzung der Informationspflicht (Art. 13g – 13i GIG)

Das Gleichstellungsgesetz verpflichtet die Arbeitgebenden, ihre Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer spätestens ein Jahr nach Abschluss der Überprüfung der Lohngleichheitsanalyse schriftlich über das Ergebnis der Analyse zu informieren.

Gesellschaften, deren Aktien an einer Börse kotiert sind, müssen das Ergebnis der Lohngleichheitsanalyse im Anhang der Jahresrechnung veröffentlichen.

Im öffentlich-rechtlichen Sektor gilt eine strengere Regel: Es müssen die einzelnen Ergebnisse der Lohngleichheitsanalyse und der Überprüfung veröffentlicht werden.

a) Pflichterfüllung

Eine knappe Mehrheit (60.4%) der antwortenden Arbeitgebenden hat gemäss eigenen Angaben ihre Arbeitnehmenden über das Ergebnis der Lohngleichheitsanalyse informiert.

Jeder zehnte Betrieb gab an, nicht informiert zu haben und fast ein Drittel der antwortenden Arbeitgebenden hat keine Angaben zur Information gemacht.

Als Gründe für die fehlende Information wurde angegeben, dass

- die Informationspflicht nicht bekannt gewesen sei;
- die Überprüfung weniger als 12 Monate her sei;
- eine Information nicht notwendig sei, wenn die Lohngleichheit eingehalten ist;
- die Arbeitnehmenden sich dafür nicht interessieren würden.

b) Art der Information und Inhalt

Die Information der Arbeitgebenden an die Arbeitnehmenden erfolgte gemäss Angaben der antwortenden Arbeitgebenden am häufigsten via Intranet. Informiert wurde aber auch an internen Anlässen und via E-Mail.

In den meisten Fällen wurde über die Durchführung der Lohngleichheitsanalyse sowie über ein übergeordnetes Ergebnis der Analyse (keine Lohnungleichheit oder Ungleichheit kleiner als Toleranzschwelle) informiert. Rund jeder zehnte Arbeitgebende informierte zusätzlich zu getroffenen Massnahmen.

Eine Pflicht zur externen Information besteht nur für börsenkotierte Unternehmen (Art. 13h GIG) sowie für öffentlich-rechtliche Arbeitgebende (Art. 13i GIG). Rund ein Drittel der antwortenden Arbeitgebenden aller Rechtsformen hat Informationen zur Lohngleichheitsanalyse in einem Jahresbericht veröffentlicht. Von den öffentlich-rechtlichen Arbeitgebenden, die geantwortet haben, informierten die Hälfte öffentlich über die Analyse. Zwar fiel diese Information (z.B. in einem Jahresbericht) etwas detaillierter als bei der Gesamtheit aller Antworten aus, blieb aber insgesamt auch eher oberflächlich (30%: Analyse durchgeführt, Ergebnis; 4.6%: Lohndifferenz in Prozent; 2%: Lohndifferenz in CHF; 7.2%: unerklärter Lohnunterschied). Mehr als ein Drittel der öffentlich-rechtlichen Arbeitgebenden gab an, nicht informiert zu haben, und ein Viertel konnte oder wollte keine Angabe dazu machen.

4.5 Einhaltung der drei gesetzlichen Pflichten insgesamt

Gemäss eigenen Angaben haben weniger als die Hälfte der antwortenden Arbeitgebenden *alle drei gesetzlichen Pflichten* (Analyse, Überprüfung, Information) erfüllt. Diese 45% der antwortenden Arbeitgebenden beschäftigen rund 700'000 Arbeitnehmende.

Bei den 15 Arbeitgebenden, welche die Online-Befragung nicht beantwortet haben, aber nachträglich telefonisch befragt wurden, gab es keine Hinweise dafür, dass alle drei gesetzlichen Pflichten eingehalten wurden.

Ein knappes Drittel der 2404 antwortenden Arbeitgebenden hat mindestens eine Pflicht nicht erfüllt. Meistens wurde die Informationspflicht nicht eingehalten.

Konkret bedeutet dies, dass

- 81% der antwortenden Arbeitgebenden die Pflicht zur Durchführung einer Lohngleichheitsanalyse eingehalten haben (entspricht rund 980'000 Arbeitnehmenden);
- 68% der antwortenden Arbeitgebenden die Pflicht zur Überprüfung der Analyse eingehalten haben (entspricht rund 930'000 Arbeitnehmenden); und
- 49% der antwortenden Arbeitgebenden die Pflicht zur Information eingehalten haben (entspricht rund 730'000 Arbeitnehmenden).

Was den öffentlich-rechtlichen Sektor betrifft, scheint dieser seiner Vorbildfunktion in Bezug auf eine weitergehende Information nicht nachgekommen zu sein. Das Gleichstellungsgesetz verpflichtet die öffentlich-rechtlichen Arbeitgebenden, die einzelnen Ergebnisse der Lohngleichheitsanalyse und der Überprüfung zu veröffentlichen. Rund die Hälfte (50.1%) von ihnen gaben an, gar keine Ergebnisse zu veröffentlichen. Diejenigen, die informiert haben, taten dies in der Regel eher oberflächlich.

5 Einschätzungen aufgrund der Ergebnisse der Zwischenbilanz

5.1 Ungenügende Umsetzung der gesetzlichen Pflichten

Aufgrund der Ergebnisse der Zwischenbilanz kann gefolgert werden, dass die gesetzlichen Pflichten gemäss der Revision des Gleichstellungsgesetzes von 2018 (Analyse, Überprüfung, Information) insgesamt von der Mehrheit der Arbeitgebenden *nicht gesetzeskonform* wahrgenommen wurden.¹¹

Die den Ergebnissen zugrundeliegenden Daten stammen von 2'404 antwortenden Arbeitgebenden (von insgesamt 6'028), von den Antworten von Revisorinnen und Revisoren, von Arbeitnehmenden sowie von Expertinnen und Experten. Die Ergebnisse dieser Zwischenbilanz sind folglich so breit als möglich abgestützt. Dennoch sind sie vorsichtig zu interpretieren, da sie durch Selection Bias, Response Bias und Memory Bias (vgl. vorne Ziff. 4.1) sowie aufgrund des Dunkelfeldes (nicht antwortende Arbeitgebende) verzerrt sein könnten.

Es kann daher vermutet werden, dass *nur etwa ein Fünftel* der verpflichteten Arbeitgebenden (mit 100 oder mehr Mitarbeitenden) *alle drei Pflichten* des Gleichstellungsgesetzes erfüllt haben. Bei einer detaillierteren Betrachtung der Non-Compliance (Nicht-Handeln gemäss den

¹¹ Eine Evaluation vom 8.03.2024 «Lohnanalysen im Gleichstellungsgesetz, Evaluation der Umsetzung anhand des Projekts RESPECT8-3.CH» von Travail.Suisse zeigt ein ähnliches Bild: Im Rahmen des Projekts RESPECT8-3.CH konnten bis Ende Februar 2024 187 Unternehmen mit insgesamt rund 500'000 Angestellten nach einer Prüfung der entsprechenden Dokumente auf der sogenannten «weissen Liste» veröffentlicht werden, weil sie die Analyse gesetzeskonform durchgeführt haben.

gesetzlichen Vorgaben) fällt auf, dass die Informationspflicht am wenigsten eingehalten wurde.

Mit Blick auf die *Branche* haben vor allem die Arbeitgebenden der Finanz- und Versicherungsbranche Lohnungleichheitsanalysen durchgeführt, hingegen im Gastgewerbe relativ wenige. Der Blick auf die *Grösse* der Betriebe zeigt, dass die Analysepflicht eher eingehalten wurde, je grösser der Betrieb ist. *Börsenkotierte Unternehmen* haben die Analysepflicht eher eingehalten als nicht-börsenkotierte privatrechtliche oder öffentlich-rechtliche Arbeitgebende.

Schliesslich ist bemerkenswert, dass die *öffentlich-rechtlichen Arbeitgebenden* ihrer zugeordneten Vorbildfunktion¹² in der Förderung der Lohnungleichheit nicht nachgekommen sind. Diese besondere Rolle des öffentlich-rechtlichen Sektors zeigt sich einerseits in den im Gleichstellungsgesetz festgehaltenen detaillierteren Informationspflichten, die gemäss den Ergebnissen der Zwischenbilanz nur mangelhaft umgesetzt wurden (ca. 40% gaben an, informiert zu haben). Andererseits haben die Behörden mit der Unterzeichnung der «Charta der Lohnungleichheit im öffentlichen Sektor»¹³ bekräftigt, Lohnungleichheit in ihrem Einflussbereich umzusetzen und regelmässig nach anerkannten Standards zu überprüfen. Bis Ende 2023 haben über 160 Behörden die Charta unterzeichnet. Dazu kommen mehr als 100 Unternehmen und Anstalten des Bundes sowie weitere staatsnahe Betriebe.¹⁴

5.2 Unbefriedigende Umsetzung mit Blick auf den Wettbewerb

Das Gleichstellungsgesetz verpflichtet die Arbeitgebenden mit mindestens 100 Arbeitnehmenden, eine Lohnungleichheitsanalyse durchzuführen, diese überprüfen zu lassen und die Arbeitnehmenden über die Ergebnisse der Analyse zu informieren. Die Zwischenbilanz zeigt deutlich auf, dass die Mehrheit der Arbeitgebenden diese gesetzlichen Pflichten nicht eingehalten und sich damit nicht gesetzeskonform verhalten hat. Diejenigen Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber, die sich an das Gleichstellungsgesetz gehalten haben, haben dafür personelle und finanzielle Ressourcen aufgewendet und nötigenfalls die Löhne angepasst, um in ihrem Unternehmen die Lohnungleichheit zu gewährleisten. Diejenigen Arbeitgebenden hingegen, die sich über die rechtlichen Pflichten hinweggesetzt haben, hatten einerseits keine entsprechenden Aufwendungen¹⁵ und andererseits profitierten sie allenfalls von wirtschaftlichen Vorteilen auf Kosten geringerer Frauenlöhne.¹⁶

Die Lohnungleichheit ist nicht nur ein rechtlicher Anspruch. Sie hat auch eine wichtige Bedeutung in wirtschaftlicher Hinsicht. Wenn eine Vielzahl von Arbeitgebenden mit diskriminierenden Löhnen am Markt teilnehmen, kommt es zu unerwünschten Wettbewerbsverzerrungen. Alle Unternehmen sollten jedoch über dieselben Wettbewerbschancen verfügen. Auch aus dieser Sicht ist es zwingend, dass alle analysepflichtigen Arbeitgebenden die rechtlichen Pflichten aus dem Gleichstellungsgesetz einhalten. Dieser Zusammenhang zwischen der Analysepflicht und den Auswirkungen auf den wirtschaftlichen Wettbewerb muss den Arbeitgebenden klar aufgezeigt werden.

¹² Vgl. Votum von Bundesrätin Sommaruga vom 29.05.2018, AB 2018 S 290.

¹³ www.ebg.admin.ch > Gleichstellung in der Arbeitswelt > Lohnungleichheit > Charta der Lohnungleichheit.

¹⁴ Das EBG wird voraussichtlich im 2025 eine Synthese über die Ergebnisse einer Umfrage bei den Unterzeichnern der Charta der Lohnungleichheit veröffentlichen.

¹⁵ Für die Analyse und die Überprüfung der Analyse sowie gegebenenfalls für Massnahmen.

¹⁶ Das Argument, dass Arbeitgeber, die sich nicht an den Grundsatz der Lohnungleichheit halten, von einem unfairen (und rechtswidrigen) Vorteil profitieren, wird auch in der EU vertreten. Vgl. Zusammenfassung der Folgenabschätzung für einen Vorschlag zur Stärkung des Grundsatzes des gleichen Entgelts für Männer und Frauen durch Lohntransparenz vom 4. März 2021, https://commission.europa.eu/index_en > Strategy and policy > Policies > Justice and fundamental rights > Gender equality > Equal pay > EU action for equal pay > Impact assessment accompanying the proposal for binding pay transparency measures.

5.3 Gesellschaftlicher Einfluss

Neben den wirtschaftlichen Aspekten gibt es auch gesellschaftliche Faktoren, die einen Einfluss auf die Lohnungleichheit haben. Dazu gehört, dass Frauen immer noch einen grösseren Teil der Familien- und Haushaltsarbeit übernehmen, mehr Teilzeit arbeiten und mehr Unterbrechungen in ihrer beruflichen Laufbahn haben als Männer. Die Förderung von Massnahmen, die eine bessere Vereinbarkeit von Beruf und Familie auch für Männer ermöglichen, können daher ebenfalls zur Beseitigung von Lohndiskriminierung beitragen.

6 Nächste Schritte

6.1 Vergleichende Studie zu den Löhnen von Frauen und Männern zwischen 2020 und 2022

Die Ergebnisse der *Spezialauswertung der Lohnunterschiede zwischen Frauen und Männern im Jahr 2022* wurden vom BFS am 26. November 2024 publiziert.¹⁷ Die Zahlen, die sich auf die Lohndaten der Schweizerischen Lohnstrukturerhebung (LSE) für das Jahr 2022 stützen, zeigen, dass sich der Lohnunterschied zwischen den Geschlechtern weiter verringert hat. Nachdem der *durchschnittliche Lohnunterschied* in der Gesamtwirtschaft (privater und öffentlicher Sektor) im Jahr 2020 noch 18.0% betrug, ist er im Jahr 2022 auf 16.2% zurückgegangen. Im privaten Sektor belief sich die durchschnittliche Lohndifferenz auf 17.5% (2020: 19.5%; 2018: 19.6%), im öffentlichen Sektor (Bund, Kantone und Gemeinden zusammen) 13.8% (2020: 15.1%; 2018: 18.1%). Diese Lohndifferenzen zwischen Frauen und Männern sind teilweise auf strukturelle Unterschiede zurückzuführen, die sowohl mit Merkmalen der Person und der besetzten Stelle als auch mit dem Tätigkeitsbereich zusammenhängen. Der Teil des Lohnunterschieds, welcher durch objektive Faktoren wie Ausbildung oder berufliche Position erklärt werden kann, hängt auch mit Geschlechterstereotypen und der Aufteilung der bezahlten und unbezahlten Arbeit zwischen Frauen und Männern zusammen. Ferner basieren die Berechnungen des BFS auf Löhnen für Vollzeitarbeit, ohne die strukturellen Auswirkungen von Teilzeitarbeit auf die Löhne zu berücksichtigen.

Ein Teil der Lohnunterschiede bleibt hingegen unerklärt. Dieser *unerklärte Teil des Lohnunterschieds*, also der Teil, der nicht durch objektive Faktoren wie Ausbildung, Teilzeit oder berufliche Stellung erklärt werden kann, ist in der Gesamtwirtschaft (privater und öffentlicher Sektor) im Jahr 2022 wieder gestiegen und betrug 48.2%. Im Jahr 2020 waren es noch 47.8% und im Jahr 2018 45.4%. Im privaten Sektor betrug der unerklärte Anteil der Lohnunterschiede im Jahr 2022 44.9% (2020: 45.3%; 2018: 44.3%), im öffentlichen Sektor 49.6% (2020: 46.7%; 2018: 37.2%).

In der Schlussevaluation wird es darum gehen, welches Studiendesign und welche Daten die Wirkung der Artikel 13a bis 13i GIG auf die Lohnungleichheit schlüssig aufzeigen können. Die Zahlen aus der LSE der Jahre 2020 und 2022 ergeben dafür ein Indiz. Die erste Lohnungleichheitsanalyse musste bis spätestens am 30. Juni 2021 durchgeführt werden. Da die meisten analysepflichtigen Arbeitgebenden bereits in diesem Zeitraum eine Analyse vornehmen mussten, wäre ein Vergleich der LSE-Daten zwischen 2020, 2022 und 2024 ein Hinweis darauf, ob die Analyse der Löhne und das Ergreifen allfälliger Massnahmen eine feststellbare Wirkung auf die Lohnungleichheit gehabt haben. Zwar ist das BFS beauftragt, alle zwei Jahre eine LSE durchzuführen. Dieser Auftrag beinhaltet jedoch keinen Vergleich der Löhne von Frauen und Männern zwischen zwei Jahren. Im Hinblick auf die Wirkungsevaluation soll das BFS deshalb beauftragt werden, die Löhne der Frauen und Männer zwischen 2020 und 2022

¹⁷ www.bfs.admin.ch > Aktuell > Medienmitteilungen > Analyse der Lohnunterschiede zwischen Frauen und Männern > 26.11.2024: Der Lohnunterschied zwischen den Geschlechtern hat sich im Jahr 2022 insgesamt verringert.

zu vergleichen. In der Evaluation werden auch weitere Faktoren (z.B. Effekte der Coronapandemie) und methodische Fragen zum Vergleich der betrieblichen Ebene und der nationalen Ebene von Lohngleichheitsanalysen zu berücksichtigen sein.

6.2 Wirkungsevaluation

Das Gleichstellungsgesetz verlangt vom Bundesrat, dass er dem Parlament spätestens im Jahr 2029 darüber berichtet, welche Wirkungen die Art. 13a bis 13i GIG entfaltet haben (Art. 17b GIG). Diese *Wirkungsevaluation* soll zeigen, ob und wenn ja, wie die drei gesetzlichen Pflichten (Analyse, Überprüfung, Information) dazu beigetragen haben, die Lohnungleichheit zwischen Frauen und Männern zu beseitigen oder zumindest zu verringern.

Die Arbeitgebenden sind gemäss Artikel 13a Absatz 3 GIG von der Durchführung einer weiteren Lohngleichheitsanalyse befreit, wenn die erste Analyse gezeigt hat, dass die Lohngleichheit im Unternehmen eingehalten ist. Deshalb werden die meisten analysepflichtigen Arbeitgebenden ihre Analyse bis am 30. Juni 2021 durchgeführt haben. Allfällige Anpassungen bei den Löhnen sollten bereits in der LSE 2022 und insbesondere in der Spezialauswertung der Lohnunterschiede zwischen Frauen und Männern sichtbar sein. Mit einem spezifischen Vergleich der Lohnunterschiede zwischen Frauen und Männern zwischen 2020, 2022 und 2024 (vgl. Ziff. 6.1) sowie mit einer Spezialauswertung der Lohnunterschiede gestützt auf die LSE 2024 ist es möglich und auch sinnvoll, diese Wirkungsevaluation vorzuziehen und eventuell bereits ab dem Jahr 2026 einzuleiten.

6.3 Freiwillige Wiederholung der Lohngleichheitsanalyse

Das Gleichstellungsgesetz entbindet die Arbeitgebenden, die ein positives Analyseergebnis erhalten haben, von der Pflicht zur Wiederholung der Lohngleichheitsanalyse (Art. 13a Abs. 3 GIG). Dennoch ist eine regelmässige Wiederholung der Analyse sinnvoll, weil verschiedene Faktoren, wie Neuanstellungen, Beförderungen, Reorganisationen, usw. sich auf die Entwicklung der Löhne in einem Unternehmen auswirken und zu unterschiedlichen Löhnen zwischen den weiblichen und den männlichen Angestellten für gleiche und gleichwertige Arbeit führen können. Eine einmalige Lohngleichheitsanalyse stellt nur eine Momentaufnahme dar. Es macht deshalb Sinn, regelmässig zu überprüfen, ob die Frauen und Männer in einem Unternehmen für gleiche und gleichwertige Arbeit gleich bezahlt werden. Die Zwischenbilanz hat gezeigt, dass nur ein Drittel der antwortenden Arbeitgebenden eine Wiederholung der Analyse innerhalb der nächsten vier Jahre geplant hat.

Die Arbeitgebenden können die Lohngleichheitsanalyse freiwillig wiederholen, auch wenn dies nicht vom Gesetz gefordert wird. Der Aufwand und die Kosten werden bei Wiederholungen der Analyse erheblich geringer. Man kann sich auf die vorherigen Erfahrungen mit dem Analysetool stützen. Die Reputation des Unternehmens kann sowohl nach innen (positive Wirkung bei den Arbeitnehmenden) als auch nach aussen (marktwirtschaftlicher Wettbewerb) sichtbar gefördert werden. Eine Wiederholung der Analyse alle vier Jahre, wie es der Bundesrat ursprünglich vorgeschlagen hat¹⁸, macht aber auch Sinn im Hinblick darauf, dass das Parlament eine Verlängerung der gesetzlichen Verpflichtung über das Jahr 2032 hinaus beschliessen und zusätzliche gesetzliche Massnahmen zur Verwirklichung der Lohngleichheit im Gleichstellungsgesetz erlassen könnte.

¹⁸ Botschaft des Bundesrates vom 5.07.2017 zur Änderung des Gleichstellungsgesetzes, BBl 2017 5507, 5539 f.

6.4 Entscheid über die Fortführung der Analysepflicht mit weiteren Massnahmen

Falls aufgrund der vorgezogenen Wirkungsevaluation (vgl. Ziff. 6.2) ein konkreter Revisionsbedarf festgestellt wird, wird der Bundesrat in seinem Bericht an das Parlament Vorschläge für das weitere Vorgehen unterbreiten. So sollte ausreichend Zeit vorhanden sein, um entsprechende Anliegen gesetzgeberisch umzusetzen, bevor die Artikel 13a bis 13i GIG auf den 1. Juli 2032 wieder ausser Kraft treten.

In diesem Zusammenhang wird die Grundsatzfrage zu entscheiden sein, ob die zeitliche Befristung der Analysepflicht aufgehoben werden soll. Das Parlament hatte am 14. Dezember 2018 beschlossen, dass die Gültigkeitsdauer des Abschnitts 4a (und der Artikel 17a und 17b) des Gleichstellungsgesetzes auf zwölf Jahre ab Inkrafttreten befristet ist.¹⁹ Die Regelung trat am 1. Juli 2020 in Kraft und gilt somit bis zum 30. Juni 2032.²⁰

7 Aktuelle Entwicklungen im Ausland

7.1 EU

7.1.1 Lohntransparenz-Richtlinie 2023/970

Die EU hat am 10. Mai 2023 eine neue Richtlinie, die sogenannte *Lohntransparenz-Richtlinie*²¹, verabschiedet, die in den Mitgliedstaaten für mehr Lohngleichheit sorgen soll. Die EU-Mitgliedstaaten müssen diese Richtlinie bis zum 7. Juni 2026 in nationales Recht umsetzen.

Die Lohntransparenz-Richtlinie sieht Massnahmen für mehr Lohntransparenz und verstärkte Durchsetzungsmechanismen vor. Sie richtet sich an Arbeitgebende sowohl des öffentlichen als auch des privaten Sektors. Unternehmen müssen sicherstellen, dass Arbeitnehmende im Bewerbungsverfahren und während des Arbeitsverhältnisses Zugang zu den relevanten Lohninformationen haben. Arbeitnehmende haben das Recht, von ihrem Arbeitgeber Auskunft zu verlangen über ihr individuelles Einkommen und über das Durchschnittseinkommen derjenigen Arbeitnehmenden, die eine gleiche oder gleichwertige Arbeit verrichten.

Arbeitgebende mit mindestens hundert Angestellten sind verpflichtet, regelmässig über das geschlechtsspezifische Lohngefälle zu berichten. Beträgt das Lohngefälle mehr als fünf Prozent und kann das Unternehmen dies nicht mit objektiven und geschlechtsneutralen Kriterien begründen, müssen mit der Arbeitnehmervertretung eine gemeinsame Entgeltbewertung durchgeführt und Abhilfemassnahmen getroffen werden.

In einer ersten Phase haben Arbeitgebende mit mindestens 250 Angestellten bis zum 7. Juni 2027 und danach jährlich und Arbeitgebende mit 150 bis 249 Angestellten bis zum 7. Juni 2027 und danach alle drei Jahre Bericht zu erstatten. Arbeitgebende mit 100 bis 149 Angestellten haben länger Zeit für die erstmalige Berichterstattung und zwar bis zum 7. Juni 2031, danach gilt ebenfalls eine Berichterstattungspflicht alle drei Jahre. Die Mitgliedstaaten können in ihrem nationalen Recht vorsehen, dass auch Arbeitgebende mit weniger als 100 Arbeitnehmenden eine Informationspflicht über die Löhne haben.

Die Einhaltung der Vorschriften zur Lohntransparenz muss durch eine Behörde kontrolliert und mit effektiven Massnahmen einschliesslich Geldstrafen sanktioniert werden. Die Richtlinie sieht überdies einen Anspruch auf Entschädigung vor, wenn Arbeitnehmende durch die

¹⁹ Ziff. II Abs. 2 der Änderung des GIG vom 14.12.2018, AS 2019 2815.

²⁰ Fussnote 15 des Gleichstellungsgesetzes.

²¹ Richtlinie (EU) 2023/970 «zur Stärkung der Anwendung des Grundsatzes des gleichen Entgelts für Männer und Frauen bei gleicher oder gleichwertiger Arbeit durch Entgelttransparenz und Durchsetzungsmechanismen».

Verletzung von Rechten und Pflichten im Zusammenhang mit dem Grundsatz des gleichen Entgelts zu Schaden gekommen sind. Verbände und Gleichstellungsorganisationen sind zu ermächtigen, im Namen oder zur Unterstützung von Diskriminierungsopfern zu handeln. Verschiedene weitere Massnahmen wie Beweislast erleichterung, vorteilhafte Bestimmungen über das Prozesskostenrisiko für Klagende sowie Schutz für Arbeitnehmende, die sich für Diskriminierungsopfer einsetzen, sollen ebenfalls der Verwirklichung der geschlechtsspezifischen Entgeltgleichheit dienen.

Die Schweiz ist zwar kein Mitgliedstaat der EU und somit nicht Adressatin der EU-Lohntransparenz-Richtlinie. Schweizer Unternehmen, die in einem EU-Mitgliedstaat tätig sind, werden in diesem Rahmen jedoch von dieser Richtlinie und der Umsetzungsgesetzgebung des konkreten EU-Mitgliedstaats ebenfalls betroffen sein.

7.1.2 Die wichtigsten Unterschiede zur geltenden schweizerischen Regelung

Der wichtigste Unterschied zwischen der Lohntransparenz-Richtlinie der EU und der Analysepflicht gemäss schweizerischem Gleichstellungsgesetz betrifft die Rechtsfolgen. Während die EU-Mitgliedstaaten Sanktionen bei Pflichtverletzungen vorsehen müssen, sind in der Schweiz keine rechtlichen Sanktionen vorgesehen. In der EU müssen Arbeitgebende mit mindestens 100 Arbeitnehmenden alle drei Jahre eine Analyse durchführen, ab 250 Arbeitnehmenden sogar alle Jahre, während in der Schweiz das Gesetz nach einmaliger «erfolgreicher» Durchführung eine Befreiung von der Pflicht zur Wiederholung der Analyse vorsieht. Auch die Informationspflichten sind im EU-Recht umfassender geregelt: Die Arbeitgebenden müssen nicht nur die Arbeitnehmenden über das geschlechtsspezifische Lohngefälle informieren, sondern auch umfassende Informationen darüber an die zuständige Überwachungsstelle richten, während das Schweizer Recht lediglich eine schriftliche Information über das Ergebnis der Analyse an die Arbeitnehmenden vorsieht. Weiter sieht die EU-Lohntransparenz-Richtlinie eine Verbandsklage vor, die sich nicht nur – wie in der Schweiz – auf die Feststellung einer Verletzung beschränkt, sowie eine Beweislast erleichterung in Verfahren wegen Verletzung der Transparenz- und Berichterstattungspflichten. Und schliesslich verlangt die Lohntransparenz-Richtlinie von den EU-Mitgliedstaaten eine konsequente Überwachung der Anwendung des Grundsatzes des gleichen Entgelts sowie die Sicherstellung der Durchsetzung der Vorschriften.

7.2 Lohngleichheitsregeln in ausgewählten europäischen Staaten²²

7.2.1 Island

Im Jahr 2018 ist in Island ein umfassendes Gleichstellungsgesetz²³ in Kraft getreten, das Diskriminierung aufgrund des Geschlechts in allen Bereichen der Gesellschaft verbietet, insbesondere auch die Lohndiskriminierung. Um die Lohngleichheit durchzusetzen, wurde eine obligatorische Zertifizierung der Lohngleichheit eingeführt. Unternehmen mit 25 oder mehr Arbeitnehmenden müssen nachweisen, dass Frauen und Männer den gleichen Lohn für die gleiche oder gleichwertige Arbeit erhalten. Eine unabhängige Zertifizierungsstelle prüft, ob die

²² Die EU hat im Jahr 2021 eine vergleichende Studie über die Gleichstellungsgesetze in Europa veröffentlicht: *A comparative analysis of gender equality law in Europe 2020: the 27 EU Member States, Albania, Iceland, Liechtenstein, Montenegro, North Macedonia, Norway, Serbia, Turkey and the United Kingdom compared*, EU-Publications Office, 2021, https://commission.europa.eu/index_en > News and media > Publications > Search > A comparative analysis of gender equality law in Europe 2020.

²³ www.government.is > 04 -Legislation > Act on Equal Status and Equal Rights Irrespective of Gender.

Anforderungen des Equal Pay-Standards²⁴ eingehalten sind. Ist dies der Fall, erhält das betreffende Unternehmen ein «Equal Pay-Label». Der Nachweis muss alle drei Jahre erneuert werden. Bei Nichtbeachtung der Zertifizierungspflicht drohen Geldstrafen.

7.2.2 Deutschland

In Deutschland wurde im Jahr 2017 das Entgelttransparenzgesetz²⁵ verabschiedet. Ziel des Gesetzes ist es, das Gebot des gleichen Entgelts für Frauen und Männer bei gleicher oder gleichwertiger Arbeit durchzusetzen. Dazu sieht es einen individuellen Auskunftsanspruch für Beschäftigte, die Pflicht für Arbeitgebende zur Durchführung betrieblicher Prüfverfahren sowie eine Berichterstattungspflicht zu Gleichstellung und Entgeltgleichheit vor.

Beschäftigte in Unternehmen ab 200 Mitarbeitenden können Auskunft über das durchschnittliche monatliche Bruttoentgelt verlangen, das Beschäftigte erhalten, die gleiche oder gleichwertige Arbeit leisten. Unternehmen ab 500 Beschäftigten müssen mithilfe betrieblicher Prüfverfahren ihre Entgeltregelungen regelmässig auf die Einhaltung des Entgeltgleichheitsgebots überprüfen. Ergeben sich aus einem betrieblichen Prüfverfahren Benachteiligungen in Bezug auf das Entgelt aufgrund des Geschlechts, muss das Unternehmen geeignete Massnahmen zur Beseitigung der Benachteiligung einleiten. Die Beschäftigten sind über die Ergebnisse des betrieblichen Prüfverfahrens zu informieren. Zudem sind die Arbeitgebenden mit mehr als 500 Beschäftigten verpflichtet, regelmässig einen Lagebericht zur Gleichstellung und Entgeltgleichheit zu erstellen. Darin müssen sie die Massnahmen zur Förderung der Gleichstellung von Frauen und Männern sowie zur Herstellung der Entgeltgleichheit darlegen.

Das Entgelttransparenzgesetz wurde im Sommer 2023 zum zweiten Mal im Hinblick auf seine Wirksamkeit evaluiert. Es zeigte sich, dass bis dahin 4% der befragten Beschäftigten den Auskunftsanspruch geltend gemacht, 30% der befragten Unternehmen seit 2019 ihre betriebliche Entgeltstrukturen überprüft, sowie 10% der Unternehmen ohne tarifliche Entgeltstruktur und knapp 30% der Unternehmen mit tariflicher Entgeltstruktur über die Gleichstellung und die Entgeltgleichheit berichtet haben.²⁶ Das Bundesfrauenministerium wird gestützt auf diese Evaluation die Wirksamkeit des Entgelttransparenzgesetzes erhöhen und mit Blick auf die EU-Entgelttransparenz-Richtlinie, die bis Juni 2026 in nationales Recht umgesetzt werden muss, weiterentwickeln.

7.2.3 Frankreich

In Frankreich gilt nach Arbeitsrecht²⁷, dass jeder Arbeitgeber für gleiche oder gleichwertige Arbeit die gleiche Entlohnung von Frauen und Männern gewährleisten muss. Zur Unterstützung dieses Anliegens wurde im Jahr 2018 ein Gesetz für die freie Wahl der beruflichen Zukunft verabschiedet.²⁸ Nach diesem Gesetz sind Unternehmen mit mindestens 50 Beschäftigten verpflichtet, die Gehaltsunterschiede zwischen Frauen und Männern zu messen. Bis zum 1. März eines jeden Jahres müssen sie einen Lohnindex von Frauen und Männern erstellen, der mehrere Indikatoren berücksichtigt. Die erreichte Gesamtpunktzahl des Indexes müssen sie auf ihrer Webseite veröffentlichen oder, wenn keine Website besteht, den Mitarbeitenden

²⁴ Der Gleichstellungsstandard IST 85 ist ein Managementstandard für Equal-Pay-Systeme, auf dessen Grundlage Unternehmen eine Equal-Pay-Zertifizierung erhalten können.

²⁵ www.bmfsfj.de > Service > Gesetze > Gesetz zur Förderung der Transparenz von Entgeltstrukturen.

²⁶ www.bmfsfj.de > Themen > Gleichstellung > Frauen und Arbeitswelt > Lohngerechtigkeit > Entgelttransparenzgesetz: Zweiter Bericht der Bundesregierung zur Wirksamkeit des Gesetzes zur Förderung der Entgelttransparenz zwischen Frauen und Männern.

²⁷ www.legifrance.gouv.fr > Droit national en vigueur > Codes > Code du travail, Chapitre II bis : Mesures visant à supprimer les écarts de rémunération entre les femmes et les hommes dans l'entreprise (articles L1142-7 à L1142-10).

²⁸ Loi n° 2018-771 du 5 septembre 2018 pour la liberté de choisir son avenir professionnel (Art. 104-107).

in irgendeiner Form zur Kenntnis bringen. Beträgt das Ergebnis weniger als 75 Punkte, müssen Korrekturmassnahmen ergriffen werden. Bei Nichterfüllung dieser Pflichten riskiert das Unternehmen eine Strafe in Höhe bis zu 1% seiner gesamten Lohnsumme, die während des gesamten Monats nach dem Ende der Mahnung gezahlt wird. Diese Strafe kann für so viele Monate verhängt werden, wie sich das Unternehmen weigert, den Index zu erstellen. Die Arbeitgebenden müssen schliesslich dem Arbeitsministerium und dem Betriebsrat die Korrekturmassnahmen, die Fortschrittsziele sowie die Veröffentlichungsmodalitäten per Online-Erklärung mitteilen.

8 Überblick über mögliche Massnahmen zur Sicherstellung der Einhaltung der drei gesetzlichen Pflichten im Gleichstellungsgesetz

Die Zwischenbilanz hat zum Ziel, den bisherigen Vollzug der Artikel 13a bis 13i GIG, die seit 1. Juli 2020 in Kraft sind, zu analysieren. Die Ergebnisse dieser Zwischenbilanz zeigen, dass die drei gesetzlichen Pflichten (Analyse, Überprüfung, Information) bisher nur ungenügend erfüllt wurden.

Für die mangelhafte Umsetzung können gemäss den Ergebnissen der Zwischenbilanz (Umfrageergebnisse und Einschätzungen von Fachleuten) folgende Gründe eine Rolle spielen: Die Arbeitgebenden sind sich nicht bewusst, dass es in ihrem Betrieb Probleme mit der Lohnungleichheit geben könnte. Sie gehen davon aus, dass die Lohnungleichheit bereits eingehalten ist und deshalb keine Analyse nötig ist. Zum Teil wissen sie auch nicht, dass alle drei Pflichten obligatorisch sind und sich auf ein Bundesgesetz stützen. Vor allem in Bezug auf die Informationspflicht ist den Arbeitgebenden oftmals nicht klar, was diese Pflicht konkret beinhaltet und welche weitergehenden Pflichten damit verbunden sind (Veröffentlichung im Anhang der Jahresrechnung von an einer Börse kotierten Aktiengesellschaften, Veröffentlichung detaillierter Informationen im öffentlich-rechtlichen Sektor). Schliesslich sind auch fehlende Sanktionen bei Nicht-Durchführung ein Grund für die Nichtbefolgung der gesetzlichen Analysepflicht.

Parallel zu den laufenden Sensibilisierungs- und Informationsmassnahmen im Rahmen der Charta der Lohnungleichheit könnten für eine bessere Durchsetzung dieser drei Pflichten des Gleichstellungsgesetzes weitere Massnahmen geprüft werden, die eine Änderung des Gleichstellungsgesetzes erfordern. Verschiedene parlamentarische Vorstösse wurden bereits dazu eingereicht. Zum Beispiel fordert die derzeit noch hängige 21.3944 Motion Hess Lorenz eine Ergänzung des Gleichstellungsgesetzes mit Sanktionsbestimmungen, damit Unternehmen bei Nichteinhaltung der verfassungsrechtlichen Lohnungleichheit sanktioniert werden können. Andere Vorstösse, die abgelehnt wurden, forderten die regelmässige Wiederholung der Analyse sowie die Ergreifung von wirksamen und zweckmässigen Massnahmen, wenn die Analyse der Löhne signifikante Lohnunterschiede aufzeigen (22.4159 Mo. Gysin Greta), die Einführung einer öffentlich zugänglichen Liste für Unternehmen, welche die Pflichten aus dem Gleichstellungsgesetz nicht einhalten (22.4152 Mo. Marti Min Li) oder die Senkung der Analysepflichtschwelle auf Arbeitgebende mit 50 oder mehr Arbeitnehmenden (23.3213 Mo. Herzog Eva).

Bereits im jetzigen Zeitpunkt konkrete Änderungen des Gleichstellungsgesetzes vorzuschlagen, wäre jedoch verfrüht. Die Ergebnisse der Zwischenbilanz zeigen nur auf, ob und wenn ja wie die drei gesetzlichen Pflichten (Lohnungleichheitsanalyse, Überprüfung, Information) von den Arbeitgebenden bisher umgesetzt wurden. Es wurde aber noch nicht untersucht, ob die Einführung der Lohnungleichheitsanalysepflicht tatsächlich einen Einfluss auf die Lohnungleichheit hat und das Ziel der Revision des Gleichstellungsgesetzes von 2018 erreicht wird, nämlich eine Verringerung der Lohnungleichheit zwischen Frauen und Männern. Die Untersuchung

Bericht Zwischenbilanz über den Vollzug der Artikel 13a bis 13i des Gleichstellungsgesetzes (GIG)

der Auswirkungen der Analysepflicht auf die Lohngleichheit wird Gegenstand der Wirkungsevaluation sein, die, wie in Ziff. 6.2 beschrieben, vorgezogen werden soll.



6 février 2025

Rapport

Bilan intermédiaire de la mise en œuvre des art. 13a à 13i de la loi sur l'égalité (LEg)



Table des matières

1	Contexte	3
2	Mandat d'évaluation	4
2.1	Mandat de la LEg	4
2.2	Décision du Conseil fédéral d'établir un bilan intermédiaire	4
3	Bilan intermédiaire	4
3.1	Objectif	4
3.2	Adjudication du mandat	5
3.3	Procédure	5
4	Résumé des résultats	5
4.1	Taux de réponse et limites de l'enquête	5
4.2	Mise en œuvre de l'obligation d'analyse (art. 13a à 13c LEg)	6
4.3	Mise en œuvre de l'obligation de vérification (art. 13d à 13f LEg)	7
4.4	Mise en œuvre de l'obligation d'information (art. 13g à 13i LEg)	8
4.5	Respect des trois obligations légales dans leur ensemble	9
5	Conclusions fondées sur le bilan intermédiaire	10
5.1	Mise en œuvre insuffisante des obligations légales	10
5.2	Mise en œuvre insatisfaisante au regard de la concurrence	10
5.3	Facteurs sociaux	11
6	Prochaines étapes	11
6.1	Étude comparative des salaires des femmes et des hommes entre 2020 et 2022	11
6.2	Évaluation de l'efficacité	12
6.3	Répétition volontaire de l'analyse de l'égalité des salaires	12
6.4	Décision sur le maintien de l'obligation d'analyse avec d'autres mesures	13
7	Développements récents à l'étranger	13
7.1	UE	13
7.1.1	Directive sur la transparence des salaires 2023/970	13
7.1.2	Les principales différences avec la législation suisse	14
7.2	Règles d'égalité salariale dans certains pays européens	14
7.2.1	Islande	14
7.2.2	Allemagne	15
7.2.3	France	15
8	Aperçu des mesures possibles pour garantir le respect des trois obligations de la LEg	16

1 Contexte

Le 14 décembre 2018, le Parlement a adopté une modification de la loi fédérale du 24 mars 1995 sur l'égalité entre femmes et hommes¹ (loi sur l'égalité, LEg). Cette révision a ajouté à la loi une nouvelle section 4a « Analyse de l'égalité des salaires et vérification » comprenant les art. 13a à 13i.

La nouvelle section comporte trois piliers : une *analyse* quadriannuelle des salaires dans la perspective de l'égalité hommes-femmes, faite à l'interne par les entreprises ; la *vérification* de cette analyse par un organe indépendant (à choisir entre une entreprise de révision agréée, une organisation au sens de l'art. 7 LEg ou une représentation des travailleurs au sens de la loi du 17 décembre 1993 sur la participation²) ; et enfin *l'information* des travailleurs des résultats de l'analyse. Les sociétés cotées en bourse doivent en outre publier le résultat de l'analyse en annexe de leur rapport annuel. Le devoir d'information est quelque peu plus strict pour le secteur public, qui se doit d'être exemplaire : en plus des résultats de l'analyse, sa vérification doit être publiée. Ces trois obligations valent pour les employeurs qui occupent un effectif d'au moins 100 travailleurs au début d'une année. Si l'analyse démontre que l'égalité salariale est respectée, l'employeur est libéré de l'obligation de réitérer l'analyse. Le législateur n'a prévu ni contrôle étatique ni sanctions.

L'ordonnance du 21 août 2019 sur la vérification de l'analyse de l'égalité des salaires³ règle la formation des réviseurs qui vérifient l'analyse de l'égalité des salaires sur mandat des employeurs. Elle définit également des règles pour la vérification de l'analyse de l'égalité des salaires au sein de l'administration fédérale centrale, des Services du Parlement, des tribunaux fédéraux, du Ministère public de la Confédération, des unités de l'administration fédérale décentralisée et des entreprises liées à la Confédération dès lors que les rapports de travail de leur personnel sont soumis au droit public.

Le Conseil fédéral a fixé l'entrée en vigueur de la section 4a de la LEg et de la nouvelle ordonnance au 1^{er} juillet 2020. Il a décidé simultanément que les entreprises concernées devraient avoir procédé à la première analyse au plus tard le 30 juin 2021. La vérification doit avoir lieu dans l'année qui suit l'analyse, si bien qu'aucune ne pouvait excéder la fin juin 2022. La LEg prévoit encore un délai d'un an après la vérification pour informer les travailleurs des résultats de l'analyse, ce qui limite la totalité du processus à fin juin 2023 au plus tard. Les employeurs qui n'occupent au moins 100 travailleurs qu'après cette date ne sont tenus aux trois obligations légales (analyse, vérification et information) qu'à partir de ce moment.

La modification de la LEg délègue plusieurs tâches à la Confédération. Celle-ci – ou plus précisément le Bureau fédéral de l'égalité entre femmes et hommes (BFEG), chargé de mettre en œuvre la loi – doit mettre à la disposition des employeurs un outil gratuit d'analyse (art. 13c, al. 2, LEg) et un guide sur la vérification formelle des analyses de l'égalité des salaires (art. 3, al. 2, de l'ordonnance). Le BFEG est en outre chargé de la reconnaissance des cours de formation à la vérification des analyses salariales destinés aux réviseurs (art. 4 de l'ordonnance). Il met enfin à disposition une déclaration de conformité lorsque l'outil d'analyse standard de la Confédération a été utilisé (art. 7, al. 3, de l'ordonnance).

¹ RS 151.1

² RS 822.14

³ RS 151.14

Le Parlement a décidé de limiter la durée de validité de la nouvelle section 4a et des dispositions finales correspondantes (art. 17a et 17b) de la LEg à douze ans⁴. Ces dispositions deviendront donc automatiquement caduques le 1^{er} juillet 2032⁵.

2 Mandat d'évaluation

2.1 Mandat de la LEg

La modification de 2018 avait pour objectif de concrétiser l'égalité entre hommes et femmes prévue par la Constitution par des mesures supplémentaires, notamment l'obligation d'effectuer une analyse de l'égalité des salaires.

Le nouvel art. 17b LEg prévoit que le Conseil fédéral présente au Parlement un rapport d'évaluation de l'impact des nouvelles dispositions (art. 13a à 13i LEg) au plus tard neuf ans après leur entrée en vigueur, soit au plus tard en 2029.

2.2 Décision du Conseil fédéral d'établir un bilan intermédiaire

En réponse à plusieurs interventions parlementaires⁶ qui demandent d'accroître l'efficacité de la LEg, le Conseil fédéral s'est dit prêt à faire plus tôt un bilan intermédiaire de la mise en œuvre des art. 13a à 13i LEg.

Ce bilan intermédiaire sur les trois obligations légales (analyse, vérification et information) est indiqué parce que la plupart des entreprises tenues de faire une analyse en vertu de l'art. 13a, al. 3, LEg sont dispensées de procéder à une nouvelle analyse tous les quatre ans si la première a montré que l'égalité des salaires était respectée. Dans les années à venir, il ne devrait donc plus y avoir que de rares analyses, notamment celles des employeurs qui viendront seulement d'atteindre le seuil de 100 travailleurs, ainsi que d'éventuelles analyses répétées volontairement.

3 Bilan intermédiaire

3.1 Objectif

Le bilan intermédiaire a pour but d'évaluer la *mise en œuvre* des articles 13a à 13i LEg à ce jour. Il doit montrer si et, dans l'affirmative, comment les employeurs, qui sont les premiers destinataires de la révision de la LEg, ont mis en œuvre l'obligation d'analyser l'égalité salariale. Conformément aux objectifs du Conseil fédéral pour 2025⁷, le rapport sur le bilan intermédiaire devrait être disponible au cours du second semestre 2025. L'Office fédéral de la justice (OFJ) a été chargé de le rédiger et de le soumettre au Conseil fédéral pour qu'il en prenne connaissance⁸.

L'*efficacité* des articles 13a à 13i LEg sera évaluée ultérieurement, lorsque les chiffres de l'enquête sur la structure des salaires de 2024 et éventuellement de 2026 seront connus,

⁴ Ch. II de la modification de la LEg du 14 décembre 2018, RO 2019 2815, 2818

⁵ Voir la note de bas de page 18 de la LEg.

⁶ Motion 22.4208 Fehlmann Rielle « Après l'acceptation d'AVS 21, il est temps de réaliser l'égalité salariale entre femmes et hommes », motion 21.3944 Hess « Stop aux promesses faites du bout des lèvres. À travail égal, salaire égal », interpellation 21.4315 Piller-Carrard « Se donner les moyens de rendre la loi sur l'égalité plus efficace »

⁷ Voir objectif 11.3 : www.chf.admin.ch > Documentation > Aide à la conduite stratégique > Les Objectifs > Objectifs du Conseil fédéral 2025

⁸ Selon les objectifs du Conseil fédéral 2025, « le Conseil fédéral approuvera au second semestre 2025 le rapport intermédiaire concernant l'évaluation de la loi sur l'égalité. »

évalués et intégrés à un rapport du Conseil fédéral au Parlement, conformément à l'article 17b LEg (voir le ch. 6.2).

3.2 Adjudication du mandat

À l'issue d'un appel d'offres public, l'OFJ a chargé en octobre 2023 la communauté de recherche constituée de PrivatePublicConsulting GmbH et de la Haute école spécialisée bernoise (section Diversity & Inclusion de l'Institut New Work) de dresser le bilan intermédiaire. L'OFJ a été accompagné par le BFEG, qui a également participé au financement du bilan intermédiaire, ainsi que par le Secrétariat d'État à l'économie (SECO) et l'Office fédéral de la statistique (OFS).

Conformément au contrat, la communauté de recherche a remis son rapport final en été 2024⁹.

3.3 Procédure

Le bilan intermédiaire mise sur différentes méthodes afin d'obtenir des résultats pertinents :

- entretiens ciblés avec des travailleurs, des employeurs et des réviseurs ;
- sondages écrits trilingues en ligne auprès de tous les employeurs occupant 100 travailleurs ou plus, auprès des représentations de leurs travailleurs et auprès des réviseurs agréés ;
- entretiens individuels et de groupe ciblés avec des d'experts ;
- entretiens téléphoniques auprès d'une sélection de représentants des employeurs et des travailleurs sur les raisons pour lesquelles les obligations d'analyse, de vérification et d'information n'ont que partiellement été mises en œuvre ;
- enquête auprès d'employeurs qui n'ont pas répondu au sondage afin d'en connaître les raisons, de comprendre pourquoi ils n'ont éventuellement pas suffisamment mis en œuvre les obligations et de pouvoir mieux interpréter les résultats.

Les résultats de l'évaluation des sondages et les conclusions des entretiens avec les experts ont été analysés d'un point de vue quantitatif et qualitatif, puis consolidés.

4 Résumé des résultats

4.1 Taux de réponse et limites de l'enquête

Selon les données de l'OFS, il existait en septembre 2023 un total de 6028 employeurs dans les secteurs privé et public occupant 100 travailleurs ou plus et identifiables via le Registre des entreprises et des établissements (REE). Parmi eux, 2404 entreprises ont répondu à l'invitation de l'OFJ à participer au sondage de la communauté de recherche. Le taux de réponse est donc de 39,9 %, ce qui est très élevé pour une enquête volontaire. Les 2404 entreprises qui ont répondu emploient environ un million de travailleurs.

274 employeurs ont délibérément et expressément renoncé à participer au sondage. Ils ont justifié leur décision par le fait :

- que l'égalité des salaires est déjà assurée dans leur organisation ;
- qu'ils emploient moins de 100 personnes ;
- qu'ils n'ont pas assez de connaissances pour remplir le questionnaire ;
- que le personnel se compose principalement de femmes ou d'hommes.

⁹ « Bilan intermédiaire de la mise en œuvre des art. 13a à 13i LEg (analyses de l'égalité salariale) », rapport final de la Haute école spécialisée bernoise / PrivatePublicConsulting, 30 août 2024.

Une enquête téléphonique auprès de 15 employeurs qui n'ont pas répondu a révélé que 12 d'entre eux avaient réalisé au moins une analyse de l'égalité des salaires. Ils ont indiqué qu'ils n'avaient pas eu le temps de participer au sondage ou qu'ils n'avaient pas reçu l'invitation ou encore qu'ils ne s'en souvenaient plus.

La communauté de recherche a indiqué dans son étude que les trois facteurs suivants devaient être pris en compte dans l'interprétation des réponses :

- *biais de sélection* : ce sont plutôt les employeurs qui ont effectué une analyse de l'égalité des salaires et obtenu un résultat positif qui sont susceptibles de participer au sondage¹⁰ ;
- *biais de réponse* : les réponses sont plus susceptibles de correspondre à ce qui est socialement acceptable ou à ce qui est prévu par le législateur ;
- *biais de mémoire* : la mémoire sélective ou le manque de connaissances (parce que la personne qui a effectué l'analyse a changé de poste entre-temps) peuvent influencer les déclarations.

4.2 Mise en œuvre de l'obligation d'analyse (art. 13a à 13c LEg)

Les employeurs qui occupent 100 travailleurs ou plus au début de l'année doivent effectuer une analyse interne de l'égalité des salaires. Au moment du sondage en ligne, un total de 6028 employeurs du secteur privé comme du public remplissaient cette condition. Parmi eux, 2404 ont répondu.

a) Respect de l'obligation

Un peu plus des trois quarts des 2404 employeurs ayant répondu (77,7 %) ont effectué l'analyse obligatoire de l'égalité des salaires. En tenant compte des exceptions prévues par l'article 13b LEg (contrôle dans le cadre des marchés publics ou des subventions), 81 % des employeurs ayant répondu ont respecté l'obligation légale d'effectuer cette analyse.

Les employeurs qui n'ont pas effectué l'analyse obligatoire l'ont le plus souvent justifié par le fait que :

- l'égalité salariale était déjà respectée ;
- le temps ou les ressources manquaient, ou que
- l'organisation n'était pas consciente de cette obligation.

b) Outil d'analyse

Une grande majorité (85 %) des employeurs qui ont répondu au sondage et qui ont indiqué avoir effectué une analyse ont utilisé l'outil de la Confédération (Logib).

Lorsque Logib n'a pas été utilisé, c'est principalement parce que d'autres outils étaient déjà connus ou utilisés dans la branche.

c) Ressources nécessaires

En ce qui concerne le temps nécessaire à la réalisation de l'analyse, la majorité des employeurs participants ont indiqué un à trois jours de travail. Un tiers a eu besoin de davantage

¹⁰ La possibilité d'un tel biais est inévitable dans les sondages. Cependant, le fait que les caractéristiques observables parmi les employeurs participants ne les distinguent pas clairement de l'ensemble des employeurs permet d'atténuer la réserve relative au biais de sélection dans cette étude.

de temps et 10 % de moins d'un jour de travail. Les difficultés les plus souvent citées sont la préparation des données et les données manquantes.

Le coût de la réalisation de l'analyse se situait en dessous de 4000 francs pour les trois quarts des employeurs ayant répondu. Pour environ un tiers des employeurs, la réalisation de l'analyse n'a entraîné aucun coût. La qualité des données disponibles et le système salarial constituent des facteurs importants.

d) Résultat de l'analyse de l'égalité des salaires

Pour les trois quarts des employeurs ayant répondu, les résultats de l'analyse n'ont pas révélé de variation liée au sexe. Environ un cinquième d'entre eux ont fait état d'une variation liée au sexe qui ne dépassait pas un éventuel seuil de tolérance. 1,2 % des employeurs ayant répondu ont indiqué qu'un seuil de tolérance avait été dépassé.

4.3 Mise en œuvre de l'obligation de vérification (art. 13d à 13f LEg)

Les réviseurs qui vérifient les analyses de l'égalité des salaires à la demande d'employeurs doivent suivre un cours de formation spécial, conformément à l'article 2 de l'ordonnance sur la vérification de l'analyse de l'égalité des salaires.

Fin septembre 2023, 864 réviseurs avaient suivi une telle formation. Parmi eux, 301 (soit 34,8 %) ont répondu au sondage en ligne.

La majorité des réviseurs ont vérifié les analyses de moins de cinq employeurs. Environ 17 % ont effectué plus de dix vérifications. Près de 23 % des réviseurs ayant répondu ont suivi la formation spéciale, mais n'ont jamais procédé à la vérification d'une analyse de l'égalité des salaires.

a) Respect de l'obligation

Deux tiers des employeurs ayant répondu (67,7 %) ont indiqué qu'ils avaient fait vérifier l'analyse.

5,7 % des employeurs ayant répondu ont effectué l'analyse, mais ne l'ont pas fait vérifier. Plus d'un quart des employeurs ayant répondu n'ont pas fourni d'indications sur la vérification.

Les raisons invoquées pour expliquer l'absence de vérification sont les suivantes :

- manque de connaissance de l'obligation de vérification ;
- manque de temps ou de ressources ;
- conviction qu'aucune vérification n'est nécessaire puisque l'égalité salariale est respectée.

b) Type de vérification

Pour la vérification de l'analyse, les employeurs peuvent faire appel, conformément à l'article 13d LEg, à une entreprise de révision agréée, à une organisation au sens de l'article 7 LEg ou à une représentation des travailleurs au sens de la loi sur la participation.

Une grande partie des employeurs ayant répondu et qui ont effectué une vérification (87 %) l'ont fait faire par une entreprise de révision.

Ceux qui ont choisi une autre option mentionnent en particulier la solution adoptée dans le secteur bancaire. Les partenaires sociaux ont mis en place un centre de compétence en matière d'égalité salariale. Les institutions financières peuvent faire vérifier leurs analyses par cet organisme spécialisé et recevoir un label de qualité en cas de vérification réussie.

c) Ressources nécessaires

Le coût de la vérification de l'analyse oscille entre 2000 et 4000 francs pour environ un tiers des employeurs ayant répondu.

Un tiers des participants ont indiqué que cette étape nécessite un à deux jours de travail. Les réviseurs ont indiqué avoir besoin d'autant de temps pour vérifier une analyse.

d) Résultat de la vérification

Les réviseurs observent que 85 % des analyses ont été effectuées correctement et à temps. Environ 15 % ont été effectuées correctement, mais trop tard, tandis que moins de 1 % n'ont pas été effectuées correctement.

Les critiques les plus fréquentes relèvent que :

- le mandat de vérification est arrivé trop tard ;
- l'analyse ne portait pas sur tous les éléments du salaire ou tous les travailleurs ;
- toutes les données requises n'étaient pas disponibles.

Selon les réviseurs, l'analyse de l'égalité des salaires a été réitérée dans la grande majorité des cas lorsque des lacunes ont été constatées.

4.4 Mise en œuvre de l'obligation d'information (art. 13g à 13i LEg)

La LEg oblige les employeurs à informer les travailleurs par écrit du résultat de l'analyse de l'égalité des salaires au plus tard un an après qu'elle a été vérifiée.

Les sociétés dont les actions sont cotées en bourse doivent publier le résultat de l'analyse en annexe de leur rapport annuel.

Dans le secteur public, la règle est plus stricte : les résultats détaillés de l'analyse et de sa vérification doivent être publiés.

a) Respect de l'obligation

La majorité (60,4 %) des employeurs ayant répondu ont déclaré avoir informé leurs travailleurs des résultats de l'analyse de l'égalité des salaires.

Une organisation sur dix a indiqué ne pas avoir informé et près d'un tiers des employeurs n'a pas voulu ou pu donner d'indication à ce sujet.

Les raisons invoquées pour expliquer l'absence d'information sont les suivantes :

- l'employeur n'était pas au courant de son obligation d'information ;
- la vérification a eu lieu il y a moins de 12 mois ;
- l'employeur estime que l'information n'est pas nécessaire si l'égalité des salaires est respectée ;
- l'employeur estime que le sujet n'intéresse pas les travailleurs.

b) Type d'information et contenu

Les employeurs ont le plus souvent informé les travailleurs via l'intranet ou lors d'événements internes, sinon par e-mail.

Dans la plupart des cas, des informations ont été fournies sur la réalisation de l'analyse de l'égalité des salaires ainsi que sur son résultat global (pas d'inégalité salariale ou inégalité inférieure au seuil de tolérance). Un employeur sur dix a également fourni des informations sur les mesures prises.

L'obligation de rendre public le résultat de l'analyse ne vaut que pour les sociétés cotées en bourse (art. 13h LEg) et le secteur public (art. 13i LEg). Environ un tiers de tous les employeurs participants ont publié les informations dans leur rapport annuel.

Parmi les employeurs du secteur public qui ont répondu, la moitié ont publié les résultats. Ils ont certes fourni des informations un peu plus détaillées (p. ex. dans leur rapport annuel) que la moyenne de tous les employeurs, mais ils sont restés assez superficiels dans l'ensemble (30 % : analyse effectuée et résultat ; 7,2 % : différence de salaire inexpliquée ; 4,6 % : différence de salaire en pourcentage ; 2 % : différence de salaire en francs). Plus d'un tiers des employeurs du secteur public ont omis l'information et un quart n'a pas pu ou voulu donner d'indication à ce sujet.

4.5 Respect des trois obligations légales dans leur ensemble

Selon leurs propres déclarations, moins de la moitié de tous les employeurs ayant participé au sondage ont entièrement *satisfait aux trois obligations légales* (analyse, vérification et information). Ces 45 % d'employeurs occupent environ 700 000 travailleurs.

Pour les 15 employeurs qui n'ont pas répondu au sondage en ligne, mais qui ont été interrogés ultérieurement par téléphone, rien n'indique qu'ils ont respecté les trois obligations légales.

Un peu moins d'un tiers des 2404 employeurs participants n'ont pas respecté au moins une obligation (le plus souvent l'obligation d'information).

Concrètement, on observe que :

- 81 % des employeurs ayant répondu ont respecté l'obligation de réaliser une analyse de l'égalité des salaires (980 000 travailleurs concernés) ;
- 68 % des employeurs ayant répondu ont respecté l'obligation de vérification de l'analyse (930 000 travailleurs concernés) ;
- 49 % des employeurs ayant répondu ont respecté l'obligation d'information (730 000 travailleurs concernés).

Eu égard au secteur public, il semble que celui-ci n'ait pas rempli son rôle d'exemple en matière d'information plus approfondie. La LEg oblige les employeurs du secteur public à publier les résultats détaillés de l'analyse et de sa vérification. La moitié (50,1 %) d'entre eux ont déclaré ne pas avoir publié de résultats du tout. Ceux qui ont informé l'ont généralement fait de manière plutôt superficielle.

5 Conclusions fondées sur le bilan intermédiaire

5.1 Mise en œuvre insuffisante des obligations légales

Les résultats du bilan intermédiaire permettent de conclure que, dans l'ensemble, les obligations créées par la modification de 2018 de la LEg (analyse, vérification, information) *n'ont pas été respectées par la majorité des employeurs*¹¹.

Les données sur lesquelles reposent les résultats proviennent des réponses de 2404 employeurs (sur un total de 6028), de réviseurs, de travailleurs et d'experts. Les résultats de ce bilan intermédiaire sont donc aussi solidement étayés que possible. Ils doivent néanmoins être interprétés avec prudence, car ils pourraient être faussés par des biais de sélection, de réponse et de mémoire (voir le ch. 4.1), ainsi que par la zone d'ombre (employeurs qui n'ont pas répondu).

On eut supposer que *seul un cinquième environ* des employeurs soumis à l'obligation (parce qu'ils occupent 100 travailleurs ou plus) ont rempli *les trois obligations* de la LEg. Si l'on examine en détail les manquements, on constate que l'obligation d'information a été la moins respectée.

En ce qui concerne *le secteur*, ce sont les employeurs actifs dans la finance et les assurances qui ont le plus souvent analysé l'égalité salariale, alors qu'ils sont relativement peu nombreux à l'avoir fait dans l'hôtellerie et la restauration. Si l'on considère la *taille* des entreprises, on observe que plus l'entreprise est grande, plus l'obligation d'analyse a été respectée. *Les sociétés cotées en bourse* ont davantage respecté l'obligation d'analyse que les employeurs du secteur privé non cotés en bourse ou du secteur public.

Enfin, il convient de noter que les *employeurs du secteur public* n'ont pas rempli le rôle d'exemple qui leur a été assigné¹² en matière de promotion de l'égalité salariale. Ce rôle particulier du secteur public se reflète d'une part dans les obligations d'information plus détaillées inscrites dans la LEg, qui, selon les résultats du bilan intermédiaire, n'ont été que peu appliquées (environ 40 % ont déclaré avoir diffusé l'information). D'autre part, en signant la Charte pour l'égalité salariale dans le secteur public¹³, les autorités ont affirmé leur volonté de mettre en œuvre l'égalité salariale dans leur sphère d'influence et de la vérifier régulièrement selon des normes reconnues. Fin 2023, plus de 160 autorités avaient signé la charte. S'y ajoutent plus de 100 entreprises et établissements de la Confédération ainsi que d'autres entreprises liées à l'État¹⁴.

5.2 Mise en œuvre insatisfaisante au regard de la concurrence

La LEg oblige les employeurs qui occupent au moins 100 personnes à réaliser une analyse de l'égalité salariale, à la faire vérifier et à informer les travailleurs des résultats de l'analyse. Le bilan intermédiaire montre clairement que la majorité des employeurs n'ont pas respecté leurs obligations légales. Les employeurs qui ont respecté la LEg y ont consacré des moyens humains et financiers et, si nécessaire, ils ont adapté les salaires afin de garantir l'égalité sa-

¹¹ Une évaluation de Travail.Suisse datée du 8 mars 2024 et intitulée « Analyses des salaires dans la loi sur l'égalité. Évaluation de la mise en œuvre à l'aide du projet RESPECT8-3.CH » dresse un tableau similaire. Dans le cadre du projet RESPECT8-3.CH, jusqu'à fin février 2024, 187 entreprises totalisant environ 500 000 employés ont pu être inscrites sur la liste dite « blanche » après examen des documents correspondants, parce qu'elles ont effectué l'analyse conformément à la loi.

¹² Voir l'intervention de la conseillère fédérale Sommaruga du 29 mai 2018, BO 2018 E 290.

¹³ www.bfeg.admin.ch > Égalité dans le monde du travail > Égalité salariale > Charte pour l'égalité salariale dans le secteur public

¹⁴ Le BFEG devrait publier en 2025 une synthèse des résultats d'une enquête menée auprès des signataires de la Charte pour l'égalité salariale.

lariale dans leur entreprise. En revanche, les employeurs qui ont fait fi de leurs obligations légales n'ont pas engagé de dépenses à cette fin¹⁵ d'une part et, d'autre part, ils ont éventuellement tiré un avantage économique aux dépens des salaires des femmes¹⁶.

L'égalité salariale n'est pas seulement une exigence légale. Elle a également un impact significatif sur l'économie. Si un grand nombre d'employeurs pratiquent des salaires discriminatoires, il en résulte une distorsion de la concurrence. Toutes les entreprises devraient cependant avoir la même chance d'être compétitives. Il s'agit d'une raison de plus pour laquelle il est impératif que tous les employeurs tenus de réaliser une analyse respectent leurs obligations en vertu de la LEg. Le lien entre l'obligation d'analyse et les effets sur la concurrence doit être clairement expliqué aux employeurs.

5.3 Facteurs sociaux

Outre les aspects économiques, il existe également des facteurs sociaux qui ont une influence sur l'inégalité salariale. Il s'agit notamment du fait que les femmes assument toujours une plus grande part des tâches familiales et domestiques, travaillent davantage à temps partiel et connaissent plus d'interruptions dans leur carrière que les hommes. La promotion de mesures permettant aux hommes de mieux concilier vie professionnelle et vie familiale peut donc elle aussi contribuer à éliminer la discrimination salariale.

6 Prochaines étapes

6.1 Étude comparative des salaires des femmes et des hommes entre 2020 et 2022

Les résultats de *l'analyse des différences salariales entre femmes et hommes en 2022* ont été publiés par l'OFS le 26 novembre 2024¹⁷. Les chiffres, qui se basent sur les données salariales de l'enquête suisse sur la structure des salaires (ESS) pour l'année 2022, montrent que l'écart salarial entre les sexes a continué à régresser. Alors que l'*écart moyen* dans l'ensemble de l'économie (secteurs privé et public) était de 18,0 % en 2020, il a reculé à 16,2 % en 2022. Dans le secteur privé, l'écart salarial moyen était de 17,5 % (19,5 % en 2020 et 19,6 % en 2018), contre 13,8 % dans le secteur public (Confédération, cantons et communes ensemble ; 15,1 % en 2020 ; 18,1 % en 2018). Une partie des écarts de salaire entre les hommes et les femmes peut s'expliquer par des différences d'ordre structurel : différences de profils et de caractéristiques de la personne, du poste occupé ou encore du domaine d'activité. La partie de l'écart salarial qui peut être expliquée par des facteurs objectifs tels que la formation ou la position hiérarchique est également liée aux stéréotypes de genre et à la répartition du travail rémunéré et non rémunéré entre les femmes et les hommes. En outre, les calculs de l'OFS se basent sur les salaires pour un travail à temps plein, sans tenir compte de l'impact structurel du travail à temps partiel sur les salaires.

En revanche, *une partie des inégalités de salaire reste inexpliquée*. Il s'agit de la partie qui ne peut être expliquée par des facteurs objectifs tels que la formation, le temps partiel ou la position hiérarchique. Elle est repartie à la hausse dans l'ensemble de l'économie (secteurs privé et public) en 2022, pour atteindre 48,2 %, contre 47,8 % en 2020 et 45,4 % en 2018. Dans le secteur privé, la part inexpliquée de l'écart salarial était de 44,9 % en 2022 (45,3 % en 2020

¹⁵ Pour l'analyse et la vérification de l'analyse et, le cas échéant, pour les mesures salariales.

¹⁶ L'argument selon lequel les employeurs qui ne respectent pas le principe de l'égalité salariale bénéficient d'un avantage injuste (et illicite) est également défendu au sein de l'UE. Voir le résumé du rapport d'analyse d'impact pour une proposition sur le renforcement du principe de l'égalité des rémunérations des hommes et des femmes grâce à la transparence du 4 mars 2021, voir : https://commission.europa.eu/index_en > Strategy and policy > Politiques > Justice and fundamental rights > Gender equality > Equal pay > EU action for equal pay > Impact assessment accompanying the proposal for binding pay transparency measures

¹⁷ www.bfs.admin.ch > Actualités > Communiqués de presse > Analyse des différences de salaires entre les femmes et les hommes > 26 novembre 2024 : En 2022, l'écart salarial global entre les sexes a diminué.

et 44,3 % en 2018), contre 49,6 % dans le secteur public (46,7 % en 2020 et 37,2 % en 2018).

Dans l'évaluation finale, il s'agira de déterminer quel type d'analyse et quelles données sont le mieux à même d'exposer de manière concluante l'efficacité des art. 13a à 13i LEg sur l'égalité des salaires. Les chiffres de l'ESS des années 2020 et 2022 fournissent des indications à cet effet. La première analyse de l'égalité salariale devait être réalisée au plus tard le 30 juin 2021. Comme la plupart des employeurs soumis à l'obligation d'analyse devaient déjà la réaliser durant cette période, une comparaison des données de l'ESS entre 2020, 2022 et 2024 serait une indication importante pour savoir si l'analyse des salaires et les mesures prises ont eu un effet observable sur l'égalité salariale. L'OFS est certes chargé de réaliser une ESS tous les deux ans, mais ce mandat n'inclut pas de comparaison des salaires des femmes et des hommes entre deux années. En vue de l'évaluation de l'efficacité, l'OFS doit donc être chargé de comparer les salaires des femmes et des hommes entre 2020 et 2022. Cette évaluation devra aussi tenir compte d'autres facteurs (par ex. pandémie de covid-19) et de questions méthodiques concernant la comparaison des niveaux « entreprises » et « national » des analyses de l'égalité salariale.

6.2 Évaluation de l'efficacité

L'art. 17b LEg charge le Conseil fédéral de présenter un rapport au Parlement au plus tard en 2029 sur l'efficacité des mesures fondées sur les art. 13a à 13i LEg. Cette *évaluation de l'efficacité* doit montrer si et, dans l'affirmative, comment les trois obligations légales (analyse, vérification, information) ont contribué à éliminer ou du moins à réduire l'inégalité de salaire entre femmes et hommes.

En vertu de l'art. 13a, al. 3, LEg, les employeurs sont dispensés de procéder à une nouvelle analyse si la première a montré que l'égalité salariale est respectée. C'est pourquoi la plupart des employeurs soumis à l'obligation d'analyse l'ont effectuée avant le 30 juin 2021. Les éventuels ajustements des salaires devraient déjà être visibles dans l'ESS 2022 et par conséquent dans l'analyse des différences salariales entre femmes et hommes. À l'aide d'une comparaison spécifique des différences de salaires entre 2020, 2022 et 2024 (voir le ch. 6.1), ainsi qu'avec une nouvelle analyse fondée sur la ESS 2024, il sera possible et même judicieux d'anticiper cette évaluation de l'efficacité et éventuellement de l'entamer dès 2026.

6.3 Répétition volontaire de l'analyse de l'égalité des salaires

La LEg dispense les employeurs qui ont obtenu un résultat d'analyse positif de réitérer l'analyse de l'égalité des salaires (art. 13a, al. 3, LEg). Il est néanmoins utile de la répéter régulièrement, car différents facteurs, tels que les nouveaux engagements, les promotions ou les réorganisations peuvent avoir un impact sur l'évolution des salaires et entraîner des différences de rémunération entre les hommes et les femmes pour un travail égal et de valeur égale. Une analyse ne constitue qu'un instantané. Il est donc judicieux de vérifier régulièrement si tous les travailleurs d'une entreprise sont payés autant pour un travail égal et de même valeur. Le bilan intermédiaire a montré que seul un tiers des employeurs ayant répondu a prévu de réitérer l'analyse au cours des quatre prochaines années.

Les employeurs peuvent décider volontairement de réitérer l'analyse de l'égalité des salaires, même si la loi ne l'exige pas. La charge de travail et les coûts sont considérablement réduits, car l'employeur peut se fonder sur les expériences antérieures avec l'outil d'analyse. Réitérer l'analyse permet à l'entreprise de faire sa promotion, tant en interne (effet positif auprès des travailleurs) qu'à l'extérieur (compétitivité sur le marché). Répéter l'analyse tous les quatre

ans, comme l'a initialement proposé le Conseil fédéral¹⁸, a également du sens dans la perspective où le Parlement pourrait décider de prolonger l'obligation légale au-delà de 2032 et adopter des mesures supplémentaires pour concrétiser l'égalité salariale dans la LEg.

6.4 Décision sur le maintien de l'obligation d'analyse avec d'autres mesures

Si une évaluation anticipée de l'efficacité (voir le ch. 6.2) établit un besoin concret de révision, le Conseil fédéral soumettra dans son rapport au Parlement des propositions pour la marche à suivre. Il devrait ainsi disposer de suffisamment de temps pour légiférer avant que les art. 13a à 13i LEg ne deviennent caducs le 1^{er} juillet 2032.

Dans ce contexte, il faudra trancher la question de principe de la suppression de la limitation dans le temps de l'obligation d'analyse. Le 14 décembre 2018, le Parlement a décidé que la section 4a (et les art. 17a et 17b) de la LEg était valable douze ans à compter de son entrée en vigueur¹⁹. Ces dispositions sont entrées en vigueur le 1^{er} juillet 2020 et s'appliquent donc jusqu'au 30 juin 2032²⁰.

7 Développements récents à l'étranger

7.1 UE

7.1.1 Directive sur la transparence des salaires 2023/970

Le 10 mai 2023, l'UE a adopté une *directive sur la transparence des salaires*²¹, qui vise à assurer une plus grande égalité salariale dans les États membres. Les États membres de l'UE doivent transposer cette directive dans leur droit national avant le 7 juin 2026.

La directive sur la transparence des salaires prévoit des mesures pour améliorer la transparence des rémunérations et renforcer les mécanismes d'application. Elle s'adresse aux employeurs du secteur public et du secteur privé. Les entreprises doivent veiller à ce que les travailleurs aient accès aux informations pertinentes sur le salaire lors de la procédure de candidature et pendant la durée de la relation de travail. Les travailleurs ont le droit de demander à leur employeur des informations sur leur revenu individuel et sur le revenu moyen des personnes qui effectuent un même travail ou un travail de même valeur.

Les employeurs qui occupent au moins cent travailleurs sont tenus de présenter régulièrement un rapport sur l'écart de rémunération entre les sexes. S'il est supérieur à 5 % et que l'entreprise ne peut le justifier par des critères objectifs et neutres du point de vue du sexe, une évaluation des rémunérations doit être menée conjointement avec les représentations des travailleurs et des mesures correctives doivent être prises.

Dans un premier temps, les employeurs d'au moins 250 salariés doivent présenter un rapport jusqu'au 7 juin 2027, puis tous les ans, et les employeurs de 150 à 249 salariés doivent le faire jusqu'au 7 juin 2027, puis tous les trois ans. Les employeurs de 100 à 149 salariés disposent d'un délai plus long pour établir leur premier rapport, à savoir jusqu'au 7 juin 2031, puis tous les trois ans. Les États membres peuvent prévoir dans leur législation nationale que

¹⁸ Message du Conseil fédéral du 5 juillet 2017 relatif à la modification de la LEg, FF **2017** 5169, 5198 ss

¹⁹ Ch. II, al. 2 de la modification de la LEg du 14 décembre 2018, RO **2019** 2815

²⁰ Note de bas de page 18 de la LEg.

²¹ Directive (UE) 2023/970 « visant à renforcer l'application du principe de l'égalité des rémunérations entre les femmes et les hommes pour un même travail ou un travail de même valeur par la transparence des rémunérations et les mécanismes d'application du droit ».

les employeurs de moins de 100 travailleurs sont également tenus de fournir des informations sur les salaires.

Le respect des règles de transparence des salaires doit être contrôlé par une autorité et sanctionné par des mesures efficaces, notamment des amendes. La directive prévoit en outre un droit à une indemnisation lorsque les travailleurs ont été lésés par une violation des droits et des obligations liés au principe de l'égalité des rémunérations. Les associations et les organisations de défense de l'égalité doivent être habilitées à agir au nom des victimes de discrimination ou à les soutenir. Diverses autres mesures doivent également servir à concrétiser l'égalité des rémunérations, telles que l'allègement de la charge de la preuve, des dispositions avantageuses concernant le risque de frais de procédure pour les demandeurs et la protection des travailleurs qui s'engagent en faveur des victimes de discrimination.

La Suisse n'est certes pas un État membre de l'UE et n'est donc pas destinataire de la directive européenne sur la transparence des salaires. Toutefois, les entreprises suisses actives au sein de l'UE seront concernées par cette directive et la législation d'application de l'État membre en question.

7.1.2 Les principales différences avec la législation suisse

La principale différence entre la directive européenne sur la transparence des salaires et l'obligation d'analyse prévue par la loi suisse sur l'égalité concerne les conséquences juridiques. Alors que les États membres de l'UE doivent prévoir des sanctions en cas de non-respect de l'obligation, la Suisse ne fait rien de tel. Dans l'UE, les employeurs occupant au moins 100 travailleurs doivent effectuer une analyse tous les trois ans, et même tous les ans à partir de 250 travailleurs, alors qu'en Suisse, la loi prévoit une exemption de l'obligation de réitérer l'analyse après une seule analyse « réussie ». Les obligations d'information sont également réglementées de manière plus complète dans le droit européen : les employeurs doivent non seulement informer les travailleurs de l'écart de rémunération entre les sexes, mais aussi transmettre des informations complètes à ce sujet à l'organe de surveillance compétent, alors que le droit suisse prévoit uniquement une information écrite aux travailleurs sur le résultat de l'analyse. Par ailleurs, la directive européenne prévoit une action collective qui ne se limite pas – comme en Suisse – à la constatation d'une violation, ainsi qu'un allègement du fardeau de la preuve dans les procédures pour violation des obligations de transparence et de reporting. Enfin, la directive exige des États membres de l'UE qu'ils contrôlent systématiquement l'application du principe de l'égalité des rémunérations et qu'ils veillent au respect des dispositions.

7.2 Règles d'égalité salariale dans certains pays européens²²

7.2.1 Islande

L'Islande s'est dotée en 2018 d'une loi sur l'égalité²³ exhaustive, interdisant la discrimination fondée sur le sexe dans tous les domaines de la société, notamment la discrimination salariale. Pour faire respecter l'égalité salariale, une certification obligatoire a été introduite. Les entreprises de 25 travailleurs ou plus doivent prouver que les femmes et les hommes reçoivent le même salaire pour un travail identique ou équivalent. Un organisme de certification

²² L'UE a publié en 2021 une étude comparative des lois sur l'égalité en Europe : A comparative analysis of gender equality law in Europe 2020: The 27 EU Member States, Albania, Iceland, Liechtenstein, Montenegro, North Macedonia, Norway, Serbia, Turkey and the United Kingdom compared, EU-Publications Office, 2021, https://commission.europa.eu/index_en > News and media > Publications > Search > A comparative analysis of gender equality law in Europe 2020

²³ www.government.is > 04 – Legislation > Act on Equal Status and Equal Rights Irrespective of Gender.

indépendant vérifie que les exigences de la norme Equal Pay²⁴ sont respectées. Si c'est le cas, l'entreprise concernée reçoit un « Equal Pay-Label ». Ce certificat doit être renouvelé tous les trois ans. Le non-respect de l'obligation de certification est passible d'amende.

7.2.2 Allemagne

En Allemagne, la loi sur la transparence des rémunérations²⁵ a été adoptée en 2017. L'objectif de cette loi est de faire respecter l'obligation d'égalité de rémunération entre les femmes et les hommes pour un travail identique ou de même valeur. Pour ce faire, elle prévoit un droit individuel à l'information pour les salariés, l'obligation pour les employeurs de réaliser des contrôles et l'obligation de présenter un rapport sur l'égalité des sexes et des rémunérations.

Les salariés des entreprises de 200 personnes et plus peuvent demander des informations sur la rémunération mensuelle brute moyenne perçue par les salariés effectuant un travail identique ou de même valeur. Les entreprises de 500 salariés et plus doivent vérifier régulièrement, à l'aide de contrôles internes, si leurs dispositions en matière de rémunération respectent le principe de l'égalité des salaires. Si un contrôle interne révèle des discriminations salariales fondées sur le sexe, l'entreprise doit prendre des mesures appropriées pour y remédier. Les salariés doivent être informés des résultats du contrôle de l'entreprise. En outre, les employeurs occupant plus de 500 salariés sont tenus de rédiger régulièrement un rapport sur l'égalité des sexes et des rémunérations. Ils doivent y présenter les mesures prises pour promouvoir l'égalité entre les femmes et les hommes ainsi que l'égalité des rémunérations.

L'efficacité de la loi sur la transparence des rémunérations a été évaluée pour la deuxième fois à l'été 2023. Il s'est avéré qu'à cette date, 4 % des salariés interrogés avaient fait valoir leur droit à l'information, 30 % des entreprises interrogées avaient vérifié la structure des rémunérations depuis 2019 et 10 % des entreprises qui ne possèdent pas de telle structure et près de 30 % de celles qui en possèdent une avaient établi un rapport sur l'égalité des sexes et des rémunérations²⁶. En s'appuyant sur cette évaluation, le ministère fédéral de la famille va renforcer l'efficacité de la loi sur la transparence des rémunérations et la développer en tenant compte de la directive européenne sur la transparence des salaires, qui doit être transposée en droit national d'ici juin 2026.

7.2.3 France

En France, le droit du travail²⁷ prévoit que tout employeur doit assurer l'égalité de rémunération entre les femmes et les hommes pour un même travail ou un travail de valeur égale. Pour ce faire, une loi pour la liberté de choisir son avenir professionnel a été adoptée en 2018²⁸. En vertu de cette loi, les entreprises d'au moins 50 salariés sont tenues de mesurer les écarts de rémunération entre les femmes et les hommes. Elles doivent établir un indice des salaires des femmes et des hommes qui prend en compte plusieurs indicateurs avant le 1^{er} mars de chaque année. Elles doivent publier le score atteint par l'ensemble des indicateurs sur leur site Internet ou, en l'absence de site web, le porter à la connaissance des collaborateurs sous quelque forme que ce soit. Si le score est inférieur à 75 points, des mesures

²⁴ La norme d'égalité IST 85 est une norme de gestion pour les systèmes Equal Pay sur la base de laquelle les entreprises peuvent obtenir une certification.

²⁵ www.bmfsfj.de > Service > Gesetze > Gesetz zur Förderung der Transparenz von Entgeltstrukturen

²⁶ www.bmfsfj.de > Themen > Gleichstellung > Frauen und Arbeitswelt > Lohngerechtigkeit > Entgelttransparenzgesetz: Zweiter Bericht der Bundesregierung zur Wirksamkeit des Gesetzes zur Förderung der Entgelttransparenz zwischen Frauen und Männern

²⁷ www.legifrance.gouv.fr > Droit national en vigueur > Codes > Code du travail, Chapitre II bis : Mesures visant à supprimer les écarts de rémunération entre les femmes et les hommes dans l'entreprise (articles L1142-7 à L1142-10)

²⁸ Loi n° 2018-771 du 5 septembre 2018 pour la liberté de choisir son avenir professionnel (art. 104 à 107)

correctives doivent être prises. En cas de non-respect de ces obligations, l'entreprise risque une pénalité pouvant aller jusqu'à 1 % de la masse salariale totale payée pendant le mois suivant la fin de la mise en demeure. Cette pénalité peut être appliquée pendant autant de mois que l'entreprise refuse d'établir l'indice. Enfin, l'employeur doit déclarer en ligne au ministère du travail et au comité d'entreprise les mesures correctives, les objectifs d'amélioration et les modalités de publication.

8 Aperçu des mesures possibles pour garantir le respect des trois obligations de la LEg

Le bilan intermédiaire a pour objectif d'analyser la mise en œuvre des articles 13a à 13i LEg, en vigueur depuis le 1^{er} juillet 2020. Les résultats de ce bilan intermédiaire montrent que les trois obligations légales (analyse, vérification, information) ont été insuffisamment respectées jusqu'à présent.

Selon les résultats du bilan intermédiaire (résultats du sondage et estimations des experts), les raisons suivantes peuvent être à l'origine d'une mise en œuvre insuffisante : les employeurs ne sont pas conscients que l'égalité salariale pourrait faire défaut dans leur entreprise. Ils partent du principe que l'égalité salariale est déjà respectée et qu'aucune analyse n'est donc nécessaire. Certains d'entre eux ne savent pas non plus que les trois obligations sont impératives et qu'elles se fondent sur une loi fédérale. En ce qui concerne l'obligation d'information en particulier, les employeurs ignorent souvent ce qu'elle implique concrètement et quels sont les autres devoirs qui en découlent (publication en annexe du rapport annuel pour les sociétés cotées en bourse, publication d'informations plus détaillées dans le secteur public). Enfin, l'absence de sanctions est également un motif de non-respect de l'obligation d'analyse.

Parallèlement aux mesures de sensibilisation et d'information prévues par la Charte pour l'égalité salariale, d'autres mesures nécessitant une modification de la LEg pourraient être étudiées afin de mieux faire respecter ces trois obligations. Plusieurs interventions ont d'ailleurs déjà été déposées à ce sujet. La motion 21.3944 Motion Hess Lorenz, encore pendante, demande par exemple de modifier la loi sur l'égalité afin d'y prévoir des sanctions concrètes pour les entreprises qui ne respectent pas le principe de l'égalité salariale inscrit dans la Constitution. D'autres interventions, qui ont été rejetées, demandaient que les entreprises soient tenues de réitérer régulièrement l'analyse de l'égalité des salaires et de prendre des mesures efficaces et ciblées si l'analyse faisait apparaître un écart salarial significatif (22.4159 Mo. Gysin Greta), qu'une liste répertoriant les entreprises qui ne respectent pas les obligations que leur impose la loi sur l'égalité soit introduite et rendue accessible au public (22.4152 Mo. Marti Min Li) ou encore que le seuil à partir duquel une entreprise doit procéder à une analyse de l'égalité soit abaissé à 50 employés (23.3213 Mo. Herzog Eva).

Il serait toutefois prématuré de proposer dès maintenant des modifications concrètes de la loi. Les résultats du bilan intermédiaire montrent seulement si et comment les trois obligations légales ont été appliquées jusqu'ici par les employeurs. L'impact réel de l'obligation d'analyse sur l'égalité des salaires n'a pas encore été étudié, on ne sait donc pas si l'objectif de la modification de 2018 a été atteint, à savoir une réduction de l'inégalité salariale entre les hommes et les femmes. L'étude de l'impact de l'obligation d'analyse sur l'égalité salariale fera l'objet de l'analyse de l'efficacité, qui devrait être réalisée assez tôt, comme indiqué au ch. 6.2.