

POURQUOI LA POLITIQUE MACROECONOMIQUE EST-ELLE IMPORTANTE POUR L'EGALITE DES SEXES ?

RÉSUMÉ

La politique macroéconomique, notamment la politique fiscale et monétaire, est souvent considérée non discriminatoire envers les femmes. Or, les choix en matière de politique économique affectent les femmes et les hommes différemment en raison de leur situation respective dans l'économie, à la fois dans le secteur marchand (rémunéré) et non marchand (non rémunéré). Par exemple, les restrictions budgétaires réduisant les dépenses sociales peuvent intensifier les demandes sur le travail domestique non rémunéré des femmes. La libéralisation du commerce peut avoir des incidences négatives sur l'emploi des femmes lorsqu'elles sont surreprésentées dans des secteurs exposés aux importations, tels que les cultures vivrières agricoles. Toutefois, les politiques macroéconomiques n'ont jusqu'à présent accordé que peu d'attention à ces problématiques et n'ont donc pas été favorables à l'égalité des sexes. En mettant l'accent sur les objectifs, l'évaluation et les instruments politiques, ce document présente les principaux problèmes liés aux politiques macroéconomiques actuelles et apporte des éléments de réponse pour un programme macroéconomique alternatif basé sur les droits et tenant compte des questions de genre.

Problèmes des politiques macroéconomiques actuelles

La politique macroéconomique traite des agrégats économiques, généralement sans aucune référence au genre. Par conséquent, on considère souvent qu'elle est impartiale quant au sexe. Cependant, les politiques économiques reposant sur une large assise - telles que les politiques fiscales, monétaires ou commerciales - ont des impacts différents sur les femmes et les hommes. Elles sont importantes pour l'égalité des sexes, car elles façonnent l'environnement économique global pour réaliser les droits des femmes en influençant les opportunités d'emploi rémunéré, les ressources des politiques visant à réduire les inégalités et la demande en matière de travail non rémunéré des femmes. Les décisions macroéconomiques peuvent aussi entraîner des crises économiques, dont les coûts des chocs négatifs seront différents pour les femmes et les hommes (voir encadré 1).

Les politiques macroéconomiques actuelles ont échoué à créer un environnement propice à la réalisation des droits des femmes. Et ce, pour plusieurs raisons.

Un ensemble restreint d'objectifs

La politique macroéconomique ne tient généralement pas compte des droits économiques et sociaux, des résultats distributifs, ni de l'égalité des sexes. En effet, elles se concentrent généralement sur un ensemble restreint d'objectifs, comme la hausse des taux de croissance économique ou la réduction de l'inflation à des niveaux extrêmement bas. Ces mesures ne sont pas nécessairement liées à des objectifs plus fondamentaux comme le développement humain, le bien-être et la jouissance des droits. On considère souvent que la croissance économique réduit automatiquement l'inégalité entre les sexes, mais l'expérience montre qu'une croissance accélérée ne permet pas seule d'atteindre cet objectif.¹

ENCADRÉ 1

Crise, austérité et genre

Bien que la crise économique mondiale de 2008 trouve ses origines sur les marchés financiers, une de ses répercussions à long terme concerne les budgets publics.² Dans beaucoup de pays développés, les gouvernements utilisaient les fonds publics pour renflouer le secteur financier. En dépit d'une hausse des niveaux d'endettement et d'un déclin du produit intérieur brut (PIB), les dépenses de relance ont constitué la réponse initiale à la crise. Cependant, en 2010, l'association des plans de sauvetage financier et des dépenses de relance, combinée à une diminution des recettes fiscales due au ralentissement économique, a mené à des coupes draconiennes dans les transferts sociaux, tels que les prestations pour les familles avec des enfants et les services sociaux dans de nombreux pays. Les femmes sont particulièrement susceptibles de ressentir les effets de ces coupes, car elles sont surreprésentées dans les postes de première ligne du secteur public ; car elles dépendent davantage que les hommes des transferts et des services publics ; et, car le fardeau des soins aux autres quand l'aide publique est défaillante incombe de façon disproportionnée aux femmes.

Dans la plupart des pays, les politiques monétaires se sont presque exclusivement concentrées sur le maintien d'une inflation à un niveau très bas, souvent en relevant les taux d'intérêt pour empêcher les prix d'augmenter.³ Cependant, des taux d'intérêt élevés ralentissent l'activité économique et réduisent la demande en matière de travail en rendant le crédit plus onéreux et moins accessible. Cette approche restrictive peut augmenter les inégalités entre les sexes : par exemple quand les femmes sont plus susceptibles de perdre leur emploi que les hommes

si l'économie ralentit en réponse à des choix politiques monétaires, ou quand elles travaillent dans des secteurs plus sensibles aux réductions des dépenses intérieures.⁴

Manque de considération du travail de soins et ménager non rémunéré

Le temps passé à prendre soin des autres, en accomplissant des tâches domestiques par exemple, ou en portant de l'eau, n'est pas inclus dans le calcul du PIB ou dans les autres indicateurs économiques, en dépit de sa valeur considérable (voir le figure 1). Les femmes accomplissent le plus gros de ces tâches. Le fait que ce travail ne soit pas rémunéré ne signifie pas qu'il n'ait pas de coûts, et la plupart de ces coûts sont subis par les femmes et les filles et se traduisent par des opportunités perdues et un manque à gagner. Parce que les politiques macroéconomiques ne tiennent pas compte de ces coûts, elles renforcent la sous-évaluation et la marginalisation du travail des femmes.⁵

Ignorer le travail non rémunéré peut aussi influencer sur les priorités politiques. Par exemple, les estimations des avantages des mesures politiques publiques qui réduisent le travail non rémunéré—comme installer des robinets ou améliorer l'accès aux services pour les enfants—sont inadaptées si elles ne tiennent pas compte des coûts pour les femmes. Ne pas tenir compte de ces coûts peut aussi donner une fausse idée des gains d'efficacité : les « économies » réalisées par le désengagement des services publics peuvent être considérées comme une amélioration alors que le coût du transfert de la charge sur le travail domestique non rémunéré demeure caché et invisible.

Partialité dans la classification des investissements privés et publics

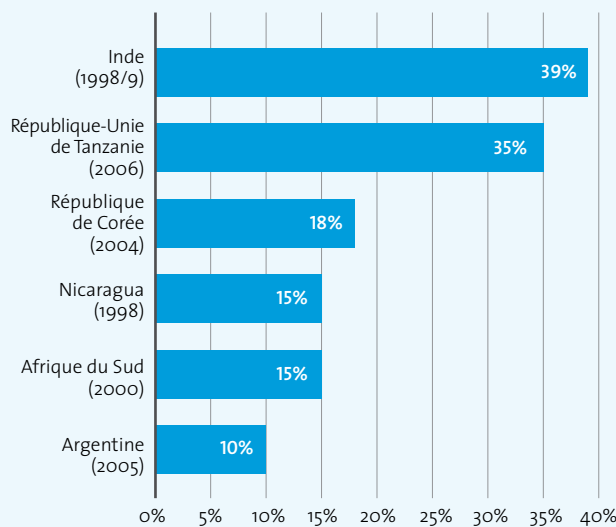
D'autres évaluations macroéconomiques sont soumises à des problèmes conceptuels similaires, avec des conséquences importantes pour la politique. La plupart des dépenses publiques et privées relatives aux enfants, par exemple, sont classées comme des dépenses de consommation.⁶ Cependant, de solides arguments démontrent que ces dépenses représentent un investissement dans les capacités humaines d'avenir et doivent être comptabilisées séparément des dépenses de consommation. Les activités de soins aux enfants non rémunérées représentent un investissement similaire, mais n'apparaissent pas du tout dans les statistiques macroéconomiques. L'investissement total est donc sous-estimé et certaines formes d'investissement sont sous-évaluées dans l'analyse macroéconomique. Cela peut influencer les décisions de politique macroéconomique : par exemple, lorsque des coupes sont faites dans les dépenses sociales publiques fondées sur l'hypothèse que celles-ci sont des postes de « consommation » n'engendrant pas de futurs bénéfiques.

Incapacité à mobiliser et à consacrer suffisamment de ressources pour financer les politiques en faveur de l'égalité des sexes

Les ressources dont disposent les gouvernements pour mettre en place les politiques visant à faire progresser l'égalité des sexes et d'autres objectifs sociaux ne sont pas fixes, mais déterminées en partie par les politiques macroéconomiques, notamment les politiques fiscales, les décisions liées aux déficits budgétaires et la gestion de la dette. Les politiques adoptées par de nombreux pays dans les décennies récentes, y compris les réductions fiscales et la libéralisation du commerce, ont eu tendance à réduire

FIGURE 1

Estimation de la valeur du travail de soins non rémunéré en pourcentage du PIB



Source : Budlender, 2008.

Les estimations pour l'Argentine sont basées sur Buenos Aires uniquement.

les recettes publiques selon la taille de l'économie, ce qui signifie que les ressources disponibles pour financer les dépenses publiques sont limitées. Face à la réduction des recettes publiques, les efforts pour contrôler les déficits budgétaires ont accentué les réductions des dépenses, les coupes affectant souvent les femmes de façon disproportionnée.

Manque de participation, de transparence et de responsabilité

L'élaboration de la politique macroéconomique est souvent perçue comme un processus technocratique, mené avec très peu ou sans participation directe des différents groupes sociaux affectés. Prenons par exemple la politique monétaire. Les femmes sont sous-représentées dans les postes de direction et de prise de décision des banques centrales. En 2015, elles occupaient des postes de gouverneure ou équivalents dans une poignée de pays seulement.⁷ De plus, la responsabilité démocratique des banques centrales est très limitée. L'information économique sur les priorités gouvernementales, qui se reflètent dans les processus budgétaires, est souvent indisponible ou présentée sous une forme qui n'est pas utile pour évaluer les choix politiques. Enfin, les organes de décision macroéconomique invitent rarement à une participation significative de la société civile, notamment des organisations de défense des droits des femmes.

Repenser la politique macroéconomique pour l'égalité des sexes

Reformuler l'approche de la macroéconomie afin de promouvoir l'égalité des sexes nécessite de repenser totalement les priorités politiques et les processus qui les définissent.

Mobiliser des ressources supplémentaires pour réaliser les objectifs d'égalité des sexes

La politique fiscale, les dépenses gouvernementales et la gestion de la dette affectent directement les ressources disponibles pour promouvoir l'égalité des sexes et réaliser les droits. Beaucoup de pays ont la capacité de mobiliser des ressources publiques supplémentaires. Une étude de huit pays, la Côte d'Ivoire, l'Égypte, la Jordanie, le Kenya, le Malawi, le Sénégal, le Sri Lanka et l'Ouganda, a découvert qu'une réforme de la fiscalité intérieure, comprenant un développement des taxes à la consommation et des impôts sur le revenu, a été essentielle pour combler le manque à gagner laissé par la réduction des autres sources de revenus comme les taxes commerciales.⁸ L'Etat plurinational de Bolivie et le Botswana ont utilisé des revenus générés par l'extraction des ressources naturelles pour financer leurs systèmes de protection sociale.⁹

Créer des politiques macroéconomiques tenant compte des questions de genre

Dans le cadre d'un engagement envers l'égalité des sexes, la prise de décisions macroéconomiques doit intégrer des analyses d'impact distributif. Cela permet aux politiques macroéconomiques d'évaluer en fonction de leurs conséquences sur les femmes et les hommes. En particulier, il est nécessaire d'analyser les effets des dépenses publiques, de la politique fiscale et de la politique monétaire sur l'égalité des sexes (voir encadré 2). Lorsque les inégalités entre les sexes sont révélées, les gouvernements doivent prendre les mesures pour les corriger.

D'autres domaines politiques ayant des incidences au niveau macroéconomique, tel que la négociation des accords commerciaux, doivent aussi être soumis à une plus grande vigilance. Dans beaucoup de pays, la libéralisation du commerce a entraîné une réduction des recettes publiques, avec des conséquences sur les politiques en faveur de l'égalité des sexes. Les accords commerciaux entre les pays comportent aussi souvent des dispositions qui limitent les politiques pouvant être adoptées par chaque gouvernement, comme les mesures visant à promouvoir et soutenir les activités productives intérieures et l'investissement. De tels accords ont fréquemment des conséquences différentes sur l'emploi des femmes et des hommes, pourtant les questions relatives à l'égalité des sexes sont rarement abordées.

Soutenir la création d'emplois et l'égalité des sexes à travers la politique monétaire

Comme il a été mentionné précédemment, la politique monétaire omet souvent de tenir compte du compromis entre réduire l'inflation à des niveaux très faibles et soutenir de nouvelles possibilités d'emploi, avec des incidences sur le travail rémunéré des femmes. Par conséquent, elle devrait intégrer des objectifs supplémentaires, comme l'activité productive réelle, l'emploi ou les revenus. De plus, les banques centrales peuvent utiliser leur pouvoir de réglementation pour canaliser le crédit à des fins qui favorisent la réalisation des droits et promeuvent l'égalité des sexes. Les politiques et les réglementations peuvent aussi inciter le crédit à s'étendre à l'amélioration de l'habitat, stimuler les investissements créateurs d'emplois ou favoriser l'accès à des emprunts pour les travailleuses et travailleurs indépendants du secteur informel, dont beaucoup sont des femmes.

Réduire les vulnérabilités en favorisant la stabilité macroéconomique

La politique macroéconomique doit avoir pour objectif de réduire les vulnérabilités, notamment celles auxquelles sont confrontées les femmes, en prenant des mesures pour minimiser les risques systémiques résultant des crises économiques périodiques, déclenchées entre autres facteurs par la sortie massive de ressources financières à court terme.¹⁰ De nombreux pays – dont le Brésil, la Chine, la Colombie, le Chili, l'Inde et la Malaisie – ont utilisé le contrôle des capitaux pour réduire ce risque et conserver une influence plus forte sur la politique intérieure.¹¹ Sur le plan national, les politiques macroprudentielles peuvent empêcher le système financier de devenir dangereusement fragile.¹² Exemples : soumettre les exigences de fonds propres des banques aux conditions économiques afin que les exigences de fonds propres augmentent lorsque le crédit se développe trop rapidement ; et limiter les acquisitions par emprunt d'actifs financiers.

ENCADRÉ 2

Budgétisation sensible au genre

La budgétisation sensible au genre implique d'analyser l'attribution des dépenses publiques, le système fiscal et la prestation des services publics afin d'identifier les conséquences sexospécifiques de la politique budgétaire.¹³ Une approche détaillée comprend une analyse ventilée par sexe des bénéficiaires des différentes catégories des dépenses publiques, de l'incidence de la politique fiscale et des bénéficiaires des prestations du service public. Idéalement, une analyse des sexospécificités des budgets nationaux devrait aussi examiner la politique fiscale au niveau agrégé : dépenses totales, recettes totales et financement du déficit.

Le gouvernement du Népal par exemple a introduit une budgétisation sensible au genre au cours de l'année fiscale 2007/2008 avec une série d'audits sexospécifiques des ministères compétents, des évaluations sexospécifiques, des efforts de sensibilisation et la mise en place d'un comité budgétaire sensible au genre. Le ministère des Finances a développé un dispositif de traçabilité du budget pour mesurer les sexospécificités des dépenses publiques et de l'aide des donateurs via cinq indicateurs. Ainsi, les répartitions du budget sensible au genre ont régulièrement augmenté depuis 2007, avec un changement cumulatif positif passant de 11 pour cent à presque 22 pour cent en 2014. Cela a contribué à une amélioration des services publics pour les femmes et les filles.

Utiliser les droits humains pour transformer la politique macroéconomique

Une approche basée sur les droits humains peut guider le choix de politique macroéconomique qui favorisent l'égalité des sexes en :¹⁴

- Proposant des alternatives aux objectifs prioritaires des politiques économiques que sont la croissance du PIB, l'inflation faible et l'efficacité statique

- Favorisant les droits économiques des femmes et l'égalité des sexes au sens large, parce qu'ils sont des droits humains, et non juste en raison de gains en matière d'efficacité et de productivité, ou de retours sur investissement positifs
- Offrant un ensemble de principes éthiques pour élaborer et évaluer les politiques économiques, qui mettent en relief les obligations des gouvernements et découlent des accords internationaux
- Liant les obligations des gouvernements à un certain nombre de procédures nationales et internationales afin de responsabiliser les gouvernements
- Demandant une approche démocratique et participative de la gouvernance économique

En plus de ces contributions générales, l'approche fondée sur les droits humains stipule un certain nombre de principes et d'obligations fournissant un cadre de travail pour évaluer la politique macroéconomique :

Non-discrimination et égalité. Le cadre des droits humains interdit la discrimination et les résultats inégaux sous de multiples formes - notamment les inégalités entre les sexes. Il est donc essentiel de considérer les résultats distributifs, et les politiques macroéconomiques doivent être évaluées selon leurs résultats de jouissance des droits. Les politiques fiscales par exemple, devraient être évaluées pour identifier et supprimer les fardeaux inégaux qui pèsent sur les femmes par rapport aux hommes.

Niveaux minimaux essentiels. Les gouvernements doivent assurer la satisfaction des niveaux minimaux essentiels de chaque droit économique et social pour toutes et tous. Par exemple, personne ne devrait être privé des aliments de base, d'un abri élémentaire ou des formes d'éducation les plus fondamentales. Les politiques macroéconomiques doivent être élaborées de telle sorte à respecter ces

niveaux minimaux. Puisque les femmes et les filles connaissent une plus grande vulnérabilité et un risque accru de pauvreté, l'égalité des sexes sera améliorée par le respect des niveaux minimaux essentiels.

Réalisation progressive et non-régression. Le cadre des droits économiques et sociaux met en avant la réalisation progressive des droits dans le temps comme une mesure du progrès économique et social, et non de la croissance économique telle que mesurée par le PIB. Une fois qu'un niveau d'accomplissement est atteint, les choix politiques doivent empêcher l'érosion de ces droits au fil du temps.

Ressources maximales disponibles. Le gouvernement doit prendre des mesures, au maximum de ses ressources disponibles, pour réaliser les droits économiques et sociaux dans le temps.¹⁵ Ceci implique par exemple de donner la priorité aux dépenses budgétaires pour les politiques sociales qui favorisent la réalisation des droits humains tout en réduisant les inégalités entre les femmes et les hommes.

Responsabilité, transparence et participation. Une approche de la politique macroéconomique basée sur les droits humains nécessite une participation importante, des processus politiques transparents et que les gouvernements soient tenus responsables de leurs décisions politiques. Cela exige des efforts pour renforcer la voix des femmes dans l'élaboration de la politique macroéconomique, augmenter leur présence dans les rôles clés de prise de décision et s'assurer que les organisations et associations de défense des femmes puissent demander des comptes aux décideurs.

Une nouvelle approche de la politique macroéconomique, qui aborde sérieusement les questions d'égalité des sexes, est essentielle pour un développement à la fois durable et tenant compte du genre. L'application de ces principes offre un moyen de transformer l'élaboration de la politique macroéconomique pour que celle-ci soit davantage responsable, équitable et centrée sur de véritables résultats dans la vie des gens.

RECOMMANDATIONS

- **Les dépenses publiques, la politique fiscale et monétaire doivent être évaluées au regard de leurs conséquences sur l'égalité des sexes. Lorsque les inégalités entre les sexes sont révélées, les gouvernements doivent prendre des mesures pour corriger ces déséquilibres**
- **Les ressources publiques doivent être mobilisées et les dépenses doivent privilégier les domaines qui améliorent l'égalité des sexes**
- **L'espace budgétaire peut être élargi en restructurant le système fiscal et en générant des ressources dans les domaines sous-taxés, comme le secteur financier ou les ressources naturelles**
- **Le contrôle des capitaux et les politiques macroprudentielles doivent être prioritaires pour favoriser la stabilité économique et éviter les crises financières qui frappent très durement les femmes**
- **La transparence, le degré de participation et la responsabilité des institutions qui développent et mettent en place la politique macroéconomique doivent être améliorées pour intégrer les voix des femmes dans la prise de décision économique**
- **Une approche basée sur les droits humains offre un cadre alternatif que les décideurs peuvent utiliser pour développer et évaluer les choix de politique économique favorisant l'égalité des sexes**