



Assemblée générale

Distr. générale
17 juin 2019
Français
Original : anglais

Soixante-quatorzième session

Point 22 b) de la liste préliminaire*

**Élimination de la pauvreté et autres questions liées
au développement : participation des femmes
au développement**

Étude mondiale sur le rôle des femmes dans le développement

Rapport du Secrétaire général

Importance de la lutte contre la pauvreté de revenu et la pauvreté en temps des femmes au regard du développement durable

Résumé

L'*Étude mondiale sur le rôle des femmes dans le développement*, qui est présentée à la Deuxième Commission de l'Assemblée générale tous les cinq ans, traite de certaines problématiques qui se font jour en matière de développement et qui ont une incidence sur le rôle des femmes dans l'économie aux niveaux national, régional et international. Dans sa résolution [69/236](#), l'Assemblée générale a prié le Secrétaire général d'actualiser l'*Étude mondiale*, qu'elle examinera à sa soixante-quatorzième session. La présente *Étude mondiale*, huitième de la série, s'intéresse à l'origine des niveaux élevés de pauvreté de revenu et de pauvreté en temps parmi les femmes, et contient une analyse des raisons pour lesquelles une démarche stratégique intégrée constitue un moyen à la fois opportun et pertinent de remédier à cette double contrainte subie par les femmes pour parvenir au développement durable, s'agissant en particulier des populations à faible revenu.

* [A/74/50](#).



Table des matières

	<i>Page</i>
I. Importance de la lutte contre la pauvreté de revenu et la pauvreté en temps des femmes au regard du développement durable	4
A. Introduction	4
B. Contexte actuel	7
C. Lutter contre la pauvreté de revenu et la pauvreté en temps des femmes dans le cadre du Programme 2030	11
D. Comprendre et mesurer la pauvreté parmi les femmes : lacunes et difficultés	16
E. Vue d'ensemble de la huitième <i>Étude mondiale</i>	17
II. Comprendre la pauvreté parmi les femmes : pauvreté de revenu, pauvreté en temps et contraintes liées au travail domestique	19
A. Introduction	19
B. Pauvreté de revenu parmi les femmes et contraintes liées au travail domestique	21
C. Pauvreté en temps et épuisement parmi les femmes	30
D. Manque d'accès aux services publics et aux infrastructures de base	38
E. La discrimination multiple, facteur d'aggravation de la pauvreté et des inégalités pour les plus défavorisés	43
III. Renforcer la sécurité de revenu des femmes pauvres en temps : le rôle des systèmes de protection sociale qui tiennent compte des questions de genre.	44
A. Introduction	44
B. Des compromis difficiles pour les femmes : le cercle vicieux de la pauvreté et du travail laborieux rémunéré et non rémunéré	45
C. Rôle de la protection sociale dans l'amélioration de la sécurité de revenu des femmes	48
D. Améliorer la sécurité de revenu des femmes au moyen d'interventions axées sur le marché du travail	58
E. Politiques et programmes visant à améliorer la sécurité de revenu des femmes : enseignements tirés de l'expérience	68
IV. Sortir du cercle vicieux de la pauvreté en temps et de la pauvreté de revenu des femmes : le rôle des infrastructures de base et des services publics	70
A. Introduction	70
B. L'accès des femmes aux infrastructures de base et aux services publics	71
C. Priorités stratégiques en vue de réduire l'épuisement, la pauvreté en temps et la pauvreté de revenu	77
D. Enseignements tirés de l'expérience en ce qui concerne la conception des services publics et des infrastructures de base pour réduire la pauvreté en temps et la pauvreté de revenu des femmes.	97
V. Investissements visant à renforcer la sécurité de revenu et à réduire la pauvreté en temps des femmes.	98
A. Introduction	98

B.	Prise en compte des dépenses consacrées à la politique sociale en tant qu'investissement	99
C.	Contraintes budgétaires pesant sur l'augmentation des investissements sociaux	102
D.	Stratégies de mobilisation et d'allocation de ressources visant à réduire la pauvreté de revenu et la pauvreté en temps des femmes	106
VI.	Conclusions et recommandations	111
A.	Placer l'égalité des genres et les soins et travaux domestiques non rémunérés au premier rang des priorités dans l'élaboration des stratégies d'élimination de la pauvreté et de développement durable	114
B.	Améliorer la sécurité de revenu des femmes tout au long de leur vie, et plus particulièrement aux moments où elles fondent une famille et élèvent des enfants	114
C.	Réduire la pauvreté en temps des femmes et réduire la pénibilité des soins et travaux domestiques non rémunérés	115
D.	Renforcer le financement, la participation, le suivi et l'application du principe de responsabilité	116

I. Importance de la lutte contre la pauvreté de revenu et la pauvreté en temps des femmes au regard du développement durable

A. Introduction

1. Alors que le monde accorde une attention croissante au principe consistant à « ne laisser personne de côté », le moment est venu de s'intéresser à la façon singulière dont la pauvreté façonne et restreint la vie des femmes afin d'éclairer l'action des pouvoirs publics. Les soins et travaux domestiques non rémunérés contribuent au bien-être humain et à la croissance économique et permettent ainsi le renouvellement d'une main-d'œuvre en bonne santé, productive et capable d'apprendre et d'être créative. Pourtant, la responsabilité disproportionnée qu'endossent les femmes à l'égard de ces tâches les rend plus vulnérables au risque de pauvreté. Les normes sociales discriminatoires et les stéréotypes sexistes relèguent les femmes et les filles au rang de prestataires de soins par défaut¹, ce qui signifie que les femmes sont moins à même d'accéder à un travail rémunéré décent, d'être financièrement indépendantes et d'accumuler des économies, des ressources ou un revenu de retraite pour leurs années de vieillesse.

2. Les soins et travaux domestiques non rémunérés s'accompagnent de coûts et d'une responsabilité qui sont assumés de manière inégale en fonction des sexes et en fonction des revenus du ménage. Les femmes les plus pauvres doivent compenser l'absence de services publics, le manque d'accès aux technologies leur permettant de gagner du temps ou l'impossibilité dans laquelle elles sont d'y accéder en multipliant les tâches et en prenant en charge davantage de soins et de travaux domestiques non rémunérés, souvent dans des conditions physiques et environnementales difficiles. Les femmes pauvres sont également contraintes, par nécessité économique et pour survivre, d'accepter des formes de travail précaires, qui les mettent en situation de vulnérabilité. Le temps considérable qu'elles consacrent à des formes pénibles de travail rémunéré et non rémunéré les précipite non seulement dans un cercle vicieux de pauvreté de revenu et de pauvreté en temps, mais induit également chez elles un déclin de leur bien-être physique et mental². Les femmes assument une part disproportionnée des soins et travaux domestiques non rémunérés, tendance mondiale qui concerne tant les pays en développement que les pays développés et qui, parmi les populations à faible revenu, est aggravée par l'accès insuffisant aux services publics et aux infrastructures de base.

3. La double contrainte liée à la pauvreté de revenu et à la pauvreté en temps est particulièrement marquée chez les femmes en âge de procréer, quand elles s'occupent souvent de jeunes enfants. Il peut en résulter une transmission intergénérationnelle de la pauvreté, du fait de la pauvreté touchant les enfants et des privations subies par les adolescentes qui consacrent un temps excessif aux soins et travaux domestiques non rémunérés³. Les possibilités d'éducation et de formation des femmes et des filles se trouvent compromises par ce fardeau supplémentaire, ce qui peut exposer celles-ci à un risque accru de pauvreté tout au long de leur vie. Cette dynamique intergénérationnelle a de fortes répercussions sur l'égalité des genres et sur

¹ Joan C. Tronto, *Caring Democracy: Markets, Equality and Justice* (New York et Londres : New York University Press, 2013).

² Deepta Chopra et Elena Zambelli, *No Time to Rest: Women's Lived Experiences of Balancing Paid Work and Unpaid Care Work - Global Synthesis Report for Women's Economic Empowerment Policy and Programming* (Brighton, Sussex : Institute of Development Studies, 2017).

³ Organisation internationale du Travail (OIT), *Estimations mondiales du travail des enfants : résultats et tendances 2012-2016* (Genève, 2017), sect. 1.7.

l'autonomisation des femmes et l'exercice de leurs droits fondamentaux ; elle a des conséquences encore plus vastes et à plus long terme en termes de pauvreté, d'inégalité, de bien-être et de réalisation du développement durable⁴.

4. Les indicateurs traditionnels de la pauvreté, y compris les indices multidimensionnels, tiennent rarement compte du budget-temps en dépit de l'importance de cette dimension pour ce qui est de comprendre la manière dont la pauvreté touche les femmes. Des simulations effectuées dans le cadre d'études portant sur le lien entre la pauvreté en temps et la pauvreté de revenu ont montré que, si le déficit de temps est pris en compte au même titre que le déficit de revenu, le taux de pauvreté augmente sensiblement⁵. Par ailleurs, la pauvreté en temps et la pauvreté de revenu s'accompagnent souvent de privations en matière de santé, d'éducation et concernant d'autres aspects du bien-être. Conjuguées, la pauvreté de revenu et la pauvreté en temps ont une incidence sur la capacité des femmes et des filles de bénéficier d'une éducation, de rester en bonne santé, de se reposer et d'avoir des loisirs, et diminuent ainsi leurs aptitudes⁶.

5. Les normes et règles internationales établissent clairement que la reconnaissance, la réduction et la répartition des soins et travaux domestiques non rémunérés sont une question centrale en matière d'égalité des genres. En 1995, dans la Déclaration et le Programme d'action de Beijing, la quatrième Conférence mondiale sur les femmes a souligné combien il importait de s'attaquer à la répartition inégale du travail rémunéré et non rémunéré entre les femmes et les hommes, en vue de réaliser l'égalité des genres. Un certain nombre de traités internationaux relatifs aux droits de l'homme, notamment le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes, la Convention relative aux droits de l'enfant et la Convention relative aux droits des personnes handicapées, contiennent des obligations juridiquement contraignantes pour amener les États parties à prendre des dispositions à l'égard de ce problème. Le cadre international relatif aux droits de la personne, tel qu'établi par les instruments susmentionnés, est complété par des normes de travail, en particulier la Convention (n° 156) sur les travailleurs ayant des responsabilités familiales, 1981, la Convention (n° 183) sur la protection de la maternité, 2000, et la Convention (n° 189) sur les travailleuses et travailleurs domestiques, 2011 de l'Organisation internationale du Travail (OIT).

6. Il est explicitement souligné dans la cible 5.4 des objectifs de développement durable qu'il importe de prendre en compte et de valoriser les soins et travaux domestiques non rémunérés, par la mise en place de services publics, d'infrastructures et de politiques de protection sociale et par le partage des responsabilités connexes. Dans les conclusions concertées qu'elle a adoptées à sa soixante-troisième session (E/2019/27-E/CN.6/2019/19, chap. I, sect. A), la Commission de la condition de la femme a constaté que les systèmes de protection sociale, les moyens d'accès aux services publics et les infrastructures durables n'avaient pas permis de répondre comme il convenait aux besoins des dispensateurs et des bénéficiaires de soins. Elle a également souligné qu'il importait d'adopter des démarches intégrées pour la

⁴ Voir A/68/293 ; voir également Entité des Nations Unies pour l'égalité des sexes et l'autonomisation des femmes (ONU-Femmes), « Redistributing unpaid care and sustaining quality care services: a prerequisite for gender equality », Document d'orientation n° 5 (New York, 2016).

⁵ Ajit Zacharias, Rania Antonopoulous et Thomas Masterson, *Why Time Deficits Matter: Implications for the Measurement of Poverty* (Programme des Nations Unies pour le développement et Levy Economics Institute of Bard College, 2012).

⁶ Fonds de développement des Nations Unies pour la femme (UNIFEM), « The progress of women: empowerment and economics », dans *The Progress of the World's Women 2000*, rapport biennal d'UNIFEM (New York, 2000) ; et Shirin M. Rai, Catherine Hoskyns et Dania Thomas, « Depletion: the cost of social reproduction », *International Feminist Journal of Politics*, vol. 16, n° 1 (2014).

conception, la mise en œuvre et l'évaluation de systèmes de protection sociale, de services publics et d'infrastructures durables qui répondent aux besoins des femmes et des filles et prennent en compte et valorisent les soins et travaux domestiques non rémunérés. La Commission a en outre considéré qu'il importait de mener des stratégies d'élimination de la pauvreté globales, participatives et tenant compte des questions de genre, qui portent sur les questions sociales, structurelles et macroéconomiques, afin d'offrir aux femmes et aux filles un niveau de vie suffisant, grâce notamment à des systèmes de protection sociale et à l'accès aux services publics et aux infrastructures durables.

7. La septième *Enquête mondiale sur le rôle des femmes dans le développement* (A/69/156) proposait un examen du double défi consistant à parvenir à l'égalité des genres tout en mettant en place des passerelles conduisant au développement durable. La présente *Enquête mondiale*, huitième du genre, contient une analyse des raisons pour lesquelles l'application de politiques intégrées de lutte contre la pauvreté de revenu et la pauvreté en temps des femmes est une priorité au regard du développement durable. Cette analyse met l'accent sur la durabilité biologique, financière et émotionnelle de l'être humain et sur les effets épuisants de la pauvreté de revenu et de la pauvreté en temps pour les femmes et les filles. et fait fond sur le rapport du Secrétaire général intitulé « Systèmes de protection sociale, accès aux services publics et infrastructures durables pour l'égalité des sexes et l'autonomisation des femmes et des filles » (E/CN.6/2019/3).

8. La manière dont les politiques traitent la question des soins et travaux domestiques non rémunérés a des conséquences profondes sur l'égalité des genres et la réalisation des objectifs de développement durable. Par exemple, des politiques pourraient être mises en place pour permettre aux filles de se rendre plus rapidement à l'école en leur procurant des bicyclettes, ce qui pourraient augmenter leurs chances de terminer leur cursus scolaire. Prendre en considération les besoins des femmes ayant la charge de jeunes enfants et y répondre dans le cadre de programmes de travaux publics pourrait permettre de lutter simultanément contre la pauvreté de revenu et contre la pauvreté en temps des femmes indigentes. Les investissements dans les infrastructures, notamment hydrauliques et énergétiques, peuvent améliorer la productivité liée au travail rémunéré et non rémunéré des femmes. Loin d'être distincts, les objectifs consistant l'un à accroître les possibilités de revenu des femmes et l'autre à réduire la charge liée aux soins en investissant dans la protection sociale, les services publics et les infrastructures sont inextricablement liés. Pour les atteindre, il faut investir dans l'infrastructure physique et sociale et prêter attention au concept culturel associé aux soins⁷.

9. Le présent chapitre contient un aperçu du contexte dans lequel s'inscrit aujourd'hui la lutte contre la pauvreté de revenu et la pauvreté en temps des femmes, l'accent étant mis sur des problématiques contextuelles plus larges découlant de l'environnement économique mondial, des changements climatiques, des inégalités croissantes, ainsi que des moyens de subsistance des femmes et de leur accès à un travail décent ; une analyse des fortes synergies qui existent entre certains objectifs de développement durable ayant trait à l'égalité des genres et à l'autonomisation des femmes et des filles, aux soins et travaux domestiques non rémunérés, à l'élimination de la pauvreté, à l'éducation, à la santé, au travail décent et aux infrastructures ; une description de la manière dont la conception de la pauvreté des femmes a évolué, l'accent étant mis sur la pauvreté en temps comme un aspect critique mais souvent négligé de la privation ; et un aperçu des chapitres suivants du rapport.

⁷ Nancy Folbre, « Developing care: recent research on the care economy and economic development », document établi à la demande du Centre de recherches pour le développement international, 2018.

B. Contexte actuel

1. Incertitude économique mondiale, inégalités croissantes et menaces pour l'environnement

10. Dans le Programme de développement durable à l'horizon 2030, l'Assemblée générale a énoncé un engagement sans précédent en faveur de la lutte contre la pauvreté et les inégalités sous toutes leurs formes, et notamment la ferme ambition de veiller à l'égalité des genres et de ne laisser personne de côté. Si l'élimination de l'extrême pauvreté continue de progresser au niveau mondial, les avancées sont très inégales d'un pays à l'autre et à l'intérieur des pays eux-mêmes. Les modes de production et de consommation dominants vont profondément à l'encontre des principes de la viabilité, la surexploitation des ressources naturelles, la perte d'habitats et de biodiversité et la pollution des sols, des mers et de l'atmosphère devenant de plus en plus manifestes. Ces tendances, à leur tour, compromettent la réalisation des objectifs de développement durable.

11. Comme il est ressorti de la septième *Enquête mondiale*, les modes de développement non durables et la dégradation de l'environnement concernent de manière disproportionnée les pays à faible revenu et risquent d'accroître les inégalités de genre car les femmes et les filles sont souvent touchées de manière disproportionnée par les tensions et les chocs économiques, sociaux et environnementaux. Pour prévenir une telle situation, l'avenir du travail et des moyens de subsistance doit reposer sur des modèles de développement inclusifs qui réduisent les inégalités et garantissent la sécurité économique, tout en étant viables sur le plan environnemental⁸.

12. En 2015, 736 millions de personnes vivaient dans l'extrême pauvreté, soit 68 millions de moins qu'en 2013. Toutefois, le recul de l'extrême pauvreté au cours des 25 dernières années s'explique en grande partie par le fait que la Chine et, plus récemment, les pays d'Asie du Sud, sont parvenus à sortir de l'indigence des millions de personnes. Par contre, le recul de la pauvreté est bien plus lent en Afrique subsaharienne. Selon les estimations établies par le Groupe de la Banque mondiale sur la base de taux de croissance historiques, il est probable que d'ici à 2030, jusqu'à 87 % des personnes extrêmement pauvres vivront en Afrique subsaharienne⁹. L'analyse des disparités entre les genres en matière de pauvreté est limitée, car les mesures conventionnelles de la pauvreté sont fondées sur des données issues d'enquêtes réalisées auprès des ménages, dans lesquelles ce sont les données agrégées sur le revenu ou la consommation du ménage qui sont utilisées pour calculer le revenu par habitant (voir sect. D).

13. Ces dernières années, et en particulier depuis 2010, le rythme de réduction de la pauvreté a commencé à ralentir¹⁰ ; il restera probablement faible en raison des incertitudes liées à la croissance et de l'instabilité des prix des produits de base¹¹. Les variations de la croissance économique au cours des dernières décennies révèlent que lorsque les taux de croissance sont élevés, les inégalités de revenu et de richesse ont

⁸ OIT, *Travailler pour bâtir un avenir meilleur : Commission mondiale sur l'avenir du travail*. (Genève, 2019).

⁹ Banque mondiale, *Poverty and shared prosperity 2018: Piecing Together the Poverty Puzzle* (Washington, 2018).

¹⁰ Ibid.

¹¹ François Bourguignon, « Global versus national inequality », dans Conseil international des sciences sociales, Institut des études sur le développement et Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture (UNESCO), *Rapport mondial sur les sciences sociales 2016, Lutter contre les inégalités : pistes vers un monde juste* (Paris, 2016).

tendance à se creuser¹². Les débats sur l'inégalité se sont largement concentrés sur les inégalités de revenu entre les ménages et la nécessité de mettre en place des politiques de redistribution, mais la prise en compte des questions de genre soulève également d'importantes interrogations quant aux facteurs de désavantage socioéconomique des femmes dans les ménages pauvres, tels que la charge liée aux soins et travaux domestiques non rémunérés¹³.

14. Les inégalités à l'intérieur des pays et entre eux demeurent très préoccupantes. Dans plus de la moitié des 92 pays disposant de données comparables pour la période 2011-2016, les taux de croissance parmi les 40 % les plus pauvres de la population étaient supérieurs à la moyenne nationale (conforme à la cible 10.1 des objectifs de développement durable) ; toutefois, moins de 25 % du total des recettes ou des biens de consommation sont revenus aux 40 % de la population les plus pauvres tandis que, dans de nombreux pays, la part revenant au 1 % des salariés les plus riches est alarmante (E/2019/68, par. 31). Alors que les inégalités se creusent dans la plupart des pays, les inégalités de revenu au niveau mondial vont en s'atténuant, en particulier depuis 2000. Le coefficient de Gini, mesure statistique de la répartition des revenus, relatif au revenu mondial est passé de 69,7 en 1988 à 62,5 en 2013¹⁴. Cependant, si les données de la Chine n'étaient pas prises en compte, le recul serait marginal. De plus, un coefficient de Gini s'établissant à 62,5 reste malgré tout très élevé et semble indiquer que les différences de niveau de vie demeurent très marquées de par le monde et qu'il en sera probablement encore ainsi pendant de très longues années¹⁵. Le revenu d'une personne dépend encore largement du pays où elle est née ou dans lequel elle vit ; ainsi, les 5 % les plus pauvres de la population des États-Unis d'Amérique sont toujours plus riches que 68 % de la population mondiale¹⁶. Ces disparités de revenus entre pays développés et pays en développement s'expliquent par de profondes différences liées aux possibilités d'emploi et aux moyens de subsistance, mais aussi aux systèmes de protection sociale qui assurent une sécurité de revenu face aux aléas de la vie et aux chocs systémiques¹⁷.

15. La polarisation politique et sociale découlant des disparités économiques et du populisme, la concurrence pour l'accès aux ressources naturelles, la dégradation de l'environnement, la présence de groupes armés non étatiques éclatés et l'absence de règlement politique de conflits en pleine évolution restent des facteurs d'insécurité à l'échelle mondiale (A/73/392, par. 4). La recherche de l'égalité des genres est menacée dans certains contextes, tant dans les pays en développement que dans les pays développés, par l'émergence et la mobilisation de forces conservatrices et de groupes extrémistes qui rejettent de plus en plus les notions d'égalité des sexes et de droits des femmes et des filles. Ces groupes sont très divers et se manifestent différemment. Cependant, leur dénominateur commun est le détournement de la religion, des traditions et de la culture dans le but de réduire les droits des femmes et

¹² Ashwani Saith « Inequality, imbalance, instability: Reflections on a structural crisis », *Development and Change*, vol. 42, n° 1 (janvier 2011) ; et Hai-Anh Dang et Peter Lanjouw, « Inequality in India on the rise », document d'orientation, vol. 6/2018 (Helsinki, Université des Nations Unies, Institut mondial de recherche sur les aspects économiques du développement (UNU-WIDER), 2018).

¹³ Shahra Razavi, « Rising economic and gender inequality: intersecting spheres of injustice », dans *Rapport mondial sur les sciences sociales 2016*.

¹⁴ Banque mondiale, *Poverty and Shared Prosperity 2016: Taking on Inequality* (Washington, 2016).

¹⁵ Yusuf Bangura, « Convergence is not equality », *Development and Change*, vol. 50, n° 2 (mars 2019).

¹⁶ Branco Milanovic, *The Haves and the Have-nots: A Brief and Idiosyncratic History of Global Inequality* (New York, Basic Books, 2011) ; et Branco Milanovic, *Global Inequality: A New Approach for the Age of Globalization* (Cambridge, Massachusetts : Harvard University Press, 2016).

¹⁷ Yusuf Bangura, « Convergence is not equality ».

de perpétuer les stéréotypes en matière de répartition des rôles par sexe, notamment en ce qui concerne le droit des femmes à disposer de leur corps et de choisir leur sexualité, ainsi que le droit des femmes et des filles de prendre part à la vie publique, y compris dans les structures éducatives, le marché du travail et la politique (E/CN.6/2015/3, par. 378).

2. Sources de revenus et emploi décent : des conditions encore inéquitables pour les femmes

16. Dans de nombreux pays en développement, la croissance n'entraîne pas de transformations structurelles de l'économie propres à ouvrir des perspectives d'emploi décent et, dans la plupart des régions, les taux d'activité parmi les femmes n'ont guère augmenté au cours des 20 dernières années¹⁸, notamment parce qu'elles assument une part disproportionnée de la charge associée aux soins et travaux domestiques non rémunérés.

17. Selon l'OIT, le chômage demeure bien trop élevé, en particulier chez les femmes¹⁹. Deux milliards de personnes dans le monde, soit 61,2 % de la population active, travaillent dans le secteur informel. Le travail informel s'entend des tâches qui ne sont pas couvertes par la réglementation du travail, qui ne donnent droit qu'à une protection sociale très limitée voire inexistante et qui représentent donc un problème majeur au regard du développement durable. Dans la vaste catégorie du travail informel, les femmes ont tendance à occuper des emplois plus précaires et sont plus susceptibles que les hommes de travailler dans des contextes plus vulnérables, notamment en tant que travailleuses familiales et employées de maison. De plus, il est difficile d'appliquer à ces catégories de travailleuses et de travailleurs les mesures courantes relatives à la protection sociale, à la réglementation du travail et aux régimes fiscaux. Si toutes les personnes travaillant dans le secteur informel ne sont pas pauvres, il existe une forte corrélation entre la pauvreté, qui est mesurée au niveau du ménage, et le travail informel, qui est mesuré au niveau individuel. En outre, dans la plupart des cas, le fait d'accepter un travail informel ne procède pas d'un choix, mais de l'absence de débouchés dans l'économie formelle²⁰.

18. L'une des principales avancées des 20 dernières années est l'accès accru des femmes et des filles à l'éducation, ce qui leur offre de meilleures chances dans la vie. Dans les pays en développement, la hausse de la scolarisation dans l'enseignement secondaire est corrélée avec une baisse du nombre de mariages et de grossesses précoces²¹. Depuis 2000, le taux d'inscription des filles dans l'enseignement secondaire est passé de 53,1 % à 64,8 % à l'échelle mondiale²². Il reste encore beaucoup à faire pour combler les écarts considérables entre les différents groupes de filles et inclure celles qui vivent dans des zones rurales, celles qui appartiennent à des ethnies minoritaires et celles qui sont issues des ménages les plus pauvres. Par ailleurs, malgré ces progrès, la réduction des disparités entre les genres dans l'éducation ne va pas de pair avec des améliorations similaires sur le marché du travail et dans l'accès effectif des femmes à des débouchés économiques²³.

¹⁸ ONU-Femmes, *Progress of the World's Women 2019-2020: Families in a Changing World*.

¹⁹ OIT, *Emploi et questions sociales dans le monde – Tendances 2018* (Genève, 2018).

²⁰ OIT, *Women and Men in the Informal Economy: A Statistical Picture*, 3^e éd. (Genève, 2018).

²¹ ONU-Femmes, *Le progrès des femmes dans le monde 2019-2020*.

²² ONU-Femmes, *Traduire les promesses en actions : l'égalité des sexes dans le Programme de développement à l'horizon 2030* (New York, 2018).

²³ James Heintz, « Stalled progress: recent research on why labor markets are failing women », document établi à la demande du Centre de recherches pour le développement international, 2018.

19. En fait, les indicateurs du marché du travail ne montrent pas de diminution significative des écarts entre les genres au cours des 20 dernières années²⁴. Il importe que les femmes aient accès à des débouchés économiques, car elles peuvent ainsi améliorer leur bien-être et faire entendre leur voix au sein et en dehors de leur ménage, tout en protégeant leur famille du dénuement²⁵. Le fait de disposer d'un revenu ou de biens propres est également essentiel pour les femmes en cas de dissolution d'une union, que ce soit en raison d'un divorce, d'une séparation ou d'un veuvage²⁶. Bien que les femmes puissent profiter des revenus des membres de leur ménage, en particulier de leur partenaire, et en bénéficient très souvent grâce à des transferts au sein du ménage, la manière dont ces revenus sont partagés ne leur est pas toujours favorable.

20. Le taux d'activité des femmes a connu son évolution la plus marquée dans la région de l'Amérique latine et des Caraïbes, où il a augmenté de 10 points de pourcentage, passant de 57 % en 1998 à 67 % en 2018. Ce taux est également élevé en Afrique subsaharienne et a légèrement augmenté au cours de la même période. À l'inverse, en Asie centrale et en Asie du Sud, ce taux, qui était déjà faible, a chuté de 2 points de pourcentage, passant de 36 % en 1998 à 34 % en 2018. Il ressort de l'examen de ces chiffres globaux que le mariage ou le concubinage diminue la probabilité qu'une femme fasse partie de la population active, alors que la tendance est inverse chez les hommes²⁷. Bien que ce ne soit pas le cas partout, la présence de jeunes enfants au sein du ménage a également pour effet de réduire le taux d'activité des femmes et, a contrario, d'augmenter celui des hommes. Ces résultats procèdent de normes sociales discriminatoires et de stéréotypes de genre, selon lesquels la garde des enfants et le travail domestique (comme la cuisine ou le ménage) incombent aux femmes, tandis qu'il appartient aux hommes de pourvoir aux besoins économiques du ménage.

21. Outre les inégalités de genre sur le marché du travail, les profonds écarts dans l'accès à la protection sociale ont également une incidence sur la pauvreté de revenu et la pauvreté en temps des femmes. Si le nombre de bénéficiaires d'une protection sociale a augmenté depuis le milieu des années 1990, les progrès ont stagné ces dernières années avec l'instauration de mesures d'austérité²⁸. Moins d'un tiers de la population mondiale est couvert par des régimes de sécurité sociale complets, les femmes étant surreprésentées parmi les personnes exclues, en partie parce que, dans la plupart des pays, ces régimes privilégient les bénéficiaires qui occupent un emploi en continu et à plein temps dans le secteur formel²⁹. À cet égard, dans son rapport à ce sujet (E/CN.6/2019/3), le Secrétaire général a souligné qu'il était urgent de mettre en place des socles de protection sociale nationaux tenant compte des questions de

²⁴ OIT, *Une avancée décisive vers l'égalité entre hommes et femmes : un meilleur avenir du travail pour tous* (Genève, 2019).

²⁵ Mieke Meurs et Rita Ismaylov, « Improving assessments of gender bargaining power: a case study from Bangladesh », *Feminist Economics*, vol. 25, n° 1 (2019) ; Naila Kabeer, Simeen Mahmud et Sakiba Tasneem, *Does Paid Work Provide a Pathway to Women's Empowerment? Empirical Findings from Bangladesh*, Institute of Development Studies Working Paper, 2011, n° 375 (Brighton, Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord, Institute of Development Studies, 2011 ; et Amartya K. Sen, « Gender and cooperative conflicts », dans Irene Tinker (éd.), *Persistent Inequalities: Women and World Development* (New York, Oxford University Press, 1990).

²⁶ ONU-Femmes, *Le progrès des femmes dans le monde 2019-2020*.

²⁷ Ibid.

²⁸ Voir E/CN.6/2019/3 ; voir aussi Isabel Ortiz *et al.*, *The Decade of Adjustment: A Review of Austerity Trends 2010-2020 in 187 Countries*, Extension of Social Security Series, n° 53 (Genève, OIT, 2015).

²⁹ OIT, *Rapport mondial sur la protection sociale 2017-2019 : Protection sociale universelle pour atteindre les objectifs de développement durable* (Genève, 2017).

genre, conformément à la recommandation (n° 202) sur les socles de protection sociale, 2012.

C. Lutter contre la pauvreté de revenu et la pauvreté en temps des femmes dans le cadre du Programme 2030

22. Le Programme 2030 a cela d'unique qu'il met en évidence les liens et les synergies entre ses objectifs et ses cibles en matière de développement durable, dans l'idée que la réalisation d'une cible dépend de la réalisation des autres. L'élimination de la pauvreté est donc étroitement associée aux progrès accomplis dans la réalisation d'autres objectifs, dont ceux relatifs à l'égalité des genres, à l'éducation, à la santé, au travail décent et à la fourniture d'infrastructures de base. Le fait que l'objectif 5 comprenne une cible relative aux soins et travaux domestiques non rémunérés (voir encadré I) montre combien il importe de reconnaître la valeur de ces tâches pour les sociétés et les économies, de réduire leur volume et leur pénibilité, et de les répartir au sein des ménages et des sociétés afin de parvenir à l'égalité des genres et au développement durable³⁰. Dans certains pays, des « comptes satellites » ont été utilisés pour mesurer et mettre en évidence le volume du travail non rémunéré et son importance pour l'économie.

Encadré I

Définition des soins et travaux domestiques non rémunérés

Les soins directs impliquent un contact personnel concret, immédiat et souvent émotionnel, comme le fait de nourrir un enfant ou de s'occuper de l'hygiène corporelle d'une personne âgée. Par contre, les travaux domestiques (ou ménagers), comme le nettoyage et la lessive, parfois appelés soins indirects, ne nécessitent pas forcément d'implication personnelle. Ces activités, qui favorisent les soins directs, peuvent être très chronophages. Les tâches liées à la production de biens destinés à la consommation domestique, consistant à récolter de la nourriture dans un jardin, à ramasser du bois de chauffage ou à aller puiser de l'eau, ne relèvent pas des soins non rémunérés, bien qu'elles ne soient pas rémunérées ; elles relèvent du domaine de la production du Système de comptabilité nationale ; elles sont toutefois rarement mesurées ou évaluées avec précision (sauf dans le cadre d'enquêtes sur les budgets-temps). En revanche, les soins et travaux domestiques non rémunérés sont explicitement exclus du Système de comptabilité nationale et donc généralement omis dans les analyses économiques^a.

Les enquêtes sur les budgets-temps sont un outil essentiel pour mesurer le temps que requièrent les soins aux enfants et les soins de longue durée dispensés à des adultes nécessitant une assistance en raison de leur âge avancé ou d'un handicap, c'est-à-dire leur prise en charge. Il est souvent demandé aux personnes interrogées d'indiquer le nombre de minutes, sur une ou plusieurs journées d'enquête, qu'elles ont consacrées à des soins et travaux domestiques non rémunérés, ainsi que les personnes avec qui elles étaient et le lieu où elles se trouvaient lorsqu'elles ont dispensé des soins directs. Pourtant, les enquêtes sur les budgets-temps omettent souvent le temps consacré aux responsabilités liées à la « supervision » ou à l'« astreinte », c'est-à-dire le temps pendant lequel l'aidant(e) a la charge d'une personne sans pour autant lui prodiguer de

³⁰ ONU-Femmes, *Traduire les promesses en actions*.

soins particuliers. Or, il ressort de l'analyse des enquêtes qui rendent compte de ce type de responsabilités qu'elles sont très chronophages, en particulier pour les femmes^b.

^a Folbre, « Developing care ».

^b Michelle J. Budig, et Nancy Folbre, « Activity, proximity or responsibility? Measuring parental childcare time », dans Nancy Folbre et Michael Bittman, dir., *Family Time: The Social Organization of Care* (Abington, Oxon, Royaume-Uni, Routledge, 2004).

23. Malgré la priorité accordée à la question des soins et travaux domestiques non rémunérés au titre des objectifs de développement durable, les stratégies visant à promouvoir l'autonomisation économique des femmes en tant qu'outil de croissance économique négligent trop souvent le temps considérable que les femmes consacrent à ce type de tâches et la valeur du travail non rémunéré pour les familles, les sociétés et les économies³¹. Ces stratégies présupposent que chaque personne ait suffisamment de temps à consacrer à une activité rémunérée ou dispose de ressources adéquates pour compenser les déficits en matière de soins et de travaux domestiques qui résultent de cette activité en se procurant des substituts marchands, tels que des services de garde d'enfants payants ou des repas cuisinés³². Un tel point de vue consacre l'idée que le temps dont disposent les femmes est extensible à l'infini. Le principe supposé « gagnant-gagnant » de l'autonomisation économique des femmes en tant qu'outil de croissance économique fait l'impasse sur les dangers que présente l'excès de travail pour les femmes les plus pauvres, qui sont déjà aux prises avec des charges lourdes et intenses de travail, rémunéré ou non, qui induisent leur pauvreté en temps et leur épuisement (voir encadré II).

Encadré II

Définition de la pauvreté en temps et de l'épuisement

La pauvreté en temps est généralement définie comme le manque de temps nécessaire à une personne pour satisfaire à ses besoins fondamentaux en termes de repos et de loisirs, également appelé temps discrétionnaire, en raison du temps excessif consacré à un travail rémunéré et aux soins et travaux domestiques non rémunérés^a. L'hypothèse de base qui sous-tend ce concept est que les femmes (comparée aux hommes), assument (en nombre d'heures par jour) une lourde charge liée aux soins et travaux domestiques non rémunérés qui les empêche de consacrer du temps, ou davantage de temps, à un travail rémunéré et les maintient donc en situation de pauvreté, mesurée en termes financiers ou multidimensionnels. Il est également implicite que l'excès de travail (rémunéré et non rémunéré) a une incidence sur les loisirs et l'hygiène de vie personnelle, en particulier le sommeil et le repos^b.

La notion d'épuisement met en exergue les conséquences, pour les personnes, les ménages et les collectivités, du fait de dispenser des soins et d'effectuer de travaux domestiques non rémunérés. L'épuisement intervient lorsque le cumul des soins dispensés et des travaux domestiques effectués sans rémunération, d'une part, et des soins médicaux reçus, du revenu perçu et du temps libre utilisé, d'autre part, tombe en dessous d'un

³¹ Kweilin Ellingrud *et al.*, *The Power of Parity: Advancing Women's Equality in the United States* (McKinsey Global Institute, 2016).

³² Ajit Zacharias, *How Time Deficits and Hidden Poverty Undermine the Sustainable Development Goals*, Note d'orientation n° 2017/4 (Levy Economics Institute of Bard College, 2017).

seuil de durabilité humaine (biologique, financière et émotionnelle)^c. Pour les personnes, l'épuisement peut être physique et mental et se mesurer à l'aide d'indicateurs tels que la faiblesse de l'indice de masse corporelle, la fatigue, l'insomnie, la perte d'estime de soi et le manque de temps pour soi, pour l'entretien de liens d'amitié et pour participer à la vie communautaire. Pour les ménages, l'épuisement peut prendre la forme d'une réduction des ressources collectives, comme l'absence de temps libre passé ensemble en raison de journées de travail prolongées ou la baisse du revenu disponible pour effectuer des tâches domestiques essentielles. Pour les collectivités, l'épuisement peut se traduire par un manque de ressources consacrées à l'appui et aux réseaux communautaires^d.

^a Clair Vickery, « The time-poor: a new look at poverty », *Journal of Human Resources*, vol.12, n° 1 (hiver 1977).

^b Jacques Charmes, contribution à la réunion du Groupe d'experts de l'*Étude mondiale sur le rôle des femmes dans le développement*, New York, 4 et 5 février 2019.

^c Rai, Hoskyns et Thomas, « Depletion ».

^d Ibid.

24. Les soins et travaux domestiques non rémunérés permettent aux personnes, aux familles, aux sociétés et aux économies de survivre et de prospérer, et sont étroitement liés à plusieurs aspects du développement durable. Le fait que les femmes et les filles assument une part disproportionnée de ces tâches peut entraver leur accès à un travail rémunéré et limiter leur capacité d'échapper à la pauvreté, d'être financièrement indépendantes et d'accumuler des économies, des biens ou un revenu de retraite, ce qui compromet en conséquence la réalisation des objectifs 8, 1 et 5, respectivement. Dans les ménages à faible revenu, le temps et la pénibilité associés aux soins et travaux domestiques non rémunérés varient considérablement en fonction de la disponibilité et de la qualité des infrastructures de base, telles que l'eau courante, les dispositifs d'assainissement autonomes, l'électricité et les transports, ainsi que de l'accès à des appareils permettant de gagner du temps, comme les broyeurs et les fourneaux économes en combustible, facteurs inclus dans les objectifs 6, 7, 9 et 11. En l'absence de services et d'infrastructures, il est probable que les femmes issues de ménages pauvres qui cherchent à augmenter leurs revenus en travaillant occupent des emplois ardues et mal rémunérés et continuent donc de souffrir à la fois de la pauvreté de revenu et de la pauvreté en temps, en plus d'autres privations, notamment dans les domaines de la santé, du logement et de l'éducation, qui sont inclus dans les objectifs 3, 11 et 4, respectivement³³.

25. La « redistribution » de la charge associée aux soins et travaux domestiques non rémunérés présente toutefois des difficultés. Les ménages à faible revenu ont rarement la possibilité de réduire cette charge ou de s'en acquitter par l'intermédiaire de substituts marchands, par exemple en achetant des plats cuisinés ou en embauchant du personnel aidant. À cause des normes sociales discriminatoires et des stéréotypes de genre, il est difficile de redistribuer ces tâches et d'en libérer les femmes et les filles pour les confier aux hommes et aux garçons. Le fardeau des soins et travaux domestiques non rémunérés peut piéger les femmes et les filles issues de familles indigentes dans un cercle vicieux de la pauvreté. En raison du temps et de l'énergie qu'elles consacrent à des responsabilités non rémunérées, les femmes ont du mal à

³³ Zacharias, *How Time Deficits and Hidden Poverty Undermine the Sustainable Development Goals*.

chercher une activité rémunérée et, dans le même temps, elles manquent de moyens financiers pour réduire la pénibilité de ces tâches et le temps qu'elles y consacrent³⁴.

26. Dans de tels contextes, les femmes pauvres confient parfois les soins et travaux domestiques non rémunérés à leurs enfants aînés, en particulier à leurs filles, qui passent un temps considérable à s'occuper de leurs frères et sœurs. Une telle délégation des responsabilités peut avoir des conséquences désastreuses pour les filles comme pour les garçons, car ces tâches accaparent leur temps et leur énergie après l'école, est la cause de mauvais résultats scolaires ou peut être la cause d'un décrochage³⁵. On présuppose souvent que les ménages, et en particulier les femmes au sein des ménages, continueront de dispenser des soins à leurs membres, quels que soient les changements socioéconomiques et démographiques susceptibles de se produire. Pourtant, le temps des femmes n'est pas « extensible à l'infini » et les stratégies d'adaptation peuvent produire des effets inattendus³⁶. Lors de crises sanitaires, par exemple, les filles peuvent manquer l'école du fait qu'elles passent du temps à aller chercher de l'eau et à s'occuper de proches alités. Quand elles s'occupent de parents âgés, certaines femmes sont parfois contraintes de limiter leurs heures de travail rémunéré ou de renoncer à des promotions et à des possibilités de formation.

27. Le Programme 2030 inclut également la promesse de ne laisser personne de côté, en reconnaissant que les différents types d'inégalités, qu'elles soient verticales (par exemple en matière de revenu) ou horizontales (par exemple entre groupes sociaux), se chevauchent et s'exacerbent souvent, aggravant ainsi les préjudices³⁷. Alors que les inégalités se creusent à travers le monde, il est crucial de comprendre les différences en termes de temps consacré aux soins et travaux domestiques non rémunérés. Ainsi, le fait pour une femme de vivre en zone rurale tend à accroître le temps qu'elle consacre à ces tâches³⁸. Cette tendance tient au fait qu'il est généralement moins facile, en milieu rural, d'accéder aux technologies génératrices d'économies de main-d'œuvre, aux aliments transformés et aux infrastructures de base, telles que l'eau courante, bien que les lacunes en matière d'infrastructures et de services puissent être tout aussi graves dans les taudis urbains surpeuplés (voir sect. IV)³⁹.

28. Les données relatives aux budgets-temps en Inde montrent que les femmes qui vivent dans des ménages pauvres consacrent jusqu'à 24 % de leur temps de travail à la collecte de bois de chauffage et d'eau, alors que les femmes issues de ménages non pauvres ne consacrent que 12 % de leur temps à ce type de tâches, soit à peu près moitié moins⁴⁰. Dans les pays d'Amérique latine, où les inégalités économiques sont relativement marquées par rapport aux normes mondiales, les femmes appartenant au quintile de revenu le plus faible consacrent beaucoup plus de temps aux soins et travaux domestiques non rémunérés que celles qui appartiennent au quintile de revenu

³⁴ Ibid.

³⁵ Chopra et Zambelli, *No Time to Rest*.

³⁶ Diane Elson, « *Male Bias in macroeconomics: the case of structural adjustment* », dans Diane Elson, éd., *Male Bias in the Development Process* (Manchester, Royaume-Uni, et New York, Manchester University Press, 1995).

³⁷ Stephan Klasen et Marc Fleurbaey, « Leaving no one behind: some conceptual and empirical issues », Comité des politiques de développement, note d'information n° 44, [ST/ESA/2018/CDP/4](#) (New York, Organisation des Nations Unies, Département des affaires économiques et sociales, 2018).

³⁸ OIT, *Care Work and Care Jobs for the Future of Decent Work* (Genève, 2018), fig. 2.10.

³⁹ Sylvia Chant et Cathy McIlwaine, *Cities, Slums and Gender in the Global South: Towards a Feminised Urban Future* (Abingdon, Oxon, Royaume-Uni, Routledge, 2016).

⁴⁰ Indira Hirway, « Understanding poverty: insights emerging from time use of the poor », dans Rania Antonopoulos et Indira Hirway, éd., *Unpaid Work and the Economy: Gender, Time Use and Poverty in Developing Countries* (New York, Palgrave MacMillan, 2010).

le plus élevé⁴¹. Il est également frappant de constater que les hommes, quel que soit le niveau de revenu de leur ménage, ne consacrent que peu de temps à ces tâches.

29. Pour lutter contre les forts taux de pauvreté de revenu et de pauvreté en temps parmi les femmes, il convient d'adopter une démarche de politique publique intégrée, qui associe des mesures relatives à la protection sociale, aux services publics, aux infrastructures et au travail décent dans un environnement macroéconomique porteur. Si le recours à des instruments de protection sociale, tels que les transferts monétaires, est de plus en plus fréquent lorsqu'il s'agit de réduire la pauvreté de revenu et d'accroître la demande de services publics en matière de santé et d'éducation, ces instruments n'en doivent pas moins, pour faire progresser l'égalité des genres, prendre en compte la charge des soins et travaux domestiques non rémunérés assumée par les femmes et s'inscrire dans un système de protection sociale plus large, qui garantit des investissements adéquats en faveur de services publics abordables et de grande qualité et permet aux femmes d'y accéder (voir sect. III et IV). Il est essentiel d'investir dans des infrastructures tenant compte des questions de genre, dans les domaines des transports et de l'approvisionnement en électricité et en eau, par exemple, afin que les femmes disposent de temps libre et soient plus productives dans leur travail rémunéré et non rémunéré. Par exemple, des réseaux routiers ruraux viables et des systèmes de transport urbain sûrs peuvent améliorer la mobilité des femmes et des filles en leur permettant d'accéder aux marchés, à l'éducation, à la formation et à d'autres services publics. De même, sans services de garde d'enfants abordables, les femmes ont souvent du mal à trouver un travail décent, qui leur permettrait d'obtenir une protection sociale par l'emploi.

30. Cependant, la pauvreté en temps et la pauvreté de revenu ne vont pas toujours de pair. Si certaines personnes indigentes sont surmenées, d'autres souffrent de désœuvrement forcé faute de perspectives d'emploi rémunéré, et sont ainsi au chômage, sous-employées ou même dissuadées de chercher du travail⁴². Il est donc nécessaire de mettre sur pied des politiques visant à multiplier les sources de revenu et à stimuler la demande de main-d'œuvre. Les investissements en faveur des infrastructures sociales et des services de soins présentent l'avantage non seulement de réduire la pénibilité et d'accroître la productivité du travail non rémunéré des femmes, augmentant ainsi l'« offre » de femmes sur le marché du travail, mais aussi de stimuler la « demande » de main-d'œuvre féminine en créant de nouveaux emplois dans le secteur des soins et dans les services infrastructurels, comme l'énergie et les transports⁴³.

31. Le Programme 2030 offre une occasion unique de s'attaquer de manière systématique et intégrée aux forts taux de pauvreté de revenu et de la pauvreté en temps des femmes. Une telle démarche produira d'importantes synergies qui permettront de progresser dans de nombreux domaines visés par de multiples objectifs de développement durable, notamment en ce qui concerne la lutte contre la pauvreté, la nutrition, la santé, l'éducation, l'égalité des genres, l'accès à l'eau et l'assainissement, les infrastructures, le travail décent et la croissance inclusive.

⁴¹ ONU-Femmes, *Le progrès des femmes dans le monde 2019-2020*.

⁴² Diane Elson, « Unpaid work, Millennium Development Goals and capital accumulation », exposé présenté à la Conférence sur le travail non rémunéré et l'économie, Levy Economics Institute, Bard College, Annandale-on-Hudson, New York, octobre 2005.

⁴³ ONU-Femmes, *Traduire les promesses en actions* ; ONU-Femmes, *Promoting Women's Economic Empowerment: Recognizing and Investing in the Care Economy* (New York, 2018) ; et Jerome De Henau, Susan Himmelweit et Diane Perrons, « Investing in the care economy: simulating employment effects by gender in countries in emerging economies », document établi à la demande de la Confédération syndicale internationale, janvier 2017.

D. Comprendre et mesurer la pauvreté parmi les femmes : lacunes et difficultés

32. L'une des principales difficultés à surmonter pour ce qui est de comprendre la pauvreté telle qu'elle est vécue par les femmes tient à la façon dont les mesures de la pauvreté sont généralement conceptualisées. Les mesures de la pauvreté de revenu, qui se fondent sur un niveau de revenu défini au niveau international ou national pour tracer la ligne entre pauvres et non pauvres, s'appuient communément sur des données tirées d'enquêtes auprès des ménages, lesquelles utilisent des données agrégées sur le revenu ou la consommation des ménages pour calculer le revenu par habitant (voir sect. II). Bien que la pertinence des niveaux de revenu qui servent à définir les seuils de pauvreté et d'extrême pauvreté⁴⁴ fasse l'objet de nombreux débats, les universitaires féministes ont appelé l'attention sur le problème que pose le choix du ménage comme unité d'analyse aux fins de mesure de la pauvreté.

33. Les méthodes de mesure de la pauvreté qui ont le ménage comme unité ne tiennent pas compte de la façon dont les revenus sont gérés au sein des ménages (qui a accès à l'argent, aux ressources et aux actifs et en a le contrôle, par exemple). Loin d'être des unités cohérentes où les ressources sont mises en commun équitablement et où tous les membres ont le même niveau de revenu, les ménages se caractérisent par des interactions et des relations de coopération en même temps que de conflit qui sont enracinées dans la dynamique des rapports de pouvoir liés aux genres⁴⁵. Au sein du ménage, la répartition des ressources est fonction des différences de pouvoir et de statut, lesquelles dépendent généralement du genre et de l'âge de chacun des membres. De fait, un grand nombre de femmes pauvres vivent dans des ménages qui n'appartiennent pas au quintile le plus bas, et les 20 % des ménages les plus pauvres sont le groupe souvent ciblé par les programmes de lutte contre la pauvreté⁴⁶. Utiliser comme référence la personne, homme ou femme, qui dirige le ménage ne constitue pas non plus une solution exempte de problèmes, compte tenu du manque de clarté quant au sens que donnent au concept de « direction » aussi bien les enquêteurs que les personnes interrogées, et de l'hétérogénéité des ménages dirigés par des femmes sans la présence d'hommes adultes.

34. Les mesures fondées sur le revenu ont également leurs limites parce qu'elles se concentrent exclusivement sur la dimension monétaire de la pauvreté et négligent la conjonction de privations multiples telles que le manque d'accès ou l'accès limité aux soins de santé, au logement, à l'éducation et aux infrastructures. La pauvreté n'est pas unidimensionnelle : c'est un phénomène complexe et multidimensionnel qui « frappe de plein fouet et amoindrit de toutes sortes de façons » l'existence des personnes, et ce, continuellement⁴⁷. Les mesures multidimensionnelles de la pauvreté ont évolué au

⁴⁴ Martin Ravallion, Shaohua Chen et Prem Sangraula, « Dollar a day revisited », Policy Research Working Paper, n° 4620 (Washington, Banque mondiale, 2008).

⁴⁵ Amartya Sen, *Gender and Cooperative Conflicts*, document de travail n° 18 (Helsinki, UNU-WIDER, 1987) ; et Bina Agarwal, « “Bargaining” and gender relations: within and beyond the household », *Feminist Economics*, vol. 3, n° 1 (1997).

⁴⁶ Naila Kabeer, « Gender, poverty, and inequality: A brief history of feminist contributions in the field of international development », *Gender and Development*, vol. 23, n° 2 (2015) ; et Caitlin S. Brown, Martin Ravallion et Dominique van de Walle, « Are poor individuals mainly found in poor households? Evidence using nutrition data for Africa », document de travail n° 24047 (Cambridge, Massachusetts, National Bureau of Economic Research, 2017).

⁴⁷ Amartya Sen, « A decade of human development », *Journal of Human Development*, vol. 1, n° 1 (2000).

cours des dernières décennies pour répondre à la nécessité de disposer d'outils de mesure prenant en compte cette conjonction de privations multiples⁴⁸.

35. Certaines mesures qui se fondent sur des facteurs autres que le revenu, comme le niveau d'instruction et la santé, ont l'avantage de pouvoir s'utiliser au niveau des individus plutôt qu'au niveau des ménages. Pourtant, les analyses multidimensionnelles de la pauvreté ont eu tendance jusqu'ici à mesurer ce phénomène au niveau des ménages, en prenant en compte de facteurs comme l'accès au logement ou aux infrastructures. Même si les ménages pâtissent collectivement de la pauvreté, des privations et de l'inégalité d'accès aux services publics, tous les membres d'un ménage ne souffrent pas de la même manière ou dans la même mesure. En outre, si ces analyses multidimensionnelles de la pauvreté considèrent le manque d'accès aux infrastructures telles que les systèmes d'approvisionnement en eau et d'assainissement comme un domaine de privation, elles n'ont pas explicitement mis l'accent sur la pauvreté en temps, qui est une forme de privation transversale. La mesure de la précarité individuelle est un outil récent qui a vocation à résoudre les problèmes posés par l'absence de données sur la pauvreté au niveau individuel tout en incluant des indicateurs spécifiques au genre tel que le budget-temps⁴⁹. Pour transposer cette mesure à plus grande échelle, une nouvelle collecte de données est cependant nécessaire, ce qui demandera beaucoup de temps et de ressources.

36. Parallèlement à la mesure de la pauvreté, la conception des dimensions de ce phénomène qui sont liées au genre a également évolué, passant d'une observation empirique visant à déterminer si les femmes sont plus exposées que les hommes à la pauvreté à l'appréhension des processus et des structures complexes qui sous-tendent l'expérience que les femmes en ont. La pauvreté est à la fois un « état » et un « processus » qui est « vécu différemment par les femmes et les hommes, souvent de manière inégale, les mécanismes d'appauvrissement pouvant parfois (mais pas toujours) diverger »⁵⁰. S'il est urgent de disposer de mesures de la pauvreté tenant compte des questions de genre, il convient d'accorder une attention tout aussi grande aux mécanismes qui concourent à la pauvreté afin d'éclairer l'élaboration de politiques et de mesures dans ce domaine. La division du travail entre femmes et hommes, qu'il soit rémunéré ou non, constitue l'un des principaux facteurs de pauvreté des femmes, qui vient s'ajouter à la répartition inégale des actifs, des ressources et des droits au sein des ménages.

E. Vue d'ensemble de la huitième *Étude mondiale*

37. Les informations données dans la section II proviennent essentiellement d'une analyse globale des données sur la pauvreté réalisée par la Banque mondiale d'après la nouvelle base de données mondiale de suivi, afin de jeter un nouvel éclairage sur la pauvreté et le dénuement qui prennent en compte les questions de genre. Il est ressorti de cette analyse que la pauvreté de revenu et la pauvreté en temps sont particulièrement alarmantes chez les femmes de 25 à 34 ans qui vivent dans des ménages avec enfants à charge. La conjonction de la pauvreté de revenu et de la pauvreté en temps, combinée au manque ou à l'absence d'infrastructures de base et de services, conduit à l'épuisement des capacités des femmes en laissant peu de temps

⁴⁸ Sabine Alkire et James Foster, « Counting and multidimensional poverty measurement », *Journal of Public Economics*, vol. 95, n^{os} 7 et 8 (2011) ; et Gisela Robles Aguilar et Andy Sumner, « Who are the world's poor? A new profile of global multidimensional poverty », document de travail n^o 499 (Washington, Center for Global Development, 2019).

⁴⁹ Sharon Bessell, « The individual deprivation measure: measuring poverty as if gender and inequality matter », *Gender and Development*, vol. 23, n^o 2 (2015).

⁵⁰ Naila Kabeer, « Monitoring poverty as if gender mattered: a methodology for rural Bangladesh », document de réflexion n^o 255 (Brighton, Royaume-Uni, Institute of Development Studies, 1989).

pour le sommeil, le repos et les loisirs. L'analyse montre que les femmes et les filles victimes d'inégalités multiples et croisées (liées au genre, au revenu, au lieu de résidence, à la race ou à l'appartenance ethnique) font partie de la frange la plus défavorisée de la population.

38. La section III est consacrée à la manière dont les politiques peuvent aider les femmes qui doivent concilier des formes de travail intenses tout en assurant l'entretien du ménage et les soins domestiques, afin qu'elles puissent accéder à une sécurité économique sans que se resserre le piège de la pauvreté en temps et de la pauvreté de revenu. Cette section est également consacrée à un examen du rôle des instruments de protection sociale, en particulier du congé de maternité rémunéré, dans le renforcement de la sécurité du revenu des femmes qui arrivent à un moment-charnière de leur existence où elles doivent s'absenter de leur travail rémunéré, et du rôle des transferts sociaux, tels que les allocations familiales, pour ce qui est de compléter le revenu des ménages et les éventuels transferts privés émanant d'autres membres du ménage qui perçoivent une rémunération. Dans les ménages à faible revenu, les femmes ont également besoin d'interventions sur le marché du travail susceptibles de les aider à acquérir des moyens d'existence durables et d'accumuler des avoirs pour assurer à long terme leur subsistance et celle de leur famille.

39. La section IV met l'accent sur l'importance capitale des services publics et des infrastructures de base au regard de la lutte contre la pauvreté de revenu et la pauvreté en temps qui touchent les femmes. Dans les ménages à faible revenu, en particulier, l'amélioration de l'accès à l'électricité, à l'eau sans risque sanitaire et à l'assainissement est essentielle pour faire reculer la pauvreté chez les femmes en préservant leur potentiel et en augmentant la productivité de leur travail rémunéré et non rémunéré. Les investissements en faveur d'une éducation de qualité et de services de santé et de garde d'enfants abordables aident les femmes à se dégager davantage de temps et contribuent au renforcement des moyens humains et à la création d'emplois dans le secteur des soins.

40. La section V porte sur les problèmes liés au financement des investissements sociaux décrits dans les deux sections précédentes. On y remet en cause l'opinion dominante selon laquelle la politique sociale ne représente qu'une forme de dépense de consommation des administrations publiques. Y est également examinée la manière dont les services sociaux (y compris les services liés à l'éducation, à la santé et au développement du jeune enfant) contribuent *in fine* à la productivité, afin d'en illustrer les retombées bénéfiques à long terme. Dans cette section sont par ailleurs présentés différents moyens de mobiliser des ressources, notamment en améliorant la fiscalité, en élargissant l'assiette fiscale, en introduisant de nouveaux impôts, en générant des recettes grâce à l'utilisation des ressources naturelles et en mettant fin à l'évasion et à la fraude fiscales.

41. La section VI contient les conclusions et les recommandations issues de l'*Étude mondiale*, et notamment un appel en faveur d'un renforcement des investissements dans le cadre d'un ensemble intégré de mesures qui, combinées, améliorent la sécurité économique des femmes, allègent le fardeau et la quantité des soins et travaux domestiques non rémunérés et libèrent davantage de temps pour les femmes, jetant ainsi les bases d'économies et de sociétés plus égalitaires et durables.

II. Comprendre la pauvreté parmi les femmes : pauvreté de revenu, pauvreté en temps et contraintes liées au travail domestique

A. Introduction

42. La répartition inégale des soins et des travaux domestiques non rémunérés entre les femmes et les hommes et, plus généralement, entre les familles et les sociétés, est l'une des principales causes du handicap économique dont souffrent les femmes. Selon des données recueillies dans 90 pays, celles-ci consacrent en moyenne environ trois fois plus de temps par jour que les hommes aux soins et travaux domestiques non rémunérés⁵¹. Il s'ensuit que faute de temps, les femmes participent moins que les hommes au travail rémunéré et que lorsqu'elles ont une activité rémunérée, elles sont davantage susceptibles d'occuper des emplois subalternes et moins bien payés, plus faciles à concilier avec la responsabilité des soins et travaux domestiques non rémunérés. Qui plus est, le cumul d'un emploi rémunéré et des soins et travaux domestiques non rémunérés limite le temps dont les femmes disposent pour s'instruire, se reposer et se divertir. Comme l'ont constaté les participants à la soixante-troisième session de la Commission de la condition de la femme, le manque de services publics et d'infrastructures durables exacerbe les contraintes de temps et de revenus qui pèsent sur les femmes. Pour les femmes et les filles démunies et pour celles qui appartiennent à des groupes marginalisés, la privation d'accès aux services publics et aux infrastructures se fait particulièrement sentir.

43. Bien qu'il importe de suivre l'évolution de leur désavantage économique et d'y remédier, il n'existe pas d'estimations mondiales relatives à la pauvreté de revenu des femmes. En effet, les données sur l'extrême pauvreté proviennent d'enquêtes auprès des ménages qui, à l'heure actuelle, ne sont pas conçues pour prendre en compte la pauvreté au niveau individuel⁵². Des estimations comparables du nombre de femmes et de filles d'une part et d'hommes et de garçons d'autre part vivant dans des ménages à faible revenu ont été préparées en vue du présent rapport et jettent un nouvel éclairage sur la répartition de la pauvreté selon le genre⁵³. Dans cette analyse, la pauvreté de revenu se définit dans le cas des femmes et des filles par l'appartenance à un ménage à faible revenu (c'est-à-dire que l'on considère par défaut comme pauvres toutes les femmes et les filles vivant dans des ménages pauvres, et comme non pauvres toutes les femmes et les filles vivant dans des ménages non pauvres). La même définition s'applique aux hommes et aux garçons. De même, un ménage est considéré comme pauvre si la consommation de ses membres, mesurée individuellement (ou le revenu par personne, selon le pays), est inférieure au seuil

⁵¹ ONU-Femmes, *Le progrès des femmes dans le monde 2019-2020*.

⁵² Comme indiqué dans la section I, la mesure de la pauvreté repose principalement sur les enquêtes auprès des ménages qui sont représentatives à l'échelle nationale, les ménages constituant l'unité de mesure. Ces mesures manquent toutefois de précision quant à la dynamique au sein des ménages, comme les tendances différentielles relatives aux modes de consommation individuels ou liés au genre, ou les informations sur la façon dont les ressources sont mutualisées et réparties entre les membres du ménage. [Sylvia Chant « Re-thinking the "feminization of poverty" in relation to aggregate gender indices », *Journal of Human Development*, vol. 7, n° 2 (2006) ; Julian Lampietti et Linda Stalker, *Consumption Expenditure and Female Poverty: A Review of the Evidence* (Washington, Banque mondiale, Groupe de la recherche sur le développement/Réseau Lutte contre la pauvreté et gestion économique, 2000) ; et « Monitoring global poverty: report of the Commission on Global Poverty » (Banque mondiale, Washington, 2017)].

⁵³ Établies dans le cadre d'un partenariat permanent entre ONU-Femmes et la Banque mondiale d'après la base de données mondiale de suivi actualisée en 2019, voir ONU-Femmes et Banque mondiale (à paraître), « Gender differences in poverty and household composition through the lifecycle », 2018.

international de pauvreté (1,90 dollar des États-Unis par jour), qui sert à définir l'extrême pauvreté absolue dans le cadre mondial de suivi des objectifs et des cibles de développement durable définis dans le Programme 2030⁵⁴. Pour compléter les mesures relatives au seuil international de pauvreté et cerner les diverses dimensions de la pauvreté, d'autres mesures, y compris des mesures non monétaires, sont également utilisées pour évaluer la pauvreté parmi les femmes (voir encadré III.).

Encadré III

Mesures de la pauvreté : définitions et concepts

Trois mesures différentes de la pauvreté sont utilisées dans la présente section, chacune ayant ses points forts et ses faiblesses. Premièrement, le seuil international de pauvreté est une mesure standardisée utile pour ce qui est d'évaluer le dénuement matériel extrême d'un pays à l'autre, mais la pauvreté peut aussi dépendre du niveau de vie moyen dans un pays ou une région. En Amérique latine et dans les Caraïbes, par exemple, où les inégalités sont importantes, de nombreuses personnes connaissent la pauvreté et des conditions de vie difficiles, même si seulement 4 % de la population vit avec moins de 1,90 des États-Unis dollar par jour.

La deuxième mesure de la pauvreté est la mesure composite du niveau de vie cumulé d'un ménage, pour laquelle les biens que possède celui-ci (téléviseurs et bicyclettes, par exemple) servent à évaluer sa situation socioéconomique. Un exemple est l'indice de richesse du Programme d'enquêtes démographiques et sanitaires qui, outre la situation socioéconomique du ménage, prend en compte toute une série de variables, notamment le manque d'accès à l'eau et à l'assainissement et la qualité du logement (voir sect. D).

Considéré sous l'angle des questions de genre, l'indice de richesse, tout comme le seuil international de pauvreté, reste limité du fait que les évaluations de la pauvreté au niveau des ménages ne tiennent pas compte de la dynamique des rapports de pouvoir ni des inégalités au sein des ménages en matière de répartition de la richesse, des biens, des revenus et de la consommation.

Ces mesures de la pauvreté sont présentées en même temps que des informations sur une troisième mesure, à savoir la pauvreté en temps. Mesurée et enregistrée au niveau individuel, la pauvreté en temps s'entend au sens large comme le manque de temps discrétionnaire (y compris le temps utilisé pour répondre aux exigences de base en matière de repos et de loisirs) en raison du nombre excessif d'heures consacrées au travail, rémunéré et non rémunéré (voir encadré II). La pauvreté en temps est un facteur important au regard de l'évaluation du bien-être, et a des répercussions notables sur la réduction de la pauvreté de revenu et l'égalité des genres.

44. Dans la section B ci-après, l'examen de la corrélation entre les soins dispensés et la pauvreté de revenu est fondé sur une analyse des données ventilées par sexe, âge et composition des ménages. La période à laquelle les femmes sont le plus exposées au risque de pauvreté de revenu est celle où elles manquent le plus de temps, du fait de la présence dans le ménage de jeunes enfants nécessitant des soins, qu'elles vivent

⁵⁴ Voir les métadonnées concernant l'indicateur 1.1.1 relatif aux objectifs de développement durable.

en couple, seules ou dans une famille élargie. De plus, même si le fait d'avoir des enfants augmente la probabilité de vivre dans la pauvreté pour les hommes comme pour les femmes, celles-ci s'exposent plus tôt que les hommes à ce risque et sont davantage susceptibles de faire face seules à la pauvreté, dans un ménage monoparental par exemple. Dans la section C sont examinées les données provenant des enquêtes sur les budgets-temps, afin d'illustrer la répartition inégale des soins et travaux domestiques non rémunérés entre les femmes et les hommes au sein des ménages. La section D porte essentiellement sur la manière dont le manque de services et d'infrastructures exacerbe la pauvreté en temps parmi les femmes et alimentent le cycle de la pauvreté. La section E contient une analyse de la manière dont les femmes et les filles qui sont confrontées à des formes multiples et croisées de discrimination et de marginalisation sont le plus durement touchées par la pauvreté de revenu et la pauvreté en temps.

B. Pauvreté de revenu parmi les femmes et contraintes liées au travail domestique

45. Les femmes assument une part disproportionnée des soins et des travaux domestiques non rémunérés, ce qui contribue à accroître le risque de pauvreté de revenu qui pèse sur elles. L'analyse des données recueillies dans 91 pays en développement, représentant 78,1 % de la population mondiale, montre que les femmes doivent composer à certains moments de leur existence avec des pressions à des spécifiques qui les rendent plus vulnérables que les hommes à la pauvreté. Par exemple, les taux de pauvreté des femmes de 25 à 34 ans sont supérieurs de 2 points de pourcentage à ceux des hommes de la même cohorte d'âge, ce qui équivaut au total à 49 millions de femmes et de filles pauvres, contre 40 millions d'hommes et de garçons pauvres⁵⁵. Si l'on tient compte du fait que la proportion d'hommes est plus importante dans la population totale, les résultats indiquent que, globalement, le risque de vivre dans l'extrême pauvreté est 25 % plus élevé pour les femmes de 25 à 34 ans que pour les hommes⁵⁶.

46. Les écarts constatés entre les taux d'extrême pauvreté parmi les femmes et parmi les hommes de 25 à 34 ans coïncident avec les écarts au niveau de leur cycle biologique. Les femmes se marient et ont des enfants plus tôt que les hommes. Parce qu'elles ont la charge de jeunes enfants plus tôt, elles ont moins de possibilités de développer leur potentiel et moins de chances de trouver un travail décent. Si l'on tient compte de caractéristiques individuelles comme l'âge, la situation matrimoniale, le niveau d'instruction, la situation au regard de l'emploi et les caractéristiques du ménage, l'analyse montre que le risque de vivre dans l'extrême pauvreté est plus élevé de 4,8 points de pourcentage pour les femmes de 25 à 34 ans ayant des enfants âgés de moins de 5 ans que pour celles qui n'ont pas de jeunes enfants. Dans un ménage, la présence d'un jeune enfant augmente également le risque de pauvreté parmi les hommes, mais dans une moindre mesure (2,6 %) ⁵⁷.

⁵⁵ Sur la base d'un échantillon complet représentant tous les âges, 348 millions de femmes et de filles vivent dans l'extrême pauvreté, contre 341 millions d'hommes et de garçons.

⁵⁶ ONU-Femmes et Banque mondiale (à paraître), « Gender differences in poverty and household composition through the lifecycle », 2018.

⁵⁷ Ibid.

1. Les enfants et les personnes qui s'en occupent représentent l'immense majorité de la population vivant dans l'extrême pauvreté

47. C'est parmi les enfants que les taux d'extrême pauvreté sont les plus élevés ; ils diminuent ensuite parmi les jeunes adolescents et adultes et se stabilisent parmi les cinquantenaires. Les enfants âgés de 0 à 14 ans en particulier représentent une part disproportionnée des personnes vivant dans l'extrême pauvreté (ils constituent 28 % de la population totale, mais représentent 46 % des personnes extrêmement pauvres)⁵⁸. Globalement, les moins de 35 ans représentent 76 % des personnes qui vivent dans l'extrême pauvreté⁵⁹.

48. Lorsque les taux de pauvreté sont ventilés par sexe et par âge, il ressort que les femmes sont particulièrement exposées à la pauvreté entre 25 et 34 ans, tranche d'âge où les inégalités fondées sur le genre sont les plus marquées (voir fig. I)⁶⁰. Dans le monde, 125 femmes âgées de 25 à 34 ans vivent dans l'extrême pauvreté, contre 100 hommes du même groupe d'âge. L'écart entre les genres après l'âge de 24 ans coïncide avec la période de la vie où l'on constitue une famille et où l'on élève des enfants, durant laquelle les femmes et leur famille doivent assumer des dépenses accrues associées à l'arrivée d'enfants, tout en devant faire face à des contraintes de temps lorsqu'elles exercent une activité rémunérée⁶¹. Cette tendance est constante dans toutes les régions pour lesquelles des données sont disponibles, mais l'ampleur et la persistance de cet écart entre les genres varient d'une région à l'autre. En Amérique latine, dans les Caraïbes et en Afrique subsaharienne, par exemple, où les taux de natalité chez les adolescentes sont les plus élevés, cet écart apparaît plus tôt dans la vie d'une jeune femme et est déjà présent entre 15 et 19 ans⁶².

⁵⁸ Aucune échelle d'équivalence n'a été utilisée dans cette analyse.

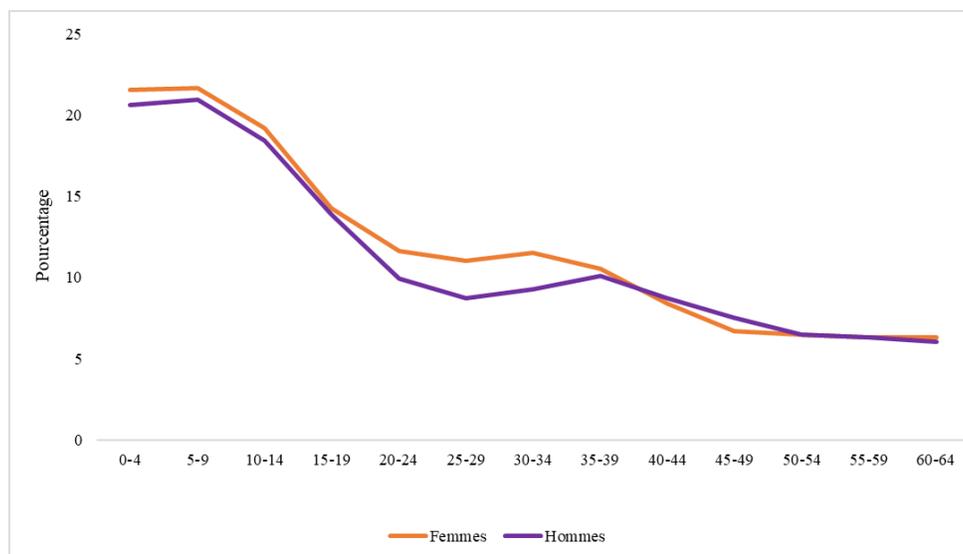
⁵⁹ ONU-Femmes et Banque mondiale (à paraître), « Gender differences in poverty and household composition through the lifecycle », 2018.

⁶⁰ L'écart entre les genres diminue et n'est plus visible dans les tranches d'âge des 35-39 ans et des 40-45 ans, vraisemblablement en raison de la conjonction de facteurs, notamment l'arrivée sur le marché du travail des enfants aînés et l'arrivée ou le retour des femmes sur le marché du travail, ce qui accroît la création et l'accumulation de capitaux par les ménages.

⁶¹ À l'échelle mondiale, l'âge moyen du mariage pour les femmes est de 23,3 ans, contre 26,6 ans pour les hommes. Voir ONU-Femmes, *Le progrès des femmes dans le monde 2019-2020*.

⁶² ONU-Femmes, *Le progrès des femmes dans le monde 2019-2020*. En Afrique subsaharienne, 43 % de la population vit avec moins de 1,90 dollar des États-Unis par jour. Dans cette région, 57,2 % des personnes âgées de 25 à 34 ans qui vivent dans l'extrême pauvreté sont des femmes. En Amérique latine et dans les Caraïbes, même si seulement 4 % de la population vivent dans l'extrême pauvreté, celle-ci touche de manière disproportionnée les femmes, qui représentent 57,9 % des personnes extrêmement pauvres âgées de 25 à 34 ans.

Figure I
Proportion de la population vivant dans l'extrême pauvreté (moins de 1,90 dollar par jour), par âge et par sexe, à l'échelle mondiale



Source : ONU-Femmes et Banque mondiale, « Gender differences in poverty and household composition through the lifecycle », d'après la base de données mondiale de suivi actualisée en 2019.

Note : L'extrême pauvreté est définie comme le fait de vivre avec 1,90 dollar des États-Unis par jour. Calcul réalisé sur la base d'un échantillon de 91 pays.

49. Outre les normes sociales et les stéréotypes de genre discriminatoires, le fait que les femmes fondent une famille et ont la charge d'enfants plus tôt explique qu'elles ont des difficultés à tout concilier et que dans certains cas, elles renoncent tôt dans leur vie à terminer leurs études ou à exercer une activité rémunérée pour s'occuper d'enfants⁶³. Les données mondiales sur la participation au marché du travail, ventilées par âge et par sexe, mettent en évidence une tendance similaire : comme on le verra plus loin à la section B.3, les écarts entre les genres dans ce domaine augmentent fortement quand les femmes sont en âge de procréer⁶⁴.

2. Risque accru de pauvreté pour les ménages avec enfants, en particulier pour les femmes ayant des enfants

50. Ce sont les ménages comptant le plus grand nombre de personnes à charge (le plus souvent des enfants), qui affichent les taux de pauvreté de revenu les plus élevés (voir encadré IV)⁶⁵. Cela s'explique en partie par les dépenses plus élevées qu'ils

⁶³ Andrew Morrison et Shwetlana Sabarwal, « The economic participation of adolescent girls and young women: why does it matter? », PREM Notes, n° 128 (Washington, Banque mondiale, 2008) ; Saranga Jain et Kathleen Kurz, *New Insights on Preventing Child Marriage: A Global Analysis of Factors and Programs* (Washington, Centre international de recherche sur les femmes, 2007) ; Fonds des Nations Unies pour l'enfance (UNICEF), *Early marriage: A Harmful Traditional Practice : A Statistical Exploration* (New York, 2005) ; et Jennifer Parsons *et al.*, « Economic impacts of child marriage: a review of the literature », *The Review of Faith and International Affairs*, vol. 13, n° 3 (2015).

⁶⁴ ONU-Femmes, *Le progrès des femmes dans le monde 2015-2016 : transformer les économies, réaliser les droits* (New York, 2015).

⁶⁵ Une analyse de régression fondée sur un échantillon de 91 pays et tenant compte de caractéristiques individuelles telles que l'âge, la situation matrimoniale, le niveau d'instruction, la situation au regard de l'emploi et la taille du ménage, montre que le ratio personnes à

doivent assumer, comme les frais liés à l'éducation des enfants, et par la difficulté de concilier soins domestiques et travail rémunéré. Le risque de pauvreté est néanmoins différent pour les femmes et pour les hommes. Une proportion plus élevée de femmes de 25 à 34 ans vivent dans des ménages dans lesquels elles sont susceptibles d'avoir des personnes à charge, en particulier de jeunes enfants⁶⁶.

Encadré IV

Composition des ménages : indicateurs et définitions

Un ménage se compose d'une personne vivant seule ou de plusieurs personnes qui cohabitent et pourvoient en commun à leurs besoins alimentaires et en matière de logement ainsi qu'à d'autres besoins essentiels de l'existence. Ses membres sont souvent unis par un lien de parenté, mais certains ménages peuvent également être composés de membres apparentés et non apparentés^a. La présente section est consacrée aux types de ménages qui, selon l'analyse de la pauvreté de revenu, sont surreprésentés parmi les personnes vivant dans l'extrême pauvreté âgées de 25 à 34 ans, à savoir :

a) **Les ménages constitués d'un couple avec enfants**, qui sont composés d'un couple marié ou vivant en partenariat et d'au moins un enfant (biologique, d'un autre lit, adopté ou placé) âgé de moins de 18 ans. La proportion de personnes extrêmement pauvres qui vivent dans ce type de ménage est de 44 % ;

b) **Les ménages où la mère est isolée**, qui sont composés d'une mère seule, quel que soit son âge, avec au moins un enfant (biologique, né d'un autre lit, adopté ou placé) âgé de moins de 18 ans. Même si seulement 3 % des personnes extrêmement pauvres vivent dans ce type de ménage, ce pourcentage représente 2 millions de jeunes femmes de 25 à 34 ans qui sont des mères isolées en situation d'extrême pauvreté ;

c) **Les ménages élargis**, qui sont composés de personnes toutes apparentées, mais dans lesquels au moins un membre n'appartient pas à la cellule familiale nucléaire, composée des seuls parents et enfants. La proportion de personnes extrêmement pauvres qui vivent dans ce type de ménage est de 47 %. Dans les régions qui enregistrent les taux d'extrême pauvreté les plus élevés, comme l'Asie centrale et méridionale et l'Afrique subsaharienne, quelque 40 % des enfants de moins de 15 ans vivent dans de familles nombreuses élargies.

Les 6 % restants des personnes extrêmement pauvres dans le monde vivent dans des ménages composés d'une personne seule, d'un couple sans enfants ou de personnes non apparentées.

^a *Principes et recommandations concernant les recensements de la population et des logements* (publication des Nations Unies, numéro de vente : F.15.XVII.10).

charge/soutiens de famille constitue un important facteur prédictif de pauvreté : plus le ratio d'enfants par rapport aux adultes de 25 à 34 ans est élevé, plus le risque de pauvreté augmente pour les femmes et les hommes de cette tranche d'âge. Voir ONU-Femmes et Banque mondiale, « Gender differences in poverty and household composition through the lifecycle ».

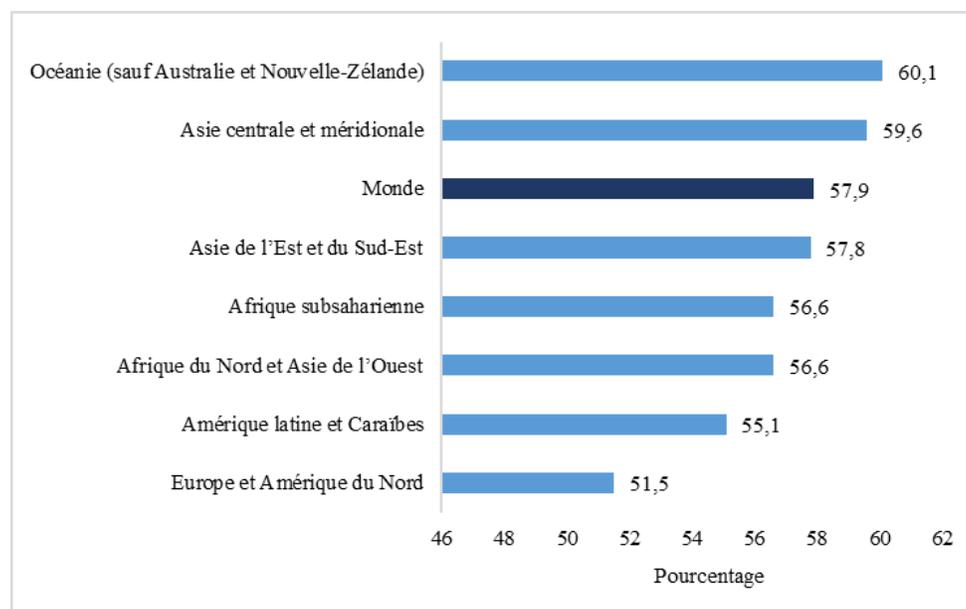
⁶⁶ Dans le monde, 45,5 % des femmes de 25 à 34 ans vivent dans des ménages au sein d'un couple avec enfants dans lesquels au moins un enfant est âgé de moins de 18 ans, contre 33,9 % des hommes. De même, les femmes sont plus susceptibles que les hommes de vivre dans des familles monoparentales avec des enfants à charge : 3,5 % des femmes de 25 à 34 ans sont des mères isolées avec au moins un enfant de moins de 18 ans. En revanche, 0,08 % des hommes dans la même tranche d'âge sont des pères isolés avec au moins un enfant de moins de 18 ans.

51. Au niveau mondial, l'extrême pauvreté touche de façon disproportionnée les personnes de 25 à 34 ans qui vivent dans des ménages constitués d'un couple avec enfants. Si 39,7 % des personnes appartenant à cette tranche d'âge vivent dans ce type de ménage, elles n'en représentent pas moins 44,2 % des personnes extrêmement pauvres, et les femmes comptent pour une part plus grande puisqu'à l'échelle mondiale, 58 % des personnes qui vivent dans l'extrême pauvreté sont des femmes de 25 à 34 ans en couple avec des enfants (voir fig. II).

52. Le risque important de pauvreté qui pèse sur les enfants et les personnes qui en ont en général la charge, c'est-à-dire principalement des femmes âgées de 25 à 34 ans, met en lumière la corrélation entre les pressions liées aux soins domestiques et la pauvreté de revenu qui touchent les femmes. L'analyse multivariée des taux de pauvreté des femmes et des hommes avec ou sans enfants confirme que les femmes sont davantage exposées à la pauvreté de revenu. La présence d'un enfant de moins de 5 ans dans un ménage augmente le taux de pauvreté des femmes de 4,9 points de pourcentage et celui des hommes de 2,6 points⁶⁷.

Figure II

Proportion des femmes de 25 à 34 ans parmi les personnes qui vivent dans l'extrême pauvreté dans des ménages composés de couples avec enfants (par région)



Source : ONU-Femmes et Banque mondiale, « Gender differences in poverty and household composition through the lifecycle », d'après la base de données mondiale de suivi actualisée en 2019.

53. De même, les femmes sont beaucoup plus susceptibles que les hommes de vivre dans des ménages monoparentaux, lesquels sont en général plus pauvres que les ménages constitués d'un couple avec enfants⁶⁸. Diverses raisons expliquent le fait que

⁶⁷ Par ailleurs, le fait d'avoir un enfant de moins de 5 ans accroît davantage le risque de pauvreté que le fait d'avoir des enfants en général (âgés de 18 ans ou moins). Voir : ONU-Femmes et Banque mondiale, « Gender differences in poverty and household composition through the lifecycle ».

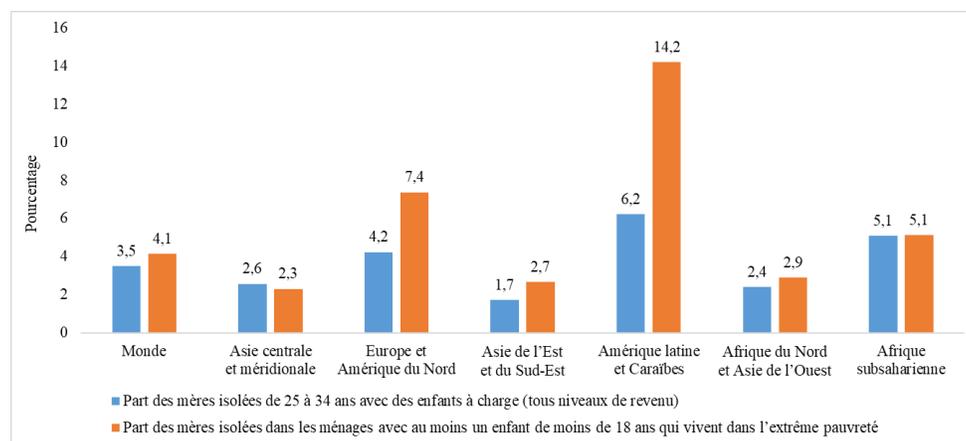
⁶⁸ ONU-Femmes, *Le progrès des femmes dans le monde 2019-2020*. D'après des données recueillies dans 86 pays et territoires, environ 84,3 % des ménages monoparentaux sont dirigés par des femmes.

des femmes élèvent seules leurs enfants : veuvage, séparation, divorce, migration de leur conjoint dans une autre ville ou un autre pays, ou encore préférence personnelle ou choix de vie, entre autres⁶⁹. Le fait que les femmes sont souvent financièrement dépendantes de leur conjoint et qu'elles consacrent plus de temps aux soins et travaux domestiques non rémunérés expose les mères isolées à un risque accru de pauvreté. En Amérique latine et dans les Caraïbes, par exemple, les femmes de 25 à 34 ans qui élèvent seules leurs enfants sont surreprésentées parmi les personnes qui vivent dans l'extrême pauvreté. Dans cette région du monde, 6,2 % des femmes de ce groupe d'âge sont des mères isolées, mais cette proportion atteint 14,2 % parmi les personnes qui vivent dans l'extrême pauvreté (voir fig. III).

54. La pauvreté de revenu des mères isolées n'est pas liée au fait qu'elles évitent d'exercer une activité rémunérée. De fait, dans les pays à revenu élevé, une forte proportion d'entre elles, avoisinant ou dépassant en général 80 %, exerce une forme d'activité rémunérée⁷⁰. Malgré des taux d'emploi élevés, les familles dans lesquelles la mère est isolée sont exposées à un risque de pauvreté considérable. La discrimination et la stigmatisation liées à la situation familiale et matrimoniale, conjuguées à l'insuffisance des aides financières, constituent les principaux facteurs à l'origine des taux de pauvreté plus élevés parmi ces familles. Une étude portant sur six pays membres de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) a révélé que le divorce a sur les revenus des femmes des répercussions nettement plus lourdes que sur ceux des hommes⁷¹.

Figure III

Proportion de mères seules de 25 à 34 ans qui vivent dans des ménages extrêmement pauvres comptant au moins un enfant de moins de 18 ans, par région



Source : ONU-Femmes et Banque mondiale, « Gender differences in poverty and household composition through the lifecycle », d'après la base de données mondiale de suivi actualisée en 2019.

Note : L'Océanie, à l'exclusion de l'Australie et de la Nouvelle-Zélande, n'est pas représentée en raison de la taille insuffisante de l'échantillon.

⁶⁹ Dans d'autres cas, les femmes n'ont ni préférence personnelle ni choix, par exemple lorsque leur partenaire ne veut pas participer à l'éducation des enfants et n'apporte pas de soutien affectif ou financier.

⁷⁰ ONU-Femmes, *Le progrès des femmes dans le monde 2019-2020*.

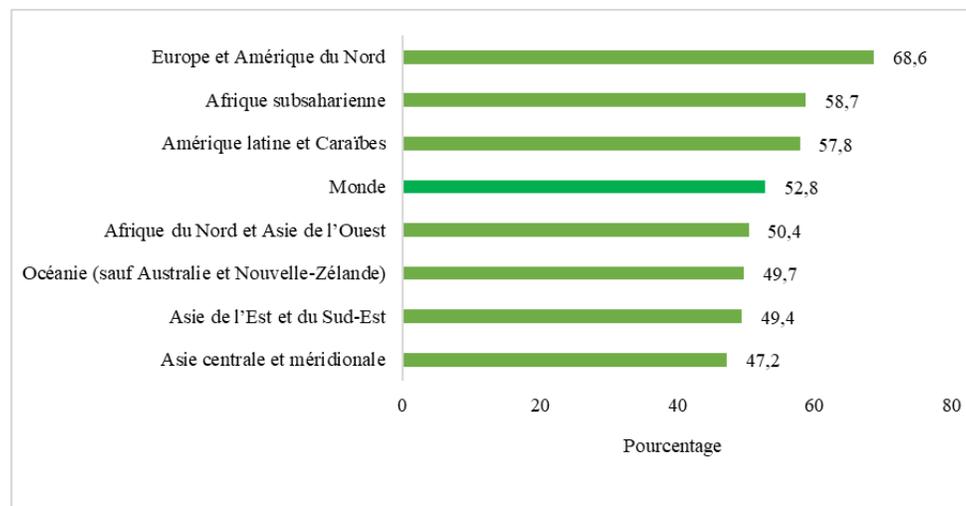
⁷¹ Ibid.

55. Dans toutes les régions, on constate que les personnes âgées de 25 à 34 ans qui vivent dans l'extrême pauvreté sont également surreprésentées dans les ménages élargis, définis comme des ménages où cohabitent des personnes qui sont toutes apparentées, mais dont un ou plusieurs membres n'appartiennent pas à la cellule familiale nucléaire, composée des seuls parents et de leurs enfants. À l'échelle mondiale, 39 % des personnes appartenant à cette tranche d'âge vivent dans des ménages élargis, proportion qui passe à 47 % parmi les personnes extrêmement pauvres.

56. Les femmes représentent une plus grande proportion des personnes âgées de 25 à 34 ans qui vivent dans l'extrême pauvreté au sein de ménages élargis (voir fig. IV). Les femmes qui vivent dans des ménages élargis sont plus souvent exposées à l'extrême pauvreté que les femmes qui vivent dans d'autres types de ménage, ce risque étant supérieur de 4,7 points de pourcentage au risque qui pèse sur les femmes vivant seules ou dans un couple sans enfant⁷². Pour les femmes et les hommes pauvres, vivre dans un ménage élargi s'inscrit dans une stratégie plus globale de subsistance pour faire face à l'extrême pauvreté, qui permet de partager un logement et d'autres ressources limitées, entre autres choses⁷³.

Figure IV

Proportion des femmes de 25 à 34 ans parmi les personnes extrêmement pauvres qui vivent dans des ménages élargis, par région



Source : ONU-Femmes et Banque mondiale, « Gender differences in poverty and household composition through the lifecycle », d'après la base de données mondiale de suivi actualisée en 2019.

57. Si le fait de vivre dans une famille élargie peut aider à amortir des coûts de vie élevés⁷⁴, les rapports de pouvoir liés à l'âge et au genre peuvent engendrer des hiérarchies et des inégalités. Lorsque le ménage compte un plus grand nombre de personnes dépendantes, les filles peuvent être amenées à abandonner l'école pour

⁷² ONU-Femmes et Banque mondiale, « Gender differences in poverty and household composition through the lifecycle ». Le fait de vivre dans un ménage élargi augmente également le risque de pauvreté parmi les hommes, mais dans une moindre mesure (3,8 points de pourcentage).

⁷³ Sara Randall et Ernestina Coast, « Poverty in African households: the limits of survey and census representations », *The Journal of Development Studies*, vol. 51, n° 2 (2015).

⁷⁴ Dans les années 1980 et 1990, le nombre de ménages élargis a ainsi augmenté au Brésil et en Colombie dans un contexte de paupérisation et de sous-emploi urbains. Voir : Randall et Coast (2015).

assumer de nouvelles responsabilités domestiques telles que la cuisine, la corvée de l'eau ou le ménage, ou pour s'occuper de frères, de sœurs ou de cousins plus jeunes, ou de parents âgés⁷⁵. Dans bien des cas, les conjoints et les parents plus âgés de sexe masculin contrôlent également l'accès des femmes à des activités rémunérées, ce qui les rend dépendantes financièrement de leurs conjoints et de la famille de ces derniers⁷⁶. Dans d'autres cas, l'appartenance à un ménage élargi favorise un meilleur partage des responsabilités en matière de soins à donner aux enfants, les jeunes femmes se faisant le plus souvent aider par d'autres femmes adultes, comme leur mère, leur grand-mère et d'autres membres de la famille.

3. L'activité rémunérée, facteur d'atténuation de la pauvreté de revenu parmi les femmes, et importance de la qualité du travail

58. Le fait pour une femme d'exercer une activité rémunérée ne diminue pas automatiquement le risque de pauvreté qui pèse sur elle. Un ensemble plus large de facteurs, comme la nature de l'emploi rémunéré et la répartition des ressources économiques au sein du ménage, déterminent si les femmes peuvent utiliser l'accès à un revenu comme moyen d'échapper à la pauvreté. Par exemple, les activités économiques exercées dans le cadre des relations familiales, en particulier dans une exploitation ou une entreprise familiale, sont les moins susceptibles de donner lieu à une rémunération directe et donc de contribuer à l'indépendance financière des femmes⁷⁷.

59. Toutefois, le fait d'occuper un emploi rémunéré contribue globalement à atténuer la pauvreté de revenu. À l'échelle mondiale, l'incidence de l'extrême pauvreté sur les femmes de 25 à 34 ans est plus faible pour celles qui exercent une activité rémunérée que pour les travailleuses familiales ou les travailleuses pour leur propre compte. Pour celles qui ne font pas partie de la population active, l'incidence de l'extrême pauvreté est supérieure de 8 points de pourcentage pour les femmes par rapport aux hommes (18,3 % contre 10,0 %, respectivement) (voir tableau).

60. La faible qualité des emplois disponibles contrebalance souvent l'effet modérateur que l'occupation d'un emploi peut avoir sur la pauvreté de revenu (voir sect. III). En Afrique subsaharienne, où l'extrême pauvreté est endémique et où l'accès à une protection sociale reste limité, les personnes exercent dans bien des cas une activité rémunérée par nécessité économique et acceptent des tâches difficiles et potentiellement dangereuses. Dans ce contexte, le taux d'activité est relativement élevé, chez les femmes comme chez les hommes, mais l'accès à un travail décent demeure limité. Une part importante des personnes âgées de 25 à 34 ans, surtout des femmes, exercent des emplois informels précaires mal payés ou sans rémunération directe ; en Afrique subsaharienne, 56,3 % des femmes et 55 % des hommes dans cette tranche d'âge travaillent pour leur propre compte ou sans toucher de rémunération. Cette proportion passe à 64,9 % et 67,9 % respectivement chez les femmes et les hommes du même groupe d'âge qui vivent dans l'extrême pauvreté⁷⁸.

⁷⁵ ONU-Femmes, *Traduire les promesses en actions*.

⁷⁶ Au Népal, par exemple, une étude a révélé que dans les ménages multigénérationnels, les belles-filles étaient souvent financièrement dépendantes de leur belle-famille et de leur mari, qui gèrent le budget et prennent les décisions financières, concernant notamment la possibilité d'exercer une activité rémunérée. Voir : Lu Gram *et al.*, « Revisiting the patriarchal bargain: the intergenerational power dynamics of household money management in rural Nepal », *World development*, vol. 112 (décembre 2018).

⁷⁷ ONU-Femmes, *Le progrès des femmes dans le monde 2019-2020*.

⁷⁸ ONU-Femmes et Banque mondiale, « Gender differences in poverty and household composition through the lifecycle ».

61. En Asie centrale et en Asie du Sud, l'augmentation des revenus des ménages, attribuable à l'amélioration de l'offre en matière d'emplois décents pour les hommes, a été suivie d'une baisse du taux d'emploi des femmes⁷⁹. Les études montrent que les secteurs qui attirent les travailleuses sont ceux qui ont connu la croissance la plus faible⁸⁰. Étant donné la piètre qualité des emplois rémunérés accessibles aux femmes et les nombreuses heures que celles-ci consacrent aux soins et travaux domestiques non rémunérés, il se peut que la hausse des niveaux de revenu des ménages rende moins pressante la nécessité de chercher un emploi à l'extérieur⁸¹. L'immense majorité des femmes de 25 à 34 ans (76,2 %) ne fait pas partie de la population active, contre seulement 4,2 % des hommes dans la même tranche d'âge⁸².

Taux de pauvreté extrême parmi les personnes de 25 à 34 ans, selon le sexe et la situation au regard de l'emploi

	Femmes				Hommes			
	Emploi rémunéré	Travailleuses familiales ou indépendantes	Au chômage	Hors population active	Emploi rémunéré	Travailleurs familiaux ou indépendants	Au chômage	Hors population active
Asie centrale et méridionale	15,2	13,8	10,5	13	13,4	14	14,6	11,7
Europe et Amérique du Nord	0,1	0,3	0,5	2	0,6	0,1	0,4	0,5
Asie de l'Est et du Sud-Est	0,6	4,8	1,6	3,5	1,6	0,8	4,4	2,5
Amérique latine et Caraïbes	0,5	11,3	2,9	7,5	3,1	0,7	19,8	4,5
Afrique du Nord et Asie de l'Ouest	0,1	0,7	0,7	0,6	0,7	0,5	0,7	0,7
Océanie (sauf Australie et Nouvelle-Zélande)	5,4	19,1	26,8	20,7	20,9	8,5	20,7	28,6
Afrique subsaharienne	21,3	48,9	37,7	50,9	40,5	19,3	44,8	39,6
Monde	3,3	23,2	8,4	18,3	8,7	5,3	23,7	10

Source : ONU-Femmes et Banque mondiale, « Gender differences in poverty and household composition through the lifecycle », d'après la base de données mondiale de suivi actualisée en 2019.

62. La réduction du risque de pauvreté parmi les femmes passe nécessairement par l'accès à un emploi rémunéré de haute qualité. Pourtant, si un emploi rémunéré peut constituer un rempart contre la pauvreté, la participation des femmes au marché du travail diminue quand elles se marient et à l'âge où elles sont le plus susceptibles d'avoir des enfants. À l'échelle mondiale, plus de la moitié des femmes en âge de travailler qui sont mariées ou en couple font partie de la population active (52,1 %), contre 65,6 % des femmes célibataires ou jamais mariées et 72,6 % des femmes divorcées ou séparées. Le taux d'activité des hommes varie beaucoup moins selon leur situation matrimoniale et c'est parmi les hommes mariés ou en couple qu'il est

⁷⁹ Cette tendance s'explique par le recul de l'emploi dans les ménages à faible revenu ou à revenu intermédiaire. Les plus pauvres sont toujours poussés à trouver un emploi rémunéré, qu'il soit décent ou non et quel que soit le salaire. Voir Stephan Klasen et Janneke Pieters, « What explains the stagnation of female labour force participation in urban India? », *The World Bank Economic Review*, vol. 29, n° 3 (2015).

⁸⁰ Ibid.

⁸¹ ONU-Femmes, *Le progrès des femmes dans le monde 2019-2020*.

⁸² ONU-Femmes et Banque mondiale, « Gender differences in poverty and household composition through the lifecycle ».

le plus élevé (96,1 %). Le mariage semble faire baisser le taux d'activité des femmes, alors qu'il a l'effet inverse chez les hommes⁸³.

63. En résumé, la vulnérabilité propre aux femmes âgées de 25 à 34 ans tient au fait qu'elles se marient et élèvent des enfants plus tôt, ce à quoi s'ajoutent des normes sociales et des stéréotypes de genre discriminatoires qui figent les femmes dans leur rôle de pourvoyeuses de soins, et des rapports de force inégaux au sein des ménages, qui limitent leur accès aux ressources et aux débouchés. En outre, du fait de la répartition inéquitable entre les femmes et les hommes de la responsabilité des soins et des travaux non rémunérés ainsi que du manque d'accès aux infrastructures permettant de gagner du temps, l'occupation d'un emploi rémunéré est synonyme de journées à rallonge pour les femmes, ce qui nuit à leur santé et à leur bien-être⁸⁴.

C. Pauvreté en temps et épuisement parmi les femmes

64. Contrairement à d'autres ressources, le temps est compté. Les tâches et obligations diverses doivent toutes tenir dans des journées de 24 heures. Le concept de pauvreté en temps ne peut donc pas être défini mathématiquement et concerne plutôt l'usage qui est fait de cette ressource finie. On considère que les femmes et les filles sont « pauvres en temps » quand elles consacrent un nombre excessif d'heures au travail rémunéré et non rémunéré, ce qui ne leur laisse que peu ou pas de temps pour se reposer et avoir des loisirs⁸⁵. Cette pauvreté en temps contraint celles qui ont la charge de soins et travaux domestiques rémunérés et non rémunérés à faire des compromis difficiles, qui les amènent notamment à consacrer moins de temps à prendre soin d'elles-mêmes, ce qui a des incidences négatives sur leur santé et leur bien-être, phénomène que certaines études qualifient d'« épuisement » (voir encadré II).

65. Plusieurs facteurs déterminent le temps dont disposent les membres d'un ménage, au premier chef desquels figurent les facteurs démographiques, comme la présence d'enfants ou de personnes âgées nécessitant des soins. Les facteurs économiques jouent également un rôle important, car il s'agit pour les personnes de trouver le juste équilibre entre, d'un côté, les besoins financiers de la famille et les soins à donner, et de l'autre, le temps consacré à une activité rémunérée, à une production de subsistance et à des travaux non rémunérés. Les normes sociales, qui font peser sur les individus des attentes quant à la façon dont ils utilisent leur temps, revêtent également une importance capitale, notamment pour ce qui est de la division du travail attendue entre les femmes et les hommes⁸⁶.

66. Les normes sociales et les stéréotypes de genre discriminatoires, qui assimilent les « soins » à un « travail de femmes », obligent celles-ci à organiser leur emploi du temps en fonction d'exigences multiples, notamment l'exercice d'une activité rémunérée et les soins et travaux domestiques non rémunérés. Les données issues des enquêtes sur les budgets-temps jettent un éclairage essentiel pour comprendre l'usage que les personnes font de leur temps et partant, la pauvreté en temps. La comparabilité des données d'un pays à l'autre demeure néanmoins problématique. Il est également

⁸³ ONU-Femmes, *Le progrès des femmes dans le monde 2019-2020*.

⁸⁴ Ibid.

⁸⁵ Stella Chatzitheochari et Sara Arber, « Class, gender and time poverty: a time-use analysis of British workers' free time resources », *The British Journal of Sociology*, vol. 63, n° 3 (septembre 2012).

⁸⁶ Asliahn Kes et Hema Swaminathan, « Gender and time poverty in sub-Saharan Africa », dans C. Mark Blackden et Quentin Wodon (dir.), *Gender, Time-use, and Poverty in Sub-Saharan Africa*, Banque mondiale, document de travail n° 73 (Washington, Banque mondiale, 2006).

difficile de rendre compte précisément des tâches « simultanées », ainsi que du « type » et de l'« intensité » des différentes formes de travail (voir encadré V).

Encadré V

Évaluer les soins et travaux domestiques non rémunérés : enquêtes sur les budgets-temps

Comprendre les différences en termes d'utilisation du temps entre femmes et hommes et au sein de groupes de femmes constitue un premier pas vers l'allègement de la charge des soins et des travaux domestiques non rémunérés et leur meilleure répartition entre les femmes et les hommes, et au sein des familles et des communautés. Les enquêtes sur les budgets-temps font défaut ou restent ponctuelles dans de nombreux pays, et rares sont celles qui sont réalisées régulièrement^a. Par ailleurs, il existe trois domaines où le recours à des méthodes et à des définitions différentes pose problème en ce qu'il limite la comparabilité des données : la conception et la conduite des enquêtes ; la mesure du temps consacré aux soins directs ou soins de personne à personne ; la classification des travaux ménagers non rémunérés et la production de biens pour l'autoconsommation.

Conception et conduite des enquêtes sur les budgets-temps

Les enquêtes sur les budgets-temps s'appuient généralement sur deux instruments de collecte des données, à savoir, des journaux d'activités, qui contiennent la liste exhaustive des activités menées sur une période de 24 heures, souvent sur la base de classifications internationales types des activités entrant dans les budgets-temps et des questionnaires standard portant sur une période de référence d'une semaine^b. La troisième méthode, à savoir l'observation directe, est coûteuse et rarement utilisée^c. Elle peut toutefois s'avérer utile dans les contextes où le niveau d'alphabétisation des personnes interrogées est faible et rend difficile l'autoévaluation. Les différences, même minimales, dans la conception des enquêtes, ont une incidence sur la comparabilité des tableaux statistiques de base d'un pays à l'autre.

Mesure du temps consacré aux soins directs

La mesure du temps consacré aux soins directs, qui englobent à la fois les services de garde active et passive, varie d'une enquête à l'autre, ce qui engendre des incohérences et des lacunes. Pour les adultes en âge de travailler, en particulier les femmes, la nécessité de rester auprès de jeunes enfants, de proches handicapés et de personnes âgées fragiles qu'il faut surveiller et aider constitue une contrainte majeure au regard du taux d'activité. La prise en compte de ce service de garde passive varie d'une enquête sur les budgets-temps à l'autre. Même lorsqu'il est pris en compte dans le questionnaire de l'enquête, il est parfois exclu du calcul du temps de travail non rémunéré^d.

Classification des travaux ménagers non rémunérés et production de biens pour l'autoconsommation

Dans le système de comptabilité nationale, la production de biens destinés à l'autoconsommation entre dans le périmètre de la production, de sorte qu'elle est considérée comme du travail rémunéré, ce qui n'est pas le cas de la production de biens pour la consommation du ménage,

comptabilisée comme du travail non rémunéré. La collecte du bois de chauffage et le transport de l'eau sont généralement considérés comme un travail rémunéré, même s'ils sont rarement pris en compte dans les enquêtes sur la population active, tandis que le fait de préparer un feu ou de mettre de l'eau à chauffer relève du travail non rémunéré^e.

En 2013, la dix-neuvième Conférence internationale des statisticiens du travail, convoquée par l'Organisation internationale du Travail, autorité principale en matière de statistique dans le domaine du travail, a décidé de réviser et d'élargir la définition du travail et de donner une définition plus limitative de la population active. Selon ces nouvelles définitions, la production de biens destinés à la consommation des ménages s'inscrit dans la définition plus large du travail, mais les personnes qui se consacrent exclusivement à la production pour l'autoconsommation ne font plus partie de la population active, ce qui invisibilise leur contribution^f. L'ambiguïté conceptuelle qui entoure les tâches majoritairement accomplies par des femmes donne lieu à des incohérences dans la mesure du travail rémunéré et non rémunéré.

^a Pas moins de 84 pays ont mené au moins une enquête sur les budgets-temps depuis 2000, mais seuls 24 % d'entre eux disposent de données à compter de 2010. Voir : ONU-Femmes, *Traduire les promesses en actions*.

^b Les enquêtes sur les budgets-temps qui utilisent des questionnaires standard sont minoritaires et posent problème dans les cas où la liste des activités est trop courte et limitée.

^c Mayra Buvinic et Elizabeth M. King, *Invisible No More? A Methodology and Policy Review of How Time-use Surveys Measure Unpaid Work* (Washington, Data2X, 2018).

^d Ibid.

^e Dans la classification des activités entrant dans les budgets-temps utilisée en Amérique Latine (Clasificación de actividades de uso del tiempo para América Latina y el Caribe), ces activités sont comptabilisées dans la production de biens pour l'autoconsommation, catégorisée dans de nombreuses enquêtes comme du travail non rémunéré, de sorte que le temps qui leur est consacré entre dans le calcul du nombre total d'heures de travail non rémunéré.

^f Stephan Klasen *et al.*, *What drives female labor force participation? Comparable micro-level evidence from eight developing and emerging economies* (Institute of Labor Economics, 2019). En Afrique subsaharienne, une part importante de la population, dont un grand nombre de femmes, pratique l'agriculture de subsistance, c'est-à-dire la production de biens pour l'autoconsommation. Selon la manière dont ces nouvelles définitions sont appliquées, les femmes qui exercent ces activités pourraient ne plus être considérées comme membres de la population active.

1. Temps consacré aux soins et travaux domestiques non rémunérés : des taux plus élevés parmi les femmes que parmi les hommes, notamment lorsque des enfants sont présents dans le ménage

67. Que l'on considère les chiffres mondiaux ou ceux de chaque région du globe, les femmes consacrent quotidiennement plus d'heures que les hommes aux soins et travaux domestiques non rémunérés – trois fois plus, en moyenne. Si l'on additionne le travail rémunéré et le travail non rémunéré, leurs journées de travail sont plus longues que celles des hommes, et ce dans presque tous les pays.

68. Les données recueillies dans 88 pays et régions montrent que les femmes consacrent en moyenne 18 % de leur journée aux soins et travaux domestiques non

rémunérés, contre 7 % pour les hommes⁸⁷. Si l'écart entre les genres est important dans toutes les régions, il s'accroît encore davantage en Afrique du Nord et en Asie occidentale, où les femmes assument une charge six fois plus importante en termes de soins et de travaux domestiques non rémunérés que les hommes (voir fig. V).

69. Il ressort des données ventilées par âge relatives à un sous-ensemble de 29 pays que les femmes âgées de 25 à 44 ans consacrent davantage de temps à ces soins et travaux que les femmes qui ont entre 15 et 24 ans et celles qui ont entre 45 et 64 ans⁸⁸. Cette tranche d'âge où les femmes assument le plus de responsabilités liées aux soins correspond à la période durant laquelle elles sont le plus susceptibles d'avoir des enfants en bas âge au foyer. Comme nous l'avons vu plus haut, c'est également l'étape de leur vie durant laquelle elles risquent bien plus que les hommes de connaître la pauvreté de revenu.

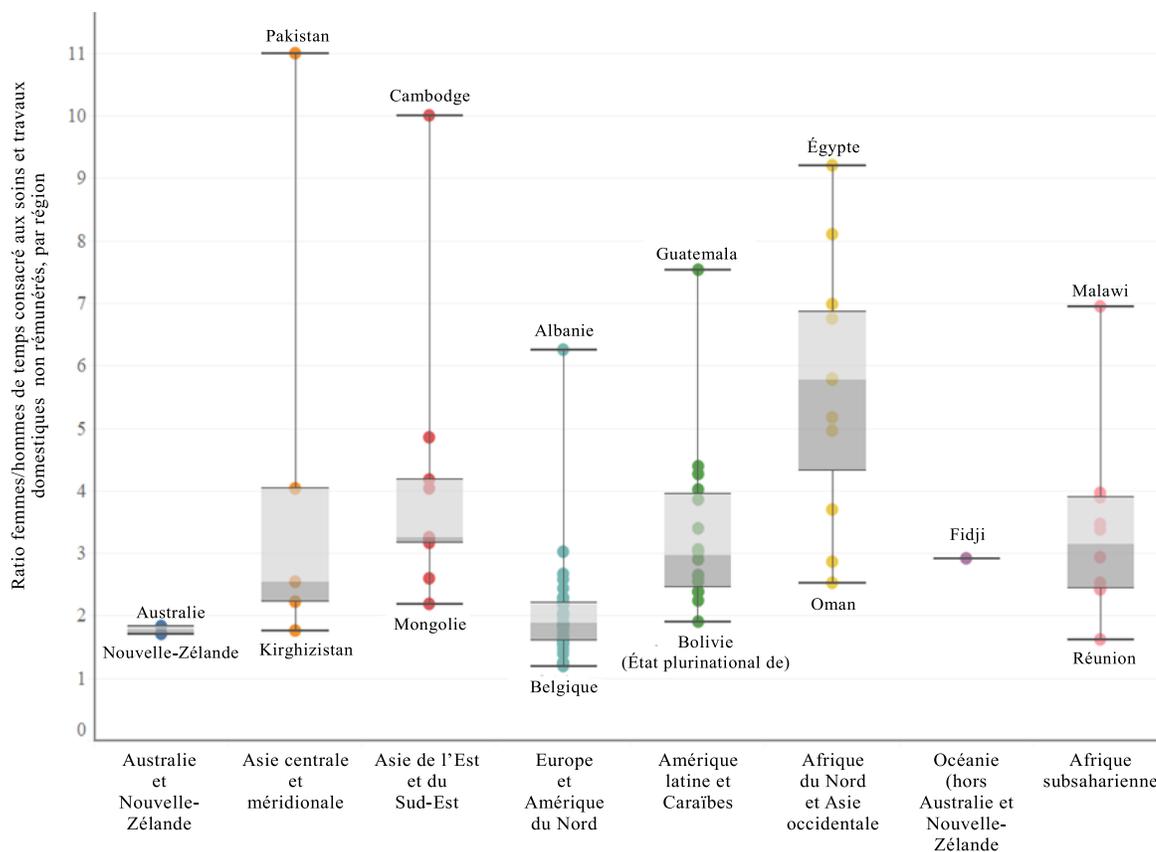
70. Cet écart entre les femmes et les hommes en termes de temps consacré aux soins et travaux domestiques non rémunérés est le plus marqué parmi ceux qui ont des enfants au foyer. Les données tirées d'un échantillon de 49 pays montrent que les femmes qui ont des enfants au foyer consacrent quotidiennement aux soins de ces derniers plus de temps que les hommes. Environ 32 % des femmes s'occupent d'enfants, contre 17 % des hommes. Dans 14 des 49 pays visés par l'étude, les femmes consacrent une heure de plus que les hommes à cette tâche⁸⁹.

⁸⁷ Nations Unies, Département des affaires économiques et sociales, base de données des indicateurs mondiaux relatifs aux objectifs de développement durable. Disponible à l'adresse suivante : <https://unstats.un.org/sdgs/indicators/database/> (consultée le 29 mai 2019 – uniquement disponible en anglais).

⁸⁸ Sur la base d'un sous-échantillon de 29 pays d'Amérique latine, des Caraïbes et de régions développées, et des données sur l'Afrique du Sud. Voir A. Mukherjee, « Global Patterns on Gender Differences in Time Spent on Unpaid and Paid Work », document de travail d'ONU-Femmes (2018).

⁸⁹ J. Charmes, « Measuring time-use: an assessment of issues and challenges in conducting time-use surveys with special emphasis on developing countries. Methodological inconsistencies, harmonization strategies and revised designs », rapport pour le programme phare d'ONU-Femmes « Pour que chaque femme et chaque fille comptent » (2019) ; et J. Charmes, « How Women and Men spend their time across the world and how it is changing over time », contribution demandée pour la table ronde sur les initiatives et l'émancipation des femmes dans l'histoire de la civilisation, au Forum de Beijing de 2019.

Figure V
Ratio femmes/hommes de temps consacré aux soins et travaux domestiques non rémunérés, par région

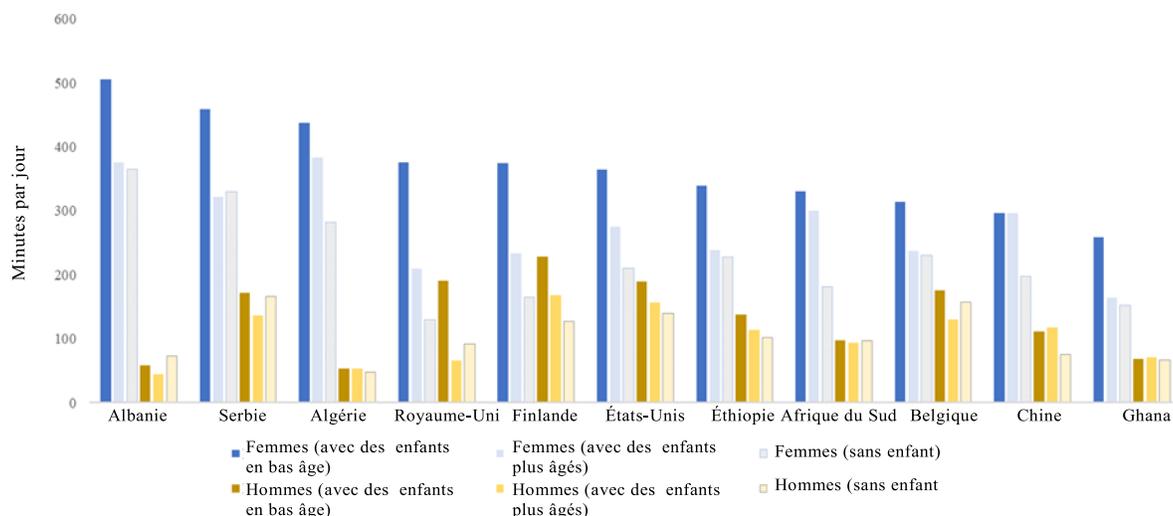


Source : ONU-Femmes, Le progrès des femmes dans le monde 2019-2020.

Remarque : Ces données sont les plus récentes données disponibles pour 88 pays et territoires, pour la période allant de 2001 à 2017. Ont été prises en compte les personnes âgées de 15 ans et plus, dans la mesure du possible, ou de 18 ans et plus dans le cas du Ghana). Pour un certain nombre de pays, le groupe d'âge commence à 10 ans ou à 12 ans. Dans le cas de la Thaïlande, pour 2015, les données concernent les personnes âgées de 6 ans et plus, et dans celui de la République-Unie de Tanzanie, pour 2014, celles âgées de 5 ans et plus. Les données concernant la Bulgarie, le Danemark, l'Espagne, la Lettonie, les Pays-Bas et la Slovénie concernent uniquement le temps consacré aux soins non rémunérés par les personnes âgées de 20 à 74 ans. La boîte de couleur grise représente les pays de la région dont le ratio femmes/hommes de temps consacré aux soins et travaux domestiques non rémunérés se situe dans les 50 % médians des ratios de la région. La ligne inférieure de la boîte délimite le dernier quart : les pays dont le ratio est le plus faible – le nom du dernier pays étant précisé. À l'inverse, la ligne supérieure de la boîte délimite le premier quart, soit les pays dont le ratio est le plus élevé, avec le nom du premier pays en haut. La partie gris clair (deuxième quartile) et la partie gris foncé (troisième quartile) représentent à elles deux les 50 % médians. Dans le cas du Qatar, l'analyse couvre uniquement les zones urbaines. Les écarts entre les pays doivent être interprétés avec prudence, car les définitions, méthodes et échantillons utilisés lors des enquêtes n'ont pas été les mêmes pour tous les pays. On trouvera de plus amples informations sur les données nationales dans la base de données des indicateurs mondiaux relatifs aux objectifs de développement durable, élaborée par le Département des affaires économiques et sociales.

71. Le temps que les femmes consacrent aux soins et travaux domestiques non rémunérés varie en fonction de l'âge de leurs enfants. Lorsque des enfants en bas âge sont présents dans le foyer, ces tâches sont d'autant plus chronophages. La quantité de travail diminue à mesure que le dernier enfant grandit (voir fig. VI).

Figure VI
Temps consacré dans divers pays aux soins et travaux domestiques non rémunérés, par sexe et en fonction de la présence d'enfants dans le ménage (dernière année pour laquelle des données sont disponibles)



Source : OIT, *Emploi et questions sociales dans le monde – Tendances 2018*.

Remarques : Sont pris en compte dans cette figure les 11 pays suivants, dans lesquels des enquêtes sur les budgets-temps ont été menées entre 2008 et 2016 : Afrique du Sud (2010), Albanie (2010-2011), Algérie (2012), Belgique (2013), Chine (2008), États-Unis d'Amérique (2016), Éthiopie (2013), Ghana (2009), Finlande (2009), Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord (2015) et Serbie (2010-2011). Le groupe d'âge inclut les personnes âgées de 15 ans et plus. « Enfants en bas âge » s'entend des enfants âgés de 0 à 4 ans vivant dans le ménage et « enfants plus âgés » des enfants âgés de 11 à 17 ans vivant dans le ménage.

72. Outre la présence d'enfants, la situation financière et le niveau de revenu des ménages influent également sur l'écart entre les genres en ce qui concerne les soins et travaux domestiques non rémunérés. Une étude portant sur 11 pays d'Amérique centrale et d'Amérique du Sud a montré que les femmes issues du quintile représentant les ménages les plus pauvres accordaient beaucoup plus de temps à ces tâches que celles du quintile des ménages les plus aisés. Le temps que consacrent les hommes à ces tâches reste faible, quel que soit le niveau de revenu du ménage⁹⁰.

73. On ne dispose pas pour tous les pays de données ventilées par sexe relatives au temps consacré à des tâches ardues, telles que la collecte d'eau et de bois de chauffage. Toutefois, d'après les données disponibles, les femmes consacrent quotidiennement plus de temps que les hommes à ces activités. Une étude des budgets-temps ventilée par sexe menée à Madagascar a fait apparaître que les femmes passaient une demi-heure de plus par jour que les hommes à collecter du bois de chauffage. Une étude similaire menée au Pakistan a révélé que les femmes consacraient près d'une demi-heure de plus par jour que les hommes à la collecte de l'eau⁹¹.

74. À cause des normes sociales et des stéréotypes de genre discriminatoires, la responsabilité des soins et travaux domestiques non rémunérés est bien souvent transmise par les femmes aux enfants (en particulier aux filles), plutôt que d'être répartie entre les femmes et les hommes. Une étude sur le budget-temps et la pauvreté en temps menée dans quatre pays a montré que si la responsabilité des soins non

⁹⁰ ONU-Femmes, *Le progrès des femmes dans le monde 2019-2020*.

⁹¹ D'après un échantillon dans lequel la collecte de l'eau était effectuée par les femmes et les hommes.

rémunérés était endossée par les femmes, les enfants étaient eux aussi chargés, par exemple, d'aller chercher de l'eau et du combustible – et les filles plus souvent que les garçons (32 % et 20 %, respectivement)⁹². Il en résulte un transfert intergénérationnel de la pauvreté en temps et un risque accru de pauvreté pour les générations futures.

2. Travail rémunéré et soins et travaux domestiques non rémunérés : un cumul qui ne laisse pas de temps pour le repos et les loisirs

75. Non seulement les femmes se chargent d'une plus grande part des soins et travaux domestiques non rémunérés, mais lorsqu'en plus elles exercent un emploi rémunéré (ce qui est souvent le cas), leur temps de travail total est supérieur à celui des hommes : elles consacrent en moyenne une heure de plus par jour que les hommes aux soins et travaux domestiques rémunérés et non rémunérés⁹³ – et même une heure et demie de plus en Amérique latine et dans les Caraïbes⁹⁴. Le temps excessif que les femmes consacrent à des tâches rémunérées et non rémunérées entraîne un épuisement physique et émotionnel et leur laisse peu de temps pour prendre soin d'elles-mêmes ou se détendre.

76. La pauvreté en temps des femmes est particulièrement exacerbée dans les ménages à faible revenu en raison de l'accès limité aux services publics et aux infrastructures de base. Les données tirées d'une étude sur les budgets-temps au Guatemala ont montré que la probabilité de connaître la pauvreté en temps était plus élevée de 18 points de pourcentage pour les femmes par rapport aux hommes⁹⁵. Les femmes autochtones, les femmes ayant des enfants en bas âge au foyer et les femmes issues de ménages à faible revenu comptent parmi les plus touchées par cette forme de pauvreté⁹⁶. De même, en Guinée, les données sur les budgets-temps montrent que la probabilité pour les femmes d'être pauvres en temps est en général plus élevée de 15 points de pourcentage que pour les hommes. Pour celles qui vivent en milieu rural, cet écart est de 22 points de pourcentage⁹⁷.

77. Le contexte et la nature des travaux rémunérés et non rémunérés sont deux autres éléments qui contribuent à la pauvreté en temps et l'épuisement. Dans les zones rurales, les femmes jouent un rôle important dans l'agriculture et s'acquittent également de la majeure partie des soins et travaux domestiques non rémunérés, tels que la collecte de l'eau et du bois de chauffage, la transformation des produits vivriers, la cuisine et les soins aux enfants, aux personnes âgées et aux personnes malades. Si les femmes n'ont pas accès aux infrastructures de base, ces tâches exigent encore plus de temps et d'efforts (voir sect. IV)⁹⁸.

78. Lorsqu'on les interroge sur toutes les tâches qu'elles doivent accomplir concurremment, les femmes disent se sentir épuisées et ne pas avoir de temps pour le

⁹² Chopra et Zambelli, *No Time to Rest*.

⁹³ Sur la base d'un échantillon de 73 pays. Voir J. Charmes, « Measuring time-use: an assessment of issues and challenges in conducting time-use surveys with special emphasis on developing countries. Methodological inconsistencies, harmonization strategies and revised designs » et « How Women and Men spend their time across the world and how it is changing over time ».

⁹⁴ Sarah Gammage, « Time pressed and time poor: unpaid household work in Guatemala », *Feminist Economics*, vol. 16, n° 3 (2010).

⁹⁵ Ibid. À des fins de mesure, la pauvreté en temps est définie dans cette étude comme le fait de consacrer au moins douze heures par jour aux soins et travaux domestiques rémunérés et non rémunérés.

⁹⁶ Ibid.

⁹⁷ Elena Bardasi et Quentin Wodon, « Working long hours and having no choice: time poverty in Guinea », *Feminist Economics*, vol. 16, n° 3 (2010). Fondé sur un seuil de pauvreté en temps de 50 heures par semaine.

⁹⁸ Kes et Swaminathan, « Gender and time poverty in sub-Saharan Africa ».

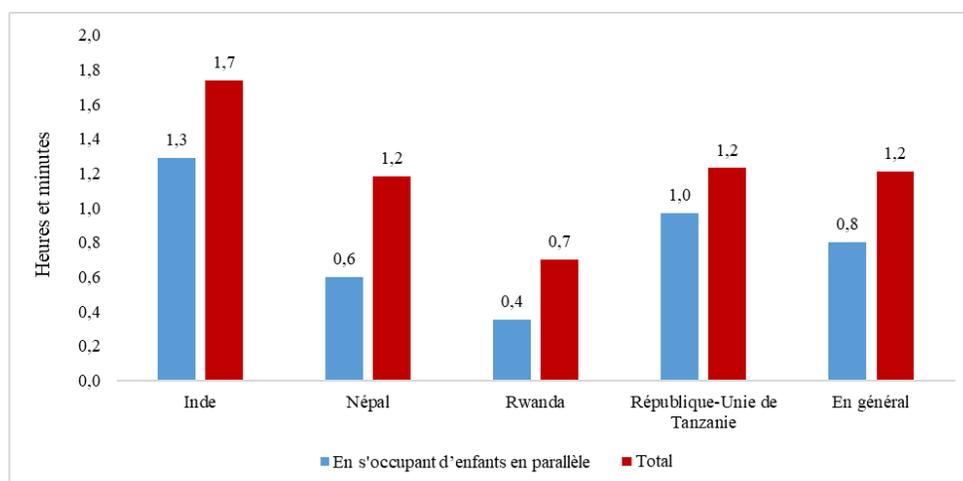
repos et les loisirs. Des chercheurs qui ont mené une étude à Indore (Inde)⁹⁹ ont recueilli ce témoignage : « On va se coucher à 23 heures et on se réveille à 4 ou 5 heures du matin ; on se couche parfois sans avoir mangé, parce qu'on est trop fatiguées pour ça. » Manjari Rajkumar, une femme tribale de 18 ans avec deux enfants, qui travaillait dans une briqueterie et dans le bâtiment, a quant à elle expliqué :

Il faut puiser [l'eau] et la remonter. C'est très loin. On la pose sur la tête et on l'emporte, ça fait mal à la tête. Une fois de retour avec l'eau, on fait tout le travail, comme le nettoyage et la cuisine, tout le travail, faire prendre le bain aux enfants et les laver, se laver nous-même, laver les vêtements. Tout le travail, et après on ne se repose jamais.

79. Les femmes n'ont que peu de répit entre les différents soins et travaux domestiques non rémunérés. Au cours d'une étude sur les budgets-temps menée en Inde, au Népal, en République-Unie de Tanzanie et au Rwanda, des chercheurs ont analysé les changements qui s'opéraient dans la répartition de ces soins et travaux lorsque les femmes étaient enceintes. Ils ont découvert qu'en règle générale, les hommes s'acquittaient davantage de ces tâches. Toutefois, les soins directs, de personne à personne, étaient assurés soit par des femmes âgées (dans 31 % des familles), soit par les filles (dans 16 %). Dans cette même étude, les chercheurs se sont également penchés sur les conséquences de la pauvreté en temps sur les habitudes de sommeil des femmes et ont constaté que, dans les quatre pays, les femmes avaient très fréquemment un sommeil fractionné. Ainsi, en Inde, lorsqu'elles affirmaient qu'elles dormaient 8 heures, les femmes interrogées ne dormaient en réalité de manière ininterrompue que 5 heures et 17 minutes, signe d'un épuisement physique et émotionnel important. Elles devaient s'occuper de leurs propres soins et hygiène en même temps qu'elles se chargeaient des soins des autres. À titre d'exemple, en République-Unie de Tanzanie, lorsque les femmes déclarent consacrer au total une heure et quart par jour aux soins personnels, à leur hygiène et aux loisirs, elles passent également une heure de ce temps à s'occuper directement des enfants au foyer (voir fig. VII)¹⁰⁰.

Figure VII

Temps consacré aux soins personnels, à l'hygiène et aux loisirs dans divers pays



Source : Chopra et Zambelli, *No Time to Rest*.

⁹⁹ Chopra et Zambelli, *No Time to Rest* ; et Shirin Rai, Catherine Hoskyns et Dania Thomas, « Depletion and social reproduction », document de travail n° 274/11 (2010) du Centre for the Study of Globalisation and Regionalisation.

¹⁰⁰ Chopra et Zambelli, *No Time to Rest*.

80. Le temps excessif que les femmes consacrent aux soins et travaux domestiques rémunérés et non rémunérés se traduit aussi par un épuisement physique et émotionnel. Une étude menée en Ouganda, aux Philippines et au Zimbabwe a fait apparaître un lien entre les longues heures consacrées aux soins à la personne et les blessures et maladies liées à ces soins dont les femmes faisaient état. Aux Philippines, 74 % des femmes ont fait état d'une blessure, d'une maladie, d'un handicap ou d'autres préjudices physiques ou mentaux résultant de la collecte d'eau pour la lessive. Dans ce même pays, 47 % des femmes interrogées ont déclaré qu'elles avaient déjà souffert de maux de tête liés aux services de soins, contre 20 % en Ouganda et 28 % au Zimbabwe. Environ un tiers des femmes dans ces trois pays ont également dit ne pas avoir eu le temps de cuisiner, de faire la lessive ni de prendre soin d'elles-mêmes au cours de la semaine précédente¹⁰¹.

81. La pauvreté en temps n'a pas seulement pour effet d'épuiser les femmes, elle entrave également les capacités des sociétés à parvenir à l'égalité des genres. Au Mexique, une analyse conduite au sein d'un groupe de productrices de café biologique a révélé que la pauvreté en temps résultant des tâches rémunérées et non rémunérées empêchait les femmes de prendre pleinement part à la gouvernance de l'entreprise – ce qui expliquait pourquoi si peu d'entre elles assumaient des rôles de direction. Ces femmes avaient ainsi manqué de précieuses occasions de progresser dans leur carrière et de renforcer leur sécurité économique, notamment en acquérant des compétences en matière de direction et de développement des entreprises¹⁰².

D. Manque d'accès aux services publics et aux infrastructures de base

82. L'intensité et la nature des soins et travaux domestiques non rémunérés varient considérablement d'un pays à l'autre et à l'intérieur d'un même pays, ces éléments reflétant la manière dont d'autres types de manques, notamment en termes d'accès à un revenu, aux services publics et aux infrastructures de base telles que les services d'approvisionnement en eau potable et en énergie propre et les infrastructures d'assainissement de base, alourdissent les contraintes de temps qui pèsent déjà sur les femmes alors qu'elles doivent concilier des exigences concurrentes. Dans les zones pauvres rurales comme urbaines, où les ménages n'ont pas accès aux services publics et aux infrastructures de base, les femmes sont souvent les premières victimes de ce manque et doivent s'acquitter de tâches comme la collecte d'eau destinée à un usage domestique. Il est prouvé que les femmes qui n'ont pas accès à des infrastructures et à des appareils permettant de gagner du temps risquent davantage d'être touchées par la pauvreté en temps¹⁰³.

83. En outre, les données relatives à l'accès aux services publics et aux infrastructures de base, lequel a une incidence sur le niveau de pauvreté de revenu et de pauvreté en temps parmi les femmes, laissent apparaître de grandes disparités à

¹⁰¹ Lucia Rost et Sandrine Koissy-Kpein, *Infrastructure and Equipment for Unpaid Care Work: Household survey findings from the Philippines, Uganda and Zimbabwe – 2017 Household Care Survey report* (Oxford, Royaume-Uni : Oxfam International, 2018).

¹⁰² Sarah Lyon, Tad Mutersbaugh et Holly Worthen, « The triple burden: the impact of time poverty on women's participation in coffee producer organizational governance in Mexico », *Agriculture and Human Values*, vol. 34, n° 2 (juin 2017).

¹⁰³ Une étude menée au Guatemala a révélé que le manque d'accès à des infrastructures et à des appareils permettant de gagner du temps accroissait d'autant la probabilité pour les femmes d'être confrontées à la pauvreté en temps. Il existait une relation statistiquement significative entre le manque d'accès à l'eau courante et la probabilité que les femmes connaissent la pauvreté de revenu et la pauvreté en temps. Le fait qu'un ménage dispose d'une cuisinière électrique ou au gaz et le fait qu'il utilise du bois de chauffage étaient deux autres facteurs déterminants. Voir Gammage, « Time pressed and time poor ».

l'intérieur des pays (voir sect. I). Le lien entre le revenu et le lieu de résidence est un indicateur prédictif de l'accès : les zones rurales isolées, caractérisées par des taux élevés de pauvreté, tout comme les quartiers de taudis et les implantations sauvages à forte concentration de pauvreté, sont souvent les plus défavorisés en termes d'accès aux infrastructures et aux services.

1. Accès aux services publics et aux infrastructures de base pour les pauvres en milieu rural

84. Dans 80 % des ménages qui n'ont pas accès à l'eau potable sur place, ce sont les femmes et les filles qui sont chargées de sa collecte¹⁰⁴. La collecte de l'eau est une tâche particulièrement pénible pour les ménages les plus pauvres des zones rurales. Au Lesotho, pour les familles qui n'ont pas d'eau sur place, le temps moyen nécessaire pour aller jusqu'à un point d'eau et en revenir est de 39,5 minutes, mais ce laps de temps varie considérablement d'un ménage à un autre : en campagne, la collecte de l'eau prend en moyenne 45,5 minutes, contre 17,6 minutes en ville. Pour les ménages les plus pauvres, la durée moyenne est de 48,3 minutes, tandis que les plus riches doivent compter 29,7 minutes¹⁰⁵.

85. Dans les pays en développement, l'accès à l'eau potable est plus aisé en milieu urbain qu'en milieu rural. Les groupes à revenu élevé profitent également d'un bien meilleur accès que les groupes à faible revenu¹⁰⁶. Au Pakistan, 41 % des ménages urbains ont accès une eau potable gérée de manière sûre, contre 32 % des ménages ruraux, et il existe également d'importantes disparités entre les différents groupes de revenu et groupes ethniques¹⁰⁷. Une étude réalisée en Ouganda a montré que les inégalités géographiques en termes d'accès à l'eau étaient intimement liées à la pauvreté en temps parmi les femmes. Les femmes du district de Kaabong, où l'accès à l'eau est limité, considèrent que la collecte de l'eau est particulièrement coûteuse en temps¹⁰⁸.

86. Comme pour l'eau, dans les régions où d'autres sources d'énergie ne sont pas disponibles, les femmes et les filles sont chargées d'aller chercher du bois de chauffage. Les femmes parcourent de longues distances à la recherche de ce bois, dont elles ont besoin pour cuisiner et pour chauffer leur maison. Elles risquent de faire l'objet de violences durant ces trajets, et les conséquences physiques de la pollution de l'air intérieur et des lourdes charges qu'elles doivent porter les exposent à des problèmes de santé à long terme.

87. En Afrique subsaharienne, l'utilisation de combustibles solides pour la cuisine et le chauffage est très répandue : environ 85,7 % des ménages en dépendent, mais l'accès à l'énergie propre destinée à un usage domestique est clairement limité dans les pays en développement. Les disparités liées au revenu et au lieu de résidence méritent d'être soulignées : les ménages ruraux à faible revenu utilisent bien plus de combustibles solides que les ménages urbains à revenu élevé. Au Népal, une étude sur les effets de la pauvreté en temps menée auprès de femmes pauvres en milieu rural¹⁰⁹ a permis de mettre en évidence les conséquences du manque d'accès à l'eau et à une

¹⁰⁴ Organisation mondiale de la Santé (OMS) et UNICEF, *Progrès en matière d'eau, d'assainissement et d'hygiène : mise à jour 2017 et évaluation des ODD* (Genève, 2017).

¹⁰⁵ Calcul d'ONU-Femmes d'après des données collectées par ICF International.

¹⁰⁶ ONU-Femmes, *Le progrès des femmes dans le monde 2015-2016*.

¹⁰⁷ OMS et UNICEF, *Progrès en matière d'eau, d'assainissement et d'hygiène*.

¹⁰⁸ Oxfam International, *Gender Roles and the Care Economy in Ugandan Households: The Case of Kaabong, Kabale and Kampala Districts* (Oxford, Royaume-Uni, 2018).

¹⁰⁹ Anweshaa Ghosh *et al.*, *A Trapeze Act: Balancing Unpaid Care Work and Paid Work by Women in Nepal*, Institute of Development Studies, document de travail n° 500 (Brighton, Royaume-Uni : Institute of Development Studies, 2017).

énergie propre sur le bien-être parmi les femmes. À Chandannath (Népal), Kamla Giri a affirmé, lorsqu'elle a été interrogée dans le cadre de l'étude en mai 2016 :

On ne peut même pas s'asseoir, il est impossible de se reposer. Lorsqu'on va ramasser du bois de chauffage le matin, on emporte du pain plat avec du sel. Combien de temps peut-on survivre avec ça ? Nous n'avons pas d'eau pour boire. Nous revenons assoiffées et fatiguées de porter le panier. Même une fois de retour, on doit s'occuper de beaucoup de choses, comme l'eau, le fourneau, la nourriture, l'herbe et chercher le bétail.

88. Outre le fait qu'il aggrave la pauvreté en temps des femmes, le manque d'accès aux infrastructures et aux services de base a des conséquences sur la santé et le bien-être, et notamment sur la capacité des femmes à gérer correctement leur hygiène menstruelle (voir encadré VI).

Encadré VI

Le manque d'accès à l'eau et à l'assainissement et ses répercussions sur la gestion de l'hygiène menstruelle

Le manque de services d'approvisionnement en eau, d'assainissement et d'hygiène adéquats a une incidence négative sur le bien-être des femmes et des filles. Lorsque les ménages n'ont pas accès à l'eau chez eux, ce sont le plus souvent les femmes et les filles qui doivent assumer le fardeau de la collecte – tâche chronophage et physiquement éprouvante^a. Les problèmes de santé liés à l'absence de ces services nuisent également au bien-être des femmes, les membres malades de la famille exigeant davantage de soins dont la responsabilité incombe principalement aux femmes et aux filles. En revanche, l'amélioration de l'accès à ces services et de la qualité de ces derniers a des effets positifs sur le bien-être des femmes et de leurs familles. Les études à ce sujet montrent clairement que l'accès à des services d'approvisionnement en eau, d'assainissement et d'hygiène adéquats influe sur l'état de santé des populations et permet notamment de réduire la mortalité néonatale^b, les infections cutanées^c, les maladies gastro-intestinales comme la diarrhée, et les affections aiguës des voies respiratoires. Enfin, même si l'on se penche plus rarement sur cet aspect, le manque d'accès à des infrastructures adéquates d'approvisionnement en eau et d'assainissement a également des répercussions sur la gestion de l'hygiène menstruelle.

Une récente étude transnationale portant sur 18 pays à faible revenu et à revenu intermédiaire a permis de mettre en évidence les liens entre le manque d'accès à des services d'approvisionnement en eau, d'assainissement et d'hygiène et l'incapacité des femmes et des filles à gérer leur hygiène menstruelle en protégeant leur intimité et en préservant leur dignité^d. La possibilité de s'isoler et l'accès à du savon et à de l'eau sont deux aspects essentiels de la gestion de l'hygiène menstruelle. Étant donné que l'on dispose de très peu de données sur les indicateurs spécifiques de cette gestion^e, l'étude était fondée sur des données concernant « la population pratiquant la défécation à l'air libre » et « la population ne disposant pas officiellement d'une installation équipée d'eau et de savon pour se laver les mains sur place » pour estimer le nombre de femmes et de filles qui n'étaient pas en mesure de gérer adéquatement leur hygiène menstruelle. Les estimations normalisées des tendances temporelles concernant ces deux indicateurs font l'objet d'un suivi à l'échelle mondiale dans le cadre des objectifs de développement durable.

En 2015, 13 % de la population mondiale pratiquait la défécation à l'air libre, ce qui laisse à penser qu'au moins un demi-milliard de femmes et de filles éprouvent de grandes difficultés à s'isoler pour gérer leur hygiène menstruelle. Le taux de défécation à l'air libre varie considérablement d'un pays à l'autre, les pourcentages les plus élevés ayant été enregistrés dans les zones rurales du Niger (86 %), du Mozambique (52 %), de l'Éthiopie (34 %) et du Nigéria (34 %)^f. De même, le pourcentage de femmes n'ayant pas accès à une installation équipée d'eau et de savon pour se laver les mains sur place est très variable : dans des pays comme le Honduras, le Tadjikistan et la Tunisie, les moyennes enregistrées étaient inférieures à 30 %, tandis qu'elles dépassaient largement les 80 % en Éthiopie, au Mozambique, au Nigéria et en Ouganda. En l'absence de telles installations, on peut supposer qu'il est particulièrement difficile pour les femmes appartenant à ces groupes d'avoir accès à du savon et à de l'eau pour gérer correctement leur hygiène menstruelle^g.

Le manque de services d'approvisionnement en eau, d'assainissement et d'hygiène adéquats (y compris l'approvisionnement en produits d'hygiène), d'atouts (notamment la reconnaissance par la société de l'importance de la gestion de l'hygiène menstruelle) et d'espaces (notamment des espaces sûrs, privés et facilement accessibles pour se laver) empêchent des millions de femmes et de filles de gérer correctement leur hygiène menstruelle. Non seulement ces situations portent atteinte à la dignité et au bien-être de ces femmes et de ces filles, mais elles limitent également souvent leur capacité d'accéder à l'éducation, à des activités génératrices de revenus et à d'autres activités sur un pied d'égalité avec les garçons et les hommes. L'amélioration de l'accès à des infrastructures adéquates renforce la capacité des femmes et des filles de sortir de la pauvreté et d'exercer pleinement leurs droits fondamentaux^h.

^a OMS et UNICEF, *Progrès en matière d'eau, d'assainissement et d'hygiène* ; et Mami Sommer et Bethany Caruso, « Menstrual hygiene management and WASH », dans Jamie Bartram *et al.* (dir.), *Routledge Handbook of Water and Health* (Abingdon, Oxon, Routledge, 2015).

^b Victor Rhee *et al.*, « Maternal and birth attendant hand washing and neonatal mortality in southern Nepal », *Archives of Pediatrics & Adolescent Medicine*, vol. 162, n° 7 (juillet 2009).

^c Stephen P. Luby *et al.*, « Effect of handwashing on child health: a randomized controlled trial », *The Lancet*, vol. 366, n° 9481 (juillet 2005).

^d Libbet C. Loughnan *et al.*, « What can existing data on water and sanitation tell us about menstrual hygiene management? », *Waterlines*, vol. 35, n° 3 (juillet 2016).

^e Des informations sur la gestion de l'hygiène menstruelle sont actuellement recueillies dans le monde entier dans le cadre du sixième cycle d'enquêtes en grappes à indicateurs multiples, s'agissant notamment des incidences en termes de participation à la gestion des fournitures permettant de gérer l'hygiène menstruelle, de l'utilisation et de l'élimination de ces fournitures, et de la disponibilité des services, ressources et espaces associés à cette gestion.

^f Loughnan *et al.*, « What can existing data on water and sanitation tell us about menstrual hygiene management? ».

^g Ibid.

^h Ibid.

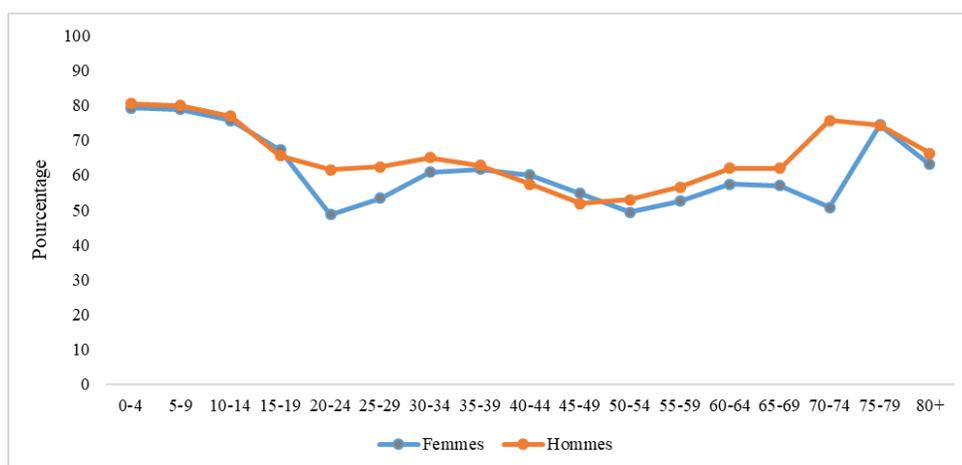
2. Accès aux services publics et aux infrastructures de base pour les pauvres vivant en milieu urbain

89. Les femmes et les filles qui quittent les zones rurales pour rejoindre les villes ont souvent l'espoir de voir s'ouvrir de nouvelles perspectives, mais les inégalités en termes d'avantages et de possibilités persistent, contribuant à la pauvreté urbaine. Les taux d'extrême pauvreté ont tout de même tendance à être plus faibles dans les zones urbaines que dans des zones rurales. De fait, à l'échelle mondiale, 80 % des personnes vivant avec moins de 1,90 dollar des États-Unis par jour vivent dans des zones rurales. Les 20 % restants vivent dans des zones urbaines, le plus souvent dans des quartiers de taudis surpeuplés, où ils n'ont pas accès aux services publics ni aux infrastructures de base.

90. D'après des données recueillies dans 51 pays d'Asie du Sud, d'Amérique latine et des Caraïbes et d'Afrique subsaharienne, les femmes qui ont entre 20 et 34 ans sont plus susceptibles de vivre dans des taudis que les hommes. Les personnes qui vivent dans ces conditions n'ont pas accès à des services d'approvisionnement en eau potable de base (défini comme l'accès à une source d'eau améliorée à moins de 30 minutes aller-retour), à des services d'assainissement de base (soit des toilettes améliorées, qui ne sont pas utilisées par plusieurs ménages), à un logement durable, à un espace vital suffisant ou à la sécurité des droits fonciers). Au Kenya, environ 63 % des femmes âgées de 20 à 34 ans vivent dans des quartiers de taudis, contre 54 % des hommes du même groupe d'âge (voir fig. VIII). Pour un grand nombre de femmes qui vivent dans ces conditions, le manque d'accès à des infrastructures de base entraîne une pauvreté en temps et des effets négatifs sur le bien-être¹¹⁰.

Figure VIII

Proportion de personnes vivant dans des quartiers de taudis au Kenya, par âge et par sexe



Source : Azcona *et al.*, *The Effects of Rapid Urbanization in a Gender Unequal World* (à paraître).

91. En Afrique du Sud, plus de 4 millions de personnes habitent dans des taudis. Les données sur l'emploi du temps montrent que les femmes vivant dans ces taudis consacrent chaque jour beaucoup de temps aux travaux domestiques¹¹¹ (201 minutes) et aux soins aux personnes (33 minutes), soit un temps supérieur à la moyenne nationale de 195 minutes par jour pour les travaux domestiques et de 29 minutes par jour pour les soins aux personnes. En outre, ces femmes passent également bien plus

¹¹⁰ G. Azcona *et al.*, *The Effects of Rapid Urbanization in a Gender Unequal World* (à paraître).

¹¹¹ Dans l'instrument d'enquête, on parle d'activités d'« entretien du ménage ».

de temps à exercer des emplois informels, souvent mal rémunérés et peu qualifiés. En Afrique du Sud, cette catégorie d'emploi inclut les activités que les personnes mènent à leur propre compte, telles que la transformation de produits alimentaires, le travail de textiles et les petits commerces. On dénombre plus de femmes occupant des emplois informels dans ces quartiers que dans d'autres zones (y compris les zones urbaines et rurales officiellement organisées et les zones sous régime tribal)¹¹².

92. D'ici à 2050, selon les estimations, 68 % de la population mondiale vivra dans des zones urbaines¹¹³. En 2030, une personne sur trois vivra dans une ville d'au moins un demi-million d'habitants¹¹⁴. Faute d'investissement en faveur de services publics et d'infrastructures de base, les femmes en zone urbaine seront davantage susceptibles de connaître la pauvreté de revenu et la pauvreté en temps, en particulier dans les zones où leur accès à un travail décent et à des ressources économiques demeure limité.

E. La discrimination multiple, facteur d'aggravation de la pauvreté et des inégalités pour les plus défavorisés

93. Pour que personne ne soit laissé de côté, il faut que tout le monde bénéficie des avantages du développement durable. Il s'avère que les femmes et les filles qui sont victimes de formes de discrimination croisées, y compris des formes de discrimination fondées sur la richesse, le lieu de résidence et l'appartenance ethnique, étaient celles qui connaissaient les plus grandes privations, liées non pas à un mais à plusieurs aspects du bien-être. Une étude sur les privations multidimensionnelles menée en Colombie, au Nigéria et au Pakistan a permis de mettre en évidence les disparités importantes qui existent à l'intérieur des pays et entre eux eu égard à une grande variété de résultats liés aux objectifs de développement durable, y compris en matière d'accès à l'éducation, à la santé, à des infrastructures de base d'approvisionnement en eau et d'assainissement et à un travail décent.

94. Les femmes pauvres en zone rurale sont particulièrement privées de l'accès aux services publics et aux infrastructures de base, et plus encore pire lorsqu'elles sont issues de groupes marginalisés. Comme nous l'avons vu dans la section précédente, le manque d'accès à une énergie propre et à l'eau potable a de profondes incidences sur le temps dont disposent les femmes et sur leur bien-être. Par exemple, dans les trois pays de l'étude, les meilleurs taux d'accès aux combustibles propres ont été enregistrés parmi les femmes et les filles appartenant aux ménages urbains les plus riches, et les taux les plus bas chez celles qui appartiennent aux ménages ruraux les plus pauvres. En Colombie, les plus démunies étaient les femmes et les filles autochtones issues des ménages ruraux les plus pauvres : 75,8 % d'entre elles n'avaient pas accès à des combustibles de cuisson propres, situation que ne connaissait aucune des femmes et des filles appartenant aux ménages urbains les plus riches¹¹⁵.

95. Au Pakistan, où seulement 38,1 % des ménages ruraux disposent d'un accès à l'eau potable à moins de 100 mètres, les femmes âgées de 20 à 39 ans ont déclaré consacrer en moyenne 5,4 heures aux travaux domestiques, et notamment à la collecte d'eau et de combustibles, les hommes déclarant y consacrer 1,6 heure. Ces mêmes femmes ont également dit s'accorder moins de temps pour se reposer lorsqu'elles sont

¹¹² Afrique du Sud, Division de statistique, *South Africa Time-use Report 2010 (2010)*.

¹¹³ Organisation des Nations Unies, Département des affaires économiques et sociales, Division de la population. 2018. *2018 Revision of World Urbanization Prospects*.

¹¹⁴ Organisation des Nations Unies, Département des affaires économiques et sociales. *The World's Cities in 2016* (New York, 2016).

¹¹⁵ ONU-Femmes, *Traduire les promesses en actions*.

malades (4,6 heures, contre 5 heures pour les hommes)¹¹⁶. Les données relatives au manque d'accès aux services de base en matière d'approvisionnement de base en eau potable ont montré que les différences en termes d'accès tenaient au lieu de résidence, aux ressources économiques et à l'appartenance ethnique. Ainsi, 51 % des femmes pachtounes issues des ménages ruraux les plus pauvres n'avaient pas accès à ces services de base, contre seulement 0,3 % des femmes sindhis issues des ménages urbains les plus riches ¹¹⁷.

96. Les femmes vivant dans des ménages pauvres souffrent souvent de multiples privations, ce qui les expose d'autant plus à la pauvreté de revenu et à la pauvreté en temps. Au Nigéria, on estime que 15 % des femmes qui ont entre 18 et 49 ans (soit 5,2 millions de personnes) connaissent des privations simultanées dans quatre domaines liés aux objectifs de développement durable : l'éducation, la santé, le travail et l'accès aux infrastructures de base. Non seulement ces femmes ont été mariées avant l'âge de 18 ans et privées d'éducation, mais elles ont également déclaré ne pas avoir voix au chapitre pour les décisions de santé et ne pas travailler au moment de l'enquête. Presque toutes les femmes interrogées (99,9 %) étaient privées d'accès aux combustibles de cuisson propres chez elles, et 59,0 % n'avaient pas accès aux services d'approvisionnement en eau de base. La moitié de ces femmes n'avaient pas non plus accès aux services d'assainissement de base. Ces privations étaient encore plus accentuées pour les femmes pauvres confrontées à une discrimination multiple. Parmi les femmes souffrant de privations multidimensionnelles, les haoussa et les peules étaient surreprésentées, représentant 54,6 % et 19,2 % de ce groupe, respectivement, soit un pourcentage beaucoup plus élevé que la part qu'elles représentaient dans la population du pays (32,3 % et 7,7 %, respectivement)¹¹⁸.

III. Renforcer la sécurité de revenu des femmes pauvres en temps : le rôle des systèmes de protection sociale qui tiennent compte des questions de genre

A. Introduction

97. Comme nous l'avons vu dans la section II, le risque d'avoir un revenu faible coïncide avec la période de leur vie où les femmes doivent s'occuper d'enfants en bas âge et où le temps qu'elles peuvent consacrer à un travail rémunéré est limité, ce qui les entraîne dans un cercle vicieux de pauvreté de revenu et de pauvreté en temps. La mise en commun des revenus grâce aux transferts au sein du ménage est un mécanisme important, qui permet de protéger contre la pauvreté les personnes qui n'ont pas de travail rémunéré. Néanmoins, bien souvent, un revenu unique, et souvent faible, ne suffit pas pour sortir de la pauvreté la famille tout entière. Même lorsque les femmes qui ont des enfants en bas âge dans des ménages à faible revenu assument une lourde charge de soins et de travaux domestiques non rémunérés, la nécessité de percevoir un revenu pour subvenir aux besoins fondamentaux les pousse vers n'importe quel type d'emploi rémunéré qu'elles peuvent trouver. Cette pression est particulièrement forte pour les femmes qui ne peuvent mettre leurs revenus en commun avec personne d'autre au sein du ménage, ce qui est manifeste dans le cas des mères isolées encore plus exposées au risque de pauvreté.

98. Les systèmes de protection sociale qui tiennent compte du genre et de l'âge peuvent offrir les transferts sociaux et les services nécessaires pour garantir la sécurité

¹¹⁶ Pakistan, Division de statistique, *Time-use Survey 2007 (2009)*.

¹¹⁷ ONU-Femmes, *Traduire les promesses en actions*.

¹¹⁸ Ibid.

de revenu des femmes dans les moments de leur vie où elles sont le plus exposées à la pauvreté, en particulier avant et après l'accouchement et quand elles ont des enfants en bas âge¹¹⁹. Les femmes qui vivent dans la pauvreté ont également besoin d'avoir accès à des emplois décents pour subvenir à leurs besoins et à ceux de leurs familles sur le long terme. Pour tenir compte des questions de genre, il faut concevoir et mettre en œuvre des systèmes de protection sociale et des mesures d'intervention sur le marché du travail qui prennent en considération les soins et travaux domestiques non rémunérés dont s'acquittent les femmes, plutôt que se fonder sur une norme masculiniste en partant du principe que les personnes qui travaillent n'ont pas de contraintes liées aux soins des enfants ni aux responsabilités domestiques.

99. La présente section est consacrée à la manière dont les politiques de protection sociale conjuguées aux interventions sur le marché du travail peuvent permettre d'offrir aux femmes des solutions durables pour sortir de la pauvreté. Elle fait fond sur les travaux de la soixante-troisième session de la Commission de la condition de la femme, tenue en mars 2019, et favorise l'application des recommandations que celle-ci a faites au sujet des systèmes de protection sociale, de l'accès aux services publics et des infrastructures durables au service de l'égalité entre les genres et de l'autonomisation des femmes et des filles, en présentant une analyse politique concrète et les enseignements tirés (voir [E/CN.6/2019/3](#) et [E/2019/27-E/CN.6/2019/19](#)).

100. La section B présente une analyse de la raison pour laquelle il faut protéger les revenus des femmes en âge de procréer qui vivent dans des milieux à faible revenu, surtout juste avant et juste après la naissance d'un enfant et lorsqu'elles ont des enfants en bas âge. Dans la section C sont présentés quelques-uns des principaux instruments de protection sociale qui peuvent offrir cette sécurité de revenu aux femmes en âge de travailler. Le travail décent restant la meilleure forme de sécurité sociale¹²⁰, la section D est consacrée à une série d'interventions visant à aider les femmes pauvres à avoir un revenu et des moyens de subsistance, et la section E met l'accent sur certains enseignements à caractère général.

B. Des compromis difficiles pour les femmes : le cercle vicieux de la pauvreté et du travail laborieux rémunéré et non rémunéré

101. L'émancipation économique des femmes est souvent présentée en partant du principe selon lequel l'exercice d'un emploi rémunéré permet aux femmes de devenir autonomes et de sortir durablement de la pauvreté¹²¹. Toutefois, si cela peut être le cas pour les femmes qui peuvent avoir accès à des emplois décents, il n'en est pas de même pour celles qui sont contraintes d'accepter des formes de travail mal rémunérées, physiquement éprouvantes et non protégées. Les recherches sur les marchés du travail dans les pays en développement ont mis en lumière les caractéristiques structurelles des économies qui constituent des obstacles à l'accès des femmes. Il s'agit notamment d'obstacles sociaux et juridiques qui gênent leur participation dans certains contextes, et de la généralisation de l'occupation d'emplois informels et de la ségrégation des emplois fondée sur le genre dans bien d'autres, y compris dans le secteur non structuré de l'économie, où les femmes sont cantonnées aux activités les plus précaires et les moins rentables¹²². Les soins et travaux

¹¹⁹ Voir [E/CN.6/2019/3](#) ; et OIT, *Rapport mondial sur la protection sociale 2017-2019*.

¹²⁰ OIT, *La sécurité sociale pour une justice sociale et une mondialisation équitable* (Genève, OIT, 2011), p. 18.

¹²¹ Woetzel et al., *The Power of Parity*.

¹²² Martha Chen et al., *Le progrès des femmes à travers le monde 2005 : Les femmes, le travail et la pauvreté* (New York, UNIFEM, 2005) ; et OIT, *Women and Men in the Informal Economy*.

domestiques non rémunérés sont une autre contrainte qui limite la capacité des femmes à accéder à un travail mieux rémunéré, lequel peut se trouver loin de leur foyer, exiger du temps et impliquer des frais de transport et des risques pour leur sécurité, surtout lorsque ces facteurs sont exacerbés par des normes sociales qui restreignent la mobilité des femmes¹²³.

102. À l'échelle mondiale, l'emploi informel est une plus grande source d'emploi pour les hommes que pour les femmes¹²⁴. Sur les 2 milliards de personnes concernées, 740 millions sont des femmes. Les moyennes mondiales cachent toutefois d'importantes disparités entre les pays. Dans les pays à faible revenu et à revenu intermédiaire (tranche inférieure), les femmes exercent plus souvent un emploi informel que les hommes : elles sont 92,1 % dans la première catégorie de pays, contre 87,5 % d'hommes, et 84,5 % dans les pays à revenu intermédiaire de la tranche inférieure, contre 83,4 % d'hommes¹²⁵. En outre, dans le secteur non structuré de l'économie, les femmes occupent souvent les emplois les plus précaires, par exemple en tant que travailleuse familiale. Pour les femmes employées dans le secteur informel, les pertes de revenus dues à des problèmes de santé conjuguées à la cherté des frais complémentaires lorsqu'elles n'ont pas de couverture sociale constituent l'une des grandes causes de pauvreté.

103. Il existe clairement une relation directe entre pauvreté et secteur informel ; les personnes pauvres font face à des taux plus élevés d'emploi informel, avec toutefois d'importantes disparités tenant au fait que l'emploi se mesure au niveau individuel, tandis que la pauvreté se mesure au niveau du ménage et que la taille et la composition de celui-ci sont donc des facteurs très importants¹²⁶. Il est intéressant de constater que lorsque l'on compare les taux de pauvreté des femmes et des hommes qui occupent un emploi informel dans la plupart des pays en développement (et, d'une manière plus générale, dans la plupart des pays les plus touchés par la pauvreté), davantage de femmes appartiennent à des ménages qui vivent sous le seuil de pauvreté¹²⁷.

104. Dans les contextes de faible revenu, le travail rémunéré est souvent une stratégie des femmes pour aider le ménage à lutter contre la pauvreté, et implique des compromis difficiles entre la nécessité d'un revenu pour la survie du ménage et le temps à consacrer aux soins et travaux domestiques non rémunérés. Comme le montre la figure IX, si, dans les pays à revenu intermédiaire et les pays à revenu élevé, la présence d'enfants en bas âge dans le ménage fait baisser le taux d'activité des femmes (et augmente celui des hommes), les effets ne sont pas les mêmes dans les pays à faible revenu. Dans les milieux pauvres, les femmes peuvent à l'inverse être contraintes de rejoindre le marché du travail, ou d'y rester pour subvenir aux besoins de leur famille, en dépit de la présence d'enfants en bas âge¹²⁸.

¹²³ James Heintz, « *Stalled Progress* ».

¹²⁴ Selon l'OIT, 63 % des hommes employés et 58,1 % des femmes employées dans le monde ont un emploi informel. Voir OIT, *Women and Men in the Informal Economy*.

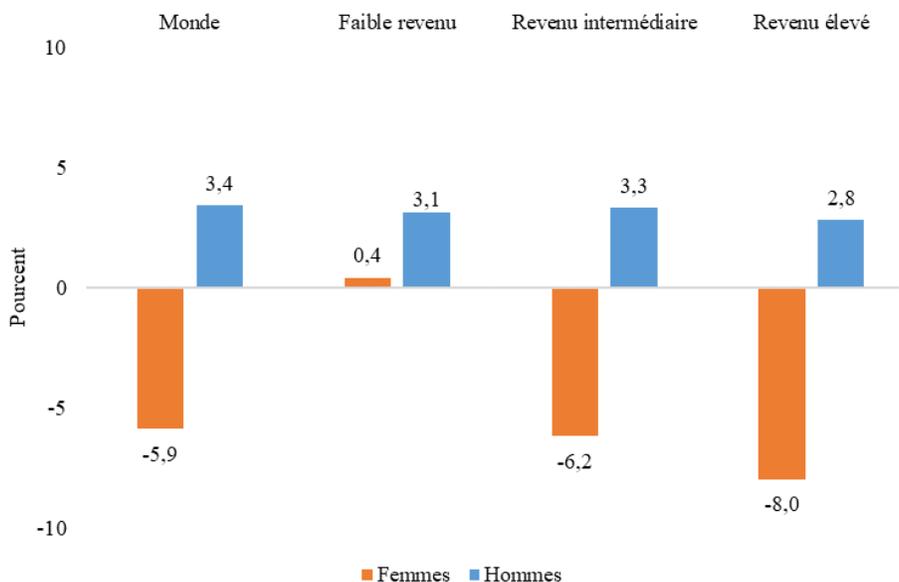
¹²⁵ OIT, *Women and Men in the Informal Economy*.

¹²⁶ Ibid.

¹²⁷ Ibid.

¹²⁸ Jan Priebe, « *Child costs and the causal effect of fertility of female labor supply: an Investigation for Indonesia, 1993-2008* », Courant Research Center : Poverty Equity and Growth, document de travail n° 45 (Göttingen, Allemagne, Université de Göttingen, 2010).

Figure IX
Incidence sur la participation à l'activité économique de la présence d'enfants de moins de 6 ans dans les ménages, par sexe et par groupe de pays classés selon le revenu



Source : OIT, Emploi et questions sociales dans le monde – Tendances 2018.

Note : Dernière année pour laquelle des données sont disponibles pour les pourcentages mondiaux et par groupe de pays classés par revenu. Pour les pays à revenu intermédiaire et les pays à faible revenu, les pourcentages incluent les femmes et les hommes âgés de 18 à 54 ans ; pour les pays à revenu élevé, ils incluent les femmes et les hommes âgés de 25 à 54 ans, en raison de leur plus forte présence dans l'enseignement postsecondaire. La méthode des moindres carrés ordinaires a été utilisée pour estimer les régressions pour les hommes et les femmes à l'échelle mondiale et dans chaque catégorie de revenu. Tous les coefficients estimés sont statistiquement significatifs, à l'exception de ceux relatifs aux femmes vivant dans des pays à faible revenu.

105. Étant donné les types de travaux que les femmes vivant dans des contextes de faible revenu effectuent (agriculture ou commerce ambulants), le cumul de la lourde charge des soins et travaux domestiques intenses et non rémunérés et d'un travail rémunéré laborieux et précaire, rendu plus ardu encore par le manque d'infrastructures et de services publics accessibles et abordables, se traduit par un épuisement physique et psychologique. Comme expliqué dans l'encadré VII, cet épuisement peut avoir des conséquences néfastes sur la santé et la nutrition aussi bien des femmes que de leurs enfants.

Encadré VII

Des compromis difficiles : résultats d'une évaluation réalisée selon une méthode de recherche mixte au Pakistan

Si l'agriculture est la principale source d'emplois pour les femmes en Asie du Sud, ni le travail agricole ni le travail domestique des femmes ne sont suffisamment reconnus ou valorisés. Les travailleuses et leurs enfants font en partie les frais de cette indifférence, qui a des répercussions sur leur santé et leur nutrition.

Une étude sur les liens entre le travail agricole des femmes et leur santé et leur nutrition a été menée dans la province de Sindh, au Pakistan spécifiquement afin d'évaluer le travail rémunéré et le travail non rémunéré, l'accent étant mis sur les groupes de femmes victimes de formes croisées d'inégalités fondées sur le genre, la caste, l'appartenance tribale et la classe sociale. D'après les résultats de cette étude, le nombre de femmes qui travaillent est au moins trois fois plus élevé que celui qui est rapporté par les sources officielles. En outre, deux tiers des mères rurales ont déclaré avoir effectué des travaux agricoles pendant leur grossesse, et plus d'un tiers ont effectué des travaux pénibles sur le plan physique, comme récolter du coton^a. Les femmes qui ont participé à la récolte du coton étaient sous-alimentées (leur indice de masse corporelle était inférieur à celui d'autres femmes) et leurs enfants étaient beaucoup plus susceptibles de souffrir d'un retard de croissance que les enfants dont les mères n'avaient pas effectué de telles tâches, quel que soit le statut socio-économique de la famille^b. La plupart des femmes travaillant dans l'agriculture, en particulier celles qui participent à la récolte du coton, ont déclaré qu'il s'agissait de nourrir leur famille. Toutefois, ce travail peu rémunéré leur procurait un revenu insuffisant et leur laissait peu d'énergie et de temps pour assurer correctement leur nutrition et celle de leurs enfants.

Pour que la situation change, il faut que le travail des agricultrices et des ouvrières agricoles soit reconnu et leur contribution prise en compte dans l'élaboration des politiques, que l'appui public nécessaire leur soit fourni, y compris par l'intermédiaire des technologies, des infrastructures ou de la prestation de services publics et que les prestations de maternité soient universelles, afin que le statut des travailleuses soit reconnu aux femmes et pour assurer leur sécurité de revenu.

^a Sidra Mazhar, Mysbah Balagamwala et Haris Gazdar, « The hidden economic backbone-women in agriculture », article présenté dans le cadre de la Conférence internationale sur le genre, le travail et la société, Lahore, Pakistan, avril 2017.

^b Nitya Rao *et al.*, « Women's agricultural work and nutrition in South Asia: from pathways to a cross-disciplinary, grounded analytical framework », *Food Policy*, vol. 82 (janvier 2019).

C. Rôle de la protection sociale dans l'amélioration de la sécurité de revenu des femmes

106. La protection sociale est un droit fondamental consacré notamment par la Déclaration universelle des droits de l'homme de 1948. Plus récemment, la Recommandation n° 202 concernant les socles nationaux de protection sociale, adoptée en 2012 par l'Organisation internationale du Travail et reconnue dans le Programme 2030, a donné un nouvel élan et fourni des orientations claires en vue de la mise en place de mécanismes propres à garantir la sécurité de revenu et de la santé. À sa soixante-troisième session, la Commission de la condition de la femme a souligné l'importance de la mise en place ou du renforcement de systèmes de protection sociale inclusifs et tenant compte de la problématique femmes-hommes, en établissant si nécessaire des socles minimaux, pour que toutes et tous aient pleinement accès à la protection sociale sans discrimination d'aucune sorte (voir [E/2019/27-E/CN.6/2019/19](#)).

107. Presque tous les pays développés ont mis en place des systèmes de protection sociale solides en allouant à leur développement 20 à 27 % de leur produit intérieur brut (PIB), voire plus de 27 % dans certains cas, sans pour autant sacrifier la croissance, dans le cadre de leur lutte contre la pauvreté et les inégalités¹²⁹. Selon les calculs qui ont été faits pour déterminer combien coûterait aujourd'hui la correction des écarts en matière de protection sociale, près de la moitié des 150 pays considérés pourraient y parvenir en consacrant moins de 2 % de leur PIB à la protection sociale, et 80 % le pourraient en y consacrant moins de 5 % de leur PIB¹³⁰, ce qui remet en question l'idée selon laquelle la protection sociale est inabordable, question qui sera examinée plus en détail dans la section V.

108. La présente section est consacrée à l'analyse de deux composantes du socle de protection sociale particulièrement importantes au regard de la réduction de la pauvreté parmi les femmes en âge de travailler qui ont des enfants, afin de compenser les effets appauvrissants de la présence de jeunes enfants dans le ménage, à savoir l'octroi d'un congé de maternité et d'un congé parental rémunérés et les prestations universelles au bénéfice des enfants et des familles. Étendre la couverture du congé de maternité et du congé parental rémunérés, en particulier pour inclure les travailleuses du secteur non structuré, est primordial pour la santé des mères et des nouveau-nés. La mise en place de transferts sociaux bien pensés, comme les indemnités pour enfant à charge et les indemnités payables aux membres de la famille, est une mesure complémentaire qui peut permettre de réduire la pauvreté et d'améliorer la sécurité des revenus des familles avec enfants qui, comme indiqué dans la section II, représentent une part disproportionnée de la population pauvre.

1. Étendre la couverture du congé de maternité et du congé parental rémunérés aux travailleuses du secteur non structuré

109. La protection de la maternité est essentielle à la promotion de la santé, de la nutrition et du bien-être des mères et de leurs nourrissons¹³¹. Les prestations de maternité, qui évitent la perte de revenus pendant cette période critique, permettent aux femmes de se reposer, de récupérer après leur accouchement et d'allaiter leur enfant¹³². En garantissant aux femmes la protection de leur emploi, elles leur permettent de maintenir un lien avec le marché de l'emploi tout en ayant l'assurance de ne pas perdre leur travail uniquement en raison de leur grossesse ou de leur congé de maternité. Le congé de maternité rémunéré est une forme de reconnaissance du temps de récupération dont les femmes ont besoin après l'accouchement et permet d'aider les femmes et de protéger leurs revenus pendant cette période ; toutefois, étant donné que la prise en charge des nourrissons et des enfants peut être partagée entre les femmes et les hommes, il faudrait, dans les pays où le congé de maternité existe déjà, élargir la portée du congé de paternité et du congé parental.

110. Les régimes de prestations de maternité couvrant l'intégralité ou une partie des revenus en fin de grossesse et juste après l'accouchement ne concernent encore

¹²⁹ Michael Cichon, « Hardly anyone is too poor to share: a basic level of social protection is affordable almost everywhere », *Finance and Development*, vol. 55, n° 4 (décembre 2018).

¹³⁰ Ibid. ; et Mira Bierbaum *et al.*, *A Social Protection Floor Index: Monitoring National Social Protection Policy Implementation*, document de réflexion (Berlin, Fondation Friedrich-Ebert, 2016).

¹³¹ Jody Heymann, Amy Raub et Alison Earle, « Creating and using new data sources to analyze the relationship between social policy and global health: the case of maternal leave », *Public Health Reports*, vol. 126, supplément n° 3 (2011) ; et Mohammad Hajizadeh *et al.*, « Paid maternity leave and childhood vaccination uptake: longitudinal evidence from 20 low- and middle-income countries », *Social Science and Medicine*, vol. 140 (septembre 2015).

¹³² OIT, « Maternity cash benefits for workers in the informal economy », *Social Protection for All Issue Brief* (novembre 2016).

qu'une minorité de femmes. Selon les dernières données disponibles, à l'échelle mondiale, seules 41,1 % des mères de nouveau-nés âgées de 15 à 49 ans perçoivent une allocation de maternité, la couverture régionale n'étant que de 15,8 % en Afrique et de 33,4 % en Asie et dans le Pacifique, contre plus de 80 % en Europe et en Asie centrale¹³³. En outre, la plupart des régimes de prestations de maternité en espèces ne s'appliquent qu'aux femmes ayant un emploi formel. Faute d'avoir un revenu de base sûr, les femmes qui exercent dans le secteur non structuré un emploi pénible sur le plan physique ont tendance à continuer de travailler trop longtemps pendant leur grossesse ou à reprendre trop vite le travail après leur accouchement, ce qui a des effets néfastes sur leur santé (voir encadré VII). Il est donc prioritaire d'élargir la couverture des prestations de maternité aux travailleuses du secteur non structuré.

111. L'un des autres éléments fondamentaux de la protection de la maternité est l'accès effectif aux soins médicaux pendant la grossesse et l'accouchement et l'accès aux soins postnatals, composante essentielle de la couverture sanitaire universelle. L'un des principaux obstacles qui entravent l'accès aux services de santé est d'ordre financier. Les frais et débours divers en matière de santé¹³⁴ sont beaucoup plus courants dans les pays à faible revenu et à revenu intermédiaire que dans les pays à revenu élevé et sont particulièrement lourds pour les ménages à faible revenu¹³⁵. Il est particulièrement important pour les femmes d'avoir accès à des soins de santé abordables car elles ont généralement moins de revenus personnels et leur état de santé peut nécessiter des soins plus onéreux, notamment durant la grossesse et l'accouchement (voir sect. IV).

112. La Convention de 2000 de l'OIT sur la protection de la maternité (n° 183) établit un ensemble de normes minimales à respecter en matière d'avantages pécuniaires pendant le congé de maternité, concernant notamment la durée de celui-ci, le montant des prestations et les modalités financières, et en matière d'accès aux services de santé pour les femmes en âge de procréer et leurs enfants. La Convention s'applique à toutes les femmes employées, y compris les femmes qui le sont dans le cadre de formes atypiques de travail (art. 2). Dans la pratique, toutefois, les travailleuses du secteur non structuré sont souvent exclues des prestations de maternité, en particulier lorsque la couverture est proposée dans le cadre du régime d'assurance sociale.

113. Les régimes d'assurance sociale, financés au moyens de contributions des employeurs et des employé(e)s, et parfois complétés par des fonds de l'État, représentent la grande majorité des programmes de prestations de maternité. Ce type de régime existe dans 138 pays, dont 7 proposent aussi des régimes d'assistance sociale et 50, majoritairement en Afrique subsaharienne, en Asie et au Moyen-Orient, imposent une durée obligatoire de congé de maternité pendant laquelle il incombe à l'employeur de financer le salaire des mères¹³⁶.

114. Selon la Convention de l'OIT, il est préférable de financer les prestations de maternité au moyen d'assurances sociales obligatoires et de programmes financés par l'État. Les femmes qui ne remplissent pas les conditions requises, par exemple celles qui travaillent dans le secteur non structuré et ne peuvent pas verser de contribution régulière, devraient bénéficier de prestations adéquates financées par l'assistance sociale, sur la base d'un examen de leurs ressources. Ce type de financement collectif des congés, qui permet de mutualiser les risques, est préférable aux systèmes dans lesquels les prestations relèvent de la responsabilité de l'employeur, qui obligent ce dernier à assumer directement le coût du congé de maternité et peut être source de

¹³³ OIT, *Rapport mondial sur la protection sociale 2017-2019*.

¹³⁴ Par exemple, les droits et redevances à la charge des patients.

¹³⁵ OIT, *La sécurité sociale pour la justice sociale et une mondialisation équitable*, p. 44.

¹³⁶ OIT, *Rapport mondial sur la protection sociale 2017-2019*.

discrimination à l'embauche envers les femmes en âge de procréer¹³⁷. Ces dernières années, certains pays, comme la Jordanie en 2011 ou le Rwanda en 2016, sont passés d'un système de prestations de maternité financées par l'employeur à un système financé collectivement¹³⁸. Dans les pays où les prestations de maternité sont encore financées uniquement par les employeurs, il est donc prioritaire d'inclure les prestations de maternité dans le régime national d'assurance sociale afin de mutualiser les risques et d'instaurer des mécanismes de financement plus équitables.

2. Étendre la protection aux personnes employées dans le secteur non structuré pour parvenir à une couverture universelle

115. Le modèle reposant sur le financement par l'employeur n'est pas une solution réaliste pour protéger les femmes travaillant dans le secteur non structuré, en particulier celles qui exercent une activité indépendante. Il a été difficile pour de nombreux pays en développement de concevoir des systèmes permettant d'assurer une couverture aux travailleuses du secteur non structuré, qui pour la plupart exercent une activité indépendante, et de répondre à leurs besoins spécifiques. Plusieurs facteurs entravent l'accès à une couverture effective, notamment les capacités de contribution limitées, l'absence d'un employeur reconnu (ou l'existence de plusieurs employeurs), des revenus irréguliers et imprévisibles, les contraintes géographiques ou le manque de temps pour effectuer des démarches administratives, et le peu de visibilité et de poids dans l'élaboration des politiques et les négociations collectives¹³⁹.

116. Certains pays ont élargi leur régime national d'assurance sociale afin de couvrir les effectifs salariés du secteur non structuré (qui ont un employeur défini). En Afrique du Sud, depuis 2003, les travailleurs et travailleuses domestiques et agricoles sont couverts par la caisse d'assurance chômage (Unemployment Insurance Fund), qui finance également les prestations de maternité. Celles-ci sont versées pendant une période maximale de 17 semaines au taux de 66 % du salaire de la travailleuse. Les employeurs et les employé(e)s contribuent chacun au fonds à hauteur de 1 % du montant du salaire mensuel de l'employé(e)¹⁴⁰.

117. Il a été plus difficile d'élargir la couverture à d'autres groupes de travailleurs et de travailleuses du secteur non structuré, en particulier à ceux qui exercent une activité indépendante et n'ont donc pas d'employeur défini. En 2014, la République démocratique populaire lao a mis en place un système d'assurance volontaire pour les travailleurs et travailleuses du secteur non structuré au sein de sa Caisse nationale de sécurité sociale. Pour pouvoir bénéficier de prestations de maternité en espèces, fixées à 80 % du salaire moyen de référence sur 90 jours, l'assurée doit avoir contribué pendant au moins 6 mois au cours des 12 mois précédents. Cette couverture reste toutefois encore limitée car la plupart des travailleuses du secteur non structuré, en particulier celles qui exercent une activité indépendante, ont des revenus faibles et irréguliers¹⁴¹. L'exemple de la République démocratique populaire lao montre que s'il n'est pas assorti de mécanismes permettant d'adapter et de simplifier les démarches administratives liées à l'assurance sociale, par exemple grâce à des équipes mobiles et décentralisées d'enregistrement, et si l'État ne subventionne pas les contributions des personnes qui ont un emploi précaire, le système d'assurance volontaire risque de

¹³⁷ Bina Agarwal, « Maternity benefits or jobs », *The Indian Express*, 12 juillet 2018.

¹³⁸ OIT, « Maternity cash benefits for workers in the informal economy ».

¹³⁹ Martina Ulrichs, *Informality, Women and Social Protection: Identifying Barriers to Provide Effective Coverage*, document de travail n° 435 (Londres, Overseas Development Institute, 2016).

¹⁴⁰ OIT, « Maternity cash benefits for workers in the informal economy ».

¹⁴¹ Ibid.

ne bénéficier qu'à une minorité de travailleurs et travailleuses du secteur non structuré.

118. Compte tenu des difficultés rencontrées par les personnes employées dans le secteur non structuré pour ce qui est de verser des contributions régulières, certains pays, comme le Bangladesh, la Bolivie, le Ghana, l'Inde et l'Indonésie, ont adopté un régime non contributif de prestations de maternité en espèces. Certaines de ces prestations sont destinées aux femmes enceintes et à leurs enfants, généralement lorsqu'ils ont moins de 2 ans. Pour bénéficier de ces prestations, il faut souvent remplir certaines conditions, notamment se faire enregistrer, effectuer des visites prénatales et postnatales et accoucher dans un établissement médicalisé et, dans certains cas, le nombre de grossesses prises en charge est limité¹⁴². Si la plupart des régimes non contributifs existants sont limités en matière de nombre de femmes prises en charge et de niveau de prestations fournies, ils peuvent toutefois constituer une base en vue de la mise en place d'un droit à prestations universel. Selon l'OIT, le coût de prestations de maternité universelles pendant quatre mois à un taux de 100 % du seuil de pauvreté national n'excéderait pas 0,41 % du PIB de la plupart des pays à faible revenu ou à revenu intermédiaire¹⁴³.

119. Il est également essentiel d'évaluer l'accessibilité des prestations, compte tenu du temps nécessaire pour effectuer les démarches administratives requises, et de savoir dans quelle mesure les prestations de maternité permettent d'accéder à des soins de santé qui soient abordables pour les femmes enceintes et les mères de nouveau-nés, et à leur portée (voir sect. IV). La Mongolie a mis en place un système combinant les prestations de maternité à caractère contributif et non contributif afin d'inclure les populations vivant dans des zones rurales très peu peuplées et les populations nomades, parvenant ainsi à une couverture sanitaire universelle (voir encadré VIII).

Encadré VIII

Combiner un système contributif et un système non contributif pour parvenir à une couverture sanitaire universelle : le cas de la Mongolie

La Mongolie assure une protection universelle de la maternité en combinant plusieurs régimes, services et mécanismes. Comme dans de nombreux autres pays, les employées du secteur structuré sont couvertes par le régime d'assurance sociale contributif obligatoire et perçoivent des prestations de maternité pendant quatre mois à un taux de 100 % de leur revenu ou salaire. Les autres travailleuses, y compris les étudiantes et les travailleuses indépendantes du secteur non structuré, peuvent adhérer au régime sur une base volontaire et percevoir des prestations de maternité pendant 4 mois à un taux de 70 % du salaire de référence de leur choix après 12 mois de cotisation. En outre, dans le cadre du régime de protection sociale, programme non contributif, des prestations de maternité en espèces sont également versées à toutes les femmes enceintes et à toutes les mères de nourrissons, indépendamment de leur contribution au régime d'assurance sociale, de leur statut professionnel et de leur nationalité. Cette prestation, qui s'élevait à environ 20 dollars des États-Unis par mois en 2015, est versée à partir du cinquième mois de grossesse et pendant une durée de 12 mois.

¹⁴² OIT, *Social Protection for Maternity: Key Policy Trends and Statistics*, Social Protection Policy Papers, n° 15 (Genève, 2015).

¹⁴³ Ibid.

Un système unifié de services à guichet unique a été mis en place dans toutes les provinces de la Mongolie en 2007, rassemblant au même endroit divers services de l'État, y compris les services d'assurance sociale, de protection sociale, d'enregistrement des actes d'état civil et d'orientation professionnelle. Ce système novateur facilite l'accès aux services et permet de réduire le temps nécessaire aux requérants pour remplir des formulaires et effectuer d'autres démarches administratives nécessaires. Un système de services mobiles a été mis en place pour rapprocher les bureaux administratifs des bénéficiaires afin d'accroître l'accès des populations rurales et des éleveurs vivant dans des régions peu peuplées à ces services, ce qui a permis de gagner en efficacité^a.

^a OIT, « Maternity cash benefits for workers in the informal economy ».

120. Si, à court terme, il est crucial de protéger la sécurité de revenu, la santé et le bien-être des femmes en période de maternité, des stratégies à long terme doivent également être adoptées afin de faire évoluer les rôles de genre stéréotypés qui attribuent aux femmes l'essentiel des soins aux enfants. Au cours des dernières décennies, de nombreux pays ont réformé leurs politiques de congé en introduisant ou en prolongeant la durée du congé de paternité et en prévoyant des mesures d'incitation pour encourager les pères à prendre un congé parental. Alors qu'en 1994, seuls 40 des 170 pays considérés étaient dotés de dispositions législatives et réglementaires relatives au congé de paternité, ils étaient 94 en 2015. Par exemple, le Myanmar et l'Uruguay ont prolongé la durée du congé de paternité, financé par l'assurance sociale, et la République islamique d'Iran a mis en place en 2003 un congé de paternité obligatoire de deux semaines. Ces dernières années, la République démocratique populaire lao et plusieurs pays d'Amérique latine ont institué le congé de paternité rémunéré ou en ont prolongé la durée¹⁴⁴.

121. Ces mesures sont beaucoup plus susceptibles de concerner les hommes travaillant dans le secteur structuré. En outre, les études axées sur les pays développés montrent que des mesures spécifiques doivent être prises pour encourager les hommes à prendre effectivement des congés pour s'occuper de leurs enfants. Dans ces pays, les mères continuent de prendre l'essentiel du congé parental, et le recours des pères à ce congé a augmenté, en particulier dans les pays où des mesures d'incitation sont en place et prévoient qu'une partie non transférable du congé parental leur est réservée et est à « prendre ou à laisser »¹⁴⁵.

3. Transferts monétaires universels (ou quasi universels) pour les familles et les enfants

122. Les transferts monétaires pour les enfants se sont multipliés ces dernières décennies dans de nombreux pays en développement afin de couvrir une partie des frais liés à l'éducation des enfants et d'encourager l'investissement en faveur du développement des capacités des enfants. Ces transferts proviennent à l'origine des pays d'Europe occidentale et visent à mettre fin à la pauvreté et aux situations difficiles¹⁴⁶. Ils permettent de renforcer la sécurité des revenus des familles les plus

¹⁴⁴ OIT, *Rapport mondial sur la protection sociale 2017-2019*.

¹⁴⁵ OCDE, « Parental Leave: Where Are the Fathers? », document d'orientation (mars 2016).

¹⁴⁶ Mary Daly, *Child-related Financial Transfers and Early Childhood Education and Care: A Review of Key Developments, Impacts and Influences in Child-related Support to Families*, document de réflexion n° 3 (New York, ONU-Femmes, 2015).

exposées aux risques de pauvreté de revenu et de celles qui manquent de temps en raison de besoins accrus en matière de soins (voir sect. II).

123. Ces 20 dernières années, de nombreux pays en développement ont mis en place des transferts monétaires non contributifs pour les enfants, ou en élargi la portée, les paiements étant généralement versés directement aux mères, à condition parfois qu'elles fassent passer régulièrement des examens de santé à leurs enfants. Les transferts monétaires ont de nombreux effets positifs en termes de fréquentation scolaire, de recours aux services de santé et de réduction du travail des enfants¹⁴⁷.

124. Bien que les transferts monétaires puissent faire une grande différence pour les femmes en âge de procréer, leur potentiel n'est pas exploité lorsque les niveaux de prestations sont trop bas et déterminés directement ou indirectement sur la base de l'évaluation des ressources. Ainsi, les objectifs liés à la sécurité alimentaire et à la nutrition ne peuvent être réalisés que si les transferts monétaires sont suffisamment importants pour couvrir aussi bien les besoins alimentaires que les besoins non alimentaires essentiels, tels que les frais liés aux soins de santé et à l'éducation. Si le montant des transferts monétaires est supérieur au coût minimum d'un panier alimentaire, il peut également couvrir au moins une partie des besoins non alimentaires essentiels¹⁴⁸. En outre, compte tenu de l'instabilité et de l'augmentation des prix alimentaires, la valeur réelle des transferts monétaires peut s'éroder rapidement. Dans de nombreux pays, les systèmes d'indexation des prix, solution souvent proposée, sont généralement lents et insuffisants¹⁴⁹. Au faible niveau des prestations peuvent venir s'ajouter l'irrégularité et l'inconstance des versements, ce qui réduit l'incidence positive des transferts monétaires sur l'autonomisation des femmes¹⁵⁰.

4. Risques liés à une démarche trop ciblée

125. La mise en place de transferts monétaires axés sur les pauvres peut entraîner des erreurs d'exclusion et empêcher certaines personnes de bénéficier des prestations qui leur sont destinées. Le risque d'exclusion est d'autant plus important lorsqu'il est difficile de recenser correctement les pauvres en raison d'un manque d'informations, certaines sources étant informelles ou irrégulières, et des faibles capacités administratives de l'État¹⁵¹. La comparaison de différents régimes de protection sociale dans plusieurs pays en développement montre que plus un programme est ciblé, plus la population pauvre en est exclue¹⁵². Une récente étude sur les régimes de protection sociale dans les pays à faible revenu et à revenu intermédiaire a révélé que, dans les programmes ciblant les 25 % les plus pauvres, ou un groupe plus petit et plus pauvre de la population, les erreurs d'exclusion étaient non négligeables : dans 12 régimes sur 25, le taux d'exclusion des bénéficiaires visés était supérieur à 70 %,

¹⁴⁷ Francesca Bastagli *et al.*, *Cash Transfers: What does the Evidence Say? A Rigorous Review of Impacts, and the Role of Design and Implementation Features* (Londres, Overseas Development Institute, 2016).

¹⁴⁸ Stephen Devereux, *Realizing the Right to Social Security and the Right to Food*, Extension of Social Security, document de travail n° 51 (Genève, OIT, 2015).

¹⁴⁹ Jayati Ghosh, « Cash transfers as the silver bullet for poverty reduction: a skeptical note », *Economic and Political Weekly*, vol 46, n° 21 (mai 2011), p. 69.

¹⁵⁰ Christiana Gbedemah, Nicola Jones et Paola Pereznieta, *Gendered Risks, Poverty and Vulnerability in Ghana: Is the LEAP Cash Transfer Programme Making a Difference?*, Project Briefing, n° 52 (Londres, Overseas Development Institute, 2010).

¹⁵¹ Thandika Mkandawire, *Targeting and Universalism in Poverty Reduction*, Social Policy and Development Programme Paper, n° 23 (Genève, Institut de recherche des Nations Unies pour le développement social (UNRISD), 2005).

¹⁵² Stephen Kidd, « Rethinking targeting in international development », *Pathways' Perspectives in social policy in international development*, n° 11 (octobre 2013).

et dans le cas de 5 régimes il dépassait 90 %¹⁵³. Selon une autre étude portant sur 30 pays d'Afrique subsaharienne, environ trois quarts des femmes présentant une insuffisance pondérale et des enfants sous-alimentés, en moyenne, n'étaient pas inclus dans le quintile le plus pauvre, c'est-à-dire les 20 % les plus pauvres de la population, habituellement ciblé par les programmes d'assistance¹⁵⁴. En revanche, les prestations universelles, ou quasi universelles, (voir encadré IX) non seulement permettent de réduire les frais d'administration mais encore bénéficient davantage aux femmes et aux enfants susceptibles d'être « invisibles » dans les ménages qui ne comptent pas parmi les plus pauvres.

Encadré IX

La protection sociale pour aider les familles et promouvoir l'égalité des genres en Afrique du Sud

La subvention en faveur des enfants (Child Support Grant) a été mise en place en Afrique du Sud en 1998 sur la base des recommandations du Lund Committee relatives à la réforme du dispositif de soutien aux enfants et aux familles. Cette subvention a pour objectif de remédier à l'exclusion du programme précédent (State Maintenance Grant) d'un grand nombre de femmes et d'enfants sud-africains pauvres et est également conçue de manière à prendre en compte la diversité des modèles familiaux en Afrique du Sud^a.

La subvention en faveur des enfants est un transfert monétaire à taux fixe versé à la personne principalement chargée d'un enfant de moins de 18 ans (parent, grand-parent, autre membre de la famille ou proche), établi sur la base du revenu du ménage auquel appartient cette personne, incluant, le cas échéant, le revenu de son époux ou épouse. En 2016, 11,6 millions d'enfants (soit 60 %) en ont bénéficié^b. Il s'agit donc d'un programme certes ciblé, mais de large portée. En dépit des critères d'admissibilité s'appliquant indifféremment aux deux sexes, 98 % des bénéficiaires de ce programme étaient des femmes en 2014^c. Selon des évaluations, la subvention constitue un supplément budgétaire modeste mais utile pour les ménages^d et a des effets bénéfiques avérés sur le niveau de pauvreté, de santé, de nutrition et d'éducation des enfants et des adolescents, ainsi que sur la réduction de leur consommation de substances psychoactives^e. Si cette subvention a permis de réduire la pauvreté chronique et l'ampleur de la pauvreté parmi les femmes et les familles dirigées par une mère isolée, elle n'a pas permis de remédier pleinement à la répartition inégale de la pauvreté entre les femmes et les hommes à l'échelle du pays^f.

¹⁵³ Stephen Kidd et Diloá Athias, *Hit and Miss: An Assessment of Targeting Effectiveness in Social Protection*, document de travail, mars 2019 (Development Pathways et Church of Sweden, 2019).

¹⁵⁴ Brown, Ravallion et van de Walle, « Are poor individuals mainly found in poor households? ».

La subvention en faveur des enfants est un bon exemple d'approche globale ciblée excluant les groupes relativement aisés. Ce type de projet est plus facile à mener et moins coûteux, et sa vaste portée renforce par ailleurs le sentiment d'équité du transfert, par rapport à des régimes très ciblés.

^a Shireen Hassim, « Gender equality and developmental social welfare in South Africa », dans Lourdes Beneria *et al.*, *Gender and Social Policy in a Global Context: Uncovering the Gendered Social Structure of "The Social"* (Basingstoke, Royaume-Uni, Palgrave, 2006).

^b Leila Patel, « The child support grant in South Africa: gender, care and social investment », dans James Midgley, Espen Dahl et Amy Conley Wright (dir.), *Social Investment and Social Welfare: International and Critical Perspectives* (Cheltenham, Royaume-Uni, Edward Elgar Publishing, 2017).

^c Department of Social Development, 2014, tel que cité dans *ibid.*, p. 109.

^d Debbie Budlender et Francie Lund, « South Africa: a legacy of family disruption », *Development and Change*, vol. 42, n° 4 (septembre 2011), p. 941.

^e Alejandro Grinspun, « No small change: the multiple impacts of the Child Support Grant on child and adolescent well-being », dans Aislinn Delany, Selwyn Jehoma et Lori Lake (dir.), *South African Child Gauge 2016* (Le Cap, Children's Institute, Université du Cap, 2016).

^f Dorrit Posel et Michael Rogan, « Gendered trends in poverty in the post-apartheid period, 1997-2006 », *Development Southern Africa*, vol. 29, n° 1 (2012).

5. Le caractère conditionnel de l'aide : un obstacle supplémentaire pour les femmes

126. Les conditions qui déterminent l'octroi de transferts monétaires, comme l'exigence d'une preuve que les enfants font des bilans de santé réguliers, en particulier celles dont le respect dépend de la disponibilité et de la qualité des services publics, sont une autre source de préoccupation¹⁵⁵. Tous les régimes ciblés ne sont pas assortis de conditions, mais c'est le cas d'une grande partie d'entre eux. Les transferts monétaires sans condition, tels que les régimes de pension de retraite du Brésil et de la Namibie et la subvention en faveur des enfants en Afrique du Sud (voir encadré IX), ont permis d'obtenir sans en imposer des résultats tout aussi probants en termes de bien-être des enfants¹⁵⁶.

127. À ce jour, rien ne permet d'affirmer que le fait de soumettre l'octroi de l'aide à des conditions permette en soi d'obtenir davantage de résultats positifs en termes de santé et de nutrition des enfants que la simple injection de liquidités dans le ménage¹⁵⁷. En outre, le fait que l'on attende des mères qu'elles remplissent les conditions requises exige d'elles davantage de temps, souvent au détriment de leur travail rémunéré¹⁵⁸. En l'absence d'investissements suffisants dans les services publics, les conditions d'accès à l'aide peuvent simplement pousser les femmes et les enfants à se tourner vers des services de santé et d'éducation en sous-effectifs et dont la qualité laisse à désirer, tout en alourdissant encore les contraintes de temps qui pèsent déjà sur les femmes (voir sect. IV). Le non-respect des conditions requises n'est pas une question de négligence mais s'explique plutôt par le manque de services accessibles ou leur mauvaise qualité (voir encadré X)¹⁵⁹.

¹⁵⁵ OIT, *La sécurité sociale pour une justice sociale et une mondialisation équitable*, p. 118.

¹⁵⁶ *Ibid.*

¹⁵⁷ Stephen Kidd, « To condition or not to condition: what is the evidence? », *Pathways' Perspectives on social policy in international development*, n° 20 (mars 2016).

¹⁵⁸ Maxine Molyneux, *Change and Continuity in Social Protection in Latin America: Mothers at the Service of the State?*, Gender and Development Programme Paper, n° 1 (Genève, UNRISD, 2007) ; et Silvia Chant, « The "feminization of poverty" and the "feminization" of anti-poverty programmes: room for revision? » *Journal of Development Studies*, vol. 44, n° 2 (2008).

¹⁵⁹ Tara Patricia Cookson, *Unjust Conditions: Women's Work and the Hidden Costs of Cash Transfer Programmes* (Oakland, Californie, University of California Press, 2018).

Encadré X

Le coût du caractère conditionnel de l'aide : données issues du programme péruvien « Juntos »

Le programme national péruvien d'assistance directe aux pauvres, appelé « Juntos », est un programme de transfert monétaire assorti de conditions visant à briser le cycle intergénérationnel de la pauvreté au moyen d'investissements dans le capital humain des enfants^a. Il vise les ménages ruraux des Andes et de l'Amazonie considérés comme pauvres ou extrêmement pauvres et comptant au moins une femme enceinte, un enfant, un jeune ou un(e) adolescent(e) de moins de 19 ans. Pour recevoir 200 soles (60 dollars des États-Unis) tous les deux mois, les mères participant au programme doivent s'assurer qu'elles et leurs enfants remplissent un ensemble de conditions, ou « responsabilités partagées », telles que les examens prénatals auxquels doivent se soumettre les femmes enceintes et les bilans de croissance et de nutrition prévus pour les enfants de moins de 5 ans, de l'assiduité scolaire pour les enfants de moins de 19 ans ou de l'obtention d'un diplôme d'études secondaires. En 2018, quelque 693 980 ménages sur 730 206 inscrits ont bénéficié de ce programme, dont 11 435 femmes enceintes^b.

D'après les recherches approfondies qui ont été menées, si les prestations en espèces donnent aux femmes les moyens de se procurer des articles ménagers essentiels et d'améliorer un peu leur estime de soi^c, les conditions dont elles sont assorties ont des conséquences néfastes imprévues et des coûts cachés pour les femmes concernées^d.

Les femmes doivent remplir les conditions requises même si les services publics sont de qualité médiocre et difficilement accessibles. En milieu rural, les femmes se rendent parfois à pied dans les dispensaires les plus proches, qui sont alors fermés ou en sous-effectif^e. Si un dispensaire n'est pas en mesure de leur fournir les services dont elles ou leurs enfants ont besoin, il leur faut revenir autant de fois que nécessaire jusqu'à ce qu'il ouvre et puisse enregistrer leur démarche. Le temps passé à tenter d'accéder aux services n'est pas pris en compte dans le suivi et les évaluations, or il a pour effet d'épuiser les femmes^f. D'importants investissements sont donc nécessaires pour améliorer la qualité et l'accessibilité des services publics, en particulier en matière de soins de santé, dans les régions rurales du Pérou^g. En outre, les femmes déclarent ne pas être bien traitées par le personnel des dispensaires en raison de leur appartenance ethnique ou de leur pauvreté.

^a Voir <https://www.juntos.gob.pe/nosotros/nuestro-proposito>.

^b Pérou, Ministère du développement et de l'inclusion sociale, « Nacional », base de données InfoJUNTOS, disponible à l'adresse suivante : <http://www2.juntos.gob.pe/infojuntos>.

^c Maxine Molyneux et Marilyn Thomson, « Cash transfers, gender equity and women's empowerment in Peru, Ecuador and Bolivia », *Gender and Development*, vol. 19, n° 2 (2011).

^d Cookson, *Unjust Conditions*.

^e *Ibid.*

^f *Ibid.*

^g OCDE, *OECD Reviews of Health Systems: Peru 2017* (Paris, éditions OCDE, 2017).

128. Compte tenu de ce qui précède, la Commission de la condition de la femme, dans les conclusions concertées de sa soixante-troisième session, a exhorté les gouvernements, « [le] cas échéant, [à]évaluer la nécessité de réviser les conditions relatives aux programmes de transferts monétaires et [à] promouvoir leur révision, notamment pour éviter de renforcer les stéréotypes liés au genre et d'aggraver le travail non rémunéré des femmes », et à veiller « à ce que leur non-respect ne donne pas lieu à des mesures punitives qui excluent les femmes et les filles marginalisées ou en situation de vulnérabilité » (voir [E/2019/27-E/CN.6/2019/19](#)).

129. Afin d'obtenir les résultats escomptés, les transferts monétaires doivent également être assortis d'investissements dans l'offre de services de santé, d'éducation et de garde d'enfants, et en faveur de l'accessibilité des infrastructures de base, telles que des transports sûrs et abordables (voir [E/CN.6/2019/3](#)). Dans les pays à faible revenu, où la demande de services est susceptible de se heurter à une offre insuffisante, il pourrait être plus efficace de réaffecter les ressources consacrées à la vérification du respect des conditions de l'aide à l'amélioration des services publics existants (voir sect. IV)¹⁶⁰.

D. Améliorer la sécurité de revenu des femmes au moyen d'interventions axées sur le marché du travail

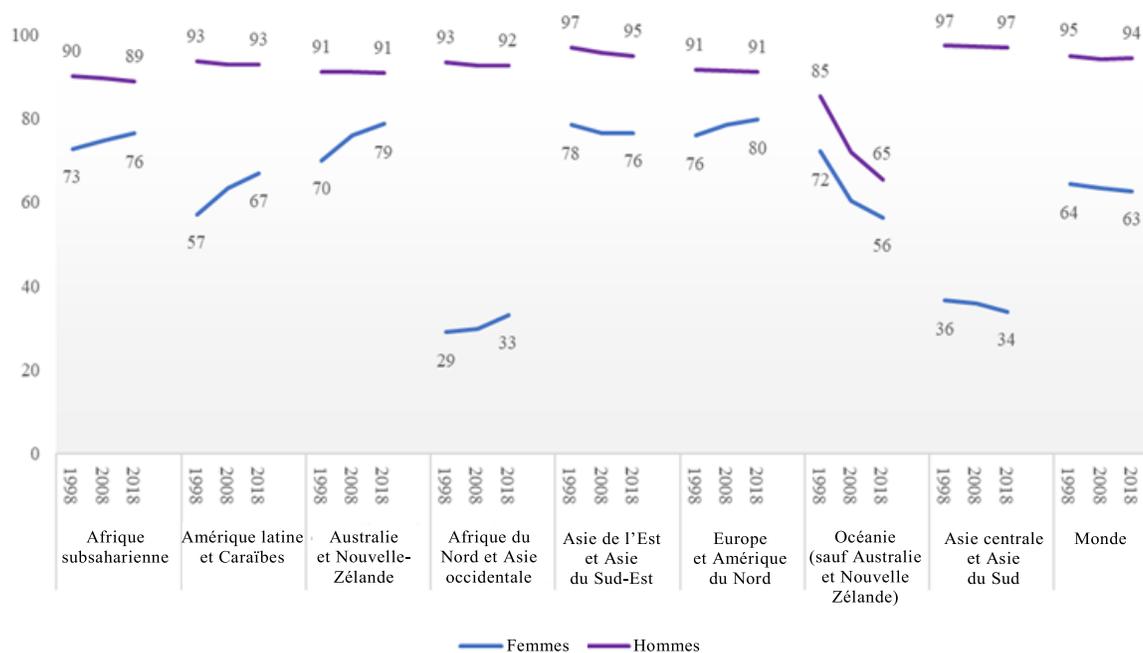
130. Les systèmes de protection sociale peuvent aider à lutter contre la pauvreté et les inégalités mais il est également nécessaire, pour trouver des moyens durables de sortir de la pauvreté, d'intervenir sur le marché du travail afin d'accroître le nombre et la qualité des emplois disponibles. C'est dans la région Amérique latine et Caraïbes que le taux d'activité des femmes a le plus progressé ces 20 dernières années, augmentant de 10 points de pourcentage pour passer de 57 à 67 % entre 1998 et 2018 (voir fig. X). À l'inverse, en Asie centrale et en Asie du Sud, ce taux, qui était déjà bas, a chuté de 2 points de pourcentage, passant de 36 à 34 %. Cette baisse tient essentiellement à la situation en Inde, où le taux d'activité des femmes a stagné dans les zones urbaines¹⁶¹ et chuté parmi les jeunes femmes mariées âgées de 25 à 40 ans en milieu rural¹⁶².

¹⁶⁰ OIT, *La sécurité sociale pour une justice sociale et une mondialisation équitable*.

¹⁶¹ Klasen et Pieters, « What explains the stagnation of female labour force participation in urban India? ».

¹⁶² Luis A. Andres *et al.*, « Precarious drop: reassessing patterns of female labour force participation in India », Policy Research, document de travail n° 8024 (Washington, Banque mondiale, 2017) et Jayati Ghosh, « Time poverty and the poverty of economics », *METU Studies in Development*, vol. 43, n° 1, (2016).

Figure X
Taux d'activité des personnes âgées de 25 à 54 ans, par sexe et par région, entre 1998 et 2018



131. L'inertie des perspectives d'emploi pour les femmes constatée dans de nombreuses régions tient à de multiples facteurs. Les politiques macroéconomiques jouent un rôle fondamental dans la création d'un environnement propice à la création d'emplois et à l'amélioration de la qualité des emplois disponibles en ce qu'elles permettent d'accroître la demande globale de main-d'œuvre dans l'économie, restée médiocre depuis les années 1980 du fait que les investissements en faveur de la création d'emplois ont considérablement diminué dans de nombreuses régions du monde¹⁶³. L'intégration d'objectifs liés à l'emploi dans les politiques monétaires, parallèlement aux objectifs en matière d'inflation, est considérée comme un moyen efficace de stimuler globalement l'activité économique et la création d'emplois¹⁶⁴.

132. Les gouvernements peuvent prendre un certain nombre de mesures pour garantir la sécurité de revenu et faciliter la participation au marché du travail des personnes que des obstacles majeurs empêchent d'accéder à un travail décent. Dans les pays développés, la sécurité de revenu de celles et ceux qui ne parviennent pas à trouver d'emploi rémunéré est généralement assurée grâce aux transferts versés par l'assurance chômage et aux régimes d'assistance sociale sur le long terme. Dans de nombreux pays en développement, toutefois, soit ces régimes n'existent pas soit ils ne s'appliquent qu'à une minorité de travailleurs et de travailleuses, compte tenu notamment de la grande proportion d'emplois dans l'économie informelle¹⁶⁵. Depuis la crise financière mondiale de 2008, une attention accrue est accordée au renforcement des mesures anticycliques permettant de répondre efficacement aux

¹⁶³ Yılmaz Akyüz, *From Liberalization to Investment and Jobs: Lost in Translation*, document de travail n° 74 (Genève, Organisation internationale du Travail, 2006) ; et Aurelio Parisotto et Nikhil Ray, *Rethinking Macroeconomic Policies for Full Employment and Inclusive Growth: Some Elements*, Employment Working Paper n° 238 (Genève, OIT, 2017).

¹⁶⁴ ONU-Femmes, *Le progrès des femmes dans le monde 2015-2016*.

¹⁶⁵ OIT, « Protection sociale des femmes et des hommes en âge de travailler » dans Organisation internationale du Travail, *Rapport mondial sur la protection sociale 2017-2019*.

reculs économiques en stimulant les revenus, l'activité économique et la demande de main-d'œuvre¹⁶⁶.

133. Les programmes de travaux publics, qui existent depuis longtemps dans les pays en développement¹⁶⁷, sont généralement perçus comme des interventions appropriées en ce qu'ils permettent de garantir une sécurité de revenu en nature, à savoir un emploi rémunéré, aux couches les plus pauvres de la population. Des programmes de constitution de patrimoine ont par ailleurs été mis en place ces dernières années à l'intention des personnes très pauvres, pour les aider à se constituer un patrimoine de base et favoriser l'entrepreneuriat. Toutefois, ces interventions ne sont utiles pour les femmes en âge de travailler ayant des enfants en bas âge que si elles tiennent compte des longues heures que celles-ci consacrent déjà à des soins et travaux domestiques non rémunérés et souvent pénibles, plutôt que de partir du principe que les femmes pauvres ont beaucoup de temps libre.

1. Des programmes de travaux publics pour promouvoir la sécurité de revenu et le droit des femmes au travail

134. Les programmes de travaux publics associent emploi et protection sociale et offrent un certain niveau de sécurité de revenu aux personnes au chômage, au chômage partiel ou ayant un faible revenu. Ces programmes ont parfois été mis en place à titre temporaire pour faire face à une crise économique ou à une catastrophe naturelle, puis abandonnés lorsque la situation s'est améliorée. Tel est le cas, par exemple, du programme argentin destiné aux chefs de famille sans emploi, qui a été lancé pendant la crise économique de 2001 et a pris fin en 2010¹⁶⁸. Dans certains cas, ces programmes ont été maintenus à titre plus permanent, à l'instar de ceux qui ont été mis en place en Inde dans le cadre de la loi *Mahatma Gandhi National Rural Employment Guarantee Act*.

135. Les programmes de travaux publics ont pour objectif de créer des emplois grâce à une stratégie d'investissement public, et bénéficient généralement à une proportion importante de femmes pauvres¹⁶⁹. Toutefois, un certain nombre d'études ont montré les limites aussi bien dans la conception que dans la mise en œuvre de ces programmes, qui font peser des contraintes spécifiques sur les femmes pauvres ayant des responsabilités parentales, notamment le manque de structures d'accueil pour enfants sur le lieu de travail et la participation limitée des femmes aux audits sociaux et aux activités de suivi¹⁷⁰. La section ci-après est consacrée à un certain nombre de programmes qui constituent des interventions importantes en raison de leur vaste portée et du fait qu'ils ont été conçus de manière à prendre explicitement en compte des femmes issues de ménages pauvres.

2. Manque de visibilité des responsabilités des femmes en matière de soins non rémunérés dans la conception des programmes de travaux publics

136. En Inde, la loi *Mahatma Gandhi National Rural Employment Guarantee Act*, qui est à l'origine du plus vaste programme de travaux publics au monde, lancé initialement dans le cadre d'un projet pilote en 2006, garantit à chaque ménage rural un emploi rémunéré pendant 100 jours. Elle prévoit l'inclusion et l'autonomisation

¹⁶⁶ Parisotto et Ray, *Rethinking Macroeconomic Policies for Full Employment and Inclusive Growth*.

¹⁶⁷ S. Mahendra Dev, « Experience of India's (Maharashtra) employment guarantee scheme: lessons for development policy », *Development Policy Review*, vol. 14, n° 3, (septembre 1996).

¹⁶⁸ ONU-Femmes, *Le progrès des femmes dans le monde 2015-2016*.

¹⁶⁹ Ibid.

¹⁷⁰ Deepta Chopra, « Taking care into account: leveraging India's MGNREGA for women's empowerment », *Development and Change* (à paraître) ; et ONU-Femmes, *Le progrès des femmes dans le monde 2015-2016*, p. 143 à 146.

des femmes en imposant un quota de 33 %, l'égalité des salaires des femmes et des hommes, la proximité entre le lieu de travail et le domicile et l'offre de garderies d'enfants sur les lieux de travail. En plus de garantir un emploi aux populations rurales, en particulier pendant la période de soudure agricole, le programme a pour objectifs la construction d'infrastructures rurales et la constitution de patrimoine¹⁷¹.

137. Si la participation des femmes a dans la pratique été variable d'un État à l'autre, la moyenne nationale a été supérieure au quota de 33 %. Elle s'est ainsi établie autour de 55 % entre 2015 et aujourd'hui¹⁷², la plupart des femmes appartenant à des groupes marginalisés, notamment tribaux ou de caste inférieure¹⁷³. L'un des résultats positifs de ce programme, compte tenu de sa vaste ampleur, est l'augmentation des salaires des travailleuses agricoles au voisinage des sites du programme et la réduction de l'écart entre le salaire réel des femmes et le salaire minimum¹⁷⁴. Le programme a également permis de réduire la migration de détresse dans la quête d'un travail, et la création d'emplois aux horaires plus réguliers et plus prévisibles, relativement mieux rémunérés et offrant de meilleures conditions de travail que les autres emplois offerts¹⁷⁵.

138. Toutefois, une étude approfondie a permis d'identifier des zones d'ombre et des obstacles spécifiques qui pèsent sur les femmes à faible revenu. En particulier, l'accès à des structures d'accueil pour enfants sur le lieu de travail était très limité, bien que prévu dans le programme. Dans de nombreux cas, il a été constaté que des enfants passaient la journée avec leur mère au travail, et parfois aussi que des enfants plus âgés venaient sur des lieux de travail s'occuper de frères ou sœurs plus jeunes¹⁷⁶. Cette étude met en avant la nécessité de mieux associer les programmes de travaux publics aux *anganwadis*, crèches pour enfants de moins de 6 ans gérées par les Services intégrés pour le développement de l'enfant (voir encadré XIII).

139. Les femmes ont également signalé d'autres problèmes concernant la pénibilité du travail manuel, les retards de paiement des salaires et la difficulté à accéder aux services bancaires en raison de l'éloignement des guichets bancaires automatisés, qu'elles ne pouvaient pas utiliser. Elles ont également dit avoir besoin de travailler plus que les 100 jours qui leur étaient proposés, compte tenu de la rareté d'autres types d'emplois rémunérés dans la région¹⁷⁷. Les préoccupations des femmes étaient toutefois rarement prises en compte dans la mise en œuvre du programme, et les recherches ont fait apparaître l'insuffisance du suivi des dispositions relatives au genre (y compris pour ce qui est de déterminer l'existence de garderies et d'en évaluer la qualité), et que les questions de genres n'avaient pas été prises en compte dans l'examen de la pertinence ou des avantages du patrimoine constitué grâce au programme. L'importance accordée aux priorités des femmes, telles que la nécessité

¹⁷¹ Mubashira Zaidi et Shraddha Chigateri, « Making Mahatma Gandhi National Rural Employment Guarantee Act (MGNREGA) more care-responsive », août 2017.

¹⁷² Inde, Ministère du développement rural, base de données de la MGNREGA, disponible à l'adresse suivante : http://mnregaweb4.nic.in/netnrega/all_lvl_details_dashboard_new.aspx (consultée le 18 avril 2019).

¹⁷³ Naila Kabeer, *Gender, Livelihood Capabilities and Women's Economic Empowerment: Reviewing Evidence over the Life Course* (Londres, Gender Adolescence: Global Evidence, 2018).

¹⁷⁴ Sukti Dasgupta et Ratna N. Sudarshan, *Issues in Labour Market Inequality and Women's Participation in India's National Rural Employment Guarantee Programme*, document de travail n° 98 (Genève, OIT, 2018).

¹⁷⁵ Khera et Nayak (2009), tel que cité dans Kabeer, *Gender, Livelihood Capabilities and Women's Economic Empowerment*.

¹⁷⁶ Mubashira Zaidi et al., « My Work Never Ends »: *Women's Experiences of Balancing Unpaid Care Work and Paid Work through Women's Economic Empowerment Programming in India*, document de travail n° 494, Institute of Development Studies (Brighton, Royaume-Uni, Institute of Development Studies, 2017), p. 42.

¹⁷⁷ Ibid.

d'accroître la densité des plantes et des arbres destinés au bois de chauffe, des plans d'eau et des centres de garde d'enfants gérés par les Services intégrés pour le développement de l'enfant, est bien moindre que celle portée à la construction de routes¹⁷⁸.

140. Des préoccupations analogues ont été soulevées concernant d'autres programmes de travaux publics. Ainsi, selon une évaluation initiale du Programme de protection sociale fondé sur des activités productives en Éthiopie, les femmes ont du mal à concilier le fait d'allaiter leurs nourrissons et de s'occuper de leurs enfants avec la participation à des programmes de travaux publics, et sont souvent obligées de laisser leurs enfants sans surveillance et sans les nourrir. Les mesures « adaptées aux femmes » qui étaient prévues n'ont pas été correctement mises en œuvre, s'agissant notamment des services de garde d'enfants et de la réduction du temps de travail ainsi que du passage à un nouveau modèle de soutien direct aux femmes, avant et après l'accouchement, sans condition d'emploi¹⁷⁹. Les femmes ont également fait état de difficultés liées au temps nécessaire et à la distance à parcourir pour se rendre aux points de collecte où elles sont payées, en soulignant qu'elles étaient exposées à des risques de violence lors de ces déplacements¹⁸⁰.

141. Des préoccupations ont également été exprimées quant au recours à des structures de pouvoir informelles dans le cadre du ciblage communautaire destiné à identifier les bénéficiaires du Programme de protection sociale fondé sur des activités productives. La participation de facto des femmes aux structures informelles de prise de décisions concernant les personnes à cibler semble être limitée, en raison notamment de normes sociales discriminatoires qui marginalisent les femmes et limitent leur participation aux affaires communautaires. Les femmes estiment toutefois que les soins et travaux domestiques non rémunérés, en particulier l'approvisionnement en eau, qui occupent leur journée, ne leur laissent guère de temps pour s'impliquer dans la vie de la communauté¹⁸¹.

3. Aider les femmes à se constituer un patrimoine

142. Les flux de revenus donnent peu d'informations sur la manière dont la situation des personnes évolue avec le temps et la mesure dans laquelle elles sont protégées de la pauvreté en cas d'aléas comme la maladie, des dommages immobiliers, la perte d'un emploi ou la dissolution d'un mariage. Un intérêt de plus en plus marqué est donc porté aux actifs comme réserve de ressources, afin de mieux saisir la façon dont se forment durablement les inégalités économiques entre les femmes et les hommes ainsi qu'aux stratégies visant à consolider les actifs des femmes pour leur fournir un rempart efficace contre le risque de pauvreté¹⁸².

143. Il est essentiel que les femmes disposent de leurs propres actifs, notamment en cas de dissolution d'un mariage, qui peut les exposer à la pauvreté. Dans bon nombre de pays, les familles monoparentales (voir chapitre 2) ayant une femme à leur tête

¹⁷⁸ Chopra, « Taking care into account » (à paraître).

¹⁷⁹ Guush Berhane *et al.*, *Evaluation of Ethiopia's Food Security Programme: Documenting Progress in the Implementation of the Productive Safety Nets Programme and the Household Asset Building Programme* (Addis-Abeba et Washington, Ethiopian Strategy Support Program et International Food Policy Research Institute, 2013).

¹⁸⁰ Stephen Devereux *et al.*, *Ethiopia's Productive Safety Net Programme (PSNP): 2008 Assessment Report* (2008).

¹⁸¹ Rachel Sabates-Wheeler, Jeremy Lind et John Hoddinott, « Implementing social protection in agro-pastoralist and pastoralist areas: How local distribution structures moderate PSNP outcomes in Ethiopia », *World Development*, vol. 50 (octobre 2013).

¹⁸² Caroline O. N. Moser, « Introduction: Towards a nexus linking gender, assets, and transformational pathways to just cities », dans Caroline Moser (dir.), *Gender, Asset Accumulation and Just Cities: Pathways to Transformation* (Abingdon, Oxon et New York, Routledge, 2016).

s'exposent à un risque bien plus marqué de basculer dans la pauvreté que les familles biparentales avec enfants. D'après des études portant sur le lien entre la possession par les femmes d'actifs productifs et ses conséquences sur la prise de décisions dans les ménages, lorsque les couples détiennent les principaux biens en commun, la part des femmes dans la richesse du couple a des conséquences positives non négligeables sur le caractère égalitaire de la prise de décisions, comme celle de travailler et la manière de dépenser les revenus¹⁸³. Au-delà de la prise de décisions financières, lorsque les femmes possèdent des biens tels que des terres et des logements, elles sont souvent mieux protégées contre les violences au sein du couple et bénéficient d'une échappatoire lorsqu'elles sont victimes de violences¹⁸⁴.

144. La capacité effective des femmes d'accumuler des biens dépend essentiellement du régime matrimonial, à savoir les règles particulières régissant la propriété et la gestion des biens pendant le mariage (union consensuelle) et à sa dissolution. Le régime de succession, ou modalités régissant les testaments et les mesures prises en l'absence de testament, est également important¹⁸⁵. Ces deux régimes juridiques varient énormément d'un pays à l'autre. Les filles et les fils, par exemple, sont encore traités de manière inégale dans plus d'un pays sur cinq parmi ceux pour lesquels des données sont disponibles, en particulier dans les régions de l'Afrique du Nord, de l'Asie occidentale, de l'Afrique subsaharienne et de l'Asie centrale et méridionale¹⁸⁶. La pratique effective varie d'autant plus que, dans de nombreuses parties du monde, le droit coutumier empiète sur le droit civil. En outre, les systèmes juridiques peuvent également changer d'un groupe religieux et ethnique à l'autre, et varier considérablement au niveau des États dans un système fédéral¹⁸⁷.

145. Les obstacles à la capacité des femmes d'économiser et d'accumuler des biens expliquent en grande partie les inégalités de genre et exposent ces dernières à un risque de pauvreté plus élevé que les hommes¹⁸⁸. Bien qu'il n'existe pas de données mondiales récentes, comparables et représentatives à l'échelon national sur la propriété, le contrôle ou la gestion des terres par sexe¹⁸⁹, la part des femmes est nettement inférieure à celle des hommes dans la plupart des pays pour lesquels des

¹⁸³ Carmen Deere et Jennifer Twyman, « Asset Ownership and Egalitarian Decision Making in Dual-headed Households in Ecuador », *Review of Radical Political Economics*, vol. 44, n° 3 (septembre 2012).

¹⁸⁴ Pradeep Panda et Bina Agarwal, « Marital violence, human development and women's property status in India », *Développement mondial*, vol. 33, n° 5 (mai 2005) ; et Abena D. Oduro *et al.*, « Women's wealth and intimate partner violence: insights from Ecuador and Ghana », *Feminist Economics*, vol. 21, n° 2 (2015).

¹⁸⁵ Carmen Diana Deere *et al.*, « Property Rights and the Gender Distribution of Wealth in Ecuador, Ghana and India », *Journal of Economic Inequality*, vol. 11, n° 2 (juin 2013).

¹⁸⁶ Sur 39 pays qui n'appliquent pas l'égalité des droits dans ce domaine, 18 se trouvent en Afrique du Nord et en Asie occidentale, 10 en Afrique subsaharienne et 6 en Asie centrale et méridionale. Les autres sont en Asie de l'Est et du Sud-Est (3) et en Océanie (2), excluant l'Australie et la Nouvelle-Zélande. Chiffres établis par ONU-Femmes à partir de la base de données fournie par la Banque mondiale, 2018, Women, business and the law. Disponible à l'adresse suivante : <https://wbi.worldbank.org/#> (consultée le 11 janvier 2019).

¹⁸⁷ Carmen Diana Deere et Cheryl R. Doss, « The gender asset gap: What do we know and why does it matter? », *Feminist Economics*, vol. 12, n° 1 et 2 (2006).

¹⁸⁸ Cheryl R. Doss *et al.*, « Gendered paths to asset accumulation? Markets, savings, and credit in developing countries », *Feminist Economics*, vol. 25, n° 2 (2019).

¹⁸⁹ L'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture tient une base de données mondiale sur les propriétaires de terres agricoles, ventilées par sexe (FAO, base de données « Gendre et droit à la terre », consultée le 11 avril 2019 à l'adresse suivante : www.fao.org/gender-landrights-database). Toutefois, celle-ci est essentiellement constituée de données provenant de recensements agricoles qui ne sont pas effectués régulièrement et qui peuvent donc ne pas correspondre à la situation actuelle sur le terrain.

données sont disponibles¹⁹⁰. La part des femmes dans la richesse matérielle brute des ménages, à savoir les terres et les autres actifs, ne représente que 19 % dans le Karnataka (Inde) et 30 % au Ghana¹⁹¹. Les mesures visant à donner aux femmes les moyens d'accumuler de l'épargne et des biens en vue de lutter contre la pauvreté ont ainsi gagné en popularité.

4. Améliorer les revenus et les moyens de subsistance des femmes tout en limitant leur temps de travail

146. Une nouvelle génération de programmes de réduction de la pauvreté a vu le jour ces 20 dernières années. Ils s'adressent aux ménages les plus pauvres et consistent en des transferts ponctuels d'actifs auxquels s'ajoutent des transferts réguliers en espèces ou en nature, des formations à des activités génératrices de revenus et des visites de la part de travailleurs sociaux, la démarche reposant sur la notion selon laquelle on peut aider les bénéficiaires à sortir de la pauvreté et à accéder à des moyens de subsistance durables¹⁹².

147. Cette démarche s'inspire du programme d'aide « Targeting the Ultra Poor » destiné aux plus pauvres au Bangladesh, qui a été évalué de près et a motivé la mise en place de programmes semblables dans d'autres pays¹⁹³. Comme indiqué ci-après, le programme a eu des effets largement positifs pour les femmes vivant dans des ménages très pauvres, et les résultats font apparaître une augmentation durable des actifs détenus et des revenus, du moins pendant les premières années.

148. En 2002, le BRAC a établi à son tour un programme « Targeting the Ultra-Poor », du fait qu'il ne parvenait pas, au moyen de ses mesures de microfinancement, à toucher les personnes en situation d'extrême pauvreté, à savoir celles qui n'avaient pas les moyens matériels, humains, financiers et sociaux de tirer parti des perspectives qu'offre le marché¹⁹⁴. Ce programme s'adresse aux femmes en situation d'extrême pauvreté qui ont des activités rémunératrices dans des ménages ne comptant pas d'hommes aptes au travail ou ayant un travail. Il s'agit d'accroître la productivité des femmes en améliorant leurs compétences et leur accès aux ressources. Les bénéficiaires reçoivent bon nombre d'avantages, dont un transfert d'actifs, un transfert monétaire pour compenser les moyens de production nécessaires à l'entretien de l'actif, l'accès à des services de santé et une formation professionnelle¹⁹⁵.

149. Dans une étude de 2013, des chercheurs ont observé que de 2002 à 2008, le revenu moyen des personnes ayant participé au programme « Targeting the Ultra-Poor » avait augmenté de 72 %, alors que celui des non-participants n'avait augmenté que de 29 %. Par ailleurs, le taux d'épargne des participants est passé de 8 à 18 % sur

¹⁹⁰ Pour l'Afrique subsaharienne, voir Cheryl Doss *et al.*, « Gender inequalities in ownership and control of land in Africa: myth and reality », *Agricultural Economics*, vol. 46, n° 3 (mai 2015), p. 422. Pour l'Amérique latine, voir Carmen Diana Deere, Gina E. Alvarado et Jennifer Twyman, « ¿Dueñas o jefas de hogar? Analizando la desigualdad de género en la propiedad de activos en América Latina », *Cuestiones Económicas*, vol. 28 (janvier 2018).

¹⁹¹ La part des femmes est beaucoup plus élevée en Équateur (52 %), ce qui est principalement dû à un régime des biens matrimoniaux différents, à savoir le régime de la communauté de biens. Voir Deere *et al.*, « Property rights and the gender distribution of wealth in Ecuador, Ghana and India ».

¹⁹² Voir www.findevgateway.org/topics/graduation-sustainable-livelihoods.

¹⁹³ Abhijit Banerjee *et al.*, « A multifaceted program causes lasting progress for the very poor: Evidence from six countries », *Science*, vol. 348, n° 6236 (mai 2015).

¹⁹⁴ David Hulme et Karen Moore, « Assisting the poorest in Bangladesh: Learning from BRAC's "targeting the ultra-poor" programme », dans Armando Barrientos et David Hulme (dir.), *Social Protection for the Poor and Poorest: Concepts, Policies and Politics* (Londres, Palgrave Macmillan, 2008).

¹⁹⁵ Ibid.

la période de six ans¹⁹⁶. En plus de la hausse de revenus découlant de la participation au programme, les femmes se sont senties délivrées de pouvoir abandonner des activités mal rémunérées et dévalorisantes, telles que le travail agricole journalier et le travail domestique¹⁹⁷. Le fait que le programme encourage la productivité des femmes et leur contrôle des ressources a remis en question les inégalités au sein des ménages ainsi que les normes sociales discriminatoires et les stéréotypes de genre à l'échelle de la collectivité.

150. L'une des contraintes les plus fréquentes rencontrées lors de l'élaboration de programmes de transfert d'actifs aux femmes est que ces derniers risquent d'être récupérés ou contrôlés par des hommes. Bien que le programme « Targeting the Ultra Poor » n'impose aucune condition à l'utilisation d'actifs qui ont été transférés, aux séances de formation, les femmes sont encouragées à en conserver la propriété et le contrôle. Malgré l'absence de conditions strictes, une étude de 2015 révèle que la propriété, conjointe ou exclusive, de bétail augmente plus chez les femmes que chez les hommes¹⁹⁸. Non seulement elles en possèdent davantage mais elles exercent un plus grand contrôle sur l'élevage du bétail, généralement considéré comme une activité masculine au Bangladesh¹⁹⁹. Toutefois, l'étude révèle également que les actifs acquis par les ménages au moyen non pas d'un transfert mais d'une participation au programme ont tendance à appartenir exclusivement à des hommes. En outre, si le programme n'a rien changé à la proportion de femmes exerçant un travail rémunéré, il a permis de déplacer le travail de l'extérieur vers le chez-soi, probablement parce que l'actif transféré (bétail) doit être gardé dans la propriété²⁰⁰.

151. Malgré les résultats positifs du programme, la part plus importante jouée par les femmes sur le plan de la propriété et du contrôle des actifs s'est également traduite par une augmentation considérable du temps qu'elles consacrent à l'élevage. Dans une étude de 2017, il a été constaté que le temps passé par les bénéficiaires du programme à élever du bétail avait augmenté de 217 %, soit 415 heures par an, par rapport au temps supplémentaire passé par les femmes du groupe témoin quatre ans après le début de l'étude²⁰¹. Les personnes ayant participé au programme ont augmenté leurs journées de travail de 181 % en tout, soit 172 jours de plus que les personnes du groupe témoin. Le programme a été élaboré en partant du principe que les personnes y participant manquaient d'activités génératrices de revenus et qu'elles avaient du temps libre²⁰². Une augmentation aussi brutale du nombre d'heures et de jours de travail a des répercussions sur la santé et le bien-être des femmes et sur le temps qu'elles peuvent consacrer à s'occuper des autres membres de la famille, en particulier des jeunes enfants.

152. Des inquiétudes ont également été exprimées quant à la possibilité que les plus démunis ne bénéficient pas du programme. Dans plusieurs pays, dont le Bangladesh, près de la moitié (45 %) des bénéficiaires se situaient au-dessus du seuil de

¹⁹⁶ Anirudh Krishna, Meri Poghosyan et Narayan Das, « How much can asset transfers help the poorest? Evaluating the results of BRAC's ultra-poor programme (2002-2008) », *Journal of Development Studies*, vol. 48, n° 2 (2012).

¹⁹⁷ Narayan Das *et al.*, « How do Intrahousehold Dynamics Change When Assets Are Transferred to Women? Evidence from BRAC's Challenging the Frontiers of Poverty Reduction –Targeting the Ultra Poor Program in Bangladesh », IFPRI, document de réflexion n° 01317 (Washington, International Food Policy Research Institute, 2013).

¹⁹⁸ Shalini Roy *et al.*, « “Flypaper effects” in transfers targeted to women: evidence from BRAC's “Targeting the Ultra Poor” program in Bangladesh », *Journal of Development Economics*, vol. 117 (novembre 2015).

¹⁹⁹ Ibid.

²⁰⁰ Ibid.

²⁰¹ Oriana Bandiera *et al.*, « Labor markets and poverty in village economies », *The Quarterly Journal of Economics*, vol. 132, n° 2 (mai 2017).

²⁰² Ibid.

pauvreté²⁰³. En outre, les revenus et la consommation des ménages ont peu ou pas augmenté dans plusieurs pays et ce sont les personnes qui faisaient partie des moins pauvres au moment de rejoindre le programme qui en ont le plus bénéficié²⁰⁴. La rentabilité du programme pose également un problème en raison des moyens de production nécessaires, en particulier l'encadrement et la formation intensifs, si on le compare à un transfert monétaire régulier et prévisible qui garantirait la sécurité économique des bénéficiaires²⁰⁵.

153. En outre, les programmes de constitution de patrimoine ne suffisent pas à eux seuls à donner aux personnes des moyens durables de sortir de la pauvreté. Ceux mis en œuvre au Honduras, au Pakistan et au Pérou donnent à penser que, dans l'année qui a suivi la réception des actifs, de nombreux bénéficiaires ont été contraints de les vendre par nécessité financière²⁰⁶. On peut supposer qu'il s'agissait de faire face à des risques persistants, étant donné que les transferts monétaires ne duraient que quelques mois et que les bénéficiaires ne disposaient pas d'un revenu minimum garanti sur lequel compter, sauf s'ils avaient souscrit à un régime public de sécurité sociale²⁰⁷. Au Bangladesh, neuf ans après avoir rejoint le programme, beaucoup de bénéficiaires qui avaient entamé des activités entrepreneuriales avaient repris leur travail journalier, y compris, pour beaucoup de femmes bénéficiaires, le travail domestique rémunéré²⁰⁸. Il est donc important de considérer ces types de programmes non pas comme une mesure de substitution à des systèmes de protection sociale conçus pour fournir un minimum de sécurité économique, mais comme venant compléter les systèmes de protection sociale.

5. Les perspectives de l'agriculture de groupe

154. Les actifs qui sont transférés dans le cadre des programmes classiques d'aide aux plus pauvres sont souvent de valeur modeste : généralement quelques chèvres ou quelques poulets. Ces programmes portent souvent sur des femmes agissant individuellement plutôt que dans le cadre d'une action collective. À l'inverse, en Asie du Sud, l'accent a été mis sur le transfert de terres agricoles à des groupes de femmes sans terre. Les données issues des études menées dans les États indiens du Telangana et du Kerala, présentées dans l'encadré 3.5, montrent la viabilité de l'agriculture de groupe et la manière dont les traits particuliers des programmes peuvent influencer sur leurs résultats économiques²⁰⁹.

Encadré XI

L'agriculture de groupe comme moyen d'autonomisation des femmes rurales en Inde

Les initiatives visant l'émancipation économique des femmes rurales sont rarement axées sur l'agriculture, activité pratiquée par la majorité d'entre elles. En Inde, environ 75 % des travailleuses rurales vivent de

²⁰³ Stephen Kidd et Diloá Bailey-Athias, « The effectiveness of the graduation approach: What does the evidence tell us? », *Policy in Focus*, vol. 14, n° 2 (juillet 2017).

²⁰⁴ Banerjee *et al.*, « A multifaceted program causes lasting progress for the very poor ».

²⁰⁵ Kidd et Bailey-Athias, « The effectiveness of the graduation approach ».

²⁰⁶ Banerjee *et al.*, « A multifaceted programme causes lasting progress for the very poor ».

²⁰⁷ Kidd et Bailey-Athias, « The effectiveness of the graduation approach ».

²⁰⁸ Farzana Misha *et al.*, *How Far Does a Big Push Really Push? Mitigating Ultra-Poverty in Bangladesh*, International Institute of Social Studies, document de travail n° 549 (Rotterdam, International Institute of Social Studies, 2014).

²⁰⁹ Bina Agarwal, « Can group farms outperform individual family farms? Empirical insights from India », *Développement mondial*, vol. 108 (août 2018) ; et Bina Agarwal, *Does Group Farming Empower Rural Women? The Indian Experience*, document de travail n° 20 (New York, ONU-Femmes, 2017).

l'agriculture, contre 59 % de leurs homologues masculins. Deux initiatives pilotes ont été lancées en Inde, au niveau des États du Telangana et du Kerala, au début des années 2000, en vue d'améliorer les moyens de subsistance des femmes grâce à l'agriculture de groupe en encourageant les rurales à louer collectivement des terres, en mettant leur travail et leur capital en commun, et à les cultiver conjointement à titre volontaire. Elles ont permis aux femmes de se faire admettre comme des agricultrices à l'extérieur des exploitations familiales, où elles travaillent généralement de façon non rémunérée et peu autonome. Ces deux initiatives ont suivi deux approches différentes pour aider les bénéficiaires à pallier le manque de ressources et à renforcer leur pouvoir de négociation limité auprès des institutions publiques et des marchés.

Dans le Kerala, les fermes collectives ont obtenu de bien meilleurs résultats en moyenne, en termes de productivité annuelle et de rendement par ferme, que les fermes individuelles des mêmes districts. La rentabilité était cinq fois plus élevée dans les fermes collectives, ce qui a eu de réels effets sur les revenus des femmes. Dans le Telangana, cependant, les fermes collectives ont obtenu des résultats bien moins bons que ceux des fermes individuelles en termes de productivité annuelle, tout en les compensant dans une large mesure par leurs rendements annuels par ferme. Dans les deux États, les fermes collectives ont obtenu de bien meilleurs résultats lorsqu'elles cultivaient des cultures marchandes plutôt que des céréales alimentaires traditionnelles comme le paddy, les agriculteurs individuels, généralement des hommes, qui possédaient des terres de bonne qualité, étant avantagés par rapport aux fermes collectives.

Plusieurs facteurs peuvent expliquer les différences entre les deux initiatives, notamment le niveau de soutien public reçu, la santé des terres, le fait que l'on privilégie les céréales alimentaires ou les cultures marchandes et la composition des groupes. Ceux du Telangana étaient généralement très grands, composés principalement de femmes dalit âgées, souvent analphabètes et économiquement défavorisées (ce qui limitait leurs perspectives sociales et économiques, en particulier pour la location de terres), tandis que les groupes du Kerala étaient constitués de cinq ou six femmes relativement jeunes et instruites, issues de différentes castes. Leur hétérogénéité socioéconomique a permis aux groupes d'avoir accès à des réseaux communautaires plus larges, ce qui a été particulièrement utile lors de la location de terres. Les fermes collectives du Telangana ont été créées avec pour objectif principal l'autonomisation sociale et non la création de revenus, tandis que le programme du Kerala était principalement axé sur l'amélioration des moyens de subsistance et l'autonomisation sociale et politique.

Bien qu'ils n'aient pas produit les mêmes résultats économiques, les deux programmes d'agriculture de groupe ont eu des effets très positifs dans les deux États et ont permis d'élargir les horizons économiques, sociaux et politiques des femmes. Dans les deux États, les femmes ont souligné qu'il leur était plus facile d'accéder à bon nombre d'institutions publiques : banques, services publics agricoles, marchés privés pour les terres et moyens de production agricoles. Elles ont également fait état d'une meilleure connaissance des nouvelles pratiques de culture, qu'elles utilisaient également dans leurs exploitations familiales. Certains groupes du Kerala ont même utilisé leurs bénéfices pour acheter des terres collectives. De plus, dans le cadre des deux initiatives, les femmes ont indiqué qu'elles se sentaient autonomes socialement et que l'agriculture

de groupe leur avait donné une identité sur le plan économique et qu'elles contribuaient ainsi aux moyens de subsistance, ce qui leur avait valu le respect de leur conjoint et de leur entourage. En outre, beaucoup ont senti qu'elles avaient les moyens d'agir sur le plan politique et se sont présentées aux élections du conseil de village, que beaucoup d'entre elles ont gagnées^a.

^a Agarwal, « Can group farms outperform individual family farms? ».

155. L'un des facteurs mis en évidence dans l'encadré 3.5 est la tranche d'âge relativement plus jeune des membres du groupe du Kerala par rapport à celles du Telangana. Il convient également de noter que la proportion de femmes ayant de jeunes enfants (12 ans tout au plus) dans ces groupes était de 16,1 % au Telangana contre 26,6 % au Kerala²¹⁰. Bien que ces proportions ne soient pas négligeables, il est difficile de savoir si la présence de jeunes enfants a entravé la capacité de ces femmes de participer à l'agriculture de groupe, puisque l'échantillon participant à l'étude était composé des femmes qui participaient à l'agriculture de groupe et non de l'ensemble de la population du village.

156. Les femmes participant à l'étude ont été interrogées néanmoins sur le fait de savoir comment leurs enfants étaient pris en charge quand elles allaient travailler. La plupart des agricultrices du Telangana ont indiqué avoir eu recours à un système de crèches publiques (voir encadré 4.2), la deuxième réponse la plus répandue étant qu'elles laissaient leurs enfants chez des membres plus âgés de leur famille, leur belle-famille ou des voisins. Au Kerala, la majorité des femmes ont répondu que les enfants étaient scolarisés ou pris en charge par leurs grands-parents ou par la belle-famille. Dans certains cas, elles ont répondu qu'ils les accompagnaient aux champs²¹¹.

157. Ces réponses, en particulier celles des participantes du Telangana, rappellent le rôle essentiel que jouent les services publics pour appuyer les initiatives de constitution de patrimoine, surtout lorsque ces initiatives doivent cibler des femmes en âge de procréer qui assument une part disproportionnée des responsabilités parentales dans leur foyer. La capacité des femmes d'exercer un travail rémunéré dépend beaucoup de l'existence de garderies ou d'écoles publiques qui transfèrent les responsabilités familiales portées individuellement par les femmes à des services publics financés collectivement (voir sect. IV).

E. Politiques et programmes visant à améliorer la sécurité de revenu des femmes : enseignements tirés de l'expérience

158. A une époque marquée par le creusement de l'écart entre les genres pour les femmes en âge de procréer en situation d'extrême pauvreté, nous nous sommes intéressés dans la présente section aux politiques destinées à remédier à la double contrainte vécue par les femmes dans un contexte de faibles revenus, en vue d'inverser le processus d'épuisement de leurs capacités consécutif aux longues heures qu'elles passent à effectuer un travail souvent exigeant physiquement, et pas toujours rémunéré. Les femmes, au moment où elles fondent une famille et commencent à élever des enfants, avec l'augmentation des dépenses que cela entraîne, se voient souvent contraintes de prendre n'importe quel travail informel, ce qui, en plus des heures passées à approvisionner leur foyer en produits de première nécessité (eau,

²¹⁰ Agarwal, *Does Group Farming Empower Rural Women?*

²¹¹ Échange de courriel en date du 18 mai 2019 entre Bina Agarwal et Shahrashoub Razavi, Chef de la section Recherche et données, ONU-Femmes.

combustible, repas cuisinés, etc.), leur laisse peu de temps pour prodiguer des soins et s'occuper d'elles. Dans de telles conditions, le travail rémunéré ne donne pas aux femmes les moyens de s'épanouir. Les contraintes de temps sont telles que les femmes sont souvent épuisées et c'est parfois à leurs dépens que l'accent est mis sur le développement des capacités d'autres membres de la famille, en particulier en ce qui concerne les jeunes filles, qui se retrouvent souvent dans la situation de devoir assumer les soins.

159. Les systèmes de protection sociale qui tiennent compte du genre et de l'âge peuvent offrir les transferts sociaux et les services nécessaires pour garantir la sécurité de revenu des femmes dans les moments de leur vie où elles sont le plus exposées à la pauvreté, en particulier avant et après l'accouchement et quand elles ont des enfants en bas âge. Pour que les femmes voient leurs moyens d'existence garantis à long terme, des programmes d'intervention sur le marché du travail ou de renforcement des moyens de subsistance doivent être mis en œuvre en synergie avec les systèmes de protection sociale qui protègent les personnes des risques tout au long de la vie. Plusieurs facteurs ont été identifiés à partir des politiques et programmes décrits plus haut.

160. Premièrement, s'il est essentiel de protéger la sécurité de revenu des femmes comprise comme gage de santé, de bonne nutrition et de bien-être des femmes et des nourrissons, des stratégies à plus long terme sont également nécessaires pour en finir avec les stéréotypes de genre qui voient l'essentiel des soins à donner aux enfants assumé par les femmes. Dans les pays développés où les congés de maternité sont largement répandus, des dispositifs de congé parental bien pensés ont permis d'accroître progressivement la participation des pères. Des initiatives de ce type, entre autres stratégies visant à faire évoluer les normes sociales, devraient accompagner les politiques et programmes de protection sociale dans les pays en développement où le congé parental est encore largement inexistant. Pour atteindre une couverture sanitaire universelle et prendre en compte les conditions spécifiques des femmes qui travaillent dans le secteur informel, il convient de combiner régimes contributifs et non contributifs.

161. Deuxièmement, des transferts sociaux bien pensés, comme les allocations universelles pour enfants et famille, constituent une mesure complémentaire susceptible de réduire la pauvreté et d'améliorer la sécurité des revenus des familles avec enfants. Si les transferts monétaires peuvent aider les femmes ayant des enfants en bas âge, ils ne sont pas efficaces lorsque les niveaux de prestation sont bas et que les prestations sont ciblées de manière trop étroite ou versées sous conditions, en particulier lorsque le fait que ces conditions soient ou non remplies dépend de la disponibilité et de la qualité des services publics. Pour qu'ils puissent donner les résultats attendus, les transferts monétaires doivent être accompagnés par des investissements dans l'offre de services de santé, d'éducation et de garde d'enfants, ainsi que dans des infrastructures accessibles. Dans les pays à faible revenu, il peut ainsi être plus judicieux de consacrer à l'amélioration des services publics les ressources nécessaires à la gestion du caractère conditionnel de l'aide. Si les interventions programmatiques qui ont pour but d'augmenter les moyens d'existence des femmes par la constitution de patrimoine peuvent permettre d'atténuer certaines des difficultés auxquelles sont confrontées les femmes pauvres, elles ne peuvent remplacer des politiques économiques et sociales globales, notamment des systèmes de protection sociale qui tiennent compte de la problématique femmes-hommes et qui s'attaquent aux causes profondes de la pauvreté en temps et de la pauvreté de revenu des femmes.

162. Troisièmement, les interventions sur le marché du travail et celles qui visent à garantir des moyens d'existence, telles que des programmes de travaux publics et

d'aide à la constitution de patrimoine, ne peuvent fonctionner pour les femmes en âge de travailler ayant des enfants en bas âge que si les responsabilités assumées par les femmes en matière de soins sont prises en compte dans leur conception et leur exécution et qu'il n'est pas supposé que les femmes pauvres disposent de beaucoup de temps où elles ne font rien. Même lorsque des dispositions tenant compte de la problématique femmes-hommes sont incluses dans un programme dès sa conception, leur mise en application suppose la participation active des femmes aux efforts de suivi et aux audits sociaux. De plus, si les interventions sur le marché du travail peuvent avoir pour effet d'augmenter les revenus des femmes et aider celles-ci à se constituer un patrimoine, elles intensifient la charge de travail des femmes et les placent dans une situation encore pire, malgré l'augmentation de leur revenu marchand, faute d'investissements adéquats dans des infrastructures et des services publics qui permettent de gagner du temps,.

163. Pour que les programmes de protection sociale et les interventions sur le marché de l'emploi réduisent efficacement la pauvreté en temps et la pauvreté de revenu des femmes, il faut qu'ils s'accompagnent d'investissements à grande échelle dans des infrastructures permettant de gagner du temps, comme l'alimentation en eau et en électricité et les transports, ainsi que dans des services publics qui permettent de réduire et de redistribuer les soins et travaux domestiques non rémunérés (voir sect. IV).

IV. Sortir du cercle vicieux de la pauvreté en temps et de la pauvreté de revenu des femmes : le rôle des infrastructures de base et des services publics

A. Introduction

164. Dans l'ensemble des pays en développement, les femmes pauvres en revenu et vivant dans des zones rurales ou reculées sont exclues de manière disproportionnée de l'accès à des infrastructures qui font gagner du temps et à des services publics de qualité, tels que la santé et l'éducation. Cela a pour effet d'accroître leur pauvreté en temps et leur pauvreté de revenu et d'épuiser leurs capacités. Le problème est particulièrement criant dans les pays les moins avancés et les pays touchés par les crises. L'éloignement géographique ainsi que le coût et la mauvaise qualité des infrastructures et des services publics sont parmi les problèmes d'accès les plus significatifs que rencontrent les femmes qui sont pauvres en temps et en revenu. De plus, les dispositifs de prestation de services et les investissements dans les infrastructures sont souvent réalisés sans que soient pris en compte le budget-temps et les habitudes de mobilité des femmes, notamment de celles ayant des enfants en bas âge, ce qui limite leur capacité à réduire la pauvreté et à atténuer l'épuisement.

165. Des investissements plus importants dans les services publics et les infrastructures de base sont essentiels pour sortir du cercle vicieux de la pauvreté en temps et de la pauvreté de revenu des femmes. Dans les pays de l'OCDE, la prestation de services sociaux publics augmente le revenu disponible des ménages de 29 %, divisant presque par deux la pauvreté et, sur la base du coefficient de Gini, réduisant les disparités de revenus de 20 % en moyenne²¹². Bien qu'il n'existe pas de calculs comparables pour les pays en développement, il apparaît que les services publics de

²¹² Gerlinde Verbist, Michael Förster et Maria Vaalavuo, *The Impact of Publicly Provided Services on the Distribution of Resources : Review of New Results and Methods*, documents de travail de l'OCDE sur les affaires sociales, l'emploi et les migrations, n° 130 (Paris, OCDE, 2012), p. 32 à 36.

santé et d'éducation ont un effet redistributif bien supérieur à celui des principaux programmes de transferts monétaires dans les pays d'Amérique latine²¹³. Des services de garde d'enfants et des services de santé accessibles, à un coût abordable et dotés d'effectifs suffisants, un accès fiable à une eau sans risque sanitaire et à l'assainissement, des moyens de transport adéquats et l'accès à l'électricité peuvent éviter aux femmes d'avoir à faire un choix cruel entre la survie à court terme du ménage et l'investissement à long terme dans les capacités humaines²¹⁴, notamment celles de leurs enfants. S'il est bien pensé et correctement mis en œuvre, le développement d'infrastructures de base et de services publics de qualité peut non seulement réduire le temps consacré aux soins et aux travaux domestiques non rémunérés, mais aussi créer des possibilités d'emploi pour les femmes, augmentant ainsi leurs revenus.

166. Dans ce contexte, la présente section a pour objet d'examiner comment, dans les milieux à faible revenu, les services publics et les infrastructures de base peuvent permettre d'alléger les sollicitations multiples et concurrentes qui s'exercent sur le temps des femmes, d'accroître la productivité des femmes dans leur travail, rémunéré ou non, et d'en réduire la pénibilité. On y trouvera recensées les tendances et les difficultés rencontrées en ce qui concerne l'accès des femmes pauvres en temps et en revenu aux services publics et aux infrastructures de base. Y sont également examinés quatre domaines essentiels dans lesquels il est possible de lutter contre la pauvreté en temps et contre la pauvreté de revenu des femmes, à savoir l'amélioration de l'accès à des infrastructures qui permettent de gagner du temps, comme l'alimentation en eau et en électricité ; l'investissement dans des services d'éducation de la petite enfance et des services de garde d'enfants qui tiennent compte des besoins des femmes pauvres ; le rapprochement de l'offre de services de santé pour les femmes ; et la facilitation de la mobilité des femmes grâce à des moyens de transport sûrs et à prix abordable. Une analyse des leçons à retenir et des bonnes pratiques à diffuser en ce qui concerne la prestation de services publics et la fourniture d'infrastructures sera donnée en conclusion. La présente section a pour objectif général d'approfondir les travaux entrepris par la Commission de la condition de la femme à sa soixante-troisième session et de favoriser l'application des recommandations qu'elle a faites au sujet des systèmes de protection sociale, de l'accès aux services publics et des infrastructures durables au service de l'égalité entre les genres et de l'autonomisation des femmes et des filles (voir [E/2019/27-E/CN.6/2019/19](#)).

B. L'accès des femmes aux infrastructures de base et aux services publics

167. À l'échelle mondiale, l'accès des femmes et des filles aux infrastructures de base et aux services publics s'est considérablement amélioré. Aujourd'hui, les filles sont plus nombreuses que jamais à aller à l'école et les pays plus nombreux que jamais à atteindre la parité des sexes en matière de scolarisation²¹⁵. L'accès aux services de santé essentiels s'est amélioré, notamment en ce qui concerne les services de santé sexuelle et de santé de la procréation, le taux mondial d'accouchements assistés par un professionnel de santé qualifié étant passé de 61 % en 2000 à 79 % en 2016²¹⁶. Entre 1990 et 2015, l'accès à des sources améliorées d'eau potable est passé de 76 %

²¹³ Nora Lustig, « Imposition, transferts et redistribution des revenus en Amérique latine », *Pleins Feux sur les inégalités*, vol. 1, n° 2 (Washington, Banque mondiale, juillet 2012).

²¹⁴ C. Mark Blackden et Quentin Wodon, « Gender, time-use, and poverty : introduction », dans Blackden et Wodon (dir.), *Gender, Time-use, and Poverty in Sub-Saharan Africa*.

²¹⁵ UNESCO, *Rapport mondial de suivi sur l'éducation, résumé sur l'égalité des genres 2018 : Tenir nos engagements en faveur de l'égalité des genres dans l'éducation* (Paris, 2018).

²¹⁶ ONU-Femmes, *Traduire les promesses en actions*.

à 91 %²¹⁷. Les progrès en matière d'accès à l'assainissement ont été plus lents mais significatifs, 68 % de la population mondiale y ayant accès en 2015, contre 54 % en 1990²¹⁸. Au cours de la même période, l'accès à l'électricité est passé de 70 % à 87 %²¹⁹. En revanche, l'accès à une énergie propre pour les combustibles de cuisson a progressé plus lentement et accuse même un recul dans certains pays²²⁰, avec des conséquences dévastatrices sur la santé et le bien-être des femmes et des filles, qui sont victimes de 6 décès prématurés sur 10 dus à la pollution de l'air intérieur causée par des combustibles polluants et des technologies inefficaces²²¹.

1. Persistance d'inégalités d'accès marquées au sein des pays et entre les pays

168. On constate toujours des inégalités d'accès marquées, tant entre les pays et les régions qu'en leur sein. L'expérience des divers groupes de femmes est souvent radicalement différente pour ce qui est de l'accès à la santé, à l'éducation, à l'eau, à l'assainissement et à l'énergie propre en fonction du revenu du foyer et du lieu de vie, et le manque d'accès aux services et aux infrastructures augmente la probabilité que les femmes soient victimes de la pauvreté en temps (voir sect. II).

169. Si des problèmes d'accès continuent d'exister partout dans le monde, les femmes et les filles des pays les moins avancés et des pays touchés par les crises connaissent des situations tragiques en ce qui concerne l'accès à l'eau, à l'assainissement et à l'énergie propre. En 2016, 55 % des personnes vivant dans les pays les moins avancés n'avaient aucun accès à l'électricité, contre une moyenne mondiale de 13 %²²². Des taux d'accès à l'électricité inférieurs à 10 % ont été enregistrés au Burundi, au Soudan du Sud et au Tchad²²³. Pour ce qui est des régions, c'est en Afrique subsaharienne, où se trouvent 33 des 47 pays les moins avancés du monde, que les insuffisances d'accès aux infrastructures de base sont les plus marquées. En 2016, 76 % et 72 % de la population d'Afrique subsaharienne n'avait toujours pas accès, respectivement, à une eau potable gérée en toute sécurité et à l'assainissement de base²²⁴.

170. L'accès aux services publics est également fortement inégal. Alors que presque tous les accouchements étaient assistés par des professionnels de santé qualifiés dans les pays plus développés en 2014, 43 % des femmes des pays les moins avancés n'avaient pas accès à des services de ce type²²⁵. Dans les 35 pays les moins avancés, les femmes rurales ont 33 % de chances de moins que les femmes urbaines d'y avoir accès²²⁶. Des inégalités persistent également dans l'accès aux services d'éducation de la petite enfance et aux services de garde d'enfants. Dans les pays à revenu élevé, 83 % des enfants qui étaient en âge de le faire suivaient un enseignement préscolaire en 2017, contre 52 % dans les pays à revenu intermédiaire et 22 % dans les pays à

²¹⁷ UNICEF et OMS, *Progrès en matière d'assainissement et d'eau potable : mise à jour 2015 et évaluation des OMD* (Genève, 2015).

²¹⁸ Ibid., p. 12.

²¹⁹ Banque mondiale et al., *Tracking SDG 7 : The Energy Progress Report 2018* (Washington, Banque mondiale, mai 2018), p. 17.

²²⁰ Ibid., p. 5.

²²¹ ONU-Femmes, *Traduire les promesses en actions*.

²²² Département des affaires économiques et sociales du Secrétariat de l'ONU, Base de données mondiale relative aux indicateurs de suivi des objectifs de développement durable.

²²³ Ibid.

²²⁴ OMS et UNICEF, *Progrès en matière d'eau, d'assainissement et d'hygiène*.

²²⁵ Banque mondiale, « Naissances assistées par du personnel de santé qualifié », Base d'indicateurs du développement dans le monde, consultable à l'adresse <https://data.worldbank.org/indicator/SH.STA.BRTC.ZS?end=2014&locations=XL-XM-XP-XD&start=2000&view=chart>.

²²⁶ *État de la population mondiale 2017 : Des mondes à part – Santé et droits en matière de reproduction à une époque marquée par les inégalités* (publication des Nations Unies, numéro de vente : F.17.III.H.1).

faible revenu²²⁷. Dans les pays en développement, il existe de fortes inégalités liées au revenu des ménages, les enfants de 3 et 4 ans dans les ménages les plus riches ayant presque six fois plus de chances de suivre un programme d'éducation de la petite enfance que ceux du même âge dans les ménages les plus pauvres²²⁸.

2. Les problèmes de l'éloignement géographique, du coût et de la piètre qualité des infrastructures de base et des services publics

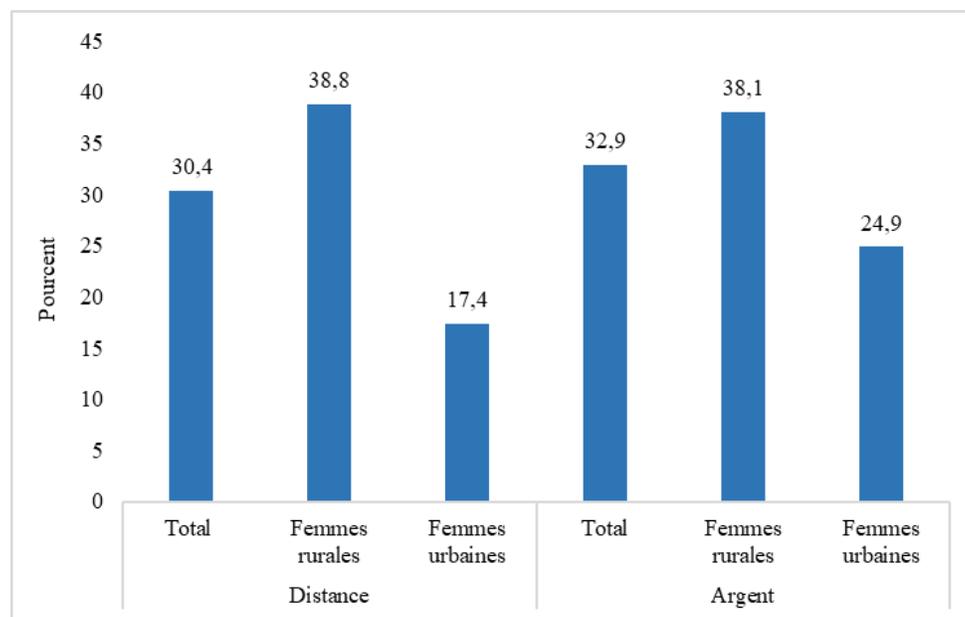
171. L'éloignement géographique ainsi que le coût et la mauvaise qualité des services publics et des infrastructures de base sont parmi les problèmes d'accès les plus significatifs que rencontrent les femmes qui sont pauvres en temps et en revenu. Dans 53 pays en développement, près d'un tiers des femmes citent la distance (30,4 %) et la difficulté à trouver de l'argent pour payer les traitements (32,9 %) parmi les obstacles qu'elles rencontrent dans l'accès aux soins de santé (voir fig. XI). Les différences entre les zones rurales et urbaines sont impressionnantes : les femmes rurales sont deux fois plus nombreuses que les femmes urbaines à voir dans la distance un problème (38,8 %, contre 17,4 % respectivement). Dans un sous-ensemble de 29 des pays les moins avancés, ces pourcentages sont encore plus élevés, puisque 42 % des femmes voient la distance comme un obstacle, et 53 % citent le manque d'argent²²⁹.

²²⁷ UNESCO, base de données de l'Institut de statistique, consultable à l'adresse <http://uis.unesco.org/> (consultée le 29 mai 2019).

²²⁸ UNESCO, *Rapport mondial de suivi sur l'éducation 2016 : L'Éducation pour les peuples et la planète – créer des avenir durables pour tous*. (Paris, 2016).

²²⁹ Les calculs d'ONU-Femmes sont basés sur les données d'ICF International. Voir Agence des États-Unis pour le développement international, Demographic and Health Surveys Programme, base de données STATcompiler (2010-2017), disponible à l'adresse www.statcompiler.com (consultée en juin 2019). Les données proviennent des enquêtes de démographie et de santé concernant les femmes âgées de 15 à 49 ans dans les 29 des 47 pays les moins avancés pour lesquels des données sont disponibles.

Figure XI
Proportion de femmes dans les pays en développement ayant déclaré avoir des difficultés d'accès aux soins de santé



Source : Calculs d'ONU-Femmes basés sur les données d'ICF International. Voir Agence des États-Unis pour le développement international, Demographic and Health Surveys Programme, base de données STATcompiler (2010-2017), disponible à l'adresse www.statcompiler.com (consultée en juin 2019).

Note : La figure a été établie à partir des dernières données disponibles du Demographic and Health Surveys Programme concernant les femmes âgées de 15 à 49 ans dans les pays en développement. Pour cette analyse, la difficulté d'accès aux soins de santé était définie sur la base de deux indicateurs : le pourcentage de femmes ayant déclaré avoir de gros problèmes à se soigner en raison de la distance à parcourir pour accéder aux établissements de soins et le pourcentage de femmes ayant déclaré avoir de gros problèmes à trouver l'argent pour se soigner. Les estimations pour l'échantillon groupé de 53 pays en développement ont été pondérées compte tenu du nombre de femmes âgées de 15 à 49 ans donné dans le document intitulé « *World Urbanization Prospects: The 2014 Revision* », élaboré par le Département des affaires économiques et sociales du Secrétariat de l'ONU tandis que les estimations de la situation rurale ou urbaine des femmes ont été pondérées à l'aide des projections concernant le nombre de femmes âgées de 15 à 49 ans vivant respectivement en zones urbaines et en zones rurales, qui ont été faites sur la base des données tirées du rapport intitulé « *The 2014 Revision* ».

172. Lorsque les services sont éloignés et que les moyens de transport manquent, les femmes et les filles parcourent souvent de longues distances à pied pour se rendre jusqu'aux établissements de soins ; ce qui crée des « pièges spatiaux de la pauvreté », en particulier dans les zones rurales²³⁰. Dans le comté rural de Nimba au Libéria, la distance moyenne jusqu'à l'établissement de soins le plus proche est de 7,2 km, soit 136 minutes de marche environ²³¹. Ajouté à cela le temps passé en salle d'attente, une

²³⁰ Gina Porter, « Transport, (im)mobility and spatial poverty traps : issues for rural women and girl children in sub-Saharan Africa », document élaboré pour l'atelier international intitulé « Understanding and addressing spatial poverty traps », Overseas Development Institute et Centre de recherche sur la pauvreté chronique, Stellenbosch, Afrique du Sud, mars 2007.

²³¹ Margaret E. Kruk *et al.*, « Availability of essential health services in post-conflict Liberia » (Disponibilité des services de santé essentiels dans la situation postconflituelle que vit le Libéria), *Bulletin de l'Organisation mondiale de la Santé*, vol. 88, n° 7 (juillet 2010).

simple consultation peut vite se transformer en une épreuve occupant toute une journée. Les pauvres sont touchés de façon disproportionnée par les longs délais d'attente, en particulier lorsque des services en sous-effectif ont du mal à répondre à la demande²³². Même si les hommes doivent eux aussi marcher et attendre pour se faire soigner, ce sont généralement les femmes qui sont responsables de la santé des autres membres de la famille, en particulier des enfants, des personnes handicapées ou des personnes âgées fragiles qui ont besoin d'être accompagnées lors des visites.

173. Lorsque les services de santé manquent de fonds et de personnel, les établissements incapables de faire face à la demande dans des délais raisonnables et la capacité du personnel de santé à dispenser des soins de qualité s'en trouve compromise, ce qui a des répercussions sur la santé des femmes ainsi que sur le temps dont elles disposent et leurs revenus. Selon l'OMS, l'Afrique et l'Asie du Sud-Est ont la plus faible densité de personnel de santé, avec respectivement 2,2 et 3,3 agents de santé pour 1 000 habitants, contre 9,6 et 14,0 pour les Amériques et l'Europe²³³. Lorsque les services de santé font défaut, le temps que les femmes et les filles passent à s'occuper des membres de la famille qui sont malades augmente invariablement – une tendance bien documentée pendant la crise du VIH/sida (voir [E/CN.6/2009/2](#)). Même lorsque les autres obstacles sont surmontés, la piètre qualité des soins – notamment le fait qu'elles soient mal traitées par les membres du personnel de santé ou victimes de discrimination – peut dissuader les femmes d'avoir recours aux services de santé pour elles-mêmes et pour les personnes à leur charge²³⁴.

174. Les femmes et les filles sont également touchées de manière disproportionnée par l'éloignement des sources d'eau et d'énergie qui permettent de faire face aux besoins domestiques (voir sect. II). Responsables de l'approvisionnement en eau dans 80 % des foyers n'ayant pas l'eau courante (voir chap. 2), les femmes et les filles passent un temps considérable à aller chercher de l'eau à pied et à attendre aux points d'eau collectifs en raison de l'affluence ou du caractère limité ou irrégulier de l'alimentation. Dans les zones rurales du Bénin, l'installation de bornes-fontaines dans les villages a permis de perdre moins de temps, mais il faut encore en moyenne 17 minutes de marche et 18 minutes d'attente par trajet pour aller chercher de l'eau et on a constaté une augmentation du nombre de trajets effectués par jour, les ménages ayant augmenté leur consommation²³⁵. L'approvisionnement en eau peut également s'avérer problématique dans les zones urbaines surpeuplées. Dans le quartier de taudis de Gulele, à Addis-Abeba, où les femmes et les filles sont responsables de l'approvisionnement en eau dans 75 % des foyers, les services de l'eau étaient fonctionnels cinq jours par mois pendant à peine plus de 5 heures ; la majorité des ménages dépendaient donc de sources de substitution les obligeant à des trajets d'au moins trois heures aller-retour, en comptant le temps de faire la queue²³⁶.

²³² Javier Auyero, *Patients of the State: The Politics of Waiting in Argentina* (Durham, Caroline du Nord, Duke University Press, 2012) ; Cookson, *Unjust Conditions* ; et Anna J. Secor, « Between longing and despair : State, space, and subjectivity in Turkey », *Environment and Planning D: Society and Space*, vol. 25 (2007).

²³³ OMS, *Health Workforce Requirements for Universal Health Coverage and the Sustainable Development Goals*, Human Resources for Health Observer Series, n° 17 (Genève 2016), p. 14.

²³⁴ Arachu Castro, Virginia Savage et Hannah Kaufman, « Assessing equitable care for indigenous and afrodescendant women in Latin America », *Revista Panamericana de Salud Pública*, vol. 38, n° 2 (2015).

²³⁵ Elena Gross, Isabel Günther et Youdi Schipper, « Women : walking and waiting for water : the time value of public water supply », Courant Research Centre: Poverty, Equity and Growth – Discussion Paper, n° 134 (Göttingen, Université de Göttingen, 2013), p. 12.

²³⁶ Konjit Kidanie, « Access to water supply in urban poor households : the case of slums in Addis Ababa, Ethiopia », mémoire de master en sciences, Institut pour l'éducation relative à l'eau (IHE-Delft), 2015, p. 39 à 42.

175. Comme ce sont les femmes et les filles à qui il incombe avant tout de gérer les besoins en eau et en énergie du foyer et de s'occuper de la santé et du bien-être des membres de leur famille, c'est aussi sur elles que pèse de manière disproportionnée la responsabilité de couvrir le coût lié au caractère souvent inabordable des prix de l'eau et de l'électricité, des transports et du reste à charge pour l'accès aux services publics, tels que les services de santé²³⁷. En particulier dans les foyers à faible revenu, le paiement des services facturés à l'acte engloutit souvent une part significative du revenu du foyer et peut entamer son épargne et son patrimoine. Chaque année, environ 100 millions de personnes passent sous le seuil de pauvreté à la suite de dépenses de santé ruineuses, le paiement de sommes même relativement peu importantes pouvant suffire à entraîner des catastrophes financières²³⁸. Quand les prix sont inabordables, les femmes et les filles risquent de renoncer à l'accès aux services d'éducation, de santé, d'eau, d'électricité et à d'autres services essentiels ou de limiter leur consommation, ce qui réduit l'effet positif que ces services pourraient avoir sur le temps dont elles disposent, leur santé ou leur bien-être. Au Ghana, les familles à faible revenu ont restreint la présence de leurs enfants dans les établissements préscolaires publics après le transfert des dépenses de personnel aux parents, consécutif au gel de l'emploi dans le secteur public décidé par le gouvernement en 2015²³⁹.

3. Le budget-temps et les habitudes de mobilité des femmes ne sont pas suffisamment pris en compte

176. Comme dans le cas de la protection sociale (voir sect. III), il est rarement tenu compte du budget-temps et des habitudes de mobilité des femmes pour les services publics et les infrastructure de base et les effets de ces derniers à cet égard ne sont pas systématiquement suivis et évalués. Les femmes à faible revenu des pays en développement doivent compter de manière disproportionnée sur la marche et les transports publics comme principaux moyens de mobilité²⁴⁰. En outre, les femmes consacrent plus de temps que les hommes aux déplacements liés aux soins et aux tâches domestiques²⁴¹, notamment à ceux effectués pour emmener les enfants à l'école et les en ramener ou pour chercher des provisions pour le ménage²⁴². Dans certains contextes, elles doivent marcher beaucoup trop de temps pour transporter sur leur tête de l'eau ou du bois de chauffage à usage domestique ou pour apporter des produits aux marchés locaux²⁴³. De plus, elles sont plus susceptibles que les hommes de se déplacer en dehors des heures de pointe et dans les quartiers périphériques, et elles effectuent à bord des transports publics des trajets plus fréquents et plus courts, ainsi

²³⁷ ONU-Femmes, *Le progrès des femmes dans le monde 2015-2016*.

²³⁸ OMS, *Rapport sur la santé dans le monde 2010 : Le financement des systèmes de santé – Le chemin vers une couverture universelle* (Genève, 2010), p. x.

²³⁹ D. Atobrah et B. Kwansa, « Pathways to accessible, affordable and gender-responsive childcare provision : the case of Ghana », note de synthèse pour la section Recherche et Données, ONU-Femmes, New York, 2017.

²⁴⁰ Tanu Priya Uteng, « Addressing the interlinkages between gender and transport in developing economies », document établi pour la réunion du groupe d'experts d'ONU-Femmes sur les systèmes de protection sociale, les services publics et les infrastructures durables au service de l'égalité des genres, New York, 2018.

²⁴¹ Banque asiatique de développement (BAsD), *Balancing the Burden? Desk Review of Women's Time Poverty and Infrastructure in Asia and the Pacific* (Manille, 2015).

²⁴² Deike Peters, « Gender and transport in less developed countries: a background paper in preparation for CSD-9 », document établi pour l'atelier organisé sur le thème « Perspectives du genre pour le sommet de la Terre 2002 », Berlin, janvier 2001 ; et Deike Peters, « Breadwinners, homemakers and beasts of burden: a gender perspective on transport and mobility », *Sustainable Development International* (1998).

²⁴³ Gina Porter *et al.*, « Health impacts of pedestrian headloading: a review of the evidence with particular reference to women and children in sub-Saharan Africa », *Social Science and Medicine*, vol. 88 (juillet 2013).

que des parcours comprenant plusieurs points d'arrêt. Cette pratique, communément appelée « enchaînement de parcours », est surtout répandue chez les femmes à faible revenu, qui vivent généralement en périphérie des centres urbains et prennent régulièrement plusieurs moyens de transport pour accéder aux services publics ou à leur lieu de travail.

177. Au lieu de privilégier les moyens de transport publics et intermédiaires, ce qui profiterait aux femmes les plus pauvres, les investissements dans les infrastructures de transport sont souvent orientés en priorité vers les routes, les autoroutes et les ponts, favorisant ainsi les modes de transport motorisés privés, qui sont généralement plus accessibles aux personnes aisées et davantage utilisés par les hommes, en plus d'être moins durables²⁴⁴. Les systèmes de transports en commun, eux aussi, s'adaptent aux modes de migration alternante qui sont plus courants chez les hommes, en reliant les périphéries au centre pendant les heures de pointe. En outre, les femmes ont parfois des réticences à avoir recours aux transports en commun car les arrêts sont isolés ou mal éclairés, les plateformes sont difficiles d'accès et les wagons bondés, en plus des problèmes de sécurité²⁴⁵.

178. L'incompatibilité des heures d'ouverture des services publics, tels que les établissements de garde d'enfants, d'éducation ou de santé, avec les horaires de travail rémunéré exacerbe souvent les obstacles qui entravent l'accès des femmes aux services, ce qui limite leur capacité d'avoir un travail rémunéré ou les confine à des emplois plus informels et moins bien payés. Les services d'enseignement préscolaire, au sein desquels les enfants bénéficient d'un suivi pédagogique dans un environnement de type scolaire dès l'âge de 3 ans et jusqu'à leur entrée à l'école primaire, fonctionnent généralement à temps partiel et offrent peu de possibilités de garderie²⁴⁶. Cela pose des difficultés encore plus grandes aux travailleuses du secteur informel, dont les plages de travail sont longues et irrégulières (voir sect. C.3 ci-après).

C. Priorités stratégiques en vue de réduire l'épuisement, la pauvreté en temps et la pauvreté de revenu

179. La création d'infrastructures permettant de gagner du temps et l'offre, à un coût raisonnable, de soins de santé et de services de garde d'enfants accessibles et de moyens de transport sûrs font partie des initiatives les plus porteuses en vue de lutter contre les taux élevés de pauvreté en temps et de pauvreté de revenu chez les femmes, et d'atténuer la pénibilité des soins et travaux domestiques non rémunérés, en remédiant à l'épuisement auxquels leur lourdeur et leur intensité peuvent donner lieu. Les femmes et les hommes des communautés pauvres voient souvent dans des aspects tels que la collecte de combustibles et d'eau les principales priorités à prendre en considération en ce qui concerne les soins et travaux domestiques non rémunérés²⁴⁷.

²⁴⁴ Voir E/CN.6/2019/3 ; et Uteng, « Addressing the interlinkages between gender and transport in developing economies ».

²⁴⁵ Delke Peters, *Gender and Sustainable Urban Mobility* (Programme des Nations Unies pour les établissements humains (ONU-Habitat), 2013).

²⁴⁶ Daly, *Child-Related Financial Transfers and Early Childhood Education and Care* ; Silke Staab et Roberto Gerhard, « Putting two and two together? Early childhood education, mothers' employment and care service expansion in Chile and Mexico ». *Development and Change*, vol. 42, n° 4 (juillet 2011) ; et Margarita Velasco, « Cuidado infantil en Ecuador: ¿derechos en conflicto? », note d'information établie pour la section Recherches et Données, ONU-Femmes, New York, 2017.

²⁴⁷ Leyla Karimli et al., *Factors and Norms Influencing Unpaid Care Work: Household Survey Evidence from Five Rural Communities in Colombia, Ethiopia, the Philippines, Uganda and Zimbabwe* (Oxfam, 2016) ; et Thalia Kidder, Zahria Mapandi et Hector Ortega, « Not "women's

Au Honduras et aux Philippines, les populations locales ont placé le plaidoyer en faveur de l'expansion des infrastructures de base en tête de leurs priorités lors des évaluations participatives des soins²⁴⁸. L'accès est certes essentiel, mais la conception et l'exécution des politiques sont également importantes. Pour satisfaire les femmes, les services publics, notamment les soins de santé, la prise en charge des enfants et les transports en commun, doivent être sûrs, d'un coût abordable et de qualité. En outre, leurs heures d'ouverture et leur localisation doivent être adaptées aux besoins des femmes, que ce soit du point de vue du travail, des soins ou de la mobilité, et permettre de réduire les trajets et les temps d'attente. Les investissements réalisés dans ces domaines peuvent également être mis à profit pour ouvrir des possibilités d'emploi et d'entrepreneuriat aux femmes, notamment dans l'entretien des systèmes énergétiques décentralisés et la gestion de l'eau, dans les services de santé et de garde d'enfants de proximité, voire dans des secteurs traditionnellement masculins, et ainsi accroître leurs revenus. Si elles s'accompagnent d'une rémunération, de méthodologies, d'une formation et d'un appui adéquats, de telles politiques peuvent offrir aux femmes un tremplin vers l'autonomisation économique et contribuer à l'évolution des normes sociales et des relations entre les femmes et les hommes.

1. Améliorer l'accès des femmes à des infrastructures permettant de gagner du temps au coût abordable²⁴⁹

180. Le fait d'avoir accès à l'eau, à l'assainissement, à l'électricité et à des combustibles de cuisson propres au sein du ménage peut avoir une incidence directe sur le temps dont disposent les femmes et sur la pénibilité des tâches qu'elles accomplissent, en leur évitant de devoir collecter de l'eau et des combustibles et en leur permettant d'utiliser des appareils électriques. L'accès à une eau sans risque sanitaire et à une énergie propre réduit également la prévalence des maladies transmises par l'eau et des maladies respiratoires, ce qui entraîne une amélioration de la santé globale du ménage et allège la charge liée aux soins non rémunérés dispensés aux proches malades ainsi que les dépenses de santé. En Inde, l'introduction de robinets et toilettes privés et d'un réseau d'assainissement dans cinq quartiers de taudis urbains a permis de réduire l'incidence des maladies et les dépenses de santé mensuelles tout en augmentant le revenu disponible et les taux de fréquentation scolaire et d'alphabétisation de la population²⁵⁰.

181. L'usage qui est fait du temps ainsi libéré dépend du contexte et du type d'infrastructures existantes²⁵¹. L'amélioration de l'accès à l'eau et à l'électricité s'accompagne d'une hausse du taux de fréquentation scolaire des filles et des garçons²⁵². Les données sont moins concluantes quant à l'influence de la mise en place

burden»: how washing clothes and grinding corn became issues of social justice and development », *Gender and Development*, vol. 22, n° 3 (2014).

²⁴⁸ Kidder, Mapandi et Ortega, « Not "women's burden" ».

²⁴⁹ La section C.1 porte principalement sur l'accès à l'eau et à l'électricité. L'assainissement sûr et les modes de cuisson propres, tout aussi essentiels pour ce qui est d'améliorer la santé et le bien-être des femmes, ont été largement étudiés dans l'édition 2014 de l'*Étude mondiale* (voir A/69/156, sect. VI).

²⁵⁰ Priti Parikh *et al.*, « Infrastructure provision, gender, and poverty in Indian slums », *World Development*, vol. 66 (février 2015).

²⁵¹ BAsD, *Balancing the Burden?*

²⁵² Gavatri Koolwal et Dominique van de Walle, « Access to water, women's work, and child outcomes », *Economic Development and Cultural Change*, vol. 61, n° 2 (janvier 2013) ; Céline Nauges et Jon Strand, « Water hauling and girls' school attendance: some new evidence from Ghana », document de travail n° 6443 consacré à la recherche sur les politiques (Washington, Banque mondiale, 2013) ; Louise Grogan, « Time use impacts of rural electrification: longitudinal evidence from Guatemala », *Journal of Development Economics* (vol. 135) (novembre 2018) ; Taryn Dinkelman, « The effects of rural electrification on employment: new evidence from South

d'infrastructures permettant de gagner du temps sur la participation des femmes au travail rémunéré. L'électricité semble avoir un effet considérable sur les activités rémunératrices des femmes, ce qui s'explique probablement par le fait que l'éclairage leur permet de travailler plus tard le soir²⁵³. Si cette utilisation de l'électricité peut contribuer à réduire la pauvreté de revenu des femmes, elle risque d'aggraver leur pauvreté en temps puisque cela empiète sur des heures qui étaient avant consacrées au repos²⁵⁴.

182. En revanche, selon une étude réalisée dans neuf pays d'Afrique subsaharienne, d'Asie du Sud, du Moyen-Orient et d'Afrique du Nord, l'amélioration de l'accès à l'eau n'a pas eu d'effet perceptible sur la participation des femmes à des activités rémunérées non agricoles²⁵⁵. Lorsque leur accès à l'eau s'améliore, les femmes réaffectent parfois le temps ainsi dégagé aux soins à donner aux enfants et aux tâches domestiques dont elles ne pouvaient se charger précédemment en raison du besoin impérieux de se procurer de l'eau non polluée²⁵⁶, ce qui démontre que le fait de consacrer moins de temps au travail non rémunéré peut aider les femmes à s'autonomiser sur le plan économique mais ne suffit pas à lui seul. L'existence d'emplois décents et de sources de revenus dignes, le contrôle que les femmes exercent sur leur temps et les responsabilités qu'elles doivent assumer au sein du foyer jouent tous un rôle (voir sect. III).

183. Le coût demeure un obstacle important pour les femmes. Pour garantir l'accès au « dernier kilomètre » de l'infrastructure, c'est-à-dire celui qui relie les habitations aux réseaux de distribution d'eau, d'assainissement et d'alimentation en électricité, il est souvent nécessaire de ne pas percevoir les frais de connexion des ménages, notamment ceux liés au câblage et à la tuyauterie, ou de les couvrir au moyen de subventions. Bien que le réseau national ait été étendu à de vastes zones rurales au Kenya, le taux d'électrification est resté faible dans certaines régions, même parmi les ménages les plus proches de la ligne à basse tension. Cette situation pourrait s'expliquer par le montant des frais de connexion, qui s'élève à 412 dollars des États-Unis²⁵⁷. Pour qu'un approvisionnement régulier soit à la portée de toutes les bourses, il faut également instaurer un système de tarification socialement inclusif et prendre des mesures ciblées propres à alléger la charge financière pesant sur les ménages pauvres. Au Cambodge, la régie des eaux de Phnom Penh a eu recours à de telles mesures pour permettre aux populations urbaines pauvres d'accéder à l'eau courante, ce qui a rendu l'eau 25 fois moins chère et fait augmenter considérablement la proportion de ménages reliés au réseau de distribution²⁵⁸.

Africa », *The American Economic Review*, vol. 101, n° 7 (décembre 2011) ; et Shabidur R. Khandker, Douglas F. Barnes et Hussain A. Samad, « Welfare impacts of rural electrification: a panel data analysis from Vietnam », *Economic Development and Cultural Change*, vol. 61, n° 3 (avril 2013).

²⁵³ Dinkelman, « The effects of rural electrification on employment » ; Louise Grogan et Asha Sadanand, « Rural electrification and employment in poor countries: evidence from Nicaragua », *World Development*, vol. 43 (2013) ; et Joana Costa *et al.*, « The implications of water and electricity supply for the time allocation of women in Rural Ghana », document de travail n° 59 (Brasilia, Centre international de politiques pour une croissance inclusive, 2009).

²⁵⁴ BAsD, *Balancing the Burden?* ; et Rost et Koissy-Kpein, *Infrastructure and Equipment for Unpaid Care Work*.

²⁵⁵ Koolwal et van de Walle, « Access to water, women's work, and child outcomes ».

²⁵⁶ BAsD, *Balancing the Burden?*

²⁵⁷ Kenneth Lee *et al.*, « Barriers to electrification for "under grid" households in rural Kenya », document de travail n° 20327 (Cambridge, Massachusetts, National Bureau of Economic Research, 2014).

²⁵⁸ Catarina de Albuquerque *et al.*, *On the Right Track: Good Practices in Realising the Rights to Water and Sanitation* (2012), p. 130.

Stratégies en faveur d'un accès universel : potentiel et limites des actions à petite échelle

184. Le meilleur moyen de générer des gains de temps et de réduire la pénibilité des tâches quotidiennes serait d'assurer l'approvisionnement continu des ménages en eau courante et en électricité. Cependant, l'extension des réseaux d'alimentation électrique, de distribution d'eau et d'assainissement nécessite une activité à forte intensité de capital qui pose des problèmes budgétaires et logistiques dans le cas des établissements humains ruraux, dispersés ou reculés. Par exemple, les réseaux décentralisés et les systèmes d'énergie distribuée, tels que les miniréseaux, les microréseaux et les installations solaires à usage domestique, contribuent de plus en plus à améliorer l'accès des zones mal desservies à l'énergie²⁵⁹. L'électrification solaire hors réseau a permis, dans des régions rurales reculées, des petits États insulaires en développement et des zones touchées par des conflits dans la région Asie-Pacifique, et dans une moindre mesure, en Afrique subsaharienne, d'alimenter en électricité des communautés d'une manière que l'extension des réseaux n'avait pas permis d'envisager²⁶⁰.

185. L'Afghanistan, le Bhoutan et le Népal ont rapidement rendu l'électricité plus accessible et réduit les écarts entre zones rurales et urbaines en combinant les solutions sur réseau et hors réseau. En Afghanistan, le taux global d'accès à l'électricité est passé de 28 % à 84 % entre 2006 et 2016, une progression attribuable en grande partie aux microréseaux, aux miniréseaux et aux installations solaires à usage domestique²⁶¹. Dans la province de Bamiyan, qui est l'une des plus pauvres du pays, les femmes des villages alimentés par l'énergie solaire hors réseau ont indiqué pouvoir dispenser les soins et réaliser les travaux domestiques non rémunérés plus efficacement et dans de meilleures conditions de sécurité. Grâce à l'éclairage, les cas de contamination ou de sous-cuisson des aliments sont moins nombreux et les femmes peuvent consacrer plus de temps au tissage de tapis, ce qui a permis aux ménages d'augmenter considérablement leurs revenus, même si les femmes n'exercent pas nécessairement de contrôle sur les dépenses. Cependant, les effets constatés sur le temps passé à collecter du bois de feu n'ont été que limités, car l'électricité solaire ne pouvait être utilisée pour la cuisine et le chauffage²⁶².

186. Le niveau et la fiabilité de l'approvisionnement en électricité sont également importants. La plupart des personnes qui accèdent à l'électricité grâce à l'énergie solaire hors réseau ne bénéficient que de services de base fournis par des lanternes solaires d'une puissance de 11 watts²⁶³, soit bien moins que les 365 kilowattheures par an nécessaires pour faire fonctionner une rampe de distribution d'eau ou d'autres appareils qui pourraient considérablement alléger le travail non rémunéré des femmes et leur permettre de créer leur entreprise à domicile²⁶⁴.

187. Dans le secteur de l'eau, des solutions de proximité à petite échelle ont également été proposées afin d'améliorer l'accès à l'eau de façon plus efficace et

²⁵⁹ Banque mondiale, « Intégrer la dimension du genre dans les projets du secteur de l'énergie », Programme d'assistance à la gestion du secteur énergétique, Série des savoirs 014/13 (Washington, 2013).

²⁶⁰ Banque mondiale *et al.*, *Tracking SDG7*.

²⁶¹ Eric Mackres, Dimitrios Mentis et Anila Qehaja, « *Bhutan has achieved 100 % electricity access. Here's how* », Forum économique mondial (15 février 2019).

²⁶² Karina Standal et Tanja Winther, « Empowerment through energy? Impact of electricity on care work practices and gender relations », *Forum for Development Studies*, vol. 43, n° 1 (2016).

²⁶³ Banque mondiale *et al.*, *Tracking SDG7*.

²⁶⁴ Reihana Mohideen, « Gender responsive energy infrastructure », note d'information élaborée pour l'Étude mondiale, 2019.

durable que les grands projets d'infrastructure centralisés, tels que les barrages²⁶⁵. Il s'agit par exemple du captage des eaux de pluie, réalisé à l'origine par des associations locales, puis transposé à plus grande échelle avec le concours des autorités dans des pays tels que le Brésil et l'Inde. Comme l'a démontré l'initiative intitulée « Un million de citernes », qui a été menée au Brésil, lorsque de telles actions sont empreintes d'une vision féministe, elles peuvent non seulement être porteuses de progrès pratiques pour les femmes mais également leur offrir des possibilités d'autonomisation (voir encadré XII).

Encadré XII

Changer la vie des femmes grâce au captage des eaux de pluie : l'initiative « Un million de citernes » dans le nord-est du Brésil

L'initiative « Un million de citernes », qui a pris beaucoup d'ampleur importante depuis son lancement en 1999, consiste à collaborer avec les collectivités de petits exploitants agricoles pauvres pour améliorer l'accès à une eau de qualité dans la vaste région rurale, semi-aride et sujette à la sécheresse qu'est le nord-est du Brésil en installant des citernes de récupération des eaux de pluie à usage domestique. En 2003, ce programme, qui avait été engagé par un réseau de 3 000 organismes comprenant des syndicats ruraux, des associations d'agriculteurs, des coopératives et des organisations de la société civile, a été intégré aux politiques fédérales et a commencé à bénéficier d'un appui gouvernemental à la faveur du Programme Faim Zéro, tout en restant véritablement participatif^a.

Il a entraîné une diminution du temps devant être consacré à la collecte d'eau, qui était de plusieurs heures par jour, permettant ainsi aux enfants de concentrer leur attention sur l'école et aux femmes de participer à la vie de leur communauté, de se doter de compétences et de contribuer à la production vivrière. Les citernes ont été installées en priorité dans les ménages dirigés par des femmes ou comprenant des enfants de 6 ans ou moins, puis dans ceux qui comprenaient des enfants ou des adolescents d'âge scolaire, des personnes âgées ou des personnes en situation de handicap. Si le programme visait à améliorer l'accès des femmes à l'eau, c'est grâce à la mobilisation des organisations féministes que les femmes ont pu sortir du rôle de simples bénéficiaires pour agir et prendre des décisions^b.

S'érigeant en faux contre l'idée selon laquelle les femmes ne s'intéressaient pas aux emplois liés à la construction et à l'entretien des citernes, les organisations féministes ont commencé à proposer des formations et à plaider pour la parité au sein des comités locaux de gestion de l'eau. En 2010, 5 % à 10 % des personnes qui avaient été formées à la construction de citernes étaient des femmes^c. L'une des difficultés que ces travailleuses ont rencontrées a trait à la conciliation de leurs responsabilités professionnelles et personnelles. Cependant, leur participation à la construction de biens communs importants pour la population locale leur a permis d'être davantage reconnues comme membres productives de leur communauté et d'obtenir des revenus bien plus élevés qu'en travaillant de façon informelle dans les secteurs de

²⁶⁵ Nicholas L. Cain, « A different path: the global water crisis and rainwater harvesting », *Consilience: The Journal of Sustainable Development*, vol. 12, n° 1 (2014).

l'extraction minière, de l'agriculture ou des services domestiques rémunérés.

Depuis que l'objectif d'installer un million de citernes à usage domestique a été atteint en 2014, l'initiative a été réorientée vers la construction de 5 000 citernes dans des établissements scolaires et de 250 000 citernes à usage productif. Contrairement à celles des grands projets hydriques, ses activités stimulent l'économie locale. Selon Grassroots International, la construction de 10 000 citernes génère plus de 11 millions de dollars des États-Unis grâce à la création d'emplois, à l'achat de matières premières, à la production de denrées alimentaires et à la fourniture d'eau douce non polluée^d. Grâce à la décentralisation et à la démocratisation de l'approvisionnement en eau et de la production de denrées alimentaires, le programme a permis de changer la vie d'environ 4,5 millions de personnes en atténuant les effets de la sécheresse, tels que la mortalité postinfantile, la famine et les migrations de masse, en autonomisant les femmes, en diversifiant les sources de revenus et en améliorant la sécurité alimentaire et la résilience aux changements climatiques.

^a Voir <https://www.futurepolicy.org/healthy-ecosystems/biodiversity-and-soil/brazil-cisterns-programme/>.

^b Andrea Ferreira Jacques de Moraes et Cecilia Rocha, « Gendered waters: the participation of women in the “One million cisterns” rainwater harvesting program in the Brazilian semi-arid region », *Journal of Cleaner Production*, vol. 60 (décembre 2013).

^c Ibid.

^d Saulo Araujo, « Brazilian Government pulls plug on the million cistern project », Grassroots International, 22 décembre 2011.

188. Bien que les solutions à petite échelle puissent être porteuses d'innovation et jouer un important rôle correcteur, leur qualité et leur viabilité à long terme ne sont pas garanties. Il est ressorti d'une étude menée au Kenya que les ménages des zones urbaines et périurbaines dépendent de manière disproportionnée de petits fournisseurs en eau, notamment des kiosques d'eau et des services de livraison²⁶⁶. Ces fournisseurs comblaient une lacune importante dans le domaine de l'approvisionnement en eau et permettaient aux ménages de perdre moins de temps à collecter de l'eau, mais ils vendaient à prix cher une eau souvent contaminée. Cela montre qu'il est nécessaire de renforcer la réglementation, notamment celle s'appliquant aux fournisseurs privés, jusqu'à parvenir à assurer un accès universel à des services d'alimentation en eau potable non contaminée gérés en toute sécurité et disponibles sur place et à souhait, conformément au Programme de développement durable à l'horizon 2030, en particulier à la cible 6.1 associée aux objectifs de développement durable.

189. Il incombe aux gouvernements d'assurer un accès universel et de toucher les plus défavorisés, ce qui nécessite de mobiliser le maximum de ressources et de fixer des règles s'appliquant à tous les fournisseurs. Si l'eau et l'assainissement sont parmi les investissements les plus transformateurs pour les femmes et les filles, ils sont ceux qui ont le moins de chances d'être financés par des fonds privés ou des partenariats public-privé, et le secteur privé est moins susceptible de desservir les villages reculés et les établissements informels, dans lesquels il y a peu de chances que les redevances

²⁶⁶ PNUD, « *Small-Scale Water Providers in Kenya: Pioneers or Predators?* », août 2011.

d'usage lui permettent de recouvrir l'intégralité des coûts d'installation²⁶⁷. Il faut également donner aux femmes l'occasion de participer aux opérations et d'en prendre la conduite, afin que les investissements dans l'infrastructure correspondent à leurs priorités et à leurs besoins. Les résultats obtenus en Afrique du Sud, en Éthiopie, en Inde, au Kenya, au Népal, au Pakistan et en République-Unie de Tanzanie montrent que le fait de placer les femmes au centre des décisions relatives à la gestion de l'eau permet d'améliorer l'accès à l'eau, d'en assurer la distribution de façon plus rentable et de réduire la corruption dans le financement de l'eau²⁶⁸. L'exemple du programme « Un million de citernes » (voir encadré XII) démontre que les organisations féministes peuvent jouer un rôle important pour ce qui est de créer des espaces de participation et de direction féminins et d'aider les femmes à prendre part aux activités et à y jouer un rôle de premier plan.

2. Investir dans les services d'éducation préscolaire et de garde d'enfants

190. Étant donné que la présence de jeunes enfants dans le ménage accroît considérablement le risque de pauvreté des femmes et le temps qu'elles consacrent aux soins et travaux domestiques non rémunérés (sect. II), l'offre de services de garde d'enfants à un coût abordable est une grande priorité politique. Si de tels services n'existent pas, la capacité des femmes d'avoir un emploi rémunéré et d'augmenter leurs revenus professionnels s'en trouve limitée. Les travailleuses du secteur informel choisissent souvent des postes moins bien payés car ils sont plus compatibles avec leurs responsabilités parentales. Cependant, elles sont fréquemment obligées de laisser leurs enfants sans surveillance ou de les emmener sur leur lieu de travail, ce qui les pousse à multiplier les tâches, fait baisser leur productivité et peut compromettre la sécurité de leurs enfants²⁶⁹.

191. Les services d'éducation préscolaire et de garde d'enfants sont essentiels pour éliminer la double contrainte qui pèse sur de nombreuses femmes à faible revenu, et ainsi les aider à trouver le temps d'étudier ou d'avoir un emploi rémunéré, et les rendre moins sujettes à l'épuisement dont elles et enfants peuvent être victimes à cause de la surcharge de travail et de la multiplication des tâches²⁷⁰. Dans les pays à faible revenu et à revenu intermédiaire, une hausse de 30 % du taux d'utilisation des services de garde d'enfants pourrait faire augmenter le taux d'emploi des mères d'environ 6 %²⁷¹. Des services d'éducation préscolaire et de garde d'enfants de qualité permettent non seulement de garantir la sécurité des enfants pendant que leurs parents sont au travail mais aussi d'améliorer leur développement physique et cognitif, ce qui a des effets particulièrement positifs chez les enfants issus des ménages les plus pauvres²⁷². L'investissement dans ces services peut également stimuler la création

²⁶⁷ *Rapport sur le commerce et le développement, 2015 : Mettre l'architecture financière internationale au service du développement* (publication des Nations Unies, numéro de vente : F.15.II.D.4).

²⁶⁸ *World Survey on the Role of Women in Development 2014: Gender Equality and Sustainable Development* (publication des Nations Unies, numéro de vente : E.14.IV.6).

²⁶⁹ Laura Alfers, *Our Children Do Not Get The Attention They Deserve: A Synthesis of Research Findings on Women Informal Workers and Child Care from Six Membership-based Organizations* (Cambridge (Massachusetts) et Manchester (Royaume-Uni) : Women in Informal Employment: Globalizing and Organizing, 2016).

²⁷⁰ ONU-Femmes. *Les progrès des femmes dans le monde 2015-2016* ; et Marzia Fontana et Diane Elson, « Public policies on water provision and early childhood education and care: do they reduce and redistribute unpaid work? », *Gender and Development*, vol. 22, n° 3 (2014).

²⁷¹ Sam Harper, Nichole Austin et Arijit Nandi, « *Daycare and women's health, social and economic outcomes in low- and middle-income countries: systematic review and evidence synthesis* », *Grow Working Paper Series, GWP-2017-07* (Institute for the Study of International Development, 2017).

²⁷² Christopher Ruhm et Jane Waldfogel, « Long-term effects of early childhood care and education », *Nordic Economic Policy Review*, vol. 1 (2012) ; et Hirokazu Yoshikawa et Sarah

d'emplois, surtout féminins. En Afrique du Sud, le fait de rendre ces services accessibles à tous les enfants de moins de cinq ans entraînerait la création d'environ 2,3 millions d'emplois et une hausse de 10 % du taux d'emploi des femmes. Les recettes fiscales et les cotisations de sécurité sociale supplémentaires ainsi obtenues correspondraient en outre à plus du tiers des crédits initialement engagés²⁷³.

192. Des investissements publics suffisants sont indispensables pour que les familles à faible revenu aient accès à des services d'éducation préscolaire et de garde d'enfants de qualité et que le coût élevé de la prise en charge des enfants n'alimente pas l'engrenage de la pauvreté de revenu et de la pauvreté en temps. Le secteur privé s'emploie de plus en plus activement à proposer aux franges les plus aisées de la population des services de garde d'enfants qui restent toutefois hors de la portée de celles et ceux qui en ont le plus besoin. Dans les pays où la fourniture de services d'éducation préscolaire et de garde d'enfants est entièrement laissée au secteur privé, la couverture est généralement faible et cible essentiellement les familles urbaines affluentes²⁷⁴. En revanche, l'investissement public dans de tels services peut améliorer les taux d'inscription et réduire les inégalités d'accès. Depuis 2006, le Chili a renforcé ses services publics de garde d'enfants et les a rendus gratuits pour les enfants des ménages appartenant aux 60 % de la population dont les revenus sont les plus faibles. Le taux de couverture des enfants de moins de cinq ans a ainsi grimpé de 37 à 50 % entre 2006 et 2015, tandis que l'écart entre les enfants du quintile de revenu le plus faible et ceux du quintile de revenu le plus élevé est passé de 15 à 9 %²⁷⁵.

193. D'autres pays ont choisi d'appuyer et de renforcer les services de garde d'enfants de proximité. Dans certains cas, la localisation et les heures d'ouverture de tels services sont mieux adaptés aux besoins des populations pauvres et marginalisées. Par exemple, dans l'État indien du Gujarat, la Self-Employed Women's Association gère 33 coopératives qui proposent à leurs membres des services de garde d'enfants à plein temps. L'Association ghanéenne des commerçants gère une garderie près du marché Makola d'Accra, ce qui permet aux commerçantes de déposer leurs enfants dans un endroit proche de leur lieu de travail et adapté à leurs heures de travail²⁷⁶. Dans le cadre de certaines initiatives, des repas et des examens médicaux sont également proposés aux enfants²⁷⁷. Cependant, sans appui public, les prestataires de ces services de proximité rencontrent souvent des problèmes de viabilité financière et d'échelle. Dans de nombreux cas, ils ne peuvent survivre qu'en faisant payer aux parents des frais ou un ticket modérateur dont les ménages n'ont pas toujours les moyens de s'acquitter, même lorsqu'il s'agit d'un montant symbolique. En outre, les conditions de travail et la rémunération de celles et ceux qui travaillent dans ces services de garde sont souvent mauvaises.

194. Pour remédier à l'incompatibilité entre les heures d'ouverture de nombreux services d'éducation préscolaire et de garde d'enfants et les obligations des travailleurs et travailleuses salariés, les pays peuvent tirer parti des services existants, en accueillant les enfants d'âge préscolaire dans les établissements d'enseignement primaire, en allongeant la journée scolaire ou en intégrant des aspects liés à la prise en charge des enfants dans les programmes de santé et de nutrition. Par exemple, en Inde, des États comme le Tamil Nadu ont profité du programme fédéral Services intégrés pour le développement de l'enfant pour fournir une éducation préscolaire et

Kabay, « The evidence base on early childhood care and education in global contexts », document établi pour le Rapport mondial de suivi sur l'Éducation pour tous de 2015, 2015.

²⁷³ ONU-Femmes, *Traduire les promesses en actions*.

²⁷⁴ UNESCO, *Éducation pour Tous 2000-2015 : Progrès et Enjeux* (Paris, 2015).

²⁷⁵ Ana Maria Farias, *Servicios de cuidado infantil y educación inicial, Chile*, note d'information élaborée pour la section Recherche et données, ONU-Femmes, 2017.

²⁷⁶ Rachel Moussié, « Women informal workers mobilizing for child care », février 2017.

²⁷⁷ Alfors, « Our Children Do Not Get the Attention They Deserve ».

des soins ainsi que d'autres services à tous les enfants de moins de six ans (voir encadré XIII). En Amérique latine, plusieurs pays ont allongé la journée scolaire dans le primaire et le secondaire²⁷⁸. Si les effets de ces mesures ont principalement été évalués à l'aune des résultats scolaires des enfants, des études réalisées au Chili et en République dominicaine ont démontré qu'elles avaient une incidence très positive sur le taux d'activité des femmes²⁷⁹. Au Chili, le programme a également été associé à une réduction du taux de fécondité des adolescentes, en particulier dans les écoles des secteurs les plus pauvres²⁸⁰.

Encadré XIII

Élargir les programmes existants pour fournir des services d'éducation préscolaire et de garde d'enfants : le programme Services intégrés pour le développement de l'enfant dans l'État indien du Tamil Nadu

À la faveur du programme Services intégrés pour le développement de l'enfant, l'Inde offre une alimentation, des examens médicaux, des vaccins et, dans certains cas, des soins et une éducation préscolaire à la moitié de sa population de moins de 6 ans, ce qui représente près de 83 millions d'enfants^a. Dans la plupart des États, les centres Anganwadi qui fournissent ces services se concentrent davantage sur les besoins nutritionnels et la santé que sur la garde des enfants et s'appuient exclusivement sur des travailleuses mal payées et non protégées^b. Certains États, comme le Tamil Nadu, ont pris ces problèmes à bras le corps et ont développé et renforcé le programme fédéral afin d'améliorer la couverture et la qualité des services ainsi que les conditions de travail des travailleuses des centres Anganwadi. À divers égards, le programme fonctionne mieux dans cet État que dans les autres. En effet, les infrastructures sont de meilleure qualité, des aliments nutritifs sont plus régulièrement disponibles, les enfants de trois à six ans reçoivent un enseignement préscolaire, les heures d'ouverture et la localisation des services correspondent aux besoins des femmes, les activités de formation décentralisées sont plus nombreuses et les travailleuses des centres Anganwadi sont relativement mieux rémunérées. En outre, grâce à une structure de fourniture universelle élargie, le Tamil Nadu obtient de bons résultats auprès des groupes marginalisés, tels que les populations dalits, bien qu'il soit possible d'aller plus loin pour améliorer l'accès des dalits les plus pauvres aux services. L'administration de cet État fédéré a également augmenté les ressources allouées à ce programme et à d'autres, notamment pour améliorer les conditions de travail et le salaire des travailleuses des centres Anganwadi. Les femmes ont déclaré se sentir mieux à même de concilier leur emploi rémunéré, en particulier lorsqu'il

²⁷⁸ Pablo Alvaro, David K. Evans et Peter Holland, « Extending the school day in Latin America and the Caribbean », document de travail n° 7309 consacré à la recherche sur les politiques (Washington, Banque mondiale, 2015).

²⁷⁹ Matias Berthelon, Diana Kruger et Melanie Oyarzún. (2015), « The effects of longer school days on mothers' labour force participation in Latin America and the Caribbean », document de réflexion n° 9212 (Bonn, Allemagne, Institute of Labour Economics, 2015).

²⁸⁰ Carlos Concha Alborno, « Jornada escolar extendida. Oportunidades y desafíos para avanzar hacia una educación de mayor calidad y equidad », Organisation des États ibéro-américains pour l'éducation, la science et la culture et Ministère dominicain de l'éducation, *Jornada Escolar Extendida: Aportes para la Reflexión y la Acción* (Santo Domingo, 2016) ; et Diana I. Kruger et Matias Berthelon, « Delaying the bell: the effects of longer school days on adolescent motherhood in Chile », document de réflexion n° 4553 (Bonn, Allemagne, Institute of Labour Economics, 2009).

comprend des tâches qu'il est dangereux d'accomplir en présence de jeunes enfants, et leur travail domestique non rémunéré, lorsqu'elles savent que leurs enfants se trouvent dans un environnement propre, sûr et sain^c.

^a Shradda Chigateri, « Pathways to accessible, affordable and gender-responsive childcare provision for children under six: India case studies », note d'information établie pour la section Recherche et données, ONU-Femmes, 2017.

^b Rajni Palriwala et N. Neeta, « Care arrangements and bargains: anganwadi and paid domestic workers in India », *International Labour Review*, vol. 149, n° 4 (décembre 2010).

^c Chigateri, « Pathways to accessible, affordable and gender-responsive childcare provision for children under six ».

3. Rapprocher des femmes l'offre de services de santé

195. L'investissement public dans l'infrastructure physique et humaine des services de santé est indispensable en vue de réduire la pauvreté de revenu et la pauvreté en temps des femmes qui, en plus de rencontrer des difficultés d'accès aux soins de santé pour elles-mêmes (voir fig. XI), sont souvent chargées de veiller à ce que les besoins sanitaires des autres membres de leur famille, en particulier ceux des enfants, soient satisfaits. La création de programmes d'agents sanitaires des collectivités et l'introduction du numérique sont deux des nouvelles tendances les plus remarquables dans le cadre des initiatives prises pour renforcer les systèmes de santé. Puisqu'elles visent à remédier aux problèmes d'éloignement et à mieux toucher les populations des zones rurales et reculées, ces mesures pourraient permettre de réduire les besoins en matière de soins en améliorant les services de prévention, ainsi que de diminuer les trajets et les délais d'attente des femmes qui veulent avoir accès à des services de santé pour elles-mêmes ou pour les personnes à leur charge, y compris en ce qui concerne leur santé et leurs droits en matière de sexualité et de procréation. Cependant, les effets du numérique et des programmes d'agents sanitaires des collectivités sur les responsabilités familiales et la santé des femmes demeurent mal connus. Étant donné qu'à l'heure actuelle, ces deux outils bénéficient d'un appui politique et financier considérable au niveau mondial et que plus en plus de pays y ont recours, il est urgent de procéder à une évaluation systématique de leurs effets sur les rôles de genre et les relations entre les femmes et les hommes.

a) Programmes d'agents sanitaires des collectivités : il est nécessaire de verser des salaires équitables et d'offrir des possibilités de perfectionnement professionnel

196. Ces dernières années, l'action menée pour établir une couverture sanitaire universelle a relancé l'intérêt à l'égard des programmes d'agents sanitaires des collectivités ainsi que les investissements en leur faveur, l'objectif étant de mieux toucher les populations mal desservies et exclues, de fournir des services de prévention, d'information et de soins et d'aiguiller au besoin les patients vers les établissements de soins compétents pour les aider à réduire leurs frais de déplacement et à ne pas perdre du temps²⁸¹. L'Afrique subsaharienne et l'Asie, qui sont les régions où la pénurie de professionnels de la santé est la plus criante, ont été à la tête de ces efforts et les agentes et agents sanitaires des collectivités représentent désormais une

²⁸¹ Kate Tulenko *et al.*, « Community health workers for universal health-care coverage : from fragmentation to synergy », *Bulletin de l'Organisation mondiale de la santé*, vol. 91, n° 11 (novembre 2013).

part considérable des travailleurs du secteur dans des pays tels que l'Inde (46 %) et le Pakistan (43 %). Au Népal, ils sont trois fois plus nombreux que les médecins, le personnel infirmier et les sages-femmes réunis²⁸². L'Éthiopie, le Kenya et le Rwanda ont respectivement déployé 42 000, 45 000 et 64 000 agentes et agents sanitaires des collectivités afin d'améliorer la prestation des services de santé²⁸³.

197. Lorsqu'ils reçoivent une formation, un matériel et un appui adéquats, les agentes et agents sanitaires des collectivités peuvent contribuer à améliorer la santé de la population, notamment celles des enfants, et ainsi à réduire la demande de soins domestiques non rémunérés²⁸⁴. Les visites à domicile présentent le double avantage d'améliorer les résultats obtenus en matière de santé et de réduire le temps nécessaire pour accéder aux soins. Elles peuvent aussi permettre d'améliorer le taux d'immunisation, l'adhésion aux traitements prescrits et l'accès à la planification familiale et favoriser l'adoption de pratiques préventives telles qu'une bonne hygiène et l'utilisation de moustiquaires²⁸⁵. En Ouganda, elles ont permis de réduire la prévalence des maladies diarrhéiques et des fièvres et d'augmenter la fréquentation des services de santé chez les enfants de moins de 5 ans²⁸⁶. Les agentes et agents sanitaires des collectivités peuvent atténuer les effets négatifs des situations d'urgence complexes sur la santé²⁸⁷.

198. Cependant, l'application des programmes d'agents sanitaires des collectivités s'avère souvent problématique. Le manque de formation, l'absence d'un appui continu et le fait qu'ils soient mal intégrés au système de santé en général peuvent limiter leur potentiel²⁸⁸, tandis que le volume de travail ingérable et la pénurie de fournitures compromettent la qualité des soins fournis²⁸⁹. Afin que les agents sanitaires des collectivités, qui sont souvent des femmes pauvres, contribuent de façon véritablement rentable à assurer une couverture sanitaire universelle, il faut également tenir compte des coûts d'opportunité associés à leur activité. En Afrique subsaharienne, près de 70 % des agents sanitaires des collectivités sont des femmes, et parmi elles se trouve une majorité de jeunes adultes qui ne sont pas allées plus loin que l'enseignement primaire²⁹⁰. La plupart de ces personnes ne reçoivent qu'un maigre salaire, si tant est qu'elles en reçoivent un²⁹¹, et elles rognent même souvent sur leur revenu personnel pour pouvoir exercer leurs fonctions²⁹².

²⁸² Baba Aye *et al.*, « Decent work for community health workers in South Asia: A path to gender equality and sustainable development », 29 janvier 2018.

²⁸³ Programme commun des Nations Unies sur le VIH/sida, « 2 millions d'agents de santé communautaires en Afrique. Tirer pleinement parti du dividende démographique, mettre fin à l'épidémie de sida et assurer durablement la santé pour tous en Afrique », 5 juillet 2017, p. 3.

²⁸⁴ Uta Lehmann et David Sanders, « Community health workers: what do we know about them? The state of the evidence on programmes, activities, costs and impact on health outcomes of using community health workers », janvier 2017.

²⁸⁵ Maryse C. Kok *et al.*, « Which intervention design factors influence performance of community health workers in low- and middle-income countries? A systematic review », *Health Policy and Planning*, vol. 30, n° 9 (novembre 2015).

²⁸⁶ Richard Mangwi Ayiasi *et al.*, « Use of mobile phone consultations during home visits by community health workers for maternal and newborn care: community experiences from Masindi and Kiryandongo districts, Uganda », *BMC Public Health*, vol. 15, n° 560 (juin 2015).

²⁸⁷ Girogio Cometto *et al.*, « Health policy and system support to optimize community health worker programmes: an abridged WHO guideline », *The Lancet: Global Health*, vol. 6, n° 12 (décembre 2018).

²⁸⁸ Ibid. ; et Ayiasi, « Use of mobile phone consultations ».

²⁸⁹ Ibid. ; Kok *et al.*, « Which intervention design factors influence performance of community health workers? » ; et Cometto *et al.*, « Health policy and system support ».

²⁹⁰ OIT, *Prendre soin d'autrui : un travail et des emplois pour l'avenir du travail décent*.

²⁹¹ Ibid. ; et Lehmann et Sanders, « Community health workers ».

²⁹² Kok *et al.*, « Which intervention design factors influence performance of community health workers? ».

199. Certains programmes combinent salaires et primes liées à la performance, mais lorsque les agentes et agents sanitaires des collectivités sont mal rémunérés, ces mesures incitatives peuvent entraîner des effets pervers, tels qu'un désintéressement à l'égard des tâches non rémunérées²⁹³. En Inde, les primes ont biaisé la mise en œuvre du programme en poussant le personnel à se confiner aux actes qui étaient encouragés, à l'image de l'accouchement et de la vaccination en établissement sanitaire, et à négliger d'autres activités comme les visites à domicile, les soins post-partum et la mobilisation des populations locales²⁹⁴.

200. Pour assurer la qualité et la durabilité à long terme des soins et éviter de pousser jusqu'à l'épuisement les agents sanitaires des collectivités, dont la plupart sont des femmes, en aggravant par un travail peu ou non rémunéré les contraintes de temps qui pèsent déjà sur eux, il est essentiel de garantir un salaire équitable, des conditions de travail sûres et décentes et des possibilités de perfectionnement professionnel²⁹⁵. En plus de les considérer comme des travailleurs à part entière, le fait de les rémunérer correctement et de leur offrir des incitants non monétaires, tels que des possibilités de formation et de perfectionnement, peut améliorer leur performance et leur motivation et réduire leur taux de départ²⁹⁶.

201. Bien conçus, les programmes d'agents sanitaires des collectivités sont comme des passerelles entre les populations qui vivent dans des zones reculées et les établissements sanitaires, mais ils doivent être correctement financés et bien intégrés aux stratégies nationales adoptées pour recruter, mettre en valeur et former une main d'œuvre diversifiée dans le secteur de la santé, en se donnant les moyens d'en assurer la rétention²⁹⁷. Le succès des programmes à grande échelle menés au Brésil²⁹⁸ et au Rwanda (voir encadré XIV) démontre que, pour mettre le potentiel des agentes et agents sanitaires des collectivités au service de l'efficacité des prestations sanitaires, il est indispensable que le secteur public joue un rôle de premier plan dans le secteur des soins de santé, que ce dernier soit bien organisé et que des investissements soient réalisés dans l'infrastructure physique et le capital humain.

²⁹³ OMS, « *WHO guidelines on health policy and system support to optimize community health workers programmes* » (Genève, 2018) ; et Kok *et al.*, « Which intervention design factors influence performance of community health workers? ».

²⁹⁴ Lipekho Saprii *et al.*, « Community health workers in rural India: analyzing the opportunities and challenges Accredited Social Health Activists (ASHAs) face in realizing their multiple roles », *Human Resources for Health*, vol. 13, n° 95 (décembre 2015).

²⁹⁵ OMS, *WHO guidelines on health policy and system support to optimize community health workers programmes*.

²⁹⁶ Kok *et al.*, « Which intervention design factors influence performance of community health workers? ».

²⁹⁷ Cometto *et al.*, « Health policy and system support ».

²⁹⁸ Lehmann et Sanders, « Community health workers ».

Encadré XIV

La santé en tant qu'objectif de développement clef : combinaison de l'investissement à long terme, de la mise en œuvre d'un programme d'agents sanitaires des collectivités et du développement du numérique au Rwanda

Après le génocide de 1994, le Rwanda a pris d'importantes mesures pour reconstruire son système de santé dévasté et en faire une composante centrale du développement national^a. Dans le cadre de sa stratégie, le pays a mis en place un régime d'assurance maladie décentralisé tout en investissant dans l'infrastructure de santé et la prestation de services et s'est employé à lever les obstacles géographiques à l'accès aux soins, notamment au moyen de programmes d'agents sanitaires des collectivités et d'outils de santé mobile^b. Sous l'effet combiné de ces réformes, les services sont devenus à la fois plus abordables et plus accessibles^c.

Le programme d'agents sanitaires des collectivités s'inscrivait dans une stratégie à long terme qui visait à remédier à la pénurie de travailleuses et travailleurs sanitaires, notamment en recrutant des infirmiers, des infirmières, des sages-femmes et des médecins dûment formés, en leur offrant des perspectives de carrière et en se donnant les moyens de les retenir^d. Le système d'aiguillage du village au district et du district au niveau national a également été consolidé^e. En 2015, le nombre d'agentes et d'agents sanitaires des collectivités en poste dans les villages était de 45 000, contre 12 000 en 1995, avec dans chaque village une équipe de trois personnes, dont une spécifiquement chargée de la santé des mères et des nouveau-nés^f. Les agentes et les agents sanitaires des collectivités sont des bénévoles élus et respectés par leur communautés, qui relient les villages ruraux au système de soins de santé primaires tout en comblant les carences existantes dans la prestation de services de base, tels que les soins prénatals et postnatals et la planification familiale. Le personnel qui s'occupe de la santé maternelle prend contact avec les femmes enceintes, leur fournit des informations de santé, les encourage à utiliser les services de soins prénatals et d'accouchement en établissement sanitaire, et les réoriente si nécessaire^g. Un système de primes liées à la performance est actuellement en place, mais il se rapporte essentiellement aux soins préventifs^h.

Les agentes et agents sanitaires des collectivités utilisent des téléphones portables pour communiquer plus facilement avec les patients et les centres de santéⁱ. Grâce à un service d'alerte et de vérification par téléphone portable mis en service à l'échelle nationale en 2013, ils peuvent suivre les grossesses et intervenir rapidement en cas de complications ou d'urgence obstétricale^j. Ce système a été largement utilisé, mais ne s'est accompagné d'une amélioration du taux d'utilisation des soins de santé que dans les districts où les agentes et agents sanitaires des collectivités ont bénéficié d'un appui supplémentaire, notamment sous forme d'encadrement ou de formation, et où le matériel et les capacités du système de santé ont été renforcés^k.

Au même titre que les mesures systémiques qui ont été adoptées, les agentes et agents sanitaires des collectivités ont contribué aux rapides progrès enregistrés au regard des principaux indicateurs relatifs à la santé maternelle. La proportion d'accouchements assistés par des professionnels de santé qualifiés est montée en flèche, passant de 39 % seulement en 2005 à 91 % en 2015, tandis que l'écart entre zones rurales et urbaines a été

ramené de 28 % à 8 %^l, et le taux de mortalité maternelle est descendu de 567 à 290 pour 100 000 naissances vivantes^m. Il faut en faire plus pour que ces volontaires soient reconnus comme des travailleurs à part entière et pour asseoir sur une base financière solide les progrès réalisés dans le domaine de la santé maternelle, ce qui nécessitera notamment d'améliorer les conditions de travail et la rémunération des agents sanitaires des collectivitésⁿ.

^a Hillary M. Schwandt *et al.*, « Family planning in Rwanda is not seen as population control, but rather as a way to empower the people: examining Rwanda's success in family planning from the perspective of public and private stakeholders », *Contraception and Reproductive Medicine*, vol. 3, n° 18 (2018).

^b ONU-Femmes, *Les progrès des femmes dans le monde 2015-2016*.

^c Pamela Abbot, Roger Sapsford et Agnes Binagwaho, « Learning from success: how Rwanda achieved the Millennium Development Goals for health », *World Development*, vol. 92 (avril 2017).

^d Maurice Bucagu *et al.*, « Impact of health systems strengthening on coverage of maternal health services in Rwanda, 2000-2010: a systematic review », *Reproductive Health Matters*, vol. 20, n° 39 (2012).

^e Abbot, Sapsford et Binagwaho, « Learning from success ».

^f Luigi D'Aquino et Audrey Mahieu, *Comprehensive Evaluation of the Community Health Programme in Rwanda*, (Liverpool School of Tropical Medicine Centre for Maternal and Newborn Health, 2016), p.14.

^g Rwanda Governance Board, « Rwanda community health workers programme: 1995-2015 – 20 years of building healthier communities », 2017.

^h Jamie Haver *et al.*, « Experiences engaging community health workers to provide maternal and newborn health services: implementation of four programmes », *International Journal of Gynecology and Obstetrics*, vol. 130, supp. 2 (juin 2015).

ⁱ Abbot, Sapsford et Binagwaho, « Learning from success ».

^j Angele Musabyimana *et al.*, « Assessing the perspectives of users and beneficiaries of a community health worker mHealth tracking system for mothers and children in Rwanda », *PLOS One*, vol. 13, n° 6 (juin 2018).

^k Hinda Ruton *et al.*, « The impact of an mHealth monitoring system on health care utilization by mothers and children : an evaluation using routine health information in Rwanda », *Health Policy and Planning*, vol. 33, n° 8 (octobre 2018).

^l UNICEF, « Delivery care », base de données sur la couverture sanitaire des mères et des nouveau-nés. Disponible à l'adresse <https://data.unicef.org/topic/maternal-health/delivery-care/>.

^m OMS *et al.*, *Trends in Maternal Mortality: 1990 to 2015* (Genève, OMS, 2015), p. 75.

ⁿ Abbot, Sapsford et Binagwaho, « Learning from success » ; et OMS, *WHO Guideline on Health Policy and System Support to Optimize Community Health Workers Programmes*.

b) Avantages et limites des interventions sanitaires mobiles

202. Les programmes d'agents sanitaires des collectivités sont souvent associés à des interventions de santé mobile, qui sont définies comme la pratique de la médecine et des soins de santé publique assistée par technologies mobiles, telles que les téléphones portables, les radios VHF et d'autres technologies sans fil, afin d'améliorer la communication entre patients et prestataires, et entre professionnels de la santé²⁹⁹. Grâce à la diffusion rapide des systèmes informatiques et des communications, en

²⁹⁹ OMS, *mHealth: New horizons for Health through Mobile Technologies*, Observatoire mondial de la cybersanté, vol. 3 (Genève, 2011).

particulier de la téléphonie mobile, les interventions de santé mobile pourraient contribuer à surmonter les obstacles physiques qui entravent l'accès aux services, à réduire la durée des déplacements et les temps d'attente et à renforcer l'efficacité et l'efficacités des systèmes de santé. De telles interventions pourraient également permettre de réduire le temps que les femmes passent à assurer les soins non rémunérés des membres de leur famille, notamment les enfants, et à obtenir accès aux services de soins de santé. Un véritable accès aux dispositifs, technologies et compétences numériques est essentiel si l'on veut que les interventions de santé mobile réduisent, plutôt qu'elles n'exacerbent, les inégalités fondées sur le genre, le revenu, la situation géographique et d'autres marqueurs.

203. Au cours de la dernière décennie, les technologies de santé mobile ont été largement appliquées dans les domaines de la santé reproductive, maternelle, néonatale et postinfantile. Elles permettent des consultations et un suivi à distance, des interventions d'urgence et des aiguillages plus rapides, une meilleure conformité aux directives sur la qualité des soins, y compris au moyen d'instructions et de listes de contrôle à l'intention des agents sanitaires des collectivités qui leur permettent de suivre étape par étape la procédure voulue, et une bonne connectivité entre les cliniques rurales et le système de santé en général³⁰⁰. Au Malawi, les liaisons radiotéléphoniques utilisées dans les centres de santé auraient permis de réduire de 6 à 3 heures les délais moyens de transport vers les maternités de référence³⁰¹. À Zanzibar (République-Unie de Tanzanie), l'envoi de SMS et la fourniture de coupons via téléphones portables aux femmes enceintes ont permis d'accroître la fréquentation des services de soins prénatals, et en Colombie, l'utilisation des téléphones portables a conduit à une meilleure application des consignes thérapeutiques³⁰². En Ouganda, les problèmes liés à la pénurie d'électricité et de chargeurs de batteries solaires ainsi qu'à la mauvaise connectivité ont empêché les agentes et agents sanitaires des collectivités et les professionnels de la santé de répondre aux demandes de renseignements mobiles parce qu'ils n'étaient pas à leur poste de travail, n'avaient pas de couverture mobile ou étaient surchargés de travail³⁰³.

204. Dans l'ensemble, les données concernant les effets des interventions de santé mobile demeurent limitées et reposent principalement sur les résultats donnés par des applications uniques ou des projets pilotes. Pour être transposées à plus grande échelle, ces interventions doivent procurer des avantages concrets aux utilisateurs et tenir compte de leur avis dès le départ. En outre, il faut former convenablement et motiver toutes les parties prenantes³⁰⁴. Les interventions de santé mobile doivent s'inscrire dans des stratégies plus larges visant à améliorer l'accès aux services de santé publique, la qualité de ces services et les délais et, comme il ressort de l'exemple du Rwanda (voir encadré XIV), bénéficier d'un appui supplémentaire pour être vraiment efficaces³⁰⁵. Le développement de ces interventions pose également des problèmes réglementaires liés à l'émergence de nouveaux acteurs politiques et à la conclusion de nouveaux partenariats dans le domaine de la santé publique, notamment en ce qui concerne les opérateurs transnationaux de téléphonie mobile, les fournisseurs de plateformes et les fondations privées, qui ont le pouvoir de

³⁰⁰ Alain B. Labrique *et al.*, « mHealth innovations as health system strengthening tools : 12 common applications and a visual framework », *Global Health: Science Practice*, vol. 1, n° 2 (août 2013).

³⁰¹ Porter, « Transport, (im)mobility and spatial poverty traps », p. 13.

³⁰² Ayiasi, « Use of mobile phone consultations ».

³⁰³ Ibid.

³⁰⁴ Alain B. Labrique *et al.*, « Best practices in scaling digital health in low- and middle-income countries », *Globalization and Health*, vol. 14, n° 103 (octobre 2018).

³⁰⁵ Ruton *et al.*, « The impact of an mHealth monitoring system ».

transformer le paysage du financement de la santé³⁰⁶. Les interventions de santé mobile peuvent permettre aux entreprises commerciales de santé d'appeler directement les gens sur leur téléphone portable, et de contourner ainsi les autorités réglementaires, qui jouent un rôle indispensable pour garantir des interventions médicales sûres et adaptées.

205. Avec le développement des programmes d'agents sanitaires des collectivités et le recours de plus en plus fréquent à l'informatique et aux communications dans la prestation des services de santé, on observe qu'un ensemble diversifié d'acteurs du secteur privé s'implique de plus en plus, à des fins lucratives et non lucratives, dans divers secteurs du système de santé. Dans les pays à faible revenu et à revenu intermédiaire, 37 % des services de planification familiale, 44 % des soins prénatals et 40 % des soins obstétricaux sont actuellement assurés par des prestataires privés, et les niveaux de soins formels dispensés varient selon les catégories de la population³⁰⁷. Les catégories les plus riches ont accès à des cliniques privées, des pharmacies et des médecins bien établis, tandis que les pauvres s'en remettent davantage à des prestataires de soins informels souvent non réglementés. L'accès universel de toutes et tous à des soins de qualité exige des investissements publics, une réglementation et de mécanismes d'application du principe de responsabilité solides, plutôt que de codes de conduite volontaires, qui ne donnent pas satisfaction dans ce contexte.

206. La reconnaissance du fait que le renforcement des systèmes de santé est plus efficace lorsqu'il s'appuie sur la contribution régulière des citoyennes et des citoyens, des populations locales et de la société civile, y compris les groupes de femmes³⁰⁸, a donné lieu à un regain d'intérêt pour les stratégies de responsabilité sociale et les formes qu'elles peuvent prendre. Ces stratégies reposent sur des outils et des processus participatifs : audits sociaux et audits de genre, feuilles de résultats, suivi des programmes par les communautés et mobilisation des populations, audiences publiques, suivi des dépenses et budgétisation participative et tenant compte des questions de genre. Elles renforcent la capacité des citoyens et des populations locales à obtenir davantage de services publics de qualité. Au Malawi, les feuilles de résultats ont été utilisées pour favoriser le dialogue entre les collectivités, le personnel sanitaire et les responsables de district, ce qui a permis d'améliorer l'accessibilité, l'équité et la qualité, notamment en termes de délais et de sécurité, des services de santé procréative³⁰⁹.

³⁰⁶ Marine Al Dahdah, Annabel Desgrées du Loû and Cécile Méadel, « Mobile health and maternal care: a winning combination for health care in the developing world? », *Health Policy and Technology*, vol. 4, n° 3 (avril 2015) ; Gerald Bloom *et al.*, « ICTs and the challenge of health system transition in low- and middle-income countries », *Globalization and Health*, vol. 13, n° 56 (juillet 2017).

³⁰⁷ Groupe indépendant d'experts chargés du suivi des responsabilités dans le cadre de l'initiative « Toutes les femmes, tous les enfants », *Secteur privé : qui doit rendre des comptes au sujet de la santé de la femme, de l'enfant et de l'adolescent ?* (Genève, Organisation mondiale de la Santé, 2018).

³⁰⁸ Gita Sen et Veloshnee Govender, « From principle to practice : universal and gender-responsive health care », note d'information établie en vue de la réunion du groupe d'experts d'ONU-Femmes sur les systèmes de protection sociale, les services publics et l'infrastructure durable au service de l'égalité des genres, New York, 2018.

³⁰⁹ Sara Gullo *et al.*, « Effects of a social accountability approach, CARE's community score card, on reproductive health-related outcomes in Malawi : a cluster-randomized controlled evaluation », *PLOS One*, vol. 12, n° 2 (février 2017) ; Sara Gullo, Christine Galavotti et Lara Altman, « A review of CARE's community score card experience and evidence », *Health Policy and Planning*, vol. 31, n° 10 (mai 2016).

4. Améliorer la mobilité des femmes grâce à des moyens de transport sûrs à un coût abordable

207. Les investissements dans les infrastructures de transport qui répondent en priorité à des besoins de mobilité spécifiques peuvent être porteurs de changements pour les femmes et les filles dont le temps et les revenus sont limités, car ils peuvent réduire la durée des déplacements, faciliter l'accès aux services publics et renforcer la connectivité aux marchés, améliorant ainsi les perspectives de revenus³¹⁰. Dans l'ensemble des pays en développement, on estime que le manque d'accès à des transports sûrs réduit de 16,5 % la probabilité que les femmes participent au marché du travail³¹¹. Une brouette pouvant transporter jusqu'à 50 kilogrammes peut réduire d'environ 60 % le temps que consacrent les femmes rurales à aller chercher de l'eau, et une bicyclette peut permettre de transporter une charge supérieure encore plus vite³¹². En zone rurale au Maroc, lorsqu'il existe une route goudronnée à proximité, les filles sont trois fois plus susceptibles et les garçons deux fois plus susceptibles d'aller à l'école³¹³. Au Bangladesh, l'amélioration des routes rurales a entraîné une augmentation de 49 % de l'offre pour la main-d'œuvre masculine, et de 51 % pour la main-d'œuvre féminine³¹⁴.

a) Accroître l'utilisation par les femmes des moyens intermédiaires de transport

208. Les moyens intermédiaires de transport, comme les charrettes à bras, les bicyclettes et les motocyclettes, et l'amélioration des routes empruntées peuvent réduire la pauvreté en temps et améliorer l'accès aux marchés³¹⁵. Grâce aux programmes qui permettent aux femmes et aux filles d'accéder gratuitement ou à crédit aux bicyclettes, il a été possible de réduire la durée des migrations alternantes des femmes à faible revenu en Afrique du Sud³¹⁶ et d'accroître le taux de scolarisation des filles dans le secondaire dans les zones rurales de l'Inde³¹⁷. Lorsque les routes sont jugées sans risques pour les filles, les bicyclettes peuvent être un complément populaire et rentable aux transferts monétaires assortis de conditions pour favoriser la scolarisation des filles dans le secondaire³¹⁸.

209. Si les moyens intermédiaires de transport offrent la possibilité de réduire la pauvreté en temps des femmes et des filles, ils restent souvent l'apanage des hommes, qui en sont les premiers utilisateurs³¹⁹. En outre, la plupart des interventions visant à introduire des moyens intermédiaires de transport ont été menées à petite échelle et au coup par coup, souvent sans tenir dûment compte des facteurs contextuels qui limitent la mobilité des femmes ou qui les dissuadent d'utiliser certaines formes de

³¹⁰ Peters, « Gender and transport in less developed countries » ; Porter, « Transport, (im)mobility and spatial poverty traps » ; Heather Allen, « Approaches for gender-responsive urban mobility: sustainable transport – a sourcebook for policymakers in developing cities », Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit, Sustainable Urban Transport Project, mai 2018.

³¹¹ OIT, *Emploi et questions sociales dans le monde : Tendances de l'emploi des femmes 2017* (Genève, 2017).

³¹² Peters, « Gender and transport in less developed countries », p. 10.

³¹³ H. Levy et C. Voyadzis, « Morocco impact evaluation report: socioeconomic influence of rural roads », Banque mondiale, Washington, 1996.

³¹⁴ Shahidur R. Khandker, Zaid Bakht et Gayatri B. Koolwal, « The poverty impact of rural roads : evidence from Bangladesh », *Economic Development and Cultural Change*, vol. 57, n° 4 (juillet 2009).

³¹⁵ Peters, *Gender and Sustainable Urban Mobility*.

³¹⁶ Ibid.

³¹⁷ Karthik Muralidharan et Nishith Prakash, « Cycling to school: increasing secondary school enrollment for girls in India », document de travail, International Growth Centre, 2013.

³¹⁸ Ibid.

³¹⁹ Peters, « Gender and transport in less developed countries » ; Porter, « Transport, (im)mobility and spatial poverty traps ».

transport³²⁰. Par exemple, il arrive parfois que les femmes bénéficiaires de moyens intermédiaires de transport les cèdent aux hommes du ménage ou s'abstiennent de les utiliser. Dans certains cas, l'introduction de moyens intermédiaires de transport peut avoir pour conséquence involontaire de déplacer la charge de travail des femmes vers les enfants. Au Ghana, les ménages participant à ce type d'interventions menées en vue d'améliorer les activités après récolte, qui impliquaient généralement le transport de lourdes charges telles que les produits agricoles ou le bois de chauffe, étaient principalement ceux qui avaient des enfants à leur disposition pour exploiter ces moyens intermédiaires de transport³²¹. Comme il est souvent moins coûteux de faire transporter des charges par des membres de la famille que de louer des charrettes ou des véhicules automobiles, des enfants ont été recrutés pour pousser des charrettes lourdement chargées, en plus de leur travail domestique habituel, ce qui a eu des répercussions négatives sur leur éducation et leur santé³²². Le recours aux moyens intermédiaires de transport par les femmes peut être encouragé par des programmes locaux qui visent à mieux faire accepter par la société l'utilisation par les femmes de divers moyens de transport³²³.

b) Faire bénéficier les femmes à faible revenu des systèmes de transport public

210. Dans les pays en développement, les villes investissent de plus en plus dans les systèmes de bus à haut niveau de service et de métros pour remédier aux problèmes de mobilité urbaine, ce qui permet de répondre plus directement aux besoins de mobilité des femmes³²⁴. La planification des transports en commun devrait avoir pour objectifs prioritaires de relier les quartiers à faible revenu et d'éliminer les obstacles financiers et non financiers existants, notamment en assurant la sécurité et l'accessibilité, afin d'atteindre les femmes à faible revenu. Pour qu'il soit possible de combiner les déplacements à un prix abordable, un système qui permet d'utiliser consécutivement plusieurs moyens de transports publics moyennant un tarif unique répondra davantage aux habitudes de mobilité des femmes urbaines pauvres qu'un système dans lequel il faut engager des frais pour chaque trajet³²⁵. En outre, il est fréquent que des forfaits, subventions et tarifs réduits soient proposés aux enfants, aux étudiants, aux personnes âgées et aux personnes en situation de handicap pour rendre les transports publics abordables³²⁶. À Bogota, le système de bus à haut niveau de service TransMilenio prévoit à la fois des autobus de rabattement, des tarifs préférentiels adaptés aux pauvres et des investissements dans les espaces publics des taudis urbains afin de renforcer la mobilité inclusive (voir encadré XV)³²⁷.

³²⁰ Gina Porter, « Transport services and their impact on poverty and growth in rural sub-Saharan Africa: a review of recent research and future research needs », *Transport Reviews*, vol. 34, n° 1 (janvier 2014).

³²¹ Gina Porter, F. Owusu Acheampong et K. Blaufuss, « Socio-economic findings of the five village study: actions research to evaluate the impact on livelihoods of a set of post-harvest interventions in Ghana's off-road settlements », rapport présenté au Ministère du développement international du Royaume-Uni, juin 2003.

³²² Ibid. ; Gina Porter *et al.*, « Child porterage and Africa's transport gap : evidence from Ghana, Malawi and South Africa », *World Development*, vol. 40, n° 10 (octobre 2012) ; Porter *et al.*, « Health impacts of pedestrian headloading ».

³²³ Paul Starkey et John Hine, « Poverty and sustainable transport: how transport affects poor people with policy implications for poverty reduction – a literature review », octobre 2014.

³²⁴ Allen, « Approaches for gender-responsive urban mobility ».

³²⁵ Ibid.

³²⁶ Ibid. ; Starkey et Hine, « Poverty and sustainable transport ».

³²⁷ Allen, « Approaches for gender-responsive urban mobility ».

Encadré XV

Mobilité inclusive : améliorer les transports publics et les espaces publics à Bogota

À Bogota, la mise en place du système de transport urbain TransMilenio, qui vise à réduire la dépendance à l'égard des transports motorisés privés et du réseau traditionnel de sociétés privées d'autobus non coordonnées et concurrentes, a favorisé l'apparition d'autobus de grande capacité, de voies réservées et de gares qui permettent un embarquement rapide et la réservation de billets à l'avance. Une billetterie intégrée permet aux passagers d'effectuer gratuitement des correspondances et les quartiers périphériques à faible revenu sont desservis au moyen d'autobus de rabattement gratuits^a. Le système fonctionne sur la base d'un partenariat public-privé : les entreprises privées gèrent le parc d'autobus et le système de billetterie, et le secteur public entretient et développe l'infrastructure connexe. À cela s'ajoutent des investissements effectués dans l'espace public des quartiers de taudis, y compris dans des voies vertes pavées pour les cyclistes et les piétons qui mènent aux gares routières du TransMilenio^b. Le TransMilenio est ainsi devenu le mode de transport le plus utilisé par les femmes (31,6 %) et les hommes (26,6 %) ^c, même si les hommes restent davantage susceptibles que les femmes d'utiliser des moyens de transport privés comme la voiture ou la motocyclette (voir fig. XII). L'augmentation du prix des billets du TransMilenio par rapport aux salaires a récemment suscité des inquiétudes car elle pourrait compromettre l'accès des pauvres aux transports publics^d.

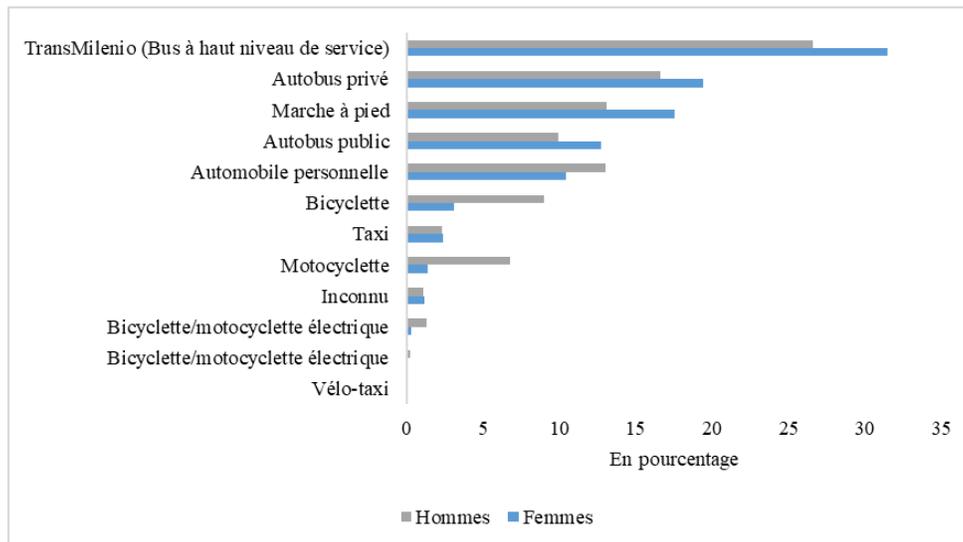
^a Guy Crawford, « Sustainable transport in Colombia: Bogotá and the Transmilenio », Institute of development studies, étude de cas n° 5, 2012.

^b Ibid.

^c Marisol Dalmazzo Peillard, « ¿Quién Cuida en Bogotá? », Colombia, dans *¿Quién Cuida en la Ciudad? Aportes para políticas urbanas de igualdad* (publication des Nations Unies, numéro de vente : S.17.II.G.21).

^d Crawford, « Sustainable transport in Colombia ».

Figure XX
Répartition de la population selon le principal mode de transport, Bogota (2015)



Source : Marisol Dalmazzo Peillard, *¿Quién Cuida en Bogotá?*, Colombia, dans *¿Quién Cuida en la Ciudad? Aportes para políticas urbanas de igualdad* (publication des Nations Unies, numéro de vente : S.17.II.G.21), graphique IX.6.

211. Le harcèlement sexuel et d'autres formes de violence³²⁸ limitent les possibilités de mobilité de femmes et des filles et leur accès aux espaces publics, y compris aux transports publics, ce qui a une incidence sur leur budget-temps et leurs revenus. Lorsque les transports en commun ne sont pas assez sûrs, les femmes ont souvent recours à des modes de transport privés plus coûteux, comme les taxis, ou elles préfèrent emprunter des voies publiques plus sûres, même si cela allonge leur temps de parcours, quand elles ne se résignent pas tout simplement à limiter leur mobilité. Dans certains cas, les femmes vont jusqu'à renoncer à un emploi ou à des possibilités d'éducation si les liaisons de transport sont considérées comme dangereuses³²⁹. Une série de mesures peuvent être prises pour améliorer la sûreté et la sécurité personnelles des femmes, notamment le recours à des campagnes de sensibilisation visant à promouvoir le droit des femmes et des filles de profiter des transports publics sans subir de harcèlement sexuel et d'autres formes de violence, l'application de méthodes participatives dans la planification urbaine et la planification des transports pour veiller à ce que les besoins et l'avis des femmes soient pris en compte, la mise en place de mécanismes d'intervention et l'offre de services aux victimes de violences subies dans le système de transport public. Certaines villes ont choisi de proposer un système de transport exclusivement réservé aux femmes, à titre de mesure spéciale temporaire, afin d'améliorer la sécurité des femmes et d'accroître leur mobilité dans le processus de mise en place de transports publics sûrs pour toutes et tous. ONU-Femmes a aidé les villes à adopter un certain nombre de ces mesures dans le cadre de son initiative intitulée « Des villes sûres et des espaces publics sûrs »³³⁰. Au Caire, dans le cadre du nouveau système de bus à haut niveau de service, il est prévu de recruter un nombre considérable de chauffeuses et de conductrices pour constituer les équipages d'autobus, de mettre en service des autobus dotés de sièges prioritaires

³²⁸ On constate que les hommes aussi ont parfois peur dans l'espace public, mais le plus souvent des autres hommes et pas des femmes.

³²⁹ Allen, « Approaches for gender-responsive urban mobility ».

³³⁰ ONU-Femmes, « Safe cities and safe public spaces for women and girls: global results report », octobre 2017.

et séparés pour les femmes et d'améliorer les infrastructures, notamment l'éclairage public et les voies piétonnes, afin d'accroître la sécurité des femmes et de leur permettre d'avoir accès à la connectivité du « dernier kilomètre ».

D. Enseignements tirés de l'expérience en ce qui concerne la conception des services publics et des infrastructures de base pour réduire la pauvreté en temps et la pauvreté de revenu des femmes

212. Comme énoncé dans le Programme 2030, il incombe aux gouvernements de veiller à ce que les services publics et l'infrastructure de base soient de qualité et accessibles à toutes et tous à un coût abordable, et de s'assurer que les prestataires assument leurs responsabilités envers les populations qu'ils servent. Toutefois, les politiques relatives aux services publics et aux infrastructures ne tiennent souvent pas compte des problèmes d'accès spécifiquement rencontrés par les femmes et rien n'est fait pour remédier au temps démesuré qu'elles consacrent aux soins et aux travaux domestiques non rémunérés. Pour qu'un accès véritablement universel soit possible et que le caractère multidimensionnel de la pauvreté des femmes soit pris en compte, la conception et la fourniture de services publics et d'infrastructures doivent résulter d'une évaluation approfondie des budgets-temps et des habitudes de mobilité des femmes et des hommes, et les effets des politiques et des programmes sur ces tendances doivent être systématiquement intégrés dans les cadres de suivi et d'évaluation. En outre, l'examen précédent des priorités politiques a permis de dégager trois enseignements transversaux.

213. Le premier de ces enseignements est le suivant : même si les infrastructures et les services publics peuvent être financés et fournis à divers degrés de participation de l'État, du secteur privé et de la population, en l'absence d'une réglementation et d'incitations appropriées, rien ne garantit que les investissements seront dirigés vers les régions où leurs effets sur la durabilité économique, sociale et environnementale seraient les plus importants. En particulier dans les régions où les investissements initiaux sont importants et où le potentiel de recouvrement des coûts est faible, comme les régions rurales et reculées, les financements privés risquent de rester limités. De même, si les associations locales sont souvent à l'origine d'innovations qui répondent aux droits et aux besoins des pauvres en termes d'infrastructures et de prestation de services³³¹, il reste difficile de les appliquer sur la durée et à plus grande échelle sans investissement public. Les infrastructures de base et les services publics, qui ont de nombreux effets externes positifs sur l'égalité des genres, les capacités humaines, la productivité économique et la durabilité environnementale, sont des domaines particulièrement porteurs pour les investissements publics (voir sect. V).

214. Deuxième enseignement tiré de l'expérience : la participation des femmes à la conception, à la prestation, au suivi et à l'évaluation des services publics et des infrastructures de base est essentielle pour améliorer l'efficacité et l'efficience des infrastructures et des services publics et leur capacité à répondre aux droits et aux besoins des femmes. Les évaluations participatives et les audits de genre peuvent permettre de faire entendre les voix des femmes et d'appeler l'attention sur leurs priorités.

215. Enfin, le troisième enseignement est que les nouvelles technologies peuvent donner la possibilité de sauter des étapes, et permettre ainsi aux pays pauvres de parvenir plus rapidement à l'instauration d'un accès universel, et de renforcer l'efficacité et d'améliorer la qualité des infrastructures de base et des services publics.

³³¹ *World Survey on the Role of Women in Development 2014.*

Toutefois, on ne comprend toujours pas bien dans quelle mesure l'utilisation des nouvelles technologies dans les domaines des infrastructures et des services publics pourrait permettre de répondre aux besoins des femmes pauvres et leur donner les moyens d'exercer leurs droits. Par exemple, malgré les possibilités qu'offre l'énergie solaire hors réseau pour accroître l'accès à l'électricité, en particulier dans les zones rurales et reculées, la technologie solaire de base reste insuffisante pour faire fonctionner des appareils à forte intensité d'énergie qui réduisent la charge de travail domestique des femmes. De plus, bien que la technologie mobile puisse améliorer l'accès des femmes à l'information sur les soins de santé, les conséquences de l'utilisation de ces technologies sont méconnues. Pour être efficace, l'innovation technologique doit s'accompagner d'investissements équivalents dans les infrastructures physiques et humaines nécessaires au fonctionnement des services publics. Cette exigence est particulièrement importante dans les pays à faible revenu où la population n'a pas encore tiré pleinement parti des révolutions technologiques des deux derniers siècles³³².

V. Investissements visant à renforcer la sécurité de revenu et à réduire la pauvreté en temps des femmes

A. Introduction

216. Pour appliquer l'ensemble intégré de politiques visant à réduire la pauvreté de revenu et en temps des femmes décrit aux sections III et IV, relatives à la protection sociale, aux interventions dans le marché du travail, aux services publics et aux infrastructures, il faut des ressources économiques. Toutefois, lorsque les politiques œuvrent en synergies pour atteindre les objectifs de développement durable, notamment l'égalité femmes-hommes et l'autonomisation des femmes et des filles, la capacité des gouvernements de mobiliser des ressources suffisantes dépend de la cohérence des politiques, en particulier économiques, environnementales et sociales.

217. Le financement adéquat et efficace de ces politiques dépend de la capacité d'un pays de mobiliser des fonds et de les affecter en priorité aux investissements sociaux qui favorisent l'égalité femmes-hommes et l'autonomisation des femmes et des filles. Dans le Programme 2030, les États Membres se sont engagés à investir beaucoup plus dans la réduction des inégalités entre les sexes et dans le renforcement des institutions qui soutiennent l'égalité des sexes et l'autonomisation des femmes aux plans mondial, régional et national. En outre, dans le Programme d'action d'Addis-Abeba issu de la troisième Conférence internationale sur le financement du développement, ils ont réaffirmé qu'il fallait intégrer le souci de l'égalité des sexes, notamment au moyen de mesures et d'investissements ciblés, dans l'élaboration et la mise en œuvre de toutes les politiques financières, économiques, environnementales et sociales.

218. Bon nombre de politiques permettent de réduire la pauvreté de revenu et la pauvreté en temps des femmes, notamment celles relatives aux infrastructures de base et au marché du travail. Les dépenses consacrées aux politiques sociales dans des domaines comme la protection sociale et les services publics sont un moyen particulièrement important d'améliorer la sécurité de revenu des femmes, surtout lorsqu'elles assurent les soins de la famille et perçoivent des prestations sociales (voir sect. III), et de réduire le temps qu'elles consacrent aux soins et aux travaux domestiques non rémunérés, notamment au moyen de services de garde (voir sect. IV).

³³² *La situation économique et sociale dans le monde, 2018 : les technologies de pointe au service du développement durable* (publication des Nations Unies, numéro de vente : E.18.II.C.1).

219. Il est largement possible d'accroître la marge de manœuvre budgétaire pour financer les mesures prioritaires visant à réduire la pauvreté de revenu et la pauvreté en temps des femmes. L'augmentation des dépenses consacrées à la politique sociale, notamment en ce qui concerne la prestation de services de garde d'enfants, devrait être considérée comme un investissement dans la capacité productive de l'économie plutôt que comme une dépense de consommation. En outre, les gouvernements disposent de plusieurs mesures pour mobiliser des ressources, telles que les réformes institutionnelle et fiscale et les stratégies visant à élargir la marge de manœuvre budgétaire du pays. Il est indispensable d'assurer le suivi de l'allocation des ressources en faveur de l'égalité des genres au moyen d'une budgétisation tenant compte de la problématique femmes-hommes. Dans les pays en développement, la mobilisation des ressources provenant de l'aide publique au développement, de la coopération Sud-Sud et d'autres sources extérieures est également essentielle.

220. On trouvera dans la présente section une description des raisons qui justifient de considérer les dépenses consacrées à la politique sociale au niveau macroéconomique comme un investissement plutôt que comme une consommation, des facteurs qui limitent la marge de manœuvre budgétaire d'un pays et des stratégies qui contribuent à mobiliser les ressources nationales en vue de financer les investissements sociaux visant à réduire la pauvreté de revenu et la pauvreté en temps des femmes.

B. Prise en compte des dépenses consacrées à la politique sociale en tant qu'investissement

221. Les ressources publiques allouées à l'application des politiques sociales n'ont toujours pas atteint le seuil requis aux fins de la réalisation des objectifs de développement arrêtés au niveau international, notamment ceux qui sont les plus importants pour réduire la pauvreté de revenu et la pauvreté en temps des femmes³³³. L'un des principaux problèmes est que, dans le cadre des politiques macroéconomiques, ces dépenses sont souvent considérées comme un type de consommation courante, sans conséquences sur la capacité productive de l'économie. En outre, les investissements sont censés maintenir et renforcer la capacité productive d'une économie, dans la mesure où ils créent au fil du temps des possibilités d'emplois rémunérés et favorisent une amélioration constante du niveau de vie, dans le cadre d'activités tant marchandes que non marchandes. Le maintien de niveaux d'investissement suffisants, qui est un objectif fondamental de la politique macroéconomique, a une incidence directe sur la croissance de l'économie. Même si les investissements sont généralement associés aux entreprises privées, les investissements faits par le secteur public et les ménages sont tout aussi indispensables au maintien de la capacité productive de l'économie à long terme.

1. Amélioration de la productivité grâce aux investissements axés sur le développement, les soins et le bien-être des êtres humains

222. Les investissements publics sont une composante essentielle de l'ensemble des investissements réalisés dans une économie. Toutefois, ils sont souvent définis de façon restrictive comme étant ceux destinés à renforcer les infrastructures physiques parce qu'ils permettent d'accroître la productivité et la capacité productive de l'économie. Un investissement réalisé aujourd'hui engendra une meilleure productivité à l'avenir. Les investissements publics réalisés dans les infrastructures peuvent également améliorer la productivité des entreprises et des ménages. Les

³³³ *Financing for Sustainable Development Report 2019* (publication des Nations Unies, numéro de vente : E.19.I.7).

décideurs ont donc un rôle à jouer pour faire en sorte que des dépenses publiques suffisantes soient consacrées aux infrastructures, telles que les routes, les systèmes de transport, l'eau, l'assainissement et l'électricité, en veillant tout particulièrement à atteindre l'objectif de l'accès universel pour les plus marginalisés. Le recours au seul financement privé pour créer ces infrastructures risquerait d'entraîner un déficit, en particulier dans les zones rurales et éloignées (voir sect. IV).

223. Toutefois, les investissements publics dans les infrastructures ne sont pas la seule catégorie de dépenses qui accroît la productivité dans l'économie. Les investissements publics dans le développement, les soins et le bien-être humains, qui constituent une catégorie formelle de dépenses sociales dans des domaines tels que l'éducation et les soins de santé, ont également un effet à long terme sur la productivité. Il existe une différence majeure entre les investissements publics consacrés à l'infrastructure physique et ceux consacrés au développement, aux soins et au bien-être humains, à savoir que ces derniers, qui portent souvent sur des services plutôt que sur des biens, ont des rendements moins concrets. Certains services non marchands fournis au sein du ménage, comme les soins non rémunérés, renforcent également la productivité de l'économie dans la mesure où ils permettent aux nourrissons et aux enfants de se développer et de s'épanouir en vue de devenir des adultes productifs et performants. Pourtant, dans le cadre des politiques macroéconomiques existantes, ils ne sont que rarement considérés comme des investissements.

224. Il existe de solides raisons de croire que les dépenses consacrées aux soins et au développement des êtres humains, en particulier les dépenses sociales destinées aux services publics, constituent un investissement plutôt qu'une consommation. En effet, dans le cadre des politiques macroéconomiques, l'éducation est considérée depuis longtemps comme un investissement. L'accumulation de connaissances et de compétences, ou capital humain, renforce la contribution productive des personnes et vient compléter les investissements réalisés dans le capital physique³³⁴. Au niveau des individus, une meilleure productivité justifie que les personnes plus instruites perçoivent plus d'argent pour leur travail. Au niveau macroéconomique, les investissements destinés à élever le niveau d'éducation formelle ou à renforcer des compétences favorisent la croissance économique.

225. Les investissements dans l'éducation génèrent des rendements semblables à ceux que produisent les investissements dans le capital physique sous la forme d'une augmentation de la production et des revenus. Il ressort de l'examen de plus de 1 100 études menées dans 139 pays que le fait d'avoir effectué une année d'études supplémentaire entraînerait une augmentation des revenus de 9 % tout au long de la vie, ce qui montre qu'il est économiquement rentable d'investir dans l'éducation³³⁵ et que la mobilisation et l'augmentation des ressources publiques destinées à être investies dans l'éducation porteront leurs fruits.

226. Alors que les gouvernements conçoivent généralement l'éducation en termes de contribution au capital humain, d'autres types de dépenses publiques qui ont des conséquences à long terme semblables sur la productivité doivent être davantage pris en compte dans les débats portant sur la marge de manœuvre et les priorités budgétaires. Les investissements dans les services de santé peuvent accroître la

³³⁴ Gary S. Becker, *Human Capital : A Theoretical and Empirical Analysis with Special Reference to Education*, 3^e éd. (Chicago, University of Chicago Press, 1994).

³³⁵ George Psacharopoulos et Harry Anthony Patrinos, « Returns to investment in education: a decennial review of the global literature », document de travail de recherche sur les politiques n° 8402 (Washington, Banque mondiale, 2018).

productivité à long terme, ce qui permet aux individus de vivre plus longtemps, en meilleure santé et, partant, d'être plus productifs³³⁶.

227. Toutefois, les dépenses consacrées à la prestation de services sociaux ne tiennent pas compte de la gamme complète des investissements axés sur le développement, les soins et le bien-être humains qui augmentent la productivité. Seules les activités marchandes prises en compte dans la définition et la mesure traditionnelles du PIB sont généralement considérées comme favorisant la formation du capital humain, mais de nombreuses contributions faites à la santé et à l'éducation ne relèvent pas de l'économie de marché et comportent des soins et des travaux domestiques non rémunérés, qui sont fournis principalement par des femmes.

228. L'accent mis sur les services formels de santé et d'éducation occulte souvent tous les investissements que les ménages consacrent aux soins, au développement et au bien-être de leurs membres, qui sont en grande partie réalisés par les femmes sans qu'elles soient rémunérées. Par exemple, les soins et les travaux domestiques non rémunérés qui concourent au développement du jeune enfant, assumés principalement par les femmes, ont des effets sur le développement cognitif, la santé et les résultats scolaires ou universitaires, et des conséquences importantes à long terme sur la productivité et la santé de l'économie³³⁷. Ils jouent un rôle essentiel dans le renforcement des capacités humaines, ce qui est rarement pris en compte dans les politiques macroéconomiques.

2. Importance de l'investissement public dans les politiques sociales

229. Compte tenu des effets externes positifs qu'elles produisent, les politiques sociales axées sur les soins, le développement et le bien-être des personnes se prêtent idéalement aux investissements publics plutôt qu'aux investissements privés. Selon la plupart des estimations, le rendement généré par les investissements dans l'éducation est principalement d'ordre privé, les revenus plus élevés étant associés à un meilleur niveau d'éducation. Cependant, celle-ci a également une rentabilité sociale qui n'est pas suffisamment prise en compte par les méthodes types employées pour estimer le rendement des investissements. Chacun gagne à faire partie d'une société mieux instruite. Les innovations mises au point par une population instruite entraînent des avantages à grande échelle. D'ailleurs, les tentatives de mesurer certains aspects de la rentabilité sociale des investissements dans l'éducation montrent que celle-ci dépasse le rendement privé³³⁸.

230. Le fait de compter uniquement sur les investissements privés compromet les vastes rendements sociaux de services tels que l'éducation, car rien ne garantit que les investissements privés seront affectés aux domaines requis pour produire le plus d'effets possibles. D'ailleurs, les gouvernements allouent des ressources à l'éducation publique afin de combler les lacunes. Bien qu'il existe un petit nombre d'investisseurs socialement engagés, la plupart des investissements privés restent motivés par la

³³⁶ Pierre-Richard Agénor, Otaviano Canuto et Luiz Pereira da Silva, « On gender and growth: the role of intergenerational health externalities and women's occupational constraints », document de travail de recherche sur les politiques n° 5492 (Washington, Banque mondiale, 2010).

³³⁷ James J. Heckman, « Policies to foster human capital », document de travail n° 7288 (Cambridge, États-Unis : National Bureau of Economic Research, 1999) ; James Heckman, « The economics of inequality and human development », exposé liminaire présenté à la première réunion du Congrès national sur l'élaboration d'un cadre juridique pour les politiques publiques en faveur de la petite enfance, Brasilia, 16 avril 2013 ; Harold Alderman (dir.), *No Small Matter: The Impact of Poverty, Shocks, and Human Capital Investment in Early Childhood Development* (Washington, Banque mondiale, 2011).

³³⁸ Daron Acemoglu et Joshua Angrist, « How large are the social returns to education? Evidence from compulsory schooling laws », document de travail n° 7444 (Cambridge, États-Unis, National Bureau of Economic Research, 1999).

recherche du profit. Dans ce contexte, le secteur privé investira moins dans les domaines de politiques sociales lorsque d'autres possibilités d'investissements doivent en principe générer un rendement supérieur, même si la rentabilité sociale est importante. Le financement public est donc essentiel pour tirer profit des nombreux avantages que présente l'application des politiques sociales.

231. Les décideurs craignent souvent que l'augmentation des dépenses publiques supplante l'investissement privé. Leur crainte repose sur l'idée que l'augmentation des dépenses publiques se fait au détriment des dépenses destinées à d'autres secteurs de l'économie, notamment par les variations de prix telles que les taux d'intérêt. L'argument est que l'augmentation des dépenses publiques fait monter les taux d'intérêt et décourage l'investissement privé.

232. Néanmoins, c'est le contraire qui se produit. Plutôt que d'encherir les ressources provenant du secteur privé, les dépenses publiques peuvent accroître le niveau global de l'emploi et l'utilisation de la capacité productive, en particulier lorsque des ressources sont sous-utilisées³³⁹. Les mesures de relance budgétaire qui stimulent la demande et l'exploitation des capacités ont des effets sur l'investissement privé. Il existe un lien entre des taux de chômage faibles et des niveaux de demande élevés dans l'économie, ce qui, en retour, accroît la rentabilité des investissements privés. Par conséquent, les dépenses publiques attirent, plutôt qu'elles ne supplantent, les dépenses privées.

233. Les soins et les travaux domestiques non rémunérés sont essentiels au développement et au bien-être humains et permettent de maintenir la capacité productive de l'économie. Cependant, la répartition actuelle de ces travaux entre les femmes et les hommes est très inégale et contribue à la pauvreté de revenu et à la pauvreté en temps des femmes. Il est essentiel de traiter les dépenses consacrées à la politique sociale comme un investissement au titre des politiques macroéconomiques plutôt que comme une consommation et de prendre conscience des vastes rendements économiques et sociaux des investissements publics si l'on veut accroître les ressources publiques consacrées aux mesures pouvant réduire la pauvreté de revenu et la pauvreté en temps des femmes.

C. Contraintes budgétaires pesant sur l'augmentation des investissements sociaux

234. Plusieurs facteurs, y compris les pressions concurrentes s'exerçant sur les ressources de l'État, les choix politiques, les caractéristiques structurelles des économies nationales et les relations économiques internationales, limitent la capacité des gouvernements d'investir dans les politiques sociales en vue de réduire la pauvreté de revenu et la pauvreté en temps des femmes.

³³⁹ James Heintz, « The impact of public capital on the US private economy : new evidence and analysis », *International Review of Applied Economics*, vol. 24, n° 5, p. 619 (21 septembre 2010) ; Nihal Bayraktar et Blanca Moreno-Dodson, « How can public spending help you grow? An empirical analysis for developing countries », document de travail de recherche sur les politiques n° 5367 (Washington, Banque mondiale, 2010) ; Ward Romp et Jakob de Haan, « Public capital and economic growth : a critical survey », *Perspektiven der Wirtschaftspolitik*, vol. 8, n° S1, p. 6 (avril 2007) ; David Alan Aschauer, « Is public expenditure productive? », *Journal of Monetary Economics*, vol. 23, n° 2, p. 177 (mars 1989) ; David Alan Aschauer, « Does public capital crowd out private capital? » *Journal of Monetary Economics*, vol. 24, n° 2, p. 171 (septembre 1989) ; Alicia H. Munnell, « Why has productivity growth declined? Productivity and public investment », *New England Economic Review* (janvier-février 1990), p. 3 ; Alicia H. Munnell, « How does public infrastructure affect regional economic performance? », *New England Economic Review* (septembre-octobre), p. 11.

1. Pressions concurrentes s'exerçant sur les ressources de l'État

235. Ces dernières années, les dépenses sociales par habitant dans les pays à faible revenu et à revenu intermédiaire ont eu tendance à augmenter : on estime que les dépenses de santé publique sont passées en moyenne de 228 dollars par habitant en 2000 à 520 dollars en 2016 et que les dépenses d'éducation sont passées de 161 dollars par habitant en 2000 à 396 dollars en 2015 (mesurées en dollars des États-Unis de 2011, en parité de pouvoir d'achat)³⁴⁰.

236. La disponibilité du financement public consacré aux investissements sociaux peut souvent être limitée par des pressions concurrentes s'exerçant sur les ressources publiques. Dans le cadre des recettes budgétaires fixes, l'augmentation d'un secteur de dépenses se fait aux dépens d'un autre. Dans beaucoup de cas, l'affectation des dépenses est déterminée par les priorités politiques et l'influence des groupes de pression. Dans ce contexte, la budgétisation qui tient compte de la problématique femmes-hommes (voir sect. D) est un aspect important qui permet de déterminer si les dépenses publiques sont allouées de manière à promouvoir l'égalité femmes-hommes. Toutefois, même lorsqu'un gouvernement donne la priorité aux investissements sociaux, le niveau d'allocation budgétaire peut être insuffisant en raison du faible niveau de l'ensemble des ressources publiques à sa disposition.

237. Les pressions qui s'exercent sur les ressources publiques peuvent également résulter d'obligations liées à des décisions financières antérieures. L'une des pressions les plus importantes sur les ressources publiques qui limite la marge de manœuvre budgétaire est exercée par la dette publique. Pour de nombreux pays, le degré d'endettement et le coût du service de la dette constituent des obstacles majeurs à la mobilisation des ressources aux fins d'investissements sociaux³⁴¹. L'augmentation des coûts du service de la dette d'un pays peut réduire sa capacité d'affecter des ressources à des secteurs qui produisent des résultats en termes de développement durable. Le montant consacré au service de la dette nationale dépend de l'importance de cette dette, mais aussi d'autres facteurs, comme la conjoncture économique nationale, la notation de la qualité de la dette ainsi que les fluctuations des taux de change et d'intérêt.

2. Baisse de la progressivité de l'impôt et inefficacité des régimes fiscaux

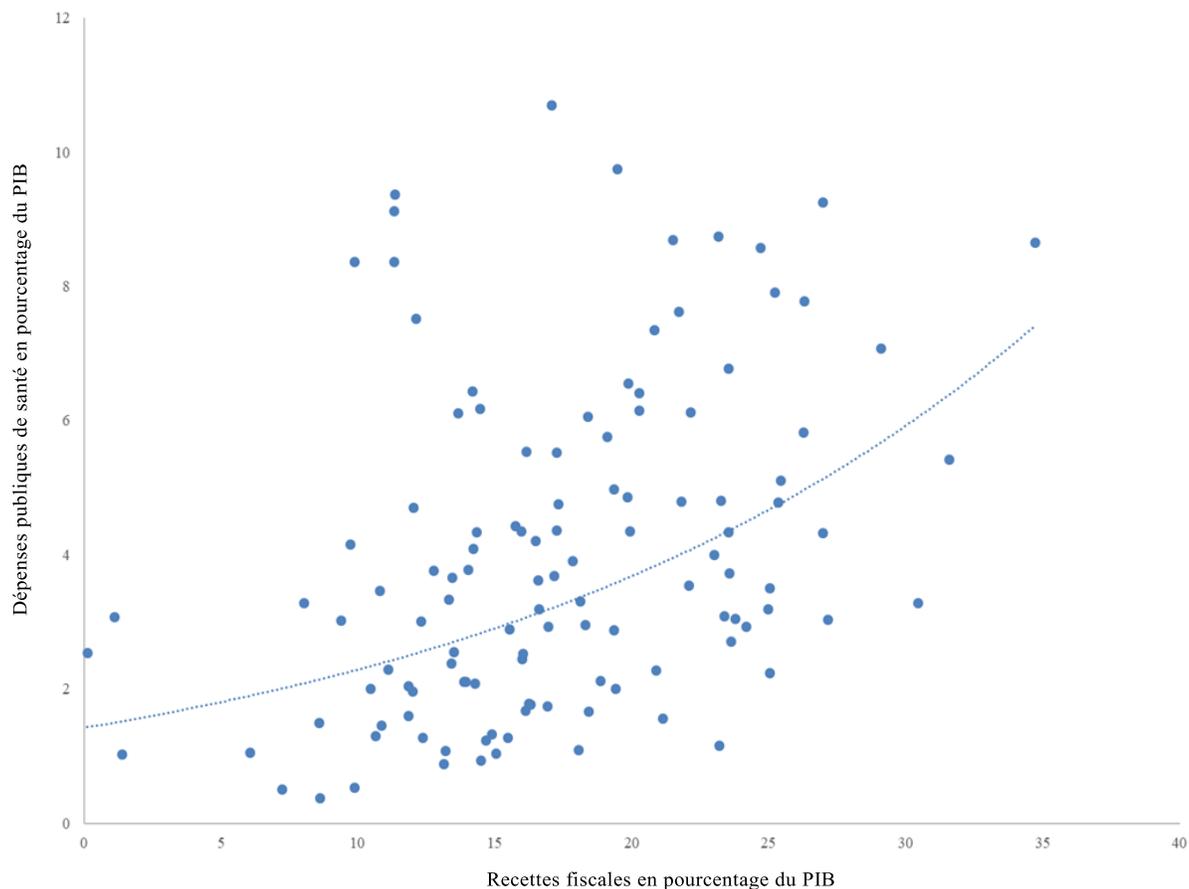
238. Pour la plupart des pays, les recettes fiscales représentent la principale source de financement des investissements sociaux et publics. Les pays qui parviennent à mobiliser des fonds publics sont en mesure d'injecter plus d'argent dans l'application des politiques sociales et les investissements publics. Dans les pays où les ratios impôts/PIB sont plus élevés, une part plus importante des ressources est affectée aux dépenses sociales³⁴². La figure XIII illustre le rapport entre les recettes fiscales et les dépenses publiques de santé en pourcentage du PIB. Lorsque la mobilisation des ressources fiscales est plus élevée, une plus grande part du revenu national est consacrée aux dépenses de santé publique.

³⁴⁰ Calculs effectués par ONU-Femmes à partir de données émanant de la Banque mondiale, base de données des indicateurs du développement dans le monde, disponible à l'adresse suivante : <http://datatopics.worldbank.org/world-development-indicators/>.

³⁴¹ *Financing for Sustainable Development Report 2019* ; Sanjaya Panth *et al.*, « Assessing fiscal space: an initial consistent set of considerations », Staff Papers (Washington, Fonds monétaire international, décembre 2016).

³⁴² Gregory De Paepe, Tom Hart et Cathal Long, *Domestic resource mobilization and the Transition to Sustainable Development : Synthesis of Asia Case Studies* (Londres, Overseas Development Institute, 2017).

Figure XIII
Recettes fiscales et dépenses publiques de santé, en pourcentage du PIB



Source : Banque mondiale, base de données des indicateurs du développement dans le monde.
 Disponible à l'adresse suivante : <http://datatopics.worldbank.org/world-development-indicators/> (consultée en juin 2019).

Note : les données présentées sont une moyenne des dernières données disponibles, des dernières années disponibles pour les pays examinés, de 2014 à 2017.

239. La conception des politiques fiscales peut également réduire la marge de manœuvre dont disposent de nombreux pays pour mobiliser les ressources nécessaires au financement des politiques sociales. La réduction des taux de l'impôt sur le revenu et de l'impôt sur les sociétés et la baisse des taxes commerciales appliquées dans le cadre de mesures de libéralisation plus larges ont particulièrement nui à la capacité des pays en développement de mobiliser des ressources. À la suite de ces politiques, la base d'imposition de nombreux pays à faible revenu a diminué, ce qui a entraîné une baisse importante des recettes qui n'a pas été compensée par une augmentation des recettes tirées d'autres impôts. Dans les pays à faible revenu, on estime que pour chaque dollar perdu du fait de la baisse des taxes professionnelles, seulement 30 cents ont été récupérés par d'autres sources.

240. Plus récemment, les pays en développement ont amélioré leur capacité de générer des recettes fiscales. En moyenne, les recettes fiscales en pourcentage du PIB ont augmenté ces dernières années dans de nombreux pays à faible revenu, qui continuent malgré tout d'accuser un retard par rapport aux pays à revenu plus élevé. En 2017, 60 % des pays les moins avancés ont enregistré, d'une année sur l'autre, une

amélioration des ratios impôts/PIB, qui était de près de 1 % en moyenne dans les 27 pays ayant progressé. Toutefois, bon nombre de ces ressources reposent sur des formes d'imposition moins progressives qui contribuent aux inégalités de revenus. Dans les pays en développement, la part des recettes fiscales mobilisées au moyen d'impôts indirects, souvent plus régressifs, a augmenté au fil du temps.

241. En raison des traits structurels de leurs économies, les pays à faible revenu ont une base d'imposition nettement inférieure à celle des pays à revenu plus élevé, ce qui limite les ressources publiques dont ils disposent pour les dépenses sociales. Leur ratio impôts/PIB tend à augmenter avec le revenu par habitant. L'efficacité du recouvrement de l'impôt dans un pays dépend dans une grande mesure de la qualité de ses institutions et de sa capacité de réduire au minimum l'évasion et la fraude fiscales.

3. Effets inégaux de l'intégration économique mondiale

242. L'intégration économique mondiale limite, à des degrés divers, la capacité des gouvernements de recourir à la politique macroéconomique pour financer les investissements sociaux. Les flux financiers illicites nuisent également à la capacité des gouvernements de mobiliser des ressources nationales car ils facilitent l'évasion et la fraude fiscales³⁴³. Les transferts de fonds vers des paradis fiscaux à l'étranger au moyen de flux financiers illicites diminuent les ressources dont disposent les gouvernements pour réaliser leurs objectifs. D'après des estimations, de 2006 à 2015, les flux financiers illicites ont représenté 20 % de la valeur totale des échanges dans les pays en développement, soit une perte considérable de ressources³⁴⁴. Les flux illicites peuvent également être liés à la dette publique. Les flux financiers qu'un pays reçoit au titre d'emprunts à l'étranger peuvent prendre la forme de sorties illicites³⁴⁵. Dans ces cas, la charge de la dette d'un pays s'alourdit sans que n'augmentent les ressources publiques disponibles pour appliquer les politiques requises.

243. Les flux financiers internationaux ont une incidence sur la marge de manœuvre financière d'un gouvernement, même lorsqu'ils ne sont pas illicites ou ne constituent pas une forme d'évasion fiscale. Comme en témoignent les effets de la crise financière mondiale de 2008, la libre circulation des capitaux peut déstabiliser les économies nationales. Les efforts nécessaires pour s'adapter aux marchés financiers mondiaux peuvent influencer sur les décisions des pouvoirs publics en matière de financement du déficit, de dépenses publiques et de politique fiscale, ce qui peut conduire, en particulier dans les petites économies ouvertes, à réduire les dépenses publiques face à un ralentissement économique ou à une crise qui pèse sur les recettes publiques. Dans ce cas, au lieu d'adopter des politiques budgétaires anticycliques dont les dépenses publiques visent à soutenir l'économie et à fournir un filet de sécurité en période difficile, les pays peuvent adopter des politiques macroéconomiques procycliques afin de rassurer les marchés financiers, en risquant toutefois d'aggraver les effets du ralentissement³⁴⁶. Les politiques d'austérité adoptées par certains pays à la suite de la crise financière mondiale de 2008 sont des exemples clairs de politiques procycliques qui ont entraîné des coupes dans les politiques sociales et les services publics.

³⁴³ Dev Kar *et al.*, *Financial Flows and Tax Havens: Combining to Limit the Lives of Billions of People* (Washington, Global Financial Integrity, 2015).

³⁴⁴ Matthew Salomon, *Illicit Financial Flows to and from 148 Developing Countries: 2006-2015* (Washington, Global Financial Integrity, 2019).

³⁴⁵ Léonce Ndikumana et James Boyce, *Africa's Odious Debts: How Foreign Loans and Capital Flight Bled a Continent* (Londres, Zed Books, 2011).

³⁴⁶ Jose Antonio Ocampo, « Rethinking global economic and social governance », *Journal of Globalization and Development*, vol. 1, n 1 (1^{er} janvier 2010).

D. Stratégies de mobilisation et d'allocation de ressources visant à réduire la pauvreté de revenu et la pauvreté en temps des femmes

244. Afin d'allouer des ressources suffisantes aux politiques visant à réduire la pauvreté de revenu et la pauvreté en temps des femmes, il est nécessaire de combiner une stratégie visant à accroître et à suivre la répartition des dépenses publiques pour veiller à ce qu'elles soient conformes à ces objectifs et des stratégies d'augmentation globale des ressources publiques. Dans la plupart des pays en développement, il y a moyen de mobiliser davantage de ressources publiques pour accroître les dépenses sociales (voir encadré XVI)³⁴⁷. Diverses stratégies sont possibles : améliorer le système de perception des impôts, réformer le dispositif fiscal, en introduisant de nouveaux impôts pour diversifier l'assiette fiscale, améliorer la mobilisation des recettes tirées des ressources naturelles et adopter une nouvelle méthode de gestion de la dette.

Encadré XVI

Mobiliser des ressources pour accroître les dépenses sociales en Amérique latine et dans les Caraïbes

La plupart des pays d'Amérique latine et des Caraïbes ont montré qu'il était possible de mobiliser des ressources pour accroître les dépenses sociales. Selon une analyse des données issues de 17 pays d'Amérique latine, les dépenses sociales des gouvernements centraux sont passées d'une moyenne de 8,5 % du PIB en 2000 à 11,2 % du PIB en 2016, ce qui constitue une augmentation considérable pour cette période qui a été marquée par une crise financière mondiale^a. Étant donné que ces chiffres ne tiennent pas compte des dépenses engagées au niveau infranational, il est raisonnable de présumer qu'en moyenne, le total des dépenses sociales est encore plus élevé. Le montant de ces dépenses supplémentaires, de 2,7 points de PIB, est presque le double du montant moyen des dépenses sociales par personne, corrigées de l'inflation, dans ces pays^b. Cette augmentation du niveau de financement des politiques sociales s'accompagne d'une hausse des dépenses consacrées à l'investissement dans l'éducation, la santé et la protection sociale.

^a *Social Panorama of Latin America* (publication des Nations Unies, numéro de vente : E.18.II.G.7).

^b *Ibid.*

1. Budgétisation tenant compte des questions de genre

245. Afin de réduire les déficits de financement, il est indispensable de réorienter les ressources vers des politiques tenant compte de la problématique femmes-hommes dans des domaines tels que la protection sociale, les services publics et les infrastructures. Il peut toutefois être difficile, voire impossible, de réaffecter certaines dépenses, telles que celles liées au service de la dette. La budgétisation tenant compte des questions de genre est une méthode largement employée pour assurer la formulation des politiques fiscales et budgétaires qui permettent d'obtenir de meilleurs résultats en matière d'égalité femmes-hommes. Ce type de budgétisation

³⁴⁷ Sanjeev Gupta et Shansuddin Tareq, « Mobilizing revenue », *Finance and Development*, vol. 45, n° 3 (Washington, Fonds monétaire international, 2008) et Fonds monétaire international, *Fiscal Monitor: Taxing Times* (Washington, 2013).

consiste notamment à analyser les effets spécifiques au genre de l'allocation des dépenses publiques, de la fiscalité et de la prestation de services publics en exploitant des données ventilées par sexe sur les bénéficiaires des différentes catégories de dépenses ou de services et sur l'incidence des impôts. Si ces analyses sont indispensables pour réduire la pauvreté de revenu et la pauvreté en temps, il est tout aussi important de miser sur les investissements publics dans des secteurs économiques tels que les infrastructures.

246. Selon les données préliminaires pour 2018 obtenues dans le cadre du Partenariat mondial pour une coopération efficace au service du développement, à la faveur d'un exercice de suivi mené dans 69 pays, 78 % des pays ont pleinement atteint l'objectif de se doter d'un système de budgétisation tenant compte des questions de genre, ou s'en rapprochent³⁴⁸. Il reste encore toutefois des problèmes à régler pour faire en sorte que ces systèmes soient exhaustifs et plus transparents. En outre, 90 % des pays concernés par l'exercice de suivi s'étaient dotés de politiques et de programmes visant à lutter contre les inégalités fondées sur le genre, mais seuls 43 % d'entre eux avaient alloué des ressources suffisantes en vue de leur application. Plus particulièrement, de nombreux pays, même parmi ceux qui ont adopté des systèmes de suivi, n'ont pas pris de mesures d'évaluation des résultats et des incidences, telles que des évaluations *ex ante* et *ex post* et des audits de genre³⁴⁹. Pour étudier la manière dont les politiques macroéconomiques permettent de faire progresser l'égalité des genres, il est indispensable d'analyser les incidences des politiques fiscales sur les femmes et les hommes non seulement au niveau des allocations budgétaires par secteur mais aussi au niveau des agrégats, notamment les dépenses totales, les recettes totales et le financement des déficits.

247. Le Gouvernement népalais a fait d'importants progrès dans la mise en place d'une budgétisation tenant compte des questions de genre, au moyen notamment de l'intégration de ces questions dans son cadre stratégique national de développement pour l'exercice budgétaire 2007/2008³⁵⁰. Ce processus a conduit à la création d'un comité chargé de la budgétisation tenant compte des questions de genre et à la conduite d'évaluations et d'audits de genre dans les ministères d'exécution, ce qui a permis d'accroître considérablement la part des allocations budgétaires tenant compte de la problématique femmes-hommes, passées de 11 % en 2007 à près de 22 % en 2014. Le Gouvernement s'est également engagé à réaliser une étude globale afin d'évaluer les effets des allocations budgétaires sur la vie des femmes au quotidien³⁵¹.

2. Améliorer l'efficacité des systèmes fiscaux pour stimuler les recettes

248. Il est avéré qu'une bonne gouvernance des systèmes fiscaux permet aux gouvernements d'augmenter les ressources disponibles³⁵². En prenant des mesures pour collecter l'impôt de manière plus efficace, par exemple en levant les obstacles institutionnels qui peuvent exister, les gouvernements peuvent en effet accroître leurs recettes fiscales sans même avoir à relever les taux d'imposition ni à créer de nouveaux impôts. C'est en particulier le cas pour les pays à faible revenu, où la manière dont l'impôt est administré laisse parfois grandement à désirer. Un système fiscal plus efficace permet de consacrer moins de temps et d'efforts à l'application de

³⁴⁸ *Financing for Sustainable Development Report 2019*, p. 39.

³⁴⁹ *Ibid.*

³⁵⁰ ONU-Femmes, *Le progrès des femmes dans le monde 2015-2016*.

³⁵¹ *Ibid.*

³⁵² Amadou N. R. Sy et Mariama Sow, « Domestic resource mobilization and external financing: when does governance matter? Evidence from sub-Saharan Africa », Africa Growth Initiative, document de travail n° 19 (Washington, Brookings Institution, décembre 2016) et Tuan Minh Le, Blanca Moreno-Dodson et Jeep Rojchaichanthorn, « Expanding taxable capacity and reaching revenue potential: cross-country analysis », *101th Annual Conference Proceedings* (Philadelphie, Pennsylvanie, National Tax Association, 2008), p. 384.

législation fiscale, donnant ainsi aux pays la possibilité d'adopter des formes d'impôt plus variées³⁵³. De nombreux pays d'Afrique subsaharienne sont ainsi parvenus à accroître leurs recettes publiques en améliorant leur dispositif de collecte de l'impôt³⁵⁴. Entre autres réformes, on peut citer la collecte de l'impôt par fonction plutôt que par zone géographique, par la mise en place notamment de l'impôt sur les sociétés, de l'impôt sur le revenu et d'une taxe sur la valeur ajoutée ; la création d'organismes indépendants de collecte de l'impôt ; la délivrance de certificats de respect des obligations fiscales aux entreprises qui paient leur juste part et la mise en place de services d'assistance aux contribuables³⁵⁵. Les technologies de l'information peuvent fortement contribuer à améliorer l'efficacité des systèmes fiscaux et à stimuler encore la collecte de recettes fiscales.

3. Mobiliser des recettes fiscales pour financer l'application des politiques

249. En plus d'améliorer l'efficacité de la collecte, de la gestion et de l'administration de l'impôt, les pays peuvent prendre un certain nombre de mesures pour mobiliser des recettes fiscales et financer l'application de politiques qui permettent de réduire la pauvreté de revenu et la pauvreté en temps des femmes. D'après les résultats d'une étude sur la mobilisation de ressources publiques dans les pays à faible revenu et à revenu intermédiaire entre 2000 et 2015, plusieurs facteurs ont contribué à l'amélioration notable et durable des recettes fiscales en points de PIB³⁵⁶. Parmi ceux-ci, on peut citer notamment l'ajustement des taux d'imposition appliqués, la réduction ou la rationalisation des exonérations fiscales, l'élargissement de l'assiette fiscale par la mise en place de nouveaux droits d'accise sur certains articles, tels que certains carburants, le tabac, les voitures et l'alcool, et l'imposition de certaines rentes intérieures, telles que celles générées par le tourisme ou les télécommunications. Les pays qui sont parvenus à mobiliser davantage de recettes ont généralement eu recours à divers instruments fiscaux. Dans certains cas, le fait de simplifier le système fiscal en réduisant le nombre d'impôts tout en élargissant la base fiscale a permis d'améliorer la collecte de recettes fiscales.

250. En procédant à des réformes, le Bangladesh est parvenu à doubler ses recettes fiscales rapportées au PIB. Ainsi, entre 1990 et 2014, le ratio impôts/PIB est passé de moins de 5 % à plus de 10 % dans le pays, cette augmentation s'étant opérée à un rythme plus rapide depuis 2007³⁵⁷. Plusieurs réformes ont été mises en œuvre pour permettre de collecter davantage de recettes : l'application d'un plan de modernisation de la fiscalité ; la mise en place d'unités administratives chargées de s'occuper des dossiers des plus grands contribuables pour améliorer la collecte de l'impôt sur les sociétés, en faisant fond sur l'outil informatique ; l'amélioration de la mobilisation de recettes au moyen de l'impôt sur le revenu ; et la mise en place d'un plan de modernisation de l'administration fiscale, qui a vu la création d'une

³⁵³ James Heintz, « How macroeconomic policy can support economic development in sub-Saharan African countries », dans *The Industrial Policy Revolution II: Africa in the 21st century*, Joseph E. Stiglitz, Justin Lin Yifu et Ebrahim Patel (dir.) (Londres, Palgrave Macmillan, 2013).

³⁵⁴ Jonathan Di John, « Taxation, governance, and resource mobilisation in sub-Saharan Africa: A survey of key issues », document de travail n° 49/2009 (Madrid, Elcano Royal Institute, septembre 2009).

³⁵⁵ Groupe de la Banque africaine de développement, Organisation de coopération et de développement économiques, Commission économique pour l'Afrique, *Perspectives économiques en Afrique 2010* (Tunis, Paris, Addis-Abeba), p. 12.

³⁵⁶ Bernardin Akitoby *et al.*, « Tax revenue mobilization episodes in emerging markets and low-income countries: lessons from a new dataset », document de travail n° WP/18/234 (Washington, FMI, 2018).

³⁵⁷ De Paepe, Hart et Long.

plateforme numérique de l'administration nationale des recettes publiques, rendant possibles les paiements électroniques³⁵⁸.

251. Le Rwanda est un autre exemple de pays en développement qui a réussi à accomplir des progrès dans la mobilisation des recettes nationales et à relever ces dernières années son ratio impôts/PIB, qui est passé de moins de 12 % en 2007 à 14,5 % en 2013³⁵⁹. Pour y parvenir, le pays a mené plusieurs réformes, telles qu'une réforme de l'impôt sur le revenu visant à simplifier sa structure et à supprimer de nombreuses exonérations ; le remplacement de l'impôt sur les bénéfices par un impôt sur le chiffre d'affaires pour les microentreprises et les petites et moyennes entreprises, afin de réduire la charge que représente pour les entreprises la tenue de leur comptabilité et d'améliorer la collecte d'impôts ; la mise en place de nouveaux droits d'accises visant certains produits, tels que les boissons non alcoolisées, les véhicules et les télécommunications ; la mise en place d'appareils de facturation électronique afin d'améliorer la collecte de la taxe sur la valeur ajoutée ; et des investissements dans les capacités de l'administration fiscale du Rwanda³⁶⁰.

252. Les pays dotés de ressources naturelles commercialisables peuvent mobiliser des recettes en percevant des redevances sur l'extraction et l'utilisation de ces ressources. Certains pays ont utilisé ces recettes pour financer leurs systèmes de protection sociale, tels que des programmes de santé, des compléments de revenu pour les populations vulnérables et des pensions de retraite³⁶¹. Toutefois, les pays qui peuvent compter sur les rentes des ressources naturelles ne déploient pas toujours les efforts nécessaires pour mobiliser d'autres ressources, telles que les impôts classiques³⁶². Il est donc important que les recettes mobilisées grâce aux ressources naturelles ne se substituent pas à la mise en place de systèmes fiscaux progressifs et efficaces.

253. Le Botswana a utilisé les recettes publiques issues de ses ressources naturelles pour financer les investissements publics et sociaux examinés dans le présent rapport. Le pays investit une partie de ces recettes, tirées principalement de l'extraction de diamants et d'autres minéraux, dans les infrastructures publiques, l'éducation et la santé, domaines de dépense porteurs en ce qu'ils permettent d'augmenter la productivité³⁶³. En outre, le Botswana mobilise des ressources internes pour financer des investissements au retour social important, qui permettront de garantir le bien-être de la population dans les années à venir, notamment de réduire les taux de pauvreté de revenu et de pauvreté en temps des femmes.

4. Recourir à l'emprunt pour financer les dépenses sociales et la restructuration de la dette

254. Le recours à l'emprunt est un autre moyen de financer les dépenses sociales pour accroître la productivité et encourager l'investissement privé, et ainsi atteindre de meilleurs taux de croissance. Une croissance rapide génère des ressources

³⁵⁸ Ibid. ; et Mark Gallagher, *Examples of Successful DRM Reforms and the Role of International Cooperation* (Bonn, Allemagne, Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit GmbH, 2015).

³⁵⁹ Gallagher, *Examples of Successful DRM Reforms and the Role of International Cooperation*.

³⁶⁰ Ibid.

³⁶¹ Fabio Durán-Valverde et José Francisco Pacheco, *Fiscal Space and the Extension of Social Protection: Lesson Learnt from Developing Countries – Bolivia, Botswana, Brazil, Costa Rica, Lesotho, Namibia, Thailand and South Africa*, Extension of Social Security, document n° 33 (Genève, OIT, 2012).

³⁶² Akitoby *et al.*, « Tax revenue mobilization episodes ».

³⁶³ Michael Lewin, « Botswana's success: good governance, good policies, and good luck », dans *Yes Africa Can. Success Stories from a Dynamic Continent*, Punam Chuhan-Pole et Manka Angwafo (Washington, Banque mondiale, 2011).

économiques supplémentaires. Les États peuvent ainsi collecter davantage de recettes fiscales et rembourser leur dette. Par exemple, les politiques de relance budgétaire au moyen de prêts sont plus susceptibles d'être durables lorsque les dépenses supplémentaires sont consenties dans des domaines permettant d'améliorer la productivité, comme l'éducation³⁶⁴. Toutefois, lorsque le taux d'endettement est élevé, le service de la dette peut avoir pour effet de limiter les dépenses dans d'autres domaines et donc de restreindre les ressources disponibles aux fins du financement des investissements sociaux. Dans ce cas, il est possible de dégager des ressources supplémentaires en réduisant le fardeau de la dette ou en restructurant la dette nationale. La Thaïlande est parvenue à réduire le coût du service de la dette, notamment en atténuant sa dépendance à l'égard de la dette extérieure. Un tiers des ressources ainsi libérées ont été allouées au financement de programmes sociaux³⁶⁵.

255. Les pays peuvent également préserver leur marge de manœuvre budgétaire et éviter les coupes budgétaires procycliques dans le domaine des dépenses sociales pendant les périodes de ralentissement économique. La crise mondiale des marchés financiers de 2008 a déclenché une crise de la dette souveraine dans plusieurs pays d'Europe car les recettes publiques ont chuté alors même que le service de la dette augmentait. En 2010, l'Union européenne et le Fonds monétaire international ont mis en place des programmes d'aide financière pour la Grèce, l'Irlande et le Portugal, assortis de programmes d'austérité qui ont vu une réduction considérable des dépenses publiques. En 2015, toutefois, le Portugal a décidé de revenir sur plusieurs mesures d'austérité, notamment la réduction des pensions et des salaires, et de mettre fin à la privatisation des services de distribution d'eau et de transports publics³⁶⁶. Ces mesures visant à retrouver une marge de manœuvre budgétaire n'ont pas empêché la reprise économique du pays ni contribué à aggraver encore sa dette. Au contraire, le Portugal a connu une embellie économique. Cet exemple montre donc que la préservation de la marge de manœuvre budgétaire d'un pays est une solution viable pour éviter les mesures d'austérité en cas de crise économique.

5. Coopération internationale

256. La coopération internationale sous forme d'aide publique au développement peut jouer un rôle important dans le financement des politiques visant à réduire la pauvreté de revenu et la pauvreté en temps des femmes. Les pays à faible revenu ont beaucoup moins de ressources publiques à leur disposition que les pays à revenu élevé. En 2016, les recettes fiscales par habitant (corrigées en parité de pouvoir d'achat) étaient de 270 dollars des États-Unis au Mozambique, contre 10 920 dollars au Royaume-Uni. Le faible niveau de ressources publiques au Mozambique tient au fait que les salaires sont bas, et non à une quelconque absence d'efforts fiscaux. En 2016, les recettes fiscales du Mozambique représentaient 22 % de son PIB³⁶⁷. Quels que soient les efforts que le Mozambique pourrait faire pour accroître son ratio impôts/PIB, il existera toujours un écart de ressources abyssal entre ce pays et le Royaume-Uni. L'aide publique au développement s'avère indispensable face à de telles inégalités mondiales.

³⁶⁴ Rathin Roy, Antoine Heuty et Emmanuel Letouzé, « Fiscal space for what? Analytical issues from a human development perspective », document élaboré pour l'atelier du G20 sur la politique budgétaire tenue à Istanbul, Turquie (juin 2007).

³⁶⁵ Durán-Valverde et Pacheco, *Fiscal Space and the Extension of Social Protection*.

³⁶⁶ Paul Hockenjos, « Portugal has emerged as Europe's booming anti-Germany », *Foreign Policy* (18 décembre 2017).

³⁶⁷ Calculs d'ONU Femmes à partir des données issues de la Banque mondiale, base des Indicateurs du développement dans le monde, disponible à l'adresse suivante : <http://datatopics.worldbank.org/world-development-indicators/>.

257. Malgré l'augmentation récente du montant de l'aide publique au développement destinée aux pays les moins avancés, de nombreux pays à revenu élevé n'ont pas respecté les engagements qu'ils avaient pris, et l'augmentation de l'aide publique au développement tient principalement à celle de l'aide humanitaire dans un nombre limité de pays³⁶⁸. La part globale de l'aide publique au développement consacrée aux dépenses sociales a diminué récemment tandis que les dépenses dans les services économiques ont augmenté³⁶⁹. En dépit de quelques augmentations ces dernières années, l'aide publique au développement consacrée à des programmes ayant comme objectif principal l'égalité des genres et l'autonomisation des femmes est demeurée faible en 2016 et en 2017, s'établissant à 4 %, tandis 62 % de l'aide était consacrée à des programmes ne prenant pas du tout en considération les questions d'égalité femmes-hommes. L'aide consacrée à l'égalité des genres a été généralement axée sur les secteurs sociaux de l'éducation et de la santé, et une très faible partie de l'aide a été consacrée au secteur des infrastructures et au secteur économique, avec seulement 1 % du montant total de l'aide en 2016-2017³⁷⁰.

258. Si la coopération Nord-Sud pour le développement demeure la principale source d'aide publique au développement, en particulier pour les pays les moins avancés et les pays en développement sans littoral, la coopération Sud-Sud pour le développement est de plus en plus importante. Alors que le financement du développement continue d'évoluer, il est indispensable d'accroître l'aide publique au développement et de mobiliser d'autres ressources pour financer des politiques visant à réduire la pauvreté de revenu et la pauvreté en temps des femmes. Les donateurs peuvent aussi appuyer directement les investissements que font les pays dans le renforcement de leurs capacités institutionnelles dans un souci de viabilité budgétaire à long terme, notamment en les aidant à améliorer l'efficacité de la collecte de recettes fiscales ; à diversifier l'assiette fiscale et à mobiliser davantage de recettes dans des domaines inexploités ; et à mettre en place les infrastructures nécessaires en matière d'information afin d'améliorer la collecte et la vérification des recettes fiscales.

259. La coopération internationale a également un rôle crucial à jouer. Les flux de financement illicites, l'évitement fiscal des entreprises internationales et les paradis fiscaux à l'étranger obèrent les ressources limitées dont disposent les pays pour investir dans leur économie. La coordination entre les différents acteurs internationaux peut favoriser ces flux de financement illicites et ces stratégies d'évasion fiscale. C'est pourquoi une coopération internationale est nécessaire pour mettre un terme à ces flux illicites, éliminer les paradis fiscaux et aider les pays à disposer d'une plus grande marge de manœuvre budgétaire.

VI. Conclusions et recommandations

260. La présente *Étude mondiale sur le rôle des femmes dans le développement* a été l'occasion d'examiner les liens importants qui existent entre l'égalité des genres, la pauvreté de revenu et la pauvreté en temps. Les soins et travaux domestiques non rémunérés, dont les femmes et les filles assument une part disproportionnée, sont d'une importance vitale dans le quotidien des personnes et des ménages, au fil des générations. Les soins non rémunérés sont le fondement sur lequel repose tout l'édifice des autres activités économiques. Le fait que ce sont les femmes qui assument de manière disproportionnée les soins et travaux domestiques non rémunérés, sous le poids de normes sociales discriminatoires et

³⁶⁸ *Financing for Sustainable Development Report 2019*.

³⁶⁹ Ibid.

³⁷⁰ OCDE, « Aid in Support of Gender Equality and Women's Empowerment » (consulté le 29 mai 2019).

de stéréotypes de genre, a des conséquences majeures sur elles comme sur leur famille et est étroitement lié à leur taux élevé de pauvreté. Il existe une corrélation entre la pauvreté de revenu et la pauvreté en temps des femmes, comme le démontre clairement le fait que c'est au moment de fonder une famille et d'élever des enfants que les femmes sont le plus susceptibles de tomber dans la pauvreté. Durant cette période, la famille doit faire face aux dépenses supplémentaires liées à l'arrivée d'enfants et les femmes ont moins de temps pour exercer une activité rémunérée. Elles se trouvent alors face à un dilemme : renoncer à toute possibilité d'obtenir un revenu ou accepter un emploi instable tout en devant gérer la lourde et intense charge de travail que représentent les soins et travaux domestiques non rémunérés.

261. Les femmes pauvres se heurtent à des obstacles particulièrement difficiles puisqu'elles doivent en même temps trouver une activité rémunératrice pour sortir leur famille de la pauvreté et assumer les lourdes responsabilités qui sont les leurs en ce qui concerne les soins et les travaux domestiques non rémunérés, qu'elles doivent souvent effectuer dans des conditions physiques et environnementales éprouvantes et en n'ayant qu'un accès limité aux services publics et aux infrastructures de base. Ces circonstances plongent les femmes dans le cercle vicieux de la pauvreté, en dépit des longues et difficiles heures de travail rémunéré et non rémunéré qu'elles enchaînent, et ne leur laissent que peu de temps pour s'adonner à des loisirs, se reposer ou prendre soin d'elles-mêmes. Il en résulte qu'au lieu d'avoir les moyens d'améliorer leur sort, les femmes sont en proie à la surcharge de travail et à l'épuisement. En raison de la double contrainte que représentent pour les femmes la nécessité d'effectuer un travail rémunérateur et les longues heures passées à approvisionner le ménage en eau et en combustibles, à cuisiner les repas, à nettoyer la maison et à prendre soin des jeunes enfants et des autres personnes à charge, elles en sont parfois réduites à déléguer une partie de leurs tâches non rémunérées, en particulier à leurs filles, ce qui vient accroître le risque de pauvreté pesant sur les générations futures.

262. Pour combattre l'épuisement dont sont victimes les femmes à cause de leur pauvreté de revenu et de leur pauvreté en temps, une approche intégrée des politiques publiques s'impose. Comme indiqué dans le Programme 2030, cela nécessite de placer les soins et travaux domestiques non rémunérés au cœur de l'action menée pour atteindre les objectifs et cibles de développement durable relatifs à la lutte contre la pauvreté, à la protection sociale, aux services publics, à l'infrastructure et au travail décent dans le cadre de politiques macroéconomiques porteuses. Les systèmes de protection sociale universelle prévoyant un congé de maternité rémunéré et des transferts sociaux en espèces pour les familles et les enfants peuvent s'avérer efficaces pour réduire la pauvreté parmi les femmes en leur apportant une sécurité de revenu tout au long de leur vie. En outre, il faut aussi intervenir sur le marché du travail pour aider les femmes pauvres à trouver des moyens d'existence durables et à se constituer un patrimoine de manière à ce qu'elles puissent assurer leur subsistance et celle de leur famille à long terme. Cependant, pour combattre efficacement la pauvreté de revenu et la pauvreté en temps des femmes, ces systèmes de protection et ces interventions doivent tenir compte du fait que les femmes assument une part disproportionnée des soins non rémunérés et des responsabilités domestiques. Pour avoir le meilleur effet possible sur la sécurité de revenu des femmes et sur le temps qu'elles passent aux soins et aux travaux domestiques non rémunérés, ils doivent être appuyés par des services publics et des infrastructures de base accessibles, à un coût abordable et de qualité.

263. Les services publics et les infrastructures de base jouent un rôle crucial pour ce qui de briser le cercle vicieux de la pauvreté de revenu et de la pauvreté

en temps en réduisant la pénibilité et en augmentant la productivité du travail rémunéré et non rémunéré accompli par les femmes. L'investissement dans les infrastructures durables, notamment dans l'énergie propre, l'approvisionnement en eau et l'assainissement et les transports publics, contribue également à la durabilité environnementale. Dans les pays en développement, les femmes et les filles pauvres en revenu qui vivent dans des zones rurales sont exclues de manière disproportionnée de l'accès aux infrastructures permettant de gagner du temps et à des services publics de qualité tels que les soins de santé et l'éducation. En outre, les obstacles spécifiques que rencontrent les femmes et le temps démesuré qu'elles consacrent aux soins et travaux domestiques non rémunérés sont souvent négligés dans les politiques relatives aux services publics et aux infrastructures. Comme indiqué dans le Programme de développement durable à l'horizon 2030, il incombe à tous les gouvernements de veiller à ce que les services publics et l'infrastructure de base soient de qualité et accessibles à toutes et à tous à un coût abordable et de s'assurer que les prestataires assument leurs responsabilités envers les populations qu'ils servent.

264. Une politique intégrée de lutte contre la pauvreté de revenu et la pauvreté en temps des femmes ne sera possible que si suffisamment de ressources sont mobilisées, ce qui nécessite que les dépenses consacrées à la protection sociale et aux services publics ne soient pas considérées comme de la consommation mais comme des investissements, au même titre que les investissements dans l'infrastructure physique car, en renforçant les capacités humaines au fil des générations, elles génèrent des gains de productivité importants à moyen et long terme. En plus de réduire la pénibilité et d'accroître la productivité du travail non rémunéré des femmes, augmentant ainsi la « part » des femmes dans la main-d'œuvre, les investissements dans les infrastructures sociales et les services de soins stimulent la demande de travail féminin en créant de nouveaux emplois dans le secteur des soins et dans les services d'infrastructure, tels que l'énergie et les transports. Tout en réduisant la pauvreté en temps des femmes, l'investissement dans des infrastructures durables comme l'énergie et les transports propres contribue de façon essentielle à la durabilité environnementale.

265. Les systèmes de protection sociale, les services publics et l'infrastructure, qui présentent de nombreuses externalités positives du point de vue des capacités humaines, de la productivité de l'économie et de la durabilité environnementale, se prêtent idéalement à l'investissement public, plutôt qu'à la génération de profits par le secteur privé. Il est possible d'accroître la mobilisation des ressources nationales de nombreuses façons, notamment en améliorant l'efficacité de la collecte de l'impôt et en finançant les investissements sociaux par l'emprunt.

266. À cette fin, les États Membres, les organisations internationales telles que l'ONU, les mécanismes relatifs aux droits de l'homme, le secteur privé, les organisations non gouvernementales, les associations professionnelles et les autres parties prenantes sont invités à prendre les mesures suivantes :

A. Placer l'égalité des genres et les soins et travaux domestiques non rémunérés au premier rang des priorités dans l'élaboration des stratégies d'élimination de la pauvreté et de développement durable

a) Veiller à ce que l'égalité des genres et la prise en compte, la réduction et la redistribution des soins et travaux domestiques non rémunérés soient intégrées aux plans nationaux de développement durable et aux stratégies relatives à la protection sociale et à l'élimination de la pauvreté, tout en accordant de l'attention à la pauvreté en temps, qui est un aspect du dénuement ;

b) Placer systématiquement les questions de genre, notamment celles liées à la prise en compte, la réduction et la redistribution des soins et travaux domestiques non rémunérés, parmi les principales priorités des politiques sociales, économiques et environnementales visant à atteindre les objectifs de développement durable ;

c) Renforcer la coordination entre tous les secteurs, les différents échelons de l'administration, la société civile et le secteur privé afin qu'ils adoptent une démarche intégrée lorsque la protection sociale, les services publics et les infrastructures de base contribuent de concert à réduire la pauvreté de revenu et la pauvreté en temps des femmes ;

d) S'employer en priorité à produire, à exploiter et à diffuser largement des statistiques genrées de qualité, notamment en ventilant les données existantes sur la pauvreté de revenu selon plusieurs variables telles que le sexe, l'âge, la race, l'appartenance ethnique, la situation migratoire, le handicap et la situation géographique ;

e) Recueillir régulièrement et en temps voulu des données sur l'emploi du temps en intégrant pleinement les enquêtes sur les budgets-temps aux systèmes statistiques nationaux et favoriser l'utilisation de ces données aux fins de l'élaboration de politiques et de la prise de décisions fondées sur la connaissance des faits en veillant à l'harmonisation des méthodes de collecte des données et d'étude et à la comparabilité des données d'un pays à l'autre ;

f) Investir dans l'élaboration de méthodes transposables à grande échelle qui rendent compte avec précision de la pauvreté multidimensionnelle des femmes dans sa complexité, tout en accordant de l'attention aux inégalités au sein du ménage et à des facteurs comme le contrôle exercé sur les ressources des ménages, le pouvoir de décision et le budget-temps ;

B. Améliorer la sécurité de revenu des femmes tout au long de leur vie, et plus particulièrement au moment où elles fondent une famille et élèvent des enfants

g) Investir dans des systèmes de protection sociales, des services publics et des infrastructures durables qui contribuent à la productivité et à la viabilité économique du travail féminin et qui protègent les femmes, en particulier celles qui travaillent dans le secteur informel, que ce soit en zone rurale ou en zone urbaine, tout en les aidant à accéder à un travail décent ;

h) Mettre en place des systèmes de protection sociale universels tenant compte des besoins spécifiques des femmes afin de leur garantir une sécurité de revenu tout au long de leur vie, conformément à la Recommandation n° 202 de l'OIT concernant les socles nationaux de protection sociale ;

i) Garantir, conformément à la Convention de 2000 sur la protection de la maternité (no 183) de l'OIT, l'accès de toutes les travailleuses à la protection de la maternité, et en particulier à celles du secteur informel, au moyen de prestations de maternité universelles et promouvoir le partage des responsabilités sur un pied d'égalité en étendant le congé parental de façon à encourager la participation des pères à l'éducation des enfants ;

j) Assurer l'accès de toutes les familles et de tous les enfants à des transferts monétaires adéquats, éviter les systèmes trop étroitement ciblés et modulés en fonction des ressources, opter pour une large couverture des prestations afin de prévenir les erreurs d'exclusion et la stigmatisation des groupes de femmes marginalisées, et garantir l'accessibilité des prestations, notamment du point de vue du temps nécessaire pour accomplir les démarches administratives ;

k) Évaluer et modifier les conditions d'accès aux transferts monétaires pour les familles et les enfants, afin d'éviter de renforcer les stéréotypes de genre et d'alourdir la charge de travail non rémunéré des femmes, et envisager de réaffecter à l'amélioration des services publics existants les ressources nécessaires à l'administration de ces conditions d'accès ;

l) Permettre aux femmes de participer aux programmes de travaux publics, notamment en leur fournissant des services de garde d'enfants de qualité, en modifiant les heures de début et de fin de la journée de travail, en offrant des moyens de transport accessibles et en réexaminant toutes les conditions imposées aux femmes enceintes et aux mères allaitantes dans le cadre du travail ;

m) Faire en sorte que les stratégies mises en place pour renforcer la capacité des femmes d'accéder à des biens et à des ressources productives, de les contrôler et de les détenir tiennent compte des tâches non rémunérées qu'elles assument et soient intégrées aux systèmes de protection sociale, notamment à la prestation de services publics qui permettent de réduire et de redistribuer les soins et travaux domestiques non rémunérés effectués par les femmes ;

n) Lever les obstacles financiers qui entravent l'accès des femmes et des filles aux services publics, y compris à l'éducation, à la santé et aux services de garde d'enfants, subventionner les frais de raccordement aux réseaux d'approvisionnement en eau, d'assainissement et d'alimentation électrique ou ne pas les faire payer et instaurer des tarifs sociaux ;

C. Réduire la pauvreté en temps des femmes et réduire la pénibilité des soins et travaux domestiques non rémunérés

o) Garantir progressivement à toutes les femmes et filles l'accès à des infrastructures permettant de gagner du temps et à des services publics de santé et de garde d'enfants qui soient abordables, suffisants, satisfaisants et de qualité ;

p) Veiller à ce que les solutions à petite échelle telles que le captage des eaux de pluie et les systèmes énergétiques hors réseau, conçues pour équiper en infrastructures de base les zones rurales, reculées et peu densément peuplées, tiennent compte des multiples rôles que jouent les femmes et tendent à réduire leur charge de travail non rémunéré tout en leur offrant la possibilité de s'autonomiser en participant au déploiement et à l'entretien des nouveaux systèmes ;

q) Procéder de façon systématique à des analyses des budgets-temps et des habitudes de mobilité des femmes et des hommes et utiliser les données ventilées ainsi collectées dans la conception et l'application des politiques relatives aux systèmes de protection sociale, aux services publics et aux infrastructures de base ;

r) Revoir et adapter les heures d'ouverture et la localisation des services publics, y compris les établissements de santé, les centres de garde d'enfants et les lignes de transports en commun, afin de les adapter aux multiples rôles que jouent les femmes, notamment en tant que travailleuses et prestataires de soins ;

s) Prendre des mesures pour rapprocher des femmes, notamment de celles des zones rurales ou reculées et des communautés urbaines marginalisées, l'offre de services publics grâce à la sensibilisation au niveau local et aux services et technologies mobiles, en accordant de l'attention à la qualité et à l'accessibilité ;

t) Remédier au manque de personnel, afin de réduire les délais d'attente dans les services publics, améliorer les normes d'emploi du personnel dans les secteurs de la santé et de la garde d'enfants et faire en sorte que celles et ceux dont le métier est de s'occuper des enfants et les agentes et agents sanitaires des collectivités reçoivent la reconnaissance et la protection qu'ils méritent, ce qui permettra de garantir la qualité et la durabilité des soins ;

u) Surveiller systématiquement les effets des systèmes de protection sociale, des services publics et des infrastructures de base sur l'évolution des budgets-temps en fonction du genre ;

D. Renforcer le financement, la participation, le suivi et l'application du principe de responsabilité

v) Veiller à ce que les femmes participent, notamment au moyen d'évaluations participatives et d'audits portant sur l'égalité des genres qui leur permettent de faire entendre leur voix et leurs priorités, à la conception, à l'exécution, au suivi et à l'évaluation des politiques relatives aux systèmes de protection sociale, aux services publics et à l'infrastructure de base afin de les rendre plus efficaces, plus efficaces et mieux adaptés à leurs besoins ;

w) Renforcer les mécanismes visant à réglementer l'activité des prestataires privés chargés de gérer les services et infrastructures publics et à leur faire appliquer le principe de responsabilité afin de garantir la qualité et l'accessibilité de ces services et infrastructures à un coût abordable ;

x) Évaluer les coûts et les avantages de la participation du secteur privé aux systèmes de protection sociale, à la prestation des services publics et au développement des infrastructures ;

y) Évaluer les risques et les avantages que présentent les nouvelles technologies du point de vue de la protection sociale, des services publics et des infrastructures afin de veiller à ce qu'au moment de leur introduction, personne ne soit laissé de côté, en tenant compte des besoins des femmes et dans le respect de normes de qualité, d'accessibilité et de respect de la vie privée ;

z) Adopter une budgétisation tenant compte des questions de genre et renforcer les mécanismes de surveillance et de responsabilisation afin que les budgets contribuent aux priorités en matière d'égalité des genres et n'aggravent pas les inégalités de genre ou la vulnérabilité des femmes ;

aa) Investir davantage dans une protection sociale universelle tenant compte des questions de genre et dans des services publics et une infrastructure de qualité en mobilisant des ressources à l'échelon national, et plus particulièrement en améliorant l'efficacité des régimes fiscaux, en allouant des ressources budgétaires aux activités favorisant l'égalité des genres, en luttant contre l'évasion fiscale et les flux financiers illicites, en élargissant l'assiette de l'impôt de façon équitable et en utilisant les recettes issues des ressources naturelles pour financer des dépenses sociales ;

bb) Renforcer la coopération internationale, honorer les engagements pris en matière d'aide publique au développement et veiller à ce que les investissements dans la protection sociale, les services publics et les infrastructures durables réalisés grâce à cette aide visent l'égalité des genres et l'autonomisation de toutes les femmes et filles.
