

LE PROGRÈS DES FEMMES DANS LE MONDE 2019-2020
LES FAMILLES DANS UN MONDE EN CHANGEMENT

QUEL SERAIT LE COÛT DE CES MESURES FAVORABLES AUX FAMILLES ET À L'ÉGALITÉ DES SEXES?

QUEL COÛT POUR FINANCER DES MESURES FAVORABLES AUX FAMILLES PROMOUVANT L'ÉGALITÉ DES SEXES ET L'AUTONOMISATION DES FEMMES ?

Pour mettre en œuvre les recommandations formulées dans ce rapport, les gouvernements doivent élaborer un ensemble de transferts et services sociaux favorables aux familles, dont l'objectif serait d'accompagner les familles, dans toute leur diversité et de protéger les droits des femmes. Soulignant l'importance d'une telle démarche, la Commission de la condition de la femme a demandé aux gouvernements de mettre en œuvre des politiques favorables aux familles afin de parvenir à l'égalité des sexes et l'autonomisation des femmes¹. Le Programme de développement durable à l'horizon 2030 et diverses cibles des Objectifs de développement durable appellent également à l'adoption de certaines des composantes clés de ces mesures (protection sociale, services d'aide et de soins et couverture de santé universelle garantissant aussi l'accès aux services de santé sexuelle et procréative).

La cible 1.3 du Programme 2030 exhorte notamment les gouvernements à mettre en place des systèmes et mesures de protection sociale pour tous, qui soient adaptés au contexte national, y compris des socles de protection sociale ; la cible 5.4 vise à reconnaître et valoriser les soins et travaux domestiques non rémunérés grâce à l'apport des services publics, des infrastructures et des politiques de protection sociale et à la promotion du partage des responsabilités dans le ménage et la famille ; la cible 5.6 renforce les engagements pris dans le Programme d'action de la Conférence internationale sur la population et le développement, dans le Programme d'action de Beijing et dans les documents finaux des conférences d'examen qui ont suivi, pour assurer l'accès universel aux soins de santé sexuelle et procréative, ainsi que l'exercice universel des droits en matière de procréation.

Une étude des coûts, demandée spécialement pour traiter de cette question, qui comprend notamment les composantes clés des mesures favorables aux familles recommandées dans ce rapport, confirme quelles sont à la portée de la majorité des pays sur le plan financier².

Les politiques relatives à la protection sociale et aux soins dont il est question sont d'une importance capitale pour les familles et la société en général, et plus particulièrement pour les femmes. Il s'agit de mesures concrètes visant à s'attaquer aux problèmes de la surreprésentation des femmes dans les catégories de population privées de la

sécurité d'un revenu, aux problématiques particulières auxquelles elles sont exposées (notamment la maternité et leur plus grande espérance de vie) tout au long de leur vie, et de la part disproportionnée de prestations de soins non rémunérés qu'elles fournissent.

L'étude des coûts adopte une méthodologie reconnue pour estimer les coûts liés à la mise en œuvre de socles de protection sociale, selon la Recommandation n° 202 de l'OIT sur les socles de protection sociale, (2012). La principale différence entre les coûts présentés ici et d'autres exercices comparables, notamment le *Social Protection Floor Index*, réside dans l'inclusion des services de prise en charge des enfants et des personnes âgées³. L'analyse ne couvre pas toutes les mesures de politique publique dont il est question dans le rapport. Celles pour lesquelles il n'existe pas de méthodologie reconnue en matière d'estimation des coûts sont exclues aux fins de cet exercice : par exemple, l'adoption des réformes du droit de la famille, l'introduction et l'application de lois relatives à la violence à l'égard des femmes, l'amélioration de la collecte et de l'analyse des données sur les familles.

Les services de protection sociale et de soins de santé : des investissements cruciaux pour les femmes, les familles et la société

Des politiques visant à assurer la protection d'un revenu pendant toute une vie, l'universalité des soins de santé essentiels, y compris des soins de santé sexuelle et procréative, et des services de soins, sont autant d'investissements indispensables pour remplir les obligations en matière de droits humains, développer les capacités humaines, créer des économies et des sociétés plus fortes. Pourtant, malgré les bénéfices apportés par la protection sociale, seulement 45 % de la population mondiale sont effectivement couverts dans au moins un domaine de protection sociale. La majorité, c'est-à-dire 55 % des personnes, ne dispose d'aucune protection⁴.

Comme l'indique ce rapport, il est impératif d'investir dans les services de soins pour faire avancer les droits des femmes et aider les familles. Ces services ne servent pas seulement les intérêts de ceux qui sont pris en charge, en veillant au bon développement physique et psychologique des enfants et en protégeant la dignité des personnes

handicapées et des membres âgés de la société, mais aussi ceux des personnes qui s'occupent le plus souvent des familles, c'est-à-dire les femmes et les filles. Les services de soins sont généralement assez onéreux, particulièrement à court terme en raison du coût des investissements dans les infrastructures, du recrutement, de la formation du personnel, etc. Cependant, le coût de ces services à moyen terme peut être considérablement amorti en augmentant les recettes fiscales et les cotisations de sécurité sociale des personnes ayant des emplois décents dans le secteur des soins, grâce également aux dépenses médicales évitées et aux avantages durables que procure une population jeune en meilleure santé et mieux instruite. Néanmoins, de nombreux pays, en particulier ceux à revenu intermédiaire et faible, devront adopter une approche progressive en intensifiant ces démarches au fil du temps.

Une étude de 2018, demandée par ONU Femmes, examinait en détail à combien reviendrait l'élargissement des services de soins et d'éducation de la petite enfance (SSEPE) en Afrique du Sud et en Uruguay⁵. En garantissant des niveaux de rémunération décents et des taux adéquats d'encadrement scolaire, l'étude a présenté deux scénarios, différenciés par le niveau de couverture pour les enfants⁶. Une mise en œuvre progressive de ces services étant requise, un investissement annuel brut de 1,8 % du produit intérieur brut (PIB) serait nécessaire pour le scénario le moins ambitieux (en Afrique du Sud). Plus de 1,2 million d'emplois seraient ainsi créés. En supposant que la majorité de ces emplois soient occupés par des femmes, le taux d'activité féminine augmenterait alors de 5,3 points de pourcentage. Sachant que ces emplois permettraient de réaliser plus de 2 milliards USD de recettes fiscales et de sécurité sociale, l'investissement net nécessaire est de 1,2 % du PIB.

Dans un scénario plus ambitieux, un investissement annuel brut de 3,2 % du PIB aboutirait non seulement à la couverture universelle de tous les enfants âgés de 0 à 5 ans, mais aussi à la création de 2,3 millions d'emplois, ce qui ferait grimper le taux d'activité féminine de 10,1 points de pourcentage. L'investissement net nécessaire, dans ce cas, serait de 2,1 % du PIB.

L'approche adoptée

L'analyse des coûts réalisée dans le cadre de ce rapport inclut les transferts et services suivants :

- la protection du revenu pendant la durée de vie : enfants (0 à 17 ans) ; personnes d'âge actif (18 à 64 ans) dans l'incapacité de gagner un revenu suffisant, y compris dans les cas de chômage, de congé de

maternité/parental ou de handicap ; les personnes âgées (65 ans ou plus) ;

- la couverture de santé universelle, y compris les services de santé sexuelle et procréative ;
- les services de soins et d'éducation de la petite enfance, pour les enfants de 0 à 5 ans ; et
- les services de soins à long terme pour les personnes âgées (65 ans et plus).

Cette analyse recense les déficits actuels en matière de protection et estime le coût pour les combler. Elle donne un aperçu fixe, en utilisant une approche ascendante des besoins en ressources exprimés en part du PIB d'un pays. Il s'agit d'une approximation permettant une analyse plus approfondie et plus détaillée au niveau national⁷. Les coûts présentés ne reflètent pas les effets multiplicateurs en ce qui concerne la demande et leurs incidences sur l'emploi, la productivité et la croissance économique, ni les recettes produites par le système de fiscalité et de transferts.

Ce rapport préconise que les transferts sociaux soient universels et suffisants pour permettre un niveau de vie adéquat ; les transferts ciblés peuvent être coûteux à administrer et des erreurs fréquentes causent des exclusions graves (voir le Chapitre 4). Cependant, compte tenu du fait que la majorité ou la totalité des pays devront mettre cet ensemble de mesures en œuvre de façon échelonnée, conformément au principe fondamental en matière de droits humains axé sur la réalisation progressive, l'analyse des coûts présente différents scénarios pour la mise en œuvre.

Sans perdre cela de vue, les estimations présentées ici portent sur une approche ciblée utilisant un seuil de pauvreté relative de 50 %. Les seuils de pauvreté relative sont définis par rapport à la distribution des revenus dans un pays, à un moment particulier. Ils indiquent qu'un membre de cette société serait démuné ou marginalisé socialement si son niveau de revenu était inadéquat par rapport à celui des autres. Cette approche a l'avantage de rendre cette analyse plus pertinente pour les pays à revenu élevé. En effet, outre les ressources requises pour la survie physique, elle tient compte de ce qui est nécessaire pour prévenir l'exclusion sociale. Dans plusieurs pays à revenu faible et intermédiaire, cependant, 50 % du revenu médian se situe au-dessous du seuil de pauvreté défini par la Banque mondiale, à savoir 1,90 USD en parité de pouvoir d'achat par jour⁸. Ce chiffre est utilisé en tant que plancher pour les seuils de pauvreté relative et appliqué dans ces

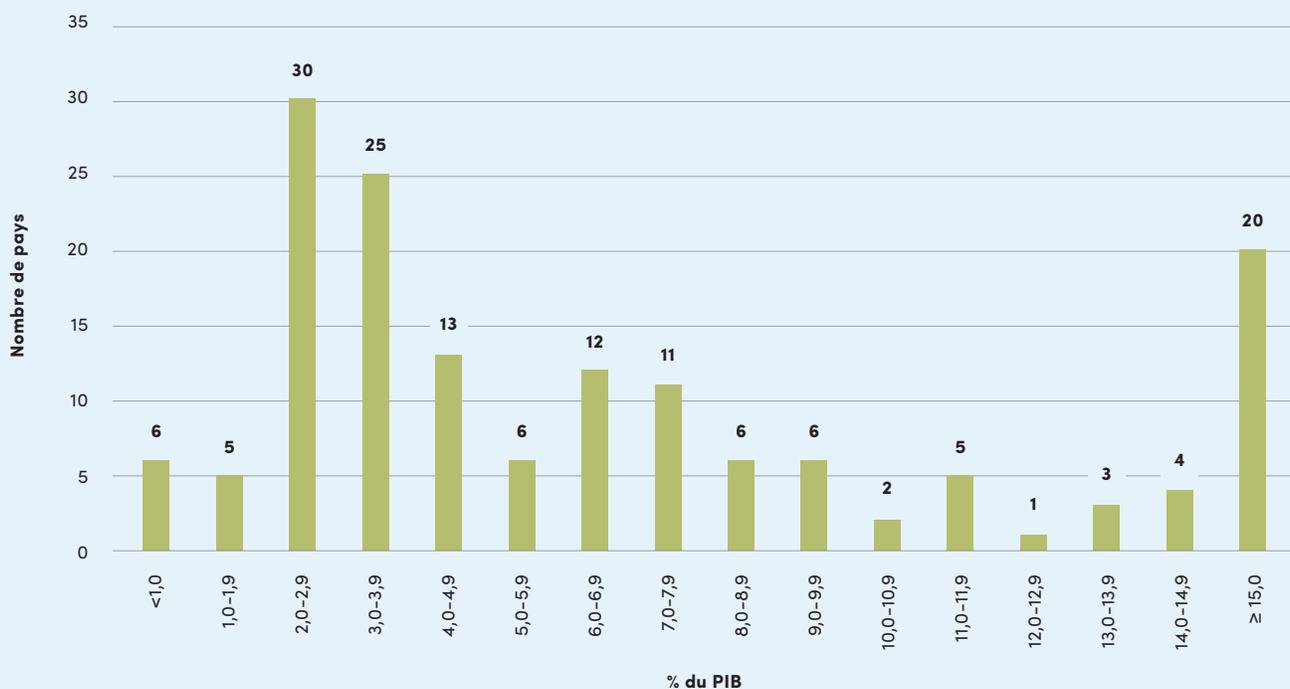
pays parce qu'il représente un revenu minimal absolu accepté à l'échelle mondiale. On estime que les coûts de gestion d'une approche ciblée s'élèvent à 11 % du coût global des transferts.

L'analyse estime les déficits de protection sanitaire sur la base de deux indicateurs qui évaluent l'adéquation de l'ensemble des ressources publiques destinées aux systèmes de soins de santé, ainsi que la distribution des ressources au sein de ces systèmes. Enfin, elle recense les lacunes en besoins de soins à partir des estimations du nombre d'enfants et de personnes âgées ayant besoin de ces services, en supposant que les ratios entre le nombre de soignants et le nombre de personnes prises en charge sont appropriés et que les personnes qui effectuent le travail sont rémunérées suffisamment. Les estimations calculées pour 155 pays sur la base de cette approche sont incluses⁹.

La majorité des pays ont les moyens d'adopter des mesures favorables aux familles

Ces calculs montrent que le coût des mesures favorables aux familles, qui incluent notamment un complément de ressources pendant toute la vie et des soins de santé, est à la portée de la majorité des pays. Le graphique 1 regroupe les pays en fonction des ressources nécessaires pour combler les déficits en matière de revenus, et de prestations de soins et de santé. Il indique qu'un quart des pays (41 sur les 155 étudiés) pourraient mettre en œuvre les politiques nécessaires avec moins de 3 % de leur PIB, et un peu plus de la moitié des pays (79) pourraient le faire avec moins de 5 % de leur PIB. Pour un cinquième des pays (35) inclus dans l'étude, ces politiques coûteraient plus de 10 % de leur PIB et nécessiteraient un soutien international supplémentaire, dont l'aide publique au développement (APD).

GRAPHIQUE 1 NOMBRE DE PAYS, PAR RESSOURCES NÉCESSAIRES POUR COMBLER LES DÉFICITS EN MATIÈRE DE REVENUS ET DE PRESTATIONS DE SOINS ET DE SANTÉ, EN PROPORTION DU PIB, 2015



Source : Bierbaum et Cichon, à paraître.

Notes : les données utilisées sont celles de 2015 ou de la dernière année disponible pour chacun des 155 pays de l'échantillon. En l'absence d'estimations nationales, les valeurs sont basées sur les valeurs moyennes des pays de la même région et de la même catégorie de revenu (à l'exception des données sur les écarts de pauvreté, les taux de chômage et les taux d'activité, les accouchements par des professionnels de la santé, les dépenses de soins à long terme).

Mobiliser des ressources

Pour que ces politiques soient abordables financièrement, les gouvernements doivent mobiliser des ressources de différentes manières, notamment en augmentant les recettes fiscales, en élargissant la couverture de sécurité sociale, en empruntant ou en restructurant la dette, en mobilisant l'aide et les transferts, en restreignant les transferts Sud-Nord et en éliminant les flux financiers illicites¹⁰. Une telle démarche s'inscrit dans le droit fil du Programme d'action d'Addis-Abeba issu de la troisième Conférence internationale sur le financement du développement, qui réitérait l'importance de « renforcer encore la mobilisation et l'utilisation efficace des ressources intérieures¹¹ ».

Augmenter les recettes fiscales. Pour la majorité des pays, les recettes fiscales sont la plus importante source de financement des investissements sociaux et publics. Pour augmenter les recettes, les gouvernements adoptent le plus souvent une stratégie consistant à augmenter le taux d'imposition, par exemple de la consommation, des revenus personnels, des bénéfices des entreprises, du patrimoine et de la succession, des importations et exportations, ou de l'extraction de ressources naturelles¹². Les recettes peuvent aussi être augmentées en améliorant l'efficacité de la collecte des impôts sans modifier les taux d'imposition ou encore en introduisant de nouveaux impôts. De telles actions sont particulièrement importantes dans les pays à faible revenu, qui peuvent avoir de graves problèmes d'administration fiscale¹³.

Plusieurs autres mesures peuvent contribuer à une augmentation significative et durable des recettes fiscales en part du PIB : la réduction ou la rationalisation des exonérations fiscales, l'élargissement de l'assiette fiscale par l'introduction de nouveaux droits d'accise sur certains produits (certains carburants, tabac, voitures et alcool), l'imposition des rentes intérieures (par exemple, celles produites par le tourisme)¹⁴.

Élargir la couverture de sécurité sociale. Presque tous les pays développés se servent de leur système de sécurité sociale pour créer une marge de manœuvre budgétaire. Parmi les pays en développement, l'Argentine, le Brésil, la Chine, le Costa Rica, la Thaïlande et la Tunisie ont élargi la couverture et la collecte des cotisations de sécurité sociale, souvent dans le cadre de stratégies nationales de développement. Dans certains pays, cette mesure s'est accompagnée de mesures d'incitation à la formalisation, créant ainsi un cercle vertueux : le nombre d'entreprises du secteur formel augmente, faisant à son tour augmenter les recettes fiscales et les cotisations de sécurité sociale¹⁵.

Emprunter ou restructurer la dette. L'emprunt intérieur et extérieur, y compris par le biais de prêts à des conditions favorables, peut servir à financer les investissements sociaux, en particulier ceux à fort rendement à moyen et long termes : l'éducation, les soins de santé et les services d'accueil des jeunes enfants¹⁶. De tels investissements auraient pour effet d'augmenter la productivité et d'encourager davantage d'investissements privés, ce qui ferait alors grimper les taux de croissance. Une croissance plus rapide produirait à son tour des ressources économiques supplémentaires, ce qui ferait augmenter les recettes fiscales et permettrait aux gouvernements de rembourser la dette.

Cependant, pour les pays très endettés, les arguments en faveur de la restructuration de la dette sont convaincants étant donné qu'une lourde charge de la dette évince les investissements sociaux¹⁷. En effet, le service de la dette publique dans les pays les moins développés a augmenté de 3,4 % du PIB en 2015 à 4,3 % en 2017. Pendant la même période, les dépenses publiques de santé et d'éducation, en part du PIB, sont restées stables, avec une légère diminution en 2017¹⁸. D'autres augmentations du coût du service de la dette extérieure pourraient cependant provoquer une baisse des dépenses publiques dans ces domaines.

Réduire les transferts Sud-Nord et éliminer les flux financiers illicites. Les ressources financières qui sortent des pays en développement (sous forme de paiements d'intérêts sur la dette extérieure, d'investissements étrangers, de fuite de capitaux, etc.) sont nettement supérieures aux ressources qui entrent dans ces pays (sous forme d'aides au financement, d'investissements et de revenus en provenance de l'étranger). Cette situation donne lieu à des sorties nettes des pays en développement estimées par les Nations Unies à 970,7 milliards USD en 2014¹⁹. Autrement dit, ce sont les pays pauvres qui transfèrent des ressources vers les pays riches et non pas l'inverse²⁰.

Les flux financiers illicites et les paradis fiscaux à l'étranger épuisent les ressources limitées dont disposent les pays, en particulier dans les pays en développement dont l'assiette fiscale est considérablement plus limitée que celle de la majorité des pays développés. Les pays peuvent certes prendre des mesures à leur niveau pour mobiliser des ressources intérieures, mais la coopération internationale est nécessaire pour endiguer les flux illicites, fermer les paradis fiscaux et soutenir les efforts des pays pour élargir leur marge de manœuvre budgétaire.

Mobiliser l'aide et les transferts. Tout en soulignant l'importance de la mobilisation des ressources internes, le Programme d'action d'Addis-Abeba reconnaît que le financement international sera nécessaire pour atteindre les objectifs de développement, « s'agissant en particulier des pays les plus pauvres et vulnérables et les moins dotés en ressources internes » (paragraphe 50). Malgré l'augmentation récente des flux d'APD en direction des pays les moins développés, un grand nombre de pays à revenu élevé n'ont pas tenu leurs engagements et une grande part de cette augmentation est due à la hausse de l'assistance humanitaire dans quelques pays²¹. La proportion de l'APD destinée aux secteurs sociaux a récemment diminué, alors que les dépenses consacrées aux infrastructures et aux services économiques ont augmenté²².

Cependant, comme l'indique ce rapport, le découpage entre dépenses sociales et dépenses économiques est arbitraire et les dépenses sociales peuvent avoir des effets durables sur la productivité et la croissance. Par ailleurs, les modalités de l'APD ont évolué et traduisent d'importants changements, dont une plus grande coopération Sud-Sud. À mesure que le financement du développement évolue, il est indispensable d'améliorer le montant et l'efficacité de l'APD pour financer des investissements sociaux qui favoriseront l'égalité des sexes.

Comment orienter les ressources vers l'égalité des sexes

Le débat autour de la mobilisation des ressources ne peut pas être détaché des questions sur la manière dont

elles sont dépensées. Certains mécanismes, comme la budgétisation participative, les audits sociaux et les auditions publiques, peuvent renforcer la transparence en mettant les données budgétaires à la disposition de la société civile et en lui permettant de participer au processus d'examen.

La budgétisation sensible au genre (BSG) est un moyen d'analyser l'effet redistributif des dépenses publiques, de la fiscalité et de la prestation de services publics, en s'intéressant plus particulièrement aux incidences positives et négatives sur les femmes et les filles. Elle peut aussi inclure l'analyse des effets des crédits budgétaires sur les femmes de différentes catégories socio-économiques, les femmes de minorités ethniques ou les femmes handicapées. La BSG peut aussi servir au suivi des engagements budgétaires en matière d'égalité des sexes dans la mise en œuvre du Programme 2030²³. Les données de 69 pays pour 2018 indiquent que 13 pays (19 %) ont entièrement rempli les critères énoncés dans la cible 5c de l'ODD 5, à savoir se doter d'un système permettant de suivre et de rendre public le montant des ressources allouées à l'égalité des sexes, et 41 pays (59 %) s'en sont rapprochés²⁴. Les données révèlent également un déficit au niveau de la mise en œuvre des politiques. Sur ces 69 pays, 90 % sont dotés de politiques et programmes en faveur de l'égalité des sexes, mais 43 % seulement font état de ressources suffisantes à leur mise en œuvre.

NOTES

1. ECOSOC 2018, 2019a.
2. Cette section et l'analyse qu'elle contient reposent sur Bierbaum et Cichon (à paraître).
3. Bierbaum *et al.*, 2017.
4. OIT, 2017e.
5. Voir ONU Femmes, 2018b, pp. 245-253.
6. Le scénario ambitieux supposait la couverture universelle de tous les enfants entre 0 et 5 ans, par rapport à une approche plus progressive consistant à couvrir un tiers des enfants de 0 à 1,5 an, 60 % des enfants de 1,5 à 3 ans et 90 % des enfants de 3 à 5 ans.
7. Voir, par exemple, le coût des services de soins et d'éducation de la petite enfance (SSPE) en Afrique du Sud et Uruguay. ONU Femmes, 2018b, pp. 245-253.
8. Banque mondiale, 2018c.
9. Le document de réflexion d'ONU Femmes (à paraître) préparé par Bierbaum et Cichon comprend plusieurs scénarios différents, y compris le coût de la mise en œuvre universelle de ces politiques. Il donne également des détails sur la manière dont les coûts des services de santé et d'accueil sont établis.
10. Ortiz *et al.*, 2017.
11. DAES, 2015a, p. 8.
12. Ortiz *et al.*, 2017.
13. Heintz, 2013.
14. Akitoby *et al.*, 2018.
15. Ortiz *et al.*, 2017.
16. ONU Femmes, 2015a, chapitre 4.
17. Ortiz *et al.*, 2017.
18. Groupe de réflexion interinstitutions des Nations Unies sur le financement du développement, 2019, p. 118.
19. Assemblée générale de l'ONU, 2015b, pp. 64, 65.
20. Ortiz *et al.*, 2017, p. 28.
21. Assemblée générale de l'ONU, 2019a, p. 78.
22. Ibid., p. 79.
23. L'indicateur 5.c.1 porte sur la proportion de pays dotés de systèmes permettant de suivre et de rendre public le montant des ressources allouées à l'égalité des sexes et à l'autonomisation des femmes.
24. Assemblée générale de l'ONU, 2019b.