

# Un budget qui se soucie des femmes



Une femme est à la tête de la plateforme de forage de Gulfaks, propriété de la Compagnie pétrolière norvégienne Statoil, en mer du Nord.

## Utiliser le budget pour donner plus de pouvoir aux femmes est un bon calcul économique

*Janet G. Stotsky*

**Q**UAND les dirigeants des pays, développés comme en développement, réfléchissent aux moyens de stimuler la croissance, réduire les inégalités et améliorer le niveau de vie, il est très peu probable que la guerre des sexes soit au premier rang de leurs préoccupations. Mais ils feraient peut-être bien d'y penser.

Les différences de comportement entre les sexes sont depuis longtemps intégrées à l'analyse économique au niveau microéconomique, dans des domaines comme les finances publiques, le travail et le développement. Par exemple, le fait que les modes de migration des hommes et des femmes vers les villes sont différents est depuis longtemps à la base des modèles utilisés dans l'économie du développement et il nous aide à comprendre le processus global de développement. Récemment toutefois, l'accent s'est déplacé vers les conséquences macroéconomiques que peuvent avoir les différences de comportement entre les sexes, à la fois pour comprendre l'évolution de l'économie et pour concevoir des politiques judicieuses (Grown, Elson, and Cagatay, 2000). Qu'elles résultent de décisions privées ou de l'influence des politiques publiques, les différences de comportement peuvent donner lieu à des résultats macroéconomiques différents, avec

des conséquences pour la consommation, l'investissement et les dépenses publiques, donc pour la production nationale. Pourtant, elles sont rarement prises en compte dans la formulation de la politique budgétaire.

Bien que les travaux sur cette question soient pour la plupart novateurs, ils sont incomplets sur deux points. Premièrement, ils ne mentionnent pas toujours les conséquences macroéconomiques, même quand ils s'inspirent de données microéconomiques sur les différences de comportement entre les sexes. Deuxièmement, étant donné que ces études sont effectuées un peu en marge des publications macroéconomiques, les chercheurs travaillant dans l'un des deux domaines ne prennent pas toujours en compte les contributions des autres. Deux études récentes du FMI se centrent sur l'interaction entre sexe et macroéconomie et entre sexe et processus budgétaire. Le présent article propose un aperçu de ces deux sujets.

### Donner plus de chances aux femmes

Les femmes restent défavorisées, surtout dans les pays les plus pauvres. Leurs possibilités de progrès éducatif, social et économique sont généralement très inférieures à celles des hommes et elles se heurtent souvent, pour des raisons à la fois économiques et culturelles, à

des obstacles pour accéder à une éducation et à des soins médicaux satisfaisants. Il en résulte un niveau d'instruction plus bas et un taux de mortalité infantile plus élevé pour les filles dans beaucoup de pays (tableau). Le phénomène des «femmes manquantes», c'est-à-dire l'existence d'un nombre de femmes inférieur à ce qu'il devrait être d'après les normes biologiques, est une autre indication de la persistance du préjugé contre les femmes. Sur le marché du travail, les femmes font face à des salaires inférieurs et à des possibilités d'emploi plus rares et elles rencontrent toujours la discrimination dans les marchés financiers. Elles ont aussi généralement moins de possibilités de participer aux décisions publiques.

Les huit objectifs du Millénaire pour le développement de l'ONU, qui ont été adoptés en 1990 pour réduire fortement la pauvreté et améliorer le niveau de vie à l'horizon 2015, lient explicitement le progrès économique à la création de chances égales pour tous les hommes et toutes les femmes. L'un d'eux, le troisième objectif, appelle à éliminer les disparités entre les sexes et à promouvoir l'autonomisation des femmes (article p. 6).

### Intégrer l'égalité des sexes dans la politique macroéconomique

Il n'est pas évident d'intégrer dans les décisions macroéconomiques à la fois les différences de comportement économique entre les hommes et les femmes et l'effet que les politiques exercent sur eux. Après tout, la macroéconomie concerne habituellement l'économie au niveau global. Pourtant, les économistes s'intéressent aujourd'hui beaucoup plus aux effets des différences entre les sexes sur le revenu global, ainsi que sur les composantes essentielles de la demande économique totale, en se centrant sur les décisions des ménages.

Bien que les données sur la relation entre le statut inférieur des femmes et la croissance ne soient pas vraiment concluantes — il n'est pas facile de mesurer le degré d'inégalité ou de désavantage par rapport aux hommes — les recherches portent à penser que les pays qui prennent des mesures pour accroître l'accès des femmes à l'éducation, à la santé, à l'emploi et au crédit, réduisant ainsi les différences entre hommes et femmes en termes d'accès aux possibilités économiques, accélèrent leur développement économique et font reculer la pauvreté (Klasen, 2007; Banque mondiale, 2001).

**Consommation.** Des données solides portant sur beaucoup de pays en développement prouvent que, si les femmes ont plus de pouvoir sur les dépenses du ménage, elles en consacrent une plus grande part à développer le potentiel de leurs enfants et à acheter des produits de première nécessité. Comme il existe une relation entre l'investissement dans l'éducation et la croissance, et comme l'achat des produits de première nécessité est plus stable que celui des produits de luxe, on peut rehausser la croissance globale et diminuer l'instabilité économique en augmentant l'influence économique des femmes au sein du ménage. Dans les pays où la possibilité pour les

femmes de gagner leur vie est limitée par des facteurs économiques et culturels, les politiques publiques auraient donc avantage à se concentrer sur le développement de l'emploi des femmes et de leurs possibilités de gain. Pour encourager les femmes à travailler à l'extérieur, les autorités peuvent par exemple subventionner des programmes préscolaires et réduire les taux marginaux d'imposition élevés qui frappent le deuxième salaire du ménage.

**Épargne et investissement.** La théorie propose plusieurs raisons pour lesquelles les femmes auraient des préférences pour l'épargne différentes de celles des hommes, notamment la prise en compte d'une espérance de vie plus longue. Les travaux empiriques sur l'épargne et l'investissement sont plus rares que ceux sur la consommation. D'après certaines données, l'augmentation du pouvoir des femmes sur les ressources entraîne une hausse du taux d'épargne, mais de nouvelles études sont nécessaires pour tirer des conclusions solides. Les données relatives au microcrédit indiquent que, en général, les femmes sont plus soucieuses de rembourser à temps et qu'elles investissent de façon plus productive. Les données émanant de pays développés sur l'allocation des avoirs financiers montrent que l'aversion au risque est généralement plus prononcée chez les femmes. Si cette attitude peut freiner la croissance dans l'ensemble de l'économie, elle peut en même temps stabiliser davantage l'investissement et les marchés financiers. La balance extérieure, qui reflète l'écart entre épargne intérieure et investissement national, peut aussi être modifiée par l'influence des femmes sur les décisions d'épargne et d'investissement.

**Choix publics.** Les recherches récentes montrent qu'en augmentant le poids politique des femmes on peut accroître la demande de redistribution du revenu et d'instauration d'un système d'assurance publique, sous la forme par exemple d'une hausse des dépenses consacrées aux programmes de sécurité sociale et des prestations de maternité ou de chômage. Ces préférences pourraient entraîner un gonflement de l'administration, avec des conséquences incertaines sur la croissance économique globale.

L'ensemble de ces différences fondées sur le sexe suggère que l'augmentation du pouvoir économique des femmes peut accroître le taux de croissance et réduire la volatilité. La plupart des données sont de nature microéconomique, mais on peut tirer des conclusions macroéconomiques de modèles microéconomiques dans la mesure où les comportements sont systématiques et généralisés et exercent donc un impact au niveau global.

Tableau 1

#### L'inégalité entre les sexes persiste

Globalement, surtout dans les pays où le développement humain est faible, les filles sont moins scolarisées que les garçons, et l'écart femmes-hommes en matière d'espérance de vie est plus faible que ce à quoi on pourrait s'attendre.

(moyenne non pondérée; en pourcentage, sauf indication contraire)

	Scolarisation primaire			Scolarisation secondaire			Espérance de vie à la naissance (2002)		
	Garçons	Filles	Filles/garçons	Garçons	Filles	Filles/garçons	Hommes	Femmes	Femmes/hommes
Développement humain élevé	96	96	1,00	84	87	1,03	73,35	79,44	1,08
Développement humain moyen	90	88	0,98	58	60	1,04	64,33	68,97	1,07
Développement humain faible	63	55	0,86	21	15	0,73	44,69	46,52	1,04

Sources : Banque mondiale, *Indicateurs du développement dans le monde*; Nations Unies, Rapport sur le développement humain (2004); calculs des services du FMI.

Note : Les données se rapportent à la période 2001-02 et à l'ensemble du monde.

Dans les pays où le revenu moyen est particulièrement bas et où l'agriculture reste l'activité économique principale, comme en Afrique subsaharienne, l'absence d'instruction, de soins médicaux et de possibilités d'emploi pour les femmes empêche ces dernières de bénéficier pleinement des améliorations apportées aux politiques macroéconomiques et structurelles, ce qui freine la croissance économique (Collier, 1988; Blackden and Bhanu, 1999). On constate que, là où les femmes ont eu davantage de possibilités, la croissance des secteurs orientés à l'exportation, soutenue par la libéralisation du commerce, a stimulé la croissance dans beaucoup de pays en développement et augmenté l'emploi des femmes. On peut citer à cet égard l'exemple de l'Asie du Sud et de l'Asie du Sud-Est, où les exportations ont amené une augmentation spectaculaire des possibilités d'emploi rémunéré pour les femmes. La libéralisation financière a aussi amélioré les possibilités économiques des femmes, en partie grâce à un accès plus facile au crédit. Toutefois, l'accroissement de la volatilité risque de peser sur les ménages aux ressources précaires, qui sont de façon disproportionnée menés par des femmes.

### Un budget pour les femmes

Pour mettre en évidence la nécessité d'appliquer des politiques visant à réduire les inégalités entre les sexes, les pays disposent d'un moyen : établir un budget axé sur les femmes, qui implique l'examen systématique des programmes et politiques budgétaires à l'aune de leur impact sur les femmes. La volonté d'intégrer l'analyse des inégalités entre les sexes dans les politiques publiques a pris de l'importance ces dernières années, grâce en partie à l'élan puissant donné par la Conférence mondiale sur les femmes de 1995 à Beijing. Ce type de budget responsabilise les gouvernements eu égard à leur action pour l'égalité entre les sexes et contribue à garantir que les budgets et les politiques sont axés sur cet objectif. Il n'est pas question d'analyser seulement les programmes qui visent spécialement les femmes ou d'élaborer un budget «des femmes» séparé. Il s'agit plutôt d'examiner les effets sur les femmes de tous les programmes et politiques publics.

On nous dira : pourquoi seulement les femmes? Il y a d'autres groupes dont les intérêts n'ont pas attiré suffisamment l'attention.

En principe, le processus budgétaire doit prendre en compte l'élimination de toute disparité socialement nuisible. D'ailleurs, plusieurs groupes, comme les personnes âgées et certaines minorités raciales, se sont organisés pour défendre leurs intérêts.

Il est en tout cas évident qu'il n'existe pas de budget public «sexuellement neutre». Par exemple, la réduction des dépenses consacrées à l'assainissement de l'eau peut peser de façon disproportionnée sur les femmes et les jeunes filles puisque ce sont généralement elles qui dépensent beaucoup de temps et d'efforts physiques pour apporter de l'eau à leur famille quand il n'y a pas sur place. De même, l'augmentation des frais de scolarité peut diminuer de façon disproportionnée la possibilité pour les filles de fréquenter l'école, et la réduction du crédit d'impôt pour les dépenses d'entretien des enfants peut frapper de façon disproportionnée les femmes qui sont responsables de la plupart des activités dans ce domaine.

La budgétisation axée sur les femmes est-elle économiquement justifiée? Nous avons vu que l'amélioration du statut des femmes peut être liée à une hausse du taux de croissance économique et à la stabilisation de l'économie, donc à des bienfaits que le marché privé, s'il est livré à lui-même, ne prend pas toujours totalement en compte. De plus, comme certains avantages dus à la réduction des inégalités, par exemple l'influence d'une meilleure éducation sur la fécondité et la santé des enfants, ne se manifestent souvent qu'à moyen terme, il est essentiel de situer le budget pour les femmes dans une optique budgétaire à moyen terme. Même si la réduction des inégalités entre les sexes n'augmente pas nécessairement la croissance mais crée simplement une société plus juste, l'intervention publique est pleinement justifiée.

Comment ce type de budget fonctionne-t-il dans la pratique? Les initiatives ont pris des formes très diverses. Elles peuvent comporter la préparation d'un document séparé qui évalue les conséquences des programmes publics pour les femmes et est ensuite présenté avec le budget. Elles peuvent être intégrées de façon permanente au travail des ministères et à l'analyse de leur action, de sorte que tous les programmes et politiques soient évalués en fonction de leur contribution à l'amélioration du statut des femmes et des filles. Il peut aussi s'agir de documents budgétaires officiels ou simplement de «livres blancs» élaborés par des groupes concernés indépendamment des pouvoirs publics.

#### *Évaluation des effets sur les dépenses.*

On a élaboré des outils spécifiques pour intégrer le budget axé sur les femmes dans la procédure budgétaire normale (Budlender and Hewitt, 2002; Budlender and others, 2002). En général, on estime l'effet sur les dépenses en décomposant les dépenses publiques en deux catégories, celles qui sont considérées comme bénéficiant aux femmes, et celles qui sont d'ordre plus général (à savoir la grande majorité). Les initiatives de budgétisation pour les femmes peuvent aussi se centrer sur les emplois publics.

#### *Évaluation des effets sur les recettes.*

Des initiatives plus récentes cherchent à évaluer les politiques touchant aux recettes. Certains impôts, comme l'impôt sur le revenu des personnes physiques, entrent bien dans ce cadre parce qu'ils sont fondés sur la déclaration du revenu personnel (ou

Tableau 2

### Ce à quoi pourrait ressembler un budget «soucieux des femmes»

Deux exemples hypothétiques d'analyse du budget national en fonction des retombées par sexe.

Ministère de l'éducation				
Objectif	Considérations liées au sexe	Activités	Budget	Indicateurs de résultats et bienfaits constatés
Développer l'éducation primaire	Les filles sont moins scolarisées que les garçons; le but est de rétablir l'équilibre et de rendre universelle l'éducation primaire	Sur conditions de ressources, accorder des subventions aux parents qui envoient leurs filles à l'école primaire	Calculé à partir du nombre estimatif de parents qui demanderaient cette subvention chaque année	Ratio garçons/filles dans l'enseignement primaire et taux de scolarisation total des filles et des garçons  Capacité de gain accrue des filles résultant de l'instruction et d'autres bienfaits sociaux
Ministère de la santé				
Réduire l'exposition au VIH/sida	Les filles sont plus exposées que les garçons en raison de pratiques culturelles qui limitent leur capacité de se protéger lors des rapports sexuels	Sensibilisation des hommes aux dangers des pratiques sexuelles non protégées pour les femmes et les filles	Calculé à partir du coût estimatif de la formation de professionnels de santé pour faire passer ce message	Modification du taux d'infection des filles  Réduction du coût des traitements et amélioration de la santé et de l'espérance de vie

Source : l'auteur.



commun). Dans le passé, beaucoup de pays pratiquaient une discrimination explicite contre les femmes au titre de cet impôt, mais leur nombre est en diminution. Si dans les pays développés cette discrimination a presque entièrement disparu, on trouve encore dans les pays en développement des modes d'imposition sur le revenu qui défavorisent les femmes, comme l'affectation, pour des raisons fiscales, de tous les revenus non salariaux au mari indépendamment de l'identité du propriétaire (principe selon lequel les biens d'une femme appartiennent au mari), ou l'attribution de dégrèvements plus importants aux hommes, en abaissant leur taux d'imposition effectif, ou en appliquant un taux réduit sur le même revenu. Les impôts indirects, comme la taxe sur la valeur ajoutée, l'impôt sur les bénéfices des sociétés et les taxes sur le commerce international, ne sont pas individualisés. Ces impôts peuvent cependant comporter un biais implicite contre les femmes dans la mesure où leur incidence peut varier selon le sexe. En revanche, les hommes peuvent être désavantagés par les droits d'accise qui pèsent lourdement sur la consommation de boissons alcoolisées, le tabac et le jeu, activités qui sont beaucoup plus pratiquées par les hommes dans presque toutes les sociétés.

### Résultats des expériences

Depuis 1984, quelque 40 pays de toutes les régions du monde ont essayé une forme de budgétisation tenant compte des femmes, généralement au niveau national mais parfois au niveau infranational. Ces initiatives ont été menées par l'État (le pouvoir exécutif ou législatif) ou par la société civile. Pour la plupart, elles se sont centrées sur le volet dépenses du budget mais quelques pays ont étudié aussi l'aspect recettes.

L'Australie a été le premier pays à adopter officiellement la budgétisation axée sur l'égalité des sexes en élaborant le concept de budget pour les femmes. L'Afrique du Sud a suivi en 1995 dans le cadre de son action pour éliminer les inégalités après la fin de l'apartheid. En Afrique du Sud, ces efforts ont eu un résultat tangible, à savoir l'élimination de la discrimination sexuelle en matière d'impôt sur le revenu des personnes physiques, qui frappait plus lourdement les femmes que les hommes à revenu équivalent. Dans l'Union européenne, l'égalité des sexes est depuis longtemps une priorité et les initiatives de budget pour les femmes sont en cours dans plusieurs pays, notamment en Espagne et en Scandinavie. Parmi les autres initiatives, citons le Women's Budget Group au Royaume-Uni, qui commente les mesures de chaque budget annuel. En Inde, des chercheurs ont évalué la capacité des programmes budgétaires à prendre en compte les besoins des femmes et à réduire les disparités entre les sexes. Au Mexique, des organisations non gouvernementales ont travaillé avec l'État fédéral et les autorités des États en combinant une analyse théorique solide et une politique de sensibilisation à l'égalité des sexes et à la réduction de la pauvreté dans le cadre du budget. Enfin, au Rwanda on utilise un budget pour les femmes afin d'éclairer le débat national sur la politique et l'allocation des ressources.

Quel jugement peut-on porter dès maintenant? La réponse est contrastée. Dans certains cas, comme ceux de l'Australie et de l'Afrique du Sud, après une première vague d'enthousiasme, les initiatives n'ont pas été intégrées au tissu institutionnel. Cela montre que les initiatives en faveur de l'égalité des sexes doivent bien être intégrées au processus budgétaire général et prouver leur utilité. Il faut aussi qu'elles bénéficient d'un large soutien politique pour éviter d'être à la merci d'un changement de gouvernement.

On peut ainsi tirer plusieurs leçons importantes de l'expérience acquise :

- Le budget en faveur des femmes doit être intégré à la procédure budgétaire normale de manière à être complètement institutionnalisé. Sinon, même les initiatives adoptées dans l'enthousiasme risquent de ne pas durer. Certains éléments de ce budget, comme l'analyse de l'incidence sur les prestations ou les impôts, peuvent nécessiter une révision périodique.
- Il doit viser des objectifs spécifiques, comme la réduction de l'inégalité dans l'éducation, qui apportent des avantages évidents et peuvent être mesurés même avec des outils relativement simples (tableau 2).
- Il doit s'appuyer sur le soutien et l'aide de la société civile en ce qui concerne la recherche et s'appliquer aux niveaux infranationaux de l'administration s'il y a lieu.
- Il doit porter à la fois sur les dépenses et sur les recettes.
- Il ne doit pas fixer par principe des objectifs spécifiques pour les dépenses consacrées aux questions concernant les femmes (à moins que le budget ne soit strictement limité et que ces dépenses soient nettement inférieures à celles que comporterait un budget illimité), car le budget y perdrait en souplesse et serait donc moins efficace.

### En résumé

Nos connaissances sur les différences de comportement entre les hommes et les femmes et sur les effets que les politiques publiques exercent sur eux se sont améliorées ces dernières années et elles influencent les décisions macroéconomiques, surtout la politique budgétaire.

La réduction des disparités liées au sexe peut améliorer les résultats macroéconomiques. Puisque ces disparités sont néfastes et que le budget n'est pas neutre, il faut intégrer les considérations liées au sexe dans le processus budgétaire. Bien que les initiatives dans ce sens prennent beaucoup de formes différentes, leur objectif essentiel est d'influencer le processus budgétaire et d'aider les responsables politiques à se concentrer sur les politiques publiques qui peuvent contribuer à réduire les inégalités entre les sexes et à améliorer ainsi les résultats de l'économie. ■

*Janet G. Stotsky est Chef de division adjoint au Département Afrique du FMI.*

### Bibliographie

- Banque mondiale, 2001, *Engendering Development: Through Gender Equality in Rights, Resources, and Voice* (New York: Oxford University Press).
- Blackden, C. Mark, and Chitra Bhanu, 1999, "Gender, Growth, and Poverty Reduction," *World Bank Technical Paper No. 428* (Washington: World Bank).
- Budlender, Debbie, Diane Elson, Guy Hewitt, and Tanni Mukhopadhyay, 2002, *Gender Budgets Make Cents: Understanding Gender-Responsive Budgets* (London: Commonwealth Secretariat).
- Budlender, Debbie, and Guy Hewitt, editors, 2002, *Gender Budgets Make More Cents: Country Studies and Good Practice* (London: Commonwealth Secretariat).
- Collier, Paul, 1998, "Women in Development: Defining the Issues," *Working Paper, Policy, Planning, and Research, WPS 129* (Washington: World Bank).
- Grown, Caren, Diane Elson, and Nilufer Cagatay, 2000, "Growth, Trade, Finance, and Gender Inequality: Introduction," *World Development, Vol. 28, No. 7*, p. 1145–56.
- Gupta, Sanjeev, Mark Plant, Thomas Dorsey, and Benedict Clements, 2002, "La FRPC répond-elle aux attentes?" *Finances & Développement*, juin, p. 17–20.
- Klasen, Stephan, 2007, "Pro-Poor Growth and Gender Inequality: Insights from New Research," *Poverty in Focus, International Poverty Centre, March*, p. 5–7.