



GUIDE À L'INTENTION DES NON-ÉCONOMISTES POUR LA NÉGOCIATION DES STRATÉGIES POUR LA RÉDUCTION DE LA PAUVRETÉ

RÉSEAU DU CAD SUR L'ÉGALITÉ HOMME-FEMME

AVRIL 2007

Le présent guide, élaboré par le Réseau du Comité d'aide au développement de l'OCDE sur l'égalité homme-femme, se veut une source d'idées et d'informations à l'intention des non-économistes destinée à les faire gagner en efficacité dans la négociation des cadres macroéconomiques qui sous-tendent les Stratégies pour la réduction de la pauvreté (SRP).

Ce guide de référence couvre les points suivants :

- Les enseignements dégagés des expériences de collaboration fructueuse entre des non-économistes et des responsables des politiques dans le cadre du processus d'élaboration des Stratégies pour la réduction de la pauvreté (SRP), et les bonnes pratiques qui en découlent.
- Le contenu des SRP, s'appuyant sur un cadre macroéconomique pro-pauvre et soucieux de l'égalité entre les sexes.
- Les outils susceptibles d'être utilisés afin d'intégrer la question de l'égalité homme-femme dans les politiques macroéconomiques et structurelles.

INTEGRER L'EGALITE DES GENRES DANS LES STRATEGIES DE RÉDUCTION DE LA PAUVRETE

Bien que l'égalité des genres figure au nombre des questions transversales prises en compte dans le processus participatif des SRP et dans les cadres stratégiques¹, plusieurs évaluations réalisées après l'achèvement de SRP² aboutissent à la conclusion que, dans la plupart des cas, elle est loin d'en être une composante systématique. La question de l'égalité des genres est traitée – lorsqu'elle l'est – de façon éclatée et fragmentée. Certaines SRP proposent un excellent chapitre spécialement dédié à cette question, qui est toutefois passée sous silence dans les autres chapitres. D'autres n'abordent la problématique homme-femme que dans la dimension qu'elle peut prendre dans les secteurs sociaux, tels la santé ou l'éducation. Aucune ne définit le cadre macroéconomique qui est censé être au cœur des SRP en prenant dûment en compte cette thématique.

Il y a à cet état de fait plusieurs raisons qui ont été identifiées au fil des études de terrain réalisées dans le cadre des processus SRP et lors de deux ateliers organisés en 2003³ :

- Manque de volonté politique à considérer l'égalité des genres comme un aspect pertinent du développement et de la lutte contre la pauvreté.
- Manque de connaissances spécialisées sur la question des économistes formant les équipes chargées de la rédaction des SRP, qui viennent en général des ministères des Finances.

Établi pour le réseau du CAD sur l'égalité homme-femme par Katrin Schneider, avec le concours du Ministère fédéral allemand de la coopération économique et du développement et du Programme consultatif sectoriel sur l'égalité homme-femme du GTZ.

- Compétences ou capacités insuffisantes de la part des ministères de la parité ou de la condition féminine et des groupes de défense des femmes chargés de promouvoir la prise en compte de la problématique genre dans les politiques et programmes nationaux pour pouvoir exercer une influence significative sur la teneur des SRP.
- En général, les femmes ne sont guère présentes aux postes de décision, en particulier dans les domaines économique et financier, où elles occupent les fonctions les plus subalternes

RENFORCER L'INFLUENCE ET LA PARTICIPATION : BILAN DE L'EXPÉRIENCE

Le processus SRP a ouvert de nouvelles opportunités pour une plus large participation à la planification économique. Les politiques macroéconomiques et structurelles étaient toutefois négociées essentiellement entre les gouvernements nationaux et les institutions de Bretton Woods – la Banque mondiale et le Fonds monétaire international (FMI) – sans guère de participation de la société civile, et a fortiori de spécialistes de l'égalité homme-femme. Voici quelques-unes des approches susceptibles d'être adoptées pour faire mieux entendre la « voix » des femmes et renforcer l'influence de la société civile :

Cibler les acteurs essentiels

Dans nombre de pays, des évaluations participatives de la pauvreté ont été réalisées afin de mieux connaître l'opinion et la réalité des pauvres, hommes ou femmes. Malheureusement, l'agrégation des données recueillies sur les dimensions sexospécifiques de la pauvreté occulte les inégalités pouvant exister entre hommes et femmes. C'est pourquoi il n'a pas été possible jusqu'ici d'intégrer dans les SRP finalisées des approches tenant compte de la problématique genre qui soient fondées sur des données d'observation. Il pourrait être utile de chercher à sensibiliser à cette question les équipes chargées de la rédaction des SRP, en général relativement restreintes, qui n'ont guère d'expérience de la question. La réussite de l'action des groupes de pression et de sensibilisation dépendra pour beaucoup de la mesure dans laquelle les responsables au sein des gouvernements nationaux, de la Banque mondiale et du FMI seront convaincus que la prise en compte des inégalités entre les genres permet de mieux servir les objectifs de réduction de la pauvreté et de promotion de la croissance. Arguments et recommandations devront être exposés de façon concise et précise. Les notes d'information, qui résument les faits, les chiffres et les principaux arguments ou des données sectorielles à l'intention des ministres, des parlementaires ou d'autres responsables de haut niveau, présentent également de l'intérêt.

Bien appréhender le processus décisionnel

Il est capital que les négociations s'adressent aux bonnes personnes au bon moment et mettent en avant les bons arguments. La planification et la programmation budgétaires suivant normalement un cycle annuel normalisé, les activités de sensibilisation ou des groupes de pression devraient donc être prévues en conséquence. Une coopération étroite entre les ministères chargés de l'égalité homme-femme ou de la condition féminine et les organisations de la société civile s'impose dans la mesure où les premiers connaissent les échéances du processus politique, les règles internes et les personnes investies du pouvoir d'infléchir les politiques, tandis que les secondes ont souvent de bonnes capacités de faire œuvre de sensibilisation et plus de possibilités d'élaborer une argumentation convaincante. Il sera plus aisé de pérenniser l'intégration systématique de l'égalité des genres dans la planification et la programmation du budget si cette dimension fait partie intégrante des procédures et mécanismes administratifs (règles, directives, conditions essentielles à réunir et formulaires).

L'action du « Tanzanian Gender Networking Programme » a su convaincre le ministère de la Planification de modifier ses directives budgétaires pour l'élaboration du budget de l'exercice 2001 dans six secteurs pilotes, de façon à prendre en compte la spécificité des besoins et priorités des femmes et des hommes.

Renforcer les capacités

Pour que les responsables des décisions économiques prennent au sérieux les arguments qui leur sont présentés, il importe de parler leur langage. Les non-économistes appelés à participer au processus d'élaboration des SRP doivent étoffer leurs connaissances de base en rapport aussi bien avec la formulation des politiques économiques qu'avec les outils et concepts qui les sous-tendent, et affiner leurs connaissances concernant les analyses « genrées ». Les activités de renforcement des capacités s'adressant aux groupes féministes et aux parlementaires doivent notamment

porter sur l'amélioration des connaissances économiques et sur l'analyse « genrée » des données économiques.

Se ménager des délais suffisants

Les organisations non gouvernementales (ONG) et les groupes de pression sont souvent pris au piège d'une « dynamique nationale » dans le cadre de laquelle ils sont appelés à formuler des commentaires sur un projet de chapitre ou à définir des priorités d'action sans guère de préavis. Les ONG doivent s'attacher à ménager suffisamment de temps pour consulter leurs mandants ou pour réunir davantage d'informations de façon à éviter d'apporter des réponses non satisfaisantes parce que trop rapides ou superficielles, ce qui risquerait de nuire à la crédibilité des mouvements de promotion des femmes. Les donateurs doivent à cet égard apporter leur pierre à l'édifice.

Établir un lien entre les organismes de recherche et les groupes de promotion des femmes

Même si les organisations de femmes bénéficient de formations qui leur permettent d'acquérir des connaissances économiques de base, elles ne seront probablement pas en mesure de procéder à des analyses économiques complexes faisant intervenir des données quantitatives, statistiques ou techniques. Il serait utile que les groupes de promotion des femmes se mettent en rapport avec des instituts de recherche économique détenteurs des connaissances spécialisées nécessaires pour pouvoir dresser un bilan critique des politiques menées dans l'optique de l'égalité entre les genres et formuler des politiques novatrices prenant en compte les pauvres et la question des relations entre hommes et femmes.

Le réseau des femmes africaines pour le développement et la communication FEMNET et l'institut de recherche économique KIPPRA au Kenya ont collaboré avec succès en vue de renforcer le dialogue public sur les questions liées à l'égalité des genres. FEMNET a demandé à deux chercheurs en économie de KIPPRA de mener à bien une analyse du cadre macroéconomique sous-tendant le cadre stratégique de lutte contre la pauvreté (CSLP) du Kenya, dans l'optique de la problématique homme-femme et a mis à profit les conclusions de cette analyse pour promouvoir un dialogue public sur les interactions entre l'égalité des genres et les questions macroéconomiques. Cette initiative a contribué à une prise de conscience de la nécessité de l'intégration transversale de cette problématique au niveau macroéconomique⁴.

Appeler à une plus forte participation des femmes aux postes de décision

Même si une plus forte participation des femmes aux décisions économiques n'est pas en soi la garantie d'une plus grande équité entre les genres dans les politiques suivies, les faits montrent que c'est un moyen avéré de faire mieux entendre leurs priorités, leur expérience et leurs intérêts dans le processus décisionnel.

Le fait de réserver aux femmes des sièges dans les gouvernements locaux en Inde semble avoir eu un impact non négligeable sur les décisions d'investissement et a contribué à promouvoir les questions jugées de première importance par les femmes, comme la construction d'infrastructures permettant des économies de temps.

Nouer des alliances stratégiques

Plus nombreuses sont les personnes ou organisations qui militent en faveur d'une transformation du cadre macroéconomique, tant national qu'international, plus grandes sont les chances qu'elles fassent entendre leur voix. Des alliances stratégiques doivent aussi être nouées avec des personnes partageant la même optique au sein des institutions compétentes.

Au Kenya, une note théorique traitant de l'égalité entre les genres et de la réduction de la pauvreté a été établie par une trentaine d'ONG de femmes durant la période de rédaction du cadre stratégique de lutte contre la pauvreté intérimaire. L'examen de cette note au sein de diverses tribunes a permis d'aboutir à une appréhension commune de ces questions. Chaque organisation a donné accès à ses connaissances, à ses réseaux et à ses contacts. Le réseau ainsi constitué a réussi à porter de un à douze le nombre de participants féminins à l'atelier réunissant les parties prenantes nationales pour la préparation du CSLP intérimaire⁵. Au Guatemala, grâce à une alliance entre le mouvement féministe et le « Secretaría de la Mujer », il a été possible de revoir le chapitre consacré à l'environnement et l'agriculture du CSRP intérimaire du point de vue de ses retombées sur les deux genres.

Raccorder les priorités de genre aux budgets

Établir des relations et des alliances stratégiques peut aussi aider à faire en sorte que les priorités des SRP transparaissent

dans les enveloppes budgétaires allouées. Le fait de rendre explicite la spécificité des besoins des femmes et des hommes facilite la prise en compte de la problématique de l'égalité des genres dans les budgets. Les diverses initiatives conduites dans ce sens se sont appuyées sur une pluralité d'outils afin d'assurer un suivi permanent de l'impact des politiques macroéconomiques.

Le « Tanzanian Gender Networking Programme » a mis sur pied une coalition de parties prenantes porteuses de valeurs communes. Des initiatives prenant en compte le genre dans la préparation du budget ont été menées à bien par des équipes de chercheurs composées de militants de l'égalité des genres, d'universitaires ainsi que de membres du gouvernement responsables de la planification et de la programmation du budget, qui ont rendu accessibles des données qui auraient été sinon difficiles à obtenir. Au fil des ans, la relation étroite de confiance qui a ainsi pu s'établir avec le gouvernement a permis la tenue de consultations informelles et facilité l'accès aux informations nécessaires (<http://www.tgnp.co.tz>).

Allier une démarche spécifique et ciblée au réalisme et à une vision stratégique

Les procédures de planification peuvent être complexes. Les possibilités d'infléchir les politiques en cours de formulation sont plus grandes si les recommandations émises ciblent des priorités bien précises aux implications budgétaires réalistes.

Le « Collaborative Centre for Gender and Development », au Kenya, a obtenu gain de cause dans l'action qu'il a menée pour faire augmenter les crédits budgétaires alloués à la santé génésique ou à la préservation de l'eau en milieu rural en modifiant son approche. Dans un premier temps, le Centre s'était limité à des déclarations de politique générale. Dès lors qu'il s'est mis à présenter des recommandations concrètes concernant les dotations budgétaires, son influence a grandi. Les recommandations s'inspiraient d'un document stratégique intitulé « Gender and Poverty Reduction in Kenya » soutenu par une coalition d'une trentaine d'organisations de défense des femmes.

LE CADRE MACROÉCONOMIQUE DES STRATÉGIES DE RÉDUCTION DE LA PAUVRETÉ

Les politiques macroéconomiques, s'appuyant sur des mesures budgétaires, monétaires et de change, visent la stabilité des prix, le plein emploi et l'équilibre entre importations et exportations. Même si les objectifs se cristallisent autour de variables très agrégées comme le produit national brut (PNB), l'investissement, l'épargne ou la balance des paiements, les faits montrent que l'impact des politiques macroéconomiques sur les ménages et les individus ne touche pas indifféremment les deux genres. Dans bien des pays, par exemple, la compression des dépenses allouées aux services de santé ou la décision de facturer ces services augmentent la charge de travail des femmes, en particulier des plus pauvres. Si les familles n'ont plus accès aux services de santé ou ne peuvent plus en assumer le coût, ce sont les femmes qui doivent consacrer plus de leur temps à soigner les membres de la famille qui sont malades. Les gains d'efficacité dont on a coutume de se féliciter dans le secteur de la santé cachent en fait un déplacement des coûts sur les femmes au sein des ménages.

Les inégalités entre les genres pèsent également sur la croissance économique en réduisant l'efficacité des politiques macroéconomiques. Le rapport de la Banque mondiale intitulé « Placer la problématique hommes-femmes au cœur du développement » (2001) met en évidence, preuves à l'appui, le coût des inégalités entre hommes et femmes en termes de productivité, d'efficacité et de croissance économique. Il peut être utilisé pour convaincre les décideurs de la nécessité de prendre systématiquement en compte la question de l'égalité entre les genres dans l'élaboration de la politique économique.

Égalité homme-femme et croissance en Afrique : un potentiel inexploité⁶

- **Afrique subsaharienne** : selon les estimations, l'inégalité des chances face à l'éducation et l'emploi se traduirait par une réduction de 0.8 % par an de la croissance par habitant.
- **Kenya** : mettre à la disposition des agricultrices les mêmes intrants et leur offrir la même éducation permettrait d'accroître les rendements obtenus par les femmes de plus de 20 %.
- **Zambie** : si les femmes bénéficiaient des mêmes investissements pour la production agricole, notamment sur le plan des terres, que leurs homologues masculins, la production pourrait gagner jusqu'à 15 %.
- **Tanzanie** : alléger l'emploi du temps des femmes permettrait d'accroître le revenu monétaire des petits producteurs

de café et de bananes de 10 %, la productivité du travail de 15 % et la productivité du capital de 44 %.

- **Burkina Faso** : transférer les ressources de la « sphère masculine » à la « sphère féminine » au sein d'un même ménage pourrait induire un surcroît de production de 10 à 20 %.

Le cadre SRP vise à la pleine intégration de l'analyse de la pauvreté, des politiques macroéconomiques, structurelles et sociales, des mécanismes budgétaires et des systèmes de suivi d'un pays donné. Dans la plupart des pays, c'est le ministère des Finances qui conduit le processus SRP, déplaçant la responsabilité de la lutte contre la pauvreté des ministères de la protection sociale vers les centres de décision économiques et financiers. S'il est généralement admis que la croissance économique est un élément indispensable au recul de la pauvreté, reste à connaître dans le détail la répartition sectorielle et les schémas distributifs de la croissance nécessaires pour parvenir à plus d'efficacité et d'efficacité dans la réduction de la pauvreté.

QUESTIONS DE NATURE À GUIDER LA RÉFLEXION

Les questions qui suivent ont pour objet de susciter une réflexion sur l'impact des politiques macroéconomiques et structurelles sur les hommes et les femmes et mettent en évidence la nécessité d'élaborer l'action publique en prenant en compte l'égalité des genres.

Politiques macroéconomiques

- Les mesures préconisées auront-elles un effet inflationniste ou déflationniste ? Quels seront les secteurs les plus touchés par l'inflation ou la déflation ? Ces secteurs sont-ils marqués par une plus forte représentation masculine ou féminine ? Comment les consommateurs, selon leur genre, sont-ils affectés par la hausse ou la baisse des prix ?
- Les mesures préconisées auront-elles un effet sur l'emploi global ? Quel est le taux d'activité des hommes et des femmes ? Quelle est la part de l'emploi féminin et masculin dans l'agriculture, les industries manufacturières et le secteur informel ? Dans lesquels de ces secteurs observera-t-on une progression ou au contraire une contraction de l'emploi ?
- En quoi les taux de rémunération des femmes et des hommes en seront-ils affectés ?
- Quels seront les secteurs les plus touchés par une dépréciation du taux de change ? Ces secteurs se caractérisent-ils par une forte ou une faible intensité capitalistique ou par une forte ou une faible représentation féminine ou masculine ?
- Le taux d'épargne des hommes et des femmes sont-ils différents ? En quoi sera-t-il affecté par la nature des mesures macroéconomiques adoptées ?
- Les schémas de consommation et d'investissement des hommes et des femmes sont-ils différents ? En quoi seront-ils affectés par les mesures macroéconomiques adoptées ?
- En quoi faudrait-il infléchir le cadre juridique et institutionnel pour permettre aux pauvres, hommes et femmes, de pouvoir bénéficier de nouvelles opportunités économiques ?

Mesures structurelles

Réforme du secteur agricole

- Comment se répartit la division du travail dans l'agriculture ? Quelles sont les cultures du ressort des hommes et celles du ressort des femmes ?
- Femmes et hommes ont-ils également accès aux intrants tels qu'engrais et semences ?
- Les femmes ont-elles le même droit que les hommes à détenir, acheter ou vendre des terres ?
- Femmes et hommes se voient-ils offrir les mêmes possibilités de bénéficier des nouveaux systèmes incitatifs dans le secteur agricole ? Les femmes et les hommes sont-ils confrontés aux mêmes contraintes imposées par les valeurs et les normes socioculturelles ? La division sociale du travail, dont la garde des enfants est une illustration, et l'accès aux droits de propriété influent-ils sur les possibilités de saisir de nouvelles opportunités sur le plan économique ?
- Dans l'utilisation des services agricoles, quelles sont les contraintes respectives des femmes et des hommes ?
- Quel est l'écart de productivité d'un sexe à l'autre ?

Politique commerciale

- Quels sont les secteurs les plus touchés par les mesures de libéralisation des échanges ? Ces secteurs sont-ils marqués par une plus forte représentation masculine ou féminine ?
- La libéralisation se traduit-elle par des gains ou des pertes en termes de revenu et d'emploi ? Quels sont les gagnants et les perdants ?
- La division du travail entre genres influe-t-elle sur la réaction de l'offre aux mesures de libéralisation des échanges ?

Privatisations

- Les femmes sont-elles licenciées en priorité ?
- La privatisation des services publics se traduit-elle par une hausse de la tarification des usagers qui peut indirectement alourdir l'emploi du temps déjà chargé des femmes ?

Réforme du marché du travail

- Quels sont les secteurs où l'emploi progresse et ceux où il régresse ? Ces secteurs se caractérisent-ils par une forte ou faible intensité capitaliste ou par une forte ou faible représentation masculine ou féminine ?
- L'écart salarial entre les femmes et les hommes se rétrécit-il ou se creuse-t-il ?
- Les mesures préconisées visent-elles à stimuler la croissance dans le secteur informel, où prédominent les pauvres et les femmes ?
- Femmes et hommes ont-ils accès dans les mêmes conditions au marché du travail ? Y a-t-il un marché du travail spécifique aux hommes et aux femmes ? Observe-t-on des écarts en termes de prestations et de rémunération ?
- Les normes et valeurs sociales empêchent-elles les femmes d'exercer tel ou tel métier ?

Réforme du secteur financier

- Les femmes ont-elles accès au crédit comme les hommes ?
- Quelle est la proportion de femmes et d'hommes qui travaillent à leur compte ou dans des micro-entreprises ?
- Le cadre réglementaire, comme les politiques en matière de prêt, sont-elles discriminatoires envers les femmes ?

OUTILS DE NATURE À INFLUER SUR LES POLITIQUES MACROÉCONOMIQUES

Modèles macroéconomiques

Les objectifs macroéconomiques tels que la stabilité des prix ou l'emploi sont généralement établis en fonction de modèles macroéconomiques s'appuyant sur de vastes ensembles de données conçus pour permettre de prévoir les résultats économiques en fonction de tel ou tel scénario. Ces modèles couvrent plusieurs secteurs économiques sans distinction entre les acteurs économiques, qu'ils soient hommes ou femmes. En outre, ces modèles ne tiennent pas compte de l'activité que représentent les soins de proximité, ne les intégrant dans les systèmes de comptabilité nationale que très partiellement, voire pas du tout. Partout dans le monde, les femmes passent plus de temps à travailler que les hommes.

Une étude sur la répartition du temps de travail au Bénin, conduite en 1998 sous les auspices du PNUD, a permis de constater que les femmes travaillaient en moyenne 67 heures par semaine, contre 50 heures pour les hommes. Le PNUD estimait à l'équivalent de 48 % du PIB mondial la production à attribuer au travail « invisible » des femmes.

Les longues journées de travail des femmes sont imputables à la fonction de reproduction sociale qui leur échoit, de la maternité-même aux soins apportés aux enfants, aux malades ou aux personnes âgées, en passant par la cuisine, le ménage et leur rôle de vecteur de la cohésion sociale. Dans nombre de pays, les femmes et les filles passent une grande partie de leur temps à aller chercher de l'eau et du bois de chauffe. L'incidence grandissante du VIH/sida se traduit en outre par une surcharge de travail non rémunéré pour les femmes car c'est essentiellement à elles qu'il revient de soigner les malades, en plus de gagner leur vie. Les mesures s'appuyant sur des modèles qui négligent cette économie de la reproduction sociale risquent d'avoir pour effet d'alourdir impunément la charge de travail et l'emploi

du temps déjà saturé des femmes.

Des efforts ont été faits depuis quelques années pour intégrer pleinement la question de l'égalité des genres dans les modèles macroéconomiques. Certains ventilent les données par sexe, ce qui permet de prendre en compte les sexospécificités, pour ce qui est des habitudes de consommation, des rémunérations ou du taux d'épargne, par exemple. D'autres subdivisent l'économie en activités productives et en activités de reproduction sociale afin d'analyser les interactions entre ces deux sous-ensembles.

La Commission économique des Nations unies pour l'Afrique (CENUA) apporte actuellement son soutien à l'élaboration de modèles macroéconomiques prenant en compte l'égalité des genres dans plusieurs pays d'Afrique. Ces modèles visent à analyser l'impact sur les femmes et sur les hommes des politiques économiques au niveau du ménage⁷.

Évaluations de la pauvreté

Pour donner des résultats, les politiques doivent s'appuyer sur une analyse rigoureuse de la pauvreté de nature à déterminer qui sont les pauvres, où ils vivent et comment leur situation pourrait être améliorée. Si les données statistiques sur la pauvreté monétaire n'ont pas jusqu'ici donné la preuve que les femmes sont plus systématiquement que les hommes victimes de la pauvreté monétaire⁸, il va sans dire que femmes et hommes n'ont pas le même vécu de la pauvreté, et n'ont pas les mêmes obstacles à surmonter pour s'en affranchir. La pauvreté des femmes n'est pas seulement due à leur situation économique, mais souvent à des inégalités structurelles et à la perpétuation de traditions culturelles et de coutumes discriminatoires. Il ne suffit donc pas de collecter des données d'enquête sur les ménages et de considérer le ménage comme une unité en partant du principe que les ressources y sont mises en commun et équitablement réparties. Il faut collecter et analyser des données quantitatives ventilées par sexe. Les résultats quantitatifs des enquêtes doivent être complétés par des données qualitatives pour dresser un tableau plus fidèle des dimensions non économiques de la pauvreté et des obstacles spécifiques qu'ont à surmonter les femmes et les hommes pour sortir du cercle vicieux de la pauvreté.

Au Viêtnam, une étude participative sur la pauvreté a mis en évidence quelques problèmes particulièrement graves pour les femmes tels que les violences exercées à leur encontre, les inégalités dans la distribution des actifs (ex. droits de propriété et droits fonciers), et l'incidence grandissante du VIH/sida. Conscientes de ces problèmes, les autorités les ont intégrés dans le CSLP.

Analyse de l'impact sur la pauvreté et la situation sociale (PSIA)

Pour ce qui est de l'action publique, les choix doivent s'opérer sur la base d'une analyse ex ante fondée sur des observations factuelles de l'impact redistributif escompté des mesures adoptées sur les différents segments de la population et, en particulier, sur les pauvres. Récemment, la Banque mondiale et d'autres organisations se sont efforcées d'améliorer les outils d'analyse de l'impact sur la pauvreté et la situation sociale (PSIA) pour apprécier les conséquences, souhaitées ou non, des interventions sur le bien-être ou le niveau de vie des différents groupes, en s'attachant tout particulièrement aux plus vulnérables et aux plus pauvres. Il est intéressant d'associer les groupes de défense au choix des réformes qui devront faire l'objet en priorité d'une PSIA, et il importe de prendre en compte la question de l'égalité des genres dans toutes les PSIA. Chaque PSIA doit répondre à la question « quelles seront les conséquences de cette réforme sur le plan de l'égalité des genres ? ».

Les questions qui suivent peuvent servir de points d'ancrage à l'intégration de la dimension genre dans le cadre conceptuel d'une PSIA⁹ :

- Qu'analyse-t-on ? Exploration des disparités entre hommes et femmes du point de vue de la répartition des tâches, de la participation, de l'accès et de la maîtrise des actifs et des ressources dans le secteur appelé à être réformé.
- Quelle est la mesure du bien-être qui est évaluée ? Définition d'indicateurs valables de toutes les dimensions de la pauvreté, en fonction de l'interprétation des résultats constatés sur les hommes et sur les femmes, qui n'en sont pas affectés de la même façon.
- De quels segments de la population le bien-être est-il analysé ? Prise en compte explicite des besoins différenciés des femmes et des hommes, et distinction entre différents groupes d'hommes et de femmes en fonction du revenu, de la classe sociale, de l'appartenance ethnique, de l'âge, du lieu d'implantation (ex. milieu rural/urbain), des moyens d'existence et d'autres critères liés au contexte.

- Quels seront les différents impacts ? Prise en compte des différences, disparités et relations entre hommes et femmes eu égard à l'emploi et au salaire, au prix des biens et des services, à l'accès aux biens et services, actifs, transferts et impôts ou taxes et à la maîtrise exercée sur eux. Analyse de la façon dont ces différences peuvent influencer sur la réforme ou en être affectées.
- A quel moment ces impacts se matérialisent-ils ? Prise en compte des effets potentiels à court ou long terme des mesures étudiées sur les femmes et les hommes selon le revenu, la classe sociale, l'appartenance ethnique, le lieu d'implantation, les moyens d'existence et d'autres critères liés au contexte.
- Quel est le risque d'effets indésirables ? Reconnaissance des effets indésirables pouvant avoir un impact très différent sur les hommes et sur les femmes.

Budgétisation sensible au genre

Les politiques poursuivies ne peuvent être efficaces que si des crédits suffisants sont prévus pour leur mise en œuvre. Les budgets nationaux comptent parmi les plus puissants instruments économiques dont disposent les gouvernements dans la mesure où ils reflètent leurs priorités d'action. Les gouvernements sont nombreux à se doter de nouveaux systèmes budgétaires dans le cadre du processus des SRP, comme les Cadres de dépenses à moyen terme (CDMT) et autres formes de budgétisation par programme ou en fonction des performances. Ces nouveaux systèmes ont pour objet de raccorder l'action des pouvoirs publics à la planification et à l'élaboration des budgets. Plusieurs pays où sont mises en œuvre des SRP ont mis en place des initiatives de budgétisation sensible au genre en liaison avec le processus des SRP, sous la conduite de différents acteurs.

En Ouganda, des femmes parlementaires travaillent en collaboration avec des militants au service de la collectivité et des chercheuses en vue de mettre au point des initiatives de budgétisation sensible au genre. Dans d'autres pays comme le Rwanda, le Mozambique et le Kenya, de telles initiatives sont lancées par différents ministères. Pour en savoir plus, www.fowode.co.ug.

L'élaboration de budgets sensibles au genre vise un double objectif : analyser l'impact de telle ou telle politique de dépenses publiques ou de mobilisation de recettes sur les femmes, les hommes, les garçons et les filles, au niveau tant national que local (aspect technique), et redéfinir les priorités des dépenses et des recettes pour mieux répondre aux besoins et aux intérêts des femmes, en particulier des pauvres (aspect politique). Une telle démarche contribue à renforcer la transparence et à instaurer des modes de gouvernance faisant place à la reddition de comptes.

Il existe plusieurs outils d'analyse budgétaire « genrée ». S'ils sont utiles sur certains plans, ils ne constituent pas pour autant des programmes d'action et doivent être adaptés au contexte propre à chaque pays¹⁰.

- Évaluations soucieuses de l'égalité entre les genres : En quoi les politiques et programmes retenus répondent-ils aux besoins et priorités spécifiques des hommes et des femmes ?
- Analyses de l'incidence des dépenses publiques ventilées par sexe : Quels sont les avantages que femmes et hommes retirent des dépenses consacrées aux services publics, ex. éducation, antennes sanitaires ou services de vulgarisation agricole ?
- Évaluations par les bénéficiaires des services publics proposés et des priorités budgétaires ventilées par sexe : Comment les investissements publics dans les infrastructures et les services publics proposés répondent-ils aux besoins et priorités spécifiques des femmes et des hommes ?
- Analyses de l'impact des budgets sur l'utilisation du temps ventilées par sexe : Quelle est la spécificité de l'impact des dépenses sur l'utilisation du temps par les femmes et les hommes ?
- Enquête de suivi des dépenses publiques selon leurs retombées sur les deux genres : Quelle est la nature de l'impact des crédits alloués sur les bénéficiaires selon leur genre ?
- Analyses de l'incidence des recettes ventilées par sexe : En quoi femmes et hommes sont-ils différemment affectés par la nature des recettes mobilisées par les gouvernements, par exemple par une taxation directe (sur les revenus, sur les sociétés) ou par une taxation indirecte (TVA) ou par une tarification des usagers ?
- Cadre de dépenses à moyen terme (CDMT) prenant en compte les retombées sur les deux genres : Comment les CDMT intègrent-ils des modèles macroéconomiques comprenant des variables ventilées selon le sexe et l'économie de la reproduction sociale ?

- Présentation du budget soucieuse de l'égalité des genres : Comment les gouvernements s'y prennent-ils pour informer sur les actions qu'ils mènent afin de réduire les inégalités entre les genres dans leur présentation du budget annuel ?
- Le recours à de tels outils est largement conditionné par l'existence ou non de données ventilées par sexe¹¹. Des indicateurs sexospécifiques doivent être mis au point de façon à suivre les progrès réalisés en vue de résorber les inégalités entre les genres dans les secteurs prioritaires. Ces indicateurs devraient être étroitement liés au suivi des progrès accomplis sur la voie de la réalisation des Objectifs du millénaire pour le développement. Dans de nombreux pays en développement, les enquêtes sur la population active et les recensements nationaux permettent de collecter des données sexospécifiques, mais celles-ci ne font pas l'objet d'une analyse en fonction du genre. Dans certains pays, les questionnaires devraient être modifiés pour permettre de rassembler des données ventilées par sexe. Le travail non rémunéré que fournissent les femmes et les hommes, qui est statistiquement invisible, devrait être mesuré de façon à être pris en compte dans le système de comptabilité nationale¹².

Ce guide de référence a été établi à l'intention des non-économistes par le Réseau du CAD sur l'égalité homme-femme. Il ne prétend pas à l'exhaustivité. Les sources dont la liste figure dans la section ci-après vous aideront à approfondir vos connaissances des questions soulevées dans le présent guide.

POUR EN SAVOIR PLUS

Informations générales

- Bamberg, M., M Blackden, L. Fort et V. Manoukian, A Sourcebook for Poverty Reduction Strategies, Chapter 10, Gender, Washington.
- Blackden, M. et C. Bhanu, (1999), Gender, Growth, and Poverty Reduction, World Bank Technical Paper No. 428.
- Budlender, D. et G. Hewitt, (2003), Engendering Budgets, Commonwealth Secretariat.
- Cagatay, N. (2001), Trade, Gender and Poverty, Programme des Nations unies pour le développement.
- Elson, D. (1995), Gender Awareness in Modelling Structural Adjustment. In: World Development, Vol. 23, No. 11, pp. 1851-1868.
- Elson, D. (1998), Talking to the Boys: Gender and Economic Growth Models. In: Jackson, C. et R. Pearson (dir. pub.) (1998), Feminist Visions of Development. London, New York, pp. 155-170.
- Kabeer, N. (2003), Gender Mainstreaming in Poverty Eradication and the Millennium Development Goals, Commonwealth Secretariat.
- Klasen, S. (2005), Pro Poor Growth and Gender: What can we learn from the Literature and the OPPG Case Studies? Discussion Paper to the Operationalizing Pro-Poor Growth (OPPG) Working Group of AFD, DFID, BMZ/GTZ/KfW and World Bank.
- CAD/OCDE (1998), Compendium du CAD de notions et approches relatives à l'égalité homme/femme, Paris.
- CAD/OCDE (2001), Les lignes directrices du CAD - La réduction de la pauvreté, Paris.
- Rodenberg, B. (2004), Gender and Poverty Reduction, Bonn.
- Van Staveren, I. (2005), Reference Guide For Economists: Strategies and Tools for Integrating Gender Equality Perspectives into the Economics of PRSPs, 2005.
- Whitehead, A. (2003), Failing women, sustaining poverty: Gender in Poverty Reduction Strategy Papers.
- Zuckerman, E. (2003), Les cadres stratégiques de lutte contre la pauvreté (CSLP) tiennent-ils compte de l'inégalité des sexes? Évaluation des CSLP de 2002 en fonction du principe de l'égalité des sexes.

Ressources pour la familiarisation avec les notions économiques

Divers supports de formation aux notions économiques de base ont vu le jour ces dernières années. On peut trouver un aperçu des ressources existantes en la matière dans toutes les régions du monde à l'adresse suivante : www.genderandtrade.net/EconoLit/Literacy.html

Autres sites proposant des contenus d'initiation à l'économie :

www.femnet.or.ke

www.macmag-glip.org/

www.eurosur.org/wide/eco%20lit/ecolit.htm

www.karat.org/eu_and_economy/economic_literacy.html

www.eurodad.org/epep/uploadstore/cms/docs/EconomicPolicyLiteracyResourcesontheWeb.pdf.

Knowledge Networking Program on Engendering Macroeconomics and International Economics :

www.genderandmacro.org.

Diplômes et cycle court en économie du développement féministe:

www.iss.nl/navFrame/frame2.html?content=index.html.

PSIA

1. Banque mondiale : A User's Guide to Poverty and Social Impact Analysis, 2002: www.worldbank.org/psia
2. Banque mondiale : Good Practice Note: Using Poverty and Social Impact Analysis to Support Development Policy Operations, 2004. <http://www1.worldbank.org/operations/dpl/GPNonPSIA9204.pdf>
3. Banque mondiale : Integrating Gender into PSIA's: http://poverty.worldbank.org/files/15133_psia_integrating_gender.pdf

Budgétisation sensible au genre

www.gtz.de/gender-budgets www.gender-budgets.org

www.unifem.undp.org/gender_budgets/

www.undp.org/gender/CD-Gender-and-Budgets-2004/

Notes

1. Un chapitre spécialement consacré à la question (chapitre 10) dans le Guide complet sur les CSLP donne des directives détaillées sur la façon de placer la problématique hommes-femmes au cœur des diagnostics sur la pauvreté, de l'action publique ainsi que des systèmes de suivi et d'évaluation.
2. A titre d'exemple, Bell, E., Gender and PRSPs : with experiences from Tanzania, Bolivia, Viet Nam and Mozambique, 2003 ; Rodenberg, B., Gender and Poverty Reduction, 2004 ; Whitehead, A.: Failing Women, Sustaining Poverty. Gender in Poverty Reduction Strategy Papers, Rapport à l'intention du Gender and Development Network (Royaume-Uni), pas d'indication géographique, 2003 ; Banque mondiale : Gender in the PRSPs. A Stocktaking, Poverty Reduction and Development Group, Washington, 2001 ; Zuckerman, E., Les cadres stratégiques de lutte contre la pauvreté (CSLP) tiennent-ils compte de l'inégalité des sexes? Évaluation des CSLP de 2002 en fonction du principe de l'égalité des sexes (www.genderaction.org/publications.html).
3. "Gender and PRSPs", atelier organisé en juillet 2003 à Tenkodogo, Burkina Faso, et financé par le gouvernement des Pays-Bas (www.minbuza.nl) ; "Engendering PRSPs in Africa", atelier organisé en décembre 2003 à Nairobi, et financé par le ministère fédéral allemand de la coopération économique et du développement (www.gtz.de/gender-prsp).

4. Wandia, M., The Process of Integrating Gender in the PRS Process in Kenya and the Challenges Encountered by the Gender Lobby Groups : <http://www.femnet.or.ke/documents/prsp.pdf>. Were, M. et J. Kiringai, Gender Mainstreaming in Macroeconomic Policies and Poverty Reduction Strategy in Kenya : http://www.femnet.or.ke/documents/gender_mainstreaming.pdf.
5. Pour une bonne description du processus d'action des groupes de pression et groupes de défense, voir : Shiverenje, Hudson: Engendering the Interim Poverty Reduction Strategy Paper and MTEF Process : Participatory Policy Making Approach - The Case of Collaborative Centre for Gender and Development.
6. http://www.eurodad.org/uploadstore/cms/docs/prsp_gender_kenya.doc
7. Source : Blackden, Mark C.; Bhanu, Chitra (1999) : Gender, Growth and Poverty Reduction, World Bank Technical Paper No. 428, Washington.
8. Voir : Commission économique des Nations unies pour l'Afrique, Centre africain pour le genre et le développement : A Guidebook for Mainstreaming Gender Perspectives and Household Production into National Statistics, Budgets and Policies in Africa.
9. La Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes a mis au point un nouveau concept pour mesurer la dimension sexospécifique de la pauvreté monétaire. Ces indicateurs rendent compte de la proportion d'hommes et de femmes dans les ménages qui vivent en dessous du seuil de pauvreté national et du nombre de femmes pour 100 hommes à vivre en dessous de ce seuil au niveau des ménages. Les conclusions mettent en évidence une féminisation de la pauvreté, en particulier dans les zones rurales. Voir : CEPALC, Demographic Bulletin, juillet 2002, Tableaux 6a et 6b, cité dans : UNIFEM : Progress of the World's Women 2002, p. 60.
10. Adapté de Banque mondiale : Integrating Gender into PSIAs.
11. Adapté de : Budlender, D., R. Sharp et K. Allen, How to Do a Gender-sensitive Budget Analysis: contemporary research and practice, Canberra: Australian Agency for International Development and London: Commonwealth Secretariat, 1998; Elson, D., Gender Budget Initiative Tools, London: Commonwealth Secretariat 1999.
12. Pour plus d'informations sur les sources de données primaires ou secondaires, voir : Staveren van, I., Reference Guide for Economists: Strategies and Tools for Integrating Gender Equality
13. Perspectives into the Economics of PRSPs, 2005.
14. On trouvera des informations sur la collecte de données sur l'utilisation du temps et le calcul de la valeur du travail non rémunéré consacré aux soins à la personne dans : Budlender, D., Why should we care about unpaid care work? Un guide à l'usage du Bureau régional pour l'Afrique australe de l'UNIFEM, Harare, Zimbabwe, 2002.

