Quel apport de l'approche par les capacités pour l'analyse des inégalités de genre ?

7

Isabelle DROY⁴⁴

Depuis le milieu du XX^e siècle, de nombreux travaux d'anthropologues⁴⁵ ont porté sur les rôles respectifs attribués aux hommes et aux femmes dans une société. Ces études ont permis de montrer que la différence des rôles masculins et féminins est pour l'essentiel le produit de la culture, et le plus souvent indépendante des contraintes liées aux spécificités biologiques de chaque sexe. L'utilisation du terme *gender* permet de distinguer la spécificité des relations socialement construites entre les deux sexes. Les *gender studies* se sont développées dans les pays anglo-saxons ; dans les pays francophones, la prise en compte de cette problématique et l'utilisation du terme genre, en traduction de *gender*, sont plus récentes.

127

L'approche par les capacités, qui alimente de nombreux travaux de recherche et inspire certaines politiques de lutte contre la pauvreté, offre-t-elle un cadre pertinent pour

44. Chargée de recherche IRD, UMR C3ED (IRD-UVSQ), CED-IFREDE, université de Bordeaux 4.

45. Les travaux de Margaret Mead en Océanie ont été précurseurs sur l'analyse de la construction sociale des rôles masculins et féminins.

les analyses menées sous l'angle du genre ? Après avoir examiné cette question de la place du genre dans le cadre théorique des capacités (7.1), nous nous intéresserons aux contraintes méthodologiques que pose cette approche, notamment pour la construction d'indicateurs sensibles au genre (7.2) et enfin nous aborderons quelques implications sur les politiques publiques (7.3).

7.1. L'approche par les capacités, un cadre pertinent pour analyser les questions de genre ?

7.1.1. Le genre dans l'approche par les capacités

La question du genre est très présente dans l'approche par les capacités. Plusieurs études de Sen ont été consacrées à la situation des femmes en Inde et ont alimenté sa réflexion dans la construction de cette approche (Sen, 1997, 1999a). En outre, la philosophe M. Nussbaum (1999a) a publié de nombreux articles et ouvrages sur le genre en développant un cadre d'analyse des capacités sensiblement différent de celui de Sen.

128

Le cadre des capacités met l'accent sur ce que les personnes sont capables d'être et de faire (*beings and doings*) et non uniquement à travers des indicateurs matériels que sont les revenus ou la consommation, qui ne sont que des moyens du bien-être. La description des caractéristiques des biens d'un individu est donc souvent insuffisante pour évaluer le niveau de bien-être, car il faut aussi savoir ce que l'individu parvient à faire et à être avec les biens et les caractéristiques dont il dispose, ce que Sen désigne par fonctionnements (*functionings*) (Silber, 2001, p. 114). La relation entre les droits ou les ressources dont disposent les individus et l'usage qu'ils en font correspond pour Sen à la conversion des libertés formelles en libertés réelles (Guérin, 2003, p. 67). La prise en compte des droits et obligations auxquels sont soumis les individus au sein

de leur société est essentielle pour comprendre les inégalités de genre, qui reposent le plus souvent sur cette asymétrie : droits d'accès à la terre et aux ressources limités pour les femmes, liberté de circuler et de développer certaines activités restreinte dans beaucoup de sociétés, liberté de choix souvent bridée, voire absente dans des domaines fondamentaux de leur vie que sont le mariage ou le contrôle des naissances.

Ces différentes contraintes sociales auxquelles il faut ajouter les contraintes environnementales (au sens large, socio-économiques ou agro-écologiques) limitent les capacités de conversion des actifs des individus. On appelle ces actifs les potentialités : chaque individu dispose d'une configuration particulière de potentialités, qui est liée à ses caractéristiques personnelles, à son éducation, à son état de santé, au capital physique et financier qu'il possède, aux relations sociales qu'il entretient⁴⁶. La pauvreté des potentialités exprime un déficit d'accumulation dans les domaines de la santé, de l'éducation, des biens matériels ou des relations sociales, etc. La pauvreté d'accessibilité illustre les contraintes de différentes natures qui empêchent un individu de mettre en valeur ses potentialités. Ainsi par exemple, la capacité à réaliser le fonctionnement « être instruit » dépend donc de l'accessibilité (avoir la possibilité d'aller à l'école) et de la potentialité (avoir pu « accumuler » un certain nombre de savoirs fondamentaux).

46. Les différentes potentialités sont désignées sous le terme de « capital », car ce mot illustre bien l'aspect d'accumulation. Le *capital physique et financier* est bien entendu la forme la plus connue : il fait référence aux biens matériels (terres, équipements agricoles, matériel etc.) et aux actifs financiers que possède un individu. On y inclut aussi la possibilité d'accéder au crédit. Le *capital humain* est bien analysé depuis les années 1990, date des premiers rapports sur le développement humain élaborés sous l'égide du PNUD. De nombreux programmes de développement tentent de le renforcer, à travers l'éducation et la santé. Les analyses montrant l'importance du *capital social* sont plus récentes ; elles ont été développées à la suite de travaux de Pierre Bourdieu qui a montré l'importance des réseaux de relations sociales dans la réussite économique des individus. Le *capital politique* fait référence à la démocratie et à la participation aux décisions à tous les échelons, du local au national. Le *capital d'éthique* rassemble l'ensemble des normes et valeurs qui visent au respect des droits des personnes et des communautés. Les analyses sur les liens entre l'éthique et le développement socialement durable ont été développées notamment par F.-R. Mahieu, J. Ballet et J.-L. Dubois (UMR C3ED).

La capacité d'une personne se définit alors par les différentes combinaisons de fonctionnements qu'il lui est possible de mettre en œuvre. Il s'agit d'une forme de liberté, « la liberté de mener différents types de vie » (Sen, 1987a, p. 218).

L'approche par les capacités présente plusieurs intérêts pour analyser les inégalités liées au genre. En premier lieu, c'est une approche au niveau de la personne. L'objectif central est de donner à la personne la possibilité de développer ses capacités humaines. Elle permet de prendre en compte le degré le plus fin des inégalités, comme par exemple les inégalités intrafamiliales liées au sexe et/ou au rang dans la fratrie ou au statut (comme pour les enfants confiés) ou encore la répartition et le contrôle des ressources au sein du ménage. Ce niveau permet aussi de mieux prendre en compte le travail non rémunéré comme le travail domestique.

Ensuite, l'approche par les capacités est contextuelle, c'est-à-dire qu'elle intègre les données propres à la personne que sont les caractéristiques personnelles, mais aussi les contraintes auxquelles elle est soumise dans sa société, que ces contraintes soient sociales, culturelles ou économiques. Cela a des implications en termes d'interdisciplinarité des analyses, puisque les apports des anthropologues et des géographes se révèlent essentiels pour comprendre l'ensemble de ces contraintes qui influent sur les choix des individus.

Enfin, c'est une approche qui permet de mettre en lumière les synergies et les interactions entre les dimensions du développement humain. Elle permet d'analyser la chaîne des inégalités et les effets de rétroaction (Dubois, 2000). Par exemple, un choc économique sur un ménage, comme la chute des cours d'un produit d'exportation, peut engendrer à court terme une pauvreté monétaire. Cette pauvreté monétaire peut avoir des effets immédiats (restriction alimentaire, réduction des dépenses de santé) répartis parfois inégalement entre les membres du ménage selon le statut et le genre. Les difficultés économiques peuvent entraîner le retrait de certains enfants de l'école, souvent

en premier lieu les petites filles, compromettant la constitution de leurs potentialités (le capital humain éducation). De même, le mariage précoce des filles est à la fois une atteinte à leur liberté de choix du conjoint mais aussi une cause fréquente de sortie du système scolaire avant même que le cycle des études primaires ne soit terminé.

7.1.2. La grille d'analyse des inégalités de genre

Les aspects multidimensionnels de la pauvreté et des inégalités sont maintenant largement reconnus. La dimension économique se décompose entre pauvreté monétaire et pauvreté des conditions de vie, qui traduit des manques dans des besoins fondamentaux (sécurité alimentaire, accès à l'éducation et à la santé). La dimension sociale se manifeste par l'exclusion sociale et la rupture du lien social. La dimension culturelle se traduit par l'absence de reconnaissance des identités, souvent liée au déracinement (immigration, réfugiés). La dimension politique est liée à l'absence de démocratie ou de participation aux décisions et la dimension éthique à une non-reconnaissance des droits de la personne, à la violence et à la corruption.

Lorsqu'on distingue les femmes dans la population, comme si elles formaient une catégorie particulière, l'analyse est complexe. Il faut d'abord prendre en compte les inégalités qui existent entre hommes et femmes de par la construction sociale des rôles dans une société donnée. Mais il faut aussi intégrer les inégalités entre groupes dans cette société, liées au statut socio-économique ou aux inégalités spatiales. Ainsi, on a souvent un effet à la fois *cumulatif* (c'est-à-dire que les inégalités de genre se superposent aux inégalités socio-économiques) et souvent aussi *amplificateur* : les inégalités de genre sont souvent (même s'il existe des exceptions) plus marquées dans les catégories sociales les plus défavorisées.

La grille d'analyse des dimensions du développement humain développée par Dubois *et al.* (2001) permet d'illustrer schématiquement, pour chaque dimension, les

Tableau 3.
Les dimensions du développement humain sous l'angle du genre

Dimensions du bien-être et formes de pauvreté	Dimensions économiques	Dimension sociale	Dimension politique/ <i>empowerment</i>	Dimension éthique et droits de la personne
Pauvreté/inégalité d'accessibilité	Discrimination d'accès à l'emploi en fonction du genre. Absence ou faiblesse du revenu monétaire (nombreuses activités non rémunérées)	Exclusion sociale, rupture du lien social. (exemple des veuves, des mères célibataires, des femmes atteintes du VIH marginalisées dans la société)	Absence de démocratie, de participation aux décisions (peu de femmes à tous les niveaux de décision, du local au national)	Violence à l'égard des femmes (violences conjugales, viols). Atteintes aux droits de la personne (mutilations sexuelles, mariage forcé, répudiation, prostitution infantine)
Pauvreté/inégalité des potentialités	Faiblesse ou absence de capital physique (pas d'accès à l'équipement, droits fonciers réduits pour les femmes) et de capital financier (pas ou peu d'accès aux systèmes d'épargne et de crédit pour les femmes)	Insuffisance de capital humain (niveau de formation plus bas pour les femmes, mauvaise santé en raison de l'absence de soins, en particulier au niveau de la santé reproductive)	Absence ou insuffisance de « pouvoir », de moyens d'expression, d'informations	Insuffisance de normes ou valeurs partagées : « capital d'éthique ». Pratiques niant les droits des individus, en particulier des filles et des femmes

Source : d'après Dubois, Mahieu et Poussard (2001).

problèmes liés à la constitution des potentialités et ceux liés à l'accessibilité. La grille a été ici adaptée aux inégalités de genre (tableau 3).

L'inégalité d'accessibilité aux biens et services résulte de multiples interdictions sur ce qu'une femme peut faire et qui sont établies, non pas en fonction de leurs aspirations, mais de normes traditionnelles reconnues par la société et même, parfois, confortées par la législation en vigueur. Ces inégalités d'accessibilité s'observent dans tous les domaines, sociaux, politiques et culturels.

L'inégalité de potentialités concerne les différences dans les capitaux issus de l'accumulation et traduit donc une inégalité de chances entre garçons et filles, hommes et femmes. Le fait que les individus n'aient pas, au départ, les mêmes probabilités pour réaliser leurs capacités et talents propres, peut conduire à terme à une inégalité dans les résultats. Il faut aussi prendre en compte l'importance d'une forme de capital particulier : le « capital temps » : dans toutes les sociétés, il y a une grande différence selon le genre dans les allocations de temps entre tâches domestiques, parentales et activités productives. Ces différentes allocations ont des répercussions sur les dimensions économiques et les conditions de vie. Cela peut commencer dès l'enfance quand les filles doivent effectuer des tâches domestiques fortement consommatrices de temps (collecte de l'eau, soins aux jeunes enfants, cuisine) au détriment de leur travail scolaire et donc de la constitution de leur capital humain éducation.

Le tableau 3 montre bien la transversalité des inégalités de genre, qui engendrent des contraintes rendant les femmes plus vulnérables aux chocs extérieurs ; leur probabilité de tomber dans la pauvreté se trouve donc augmentée. Ce tableau montre aussi que les actions de développement ne peuvent ignorer les inégalités de genre, au risque d'être solidaires des inégalités. Sinon, on aboutit au mieux au *statu quo*, mais aussi le plus souvent à un renforcement des discriminations préexistantes.

7.2. Les difficultés de passage du cadre conceptuel à une analyse empirique

Bien que les travaux sur le secteur informel ou sur le rôle des femmes dans le développement économique datent de plusieurs décennies⁴⁷, la mesure des activités économiques non marchandes, la production domestique (essentielle en milieu rural) ou la prise en compte des activités informelles sont peu ou mal mesurées par les enquêtes mises en œuvre au sein des appareils statistiques. Or, ce sont des domaines dans lesquels les femmes se sont massivement investies. L'évolution méthodologique des systèmes d'information est donc une étape indispensable pour une meilleure connaissance de ces réalités complexes. L'objectif est de parvenir à l'élaboration d'indicateurs sensibles au genre, qui soient pertinents et faciles à obtenir.

7.2.1. Les enquêtes ménages : les stéréotypes tiennent bon

Les analyses empiriques réalisées dans le cadre conceptuel des capacités sont le plus souvent orientées sur la dimension économique (monétaire et conditions de vie) ; elles s'inscrivent dans les travaux sur la pauvreté et les inégalités, dont la réduction est devenue l'objectif central de nombreuses politiques publiques. Ces études mobilisent des données recueillies à un niveau microéconomique auprès des ménages et parfois auprès de certains membres de ces ménages.

La représentativité à tout prix ?

Ces enquêtes sont souvent représentatives à l'échelle du pays, mais l'hétérogénéité des situations à l'intérieur du pays en limite la portée pour une application locale⁴⁸. Or,

47. Pour ce qui concerne le rôle des femmes dans le développement, cela remonte notamment au travail fondateur d'E. Boserup en 1970 (*Women's Role in Economic Development*). Depuis plus de trois décennies est posée la question de l'évaluation du travail non rémunéré, comme le travail domestique, ou difficilement comptabilisé, comme les activités informelles. Les progrès dans les systèmes d'information sont surtout sensibles sur le secteur informel.

les inégalités de genre, comme les autres inégalités, varient beaucoup, que ce soit entre milieu rural ou urbain, entre groupes ethniques, entre groupes socio-économiques ou selon le degré d'enclavement de la zone. Ainsi, des dispositifs comme les « observatoires », qui permettent de focaliser le questionnement sur une problématique particulière et limitée à un espace restreint, sont souvent plus pertinents pour l'analyse fine des inégalités et celles de genre en particulier (Dubois et Droy, 2001).

Le biais du chef de ménage

De plus, la conception de ces enquêtes comprend encore fréquemment certains biais conceptuels sur ce qu'on appelle le ménage, dont la forme et l'organisation varient beaucoup selon les sociétés. Les travaux développés par le groupe Amira⁴⁹ ont permis d'identifier en milieu rural africain les différentes unités qui forment un ménage et ne se superposent que partiellement : unité de production, unité de résidence, unité de consommation, etc. On comprend que la méconnaissance de ces unités, en particulier dans une société polygame, conduit à des erreurs d'interprétation et qu'il est nécessaire de construire un questionnaire adapté à une forme d'organisation complexe, éloignée du modèle du ménage unitaire. Ce modèle unitaire du ménage a pourtant été depuis longtemps remis en cause, notamment par Sen, qui a analysé les inégalités intra-familiales, souvent liées au genre (Sen, 1997). Si de nouveaux modèles

48. Ce sont les enquêtes prioritaires ou les enquêtes permanentes auprès des ménages, réalisées auprès de quelques milliers de ménages. Ainsi à Madagascar, l'INSTAT (Institut national de la statistique) réalise périodiquement, depuis 1993, des enquêtes détaillées auprès des ménages à l'échelle nationale (EPM, enquête permanente auprès des ménages). Cette source d'information est précieuse pour les analyses macroéconomiques (sur le niveau de vie, la consommation des ménages, etc.), mais l'échantillon d'environ 5 000 ménages (variant très légèrement selon les années) ne permet pas d'avoir une représentativité d'un niveau inférieur aux cinq provinces (anciens *Faritany*) de Madagascar. En outre, malgré une distinction entre le niveau rural et urbain, la portée opérationnelle des indicateurs ainsi recueillis pour conduire des actions de développement local est fortement limitée.

49. AMIRA : amélioration des méthodes d'investigation en milieux informels et ruraux d'Afrique, Asie et Amérique latine, INSEE-ORSTOM. Plusieurs brochures ont été consacrées aux enquêtes auprès des ménages (en particulier les travaux de G. Ancey).

théoriques ont été proposés, comme ceux des ménages coopératifs ou non coopératifs, on constate cependant que ces avancées conceptuelles ont eu assez peu d'impact sur la conception des grandes enquêtes statistiques.

C'est pourquoi la norme en vigueur dans de nombreuses enquêtes ménages repose encore sur une vision nucléaire du ménage, dirigé par un chef homme et caractérisé par une mise en commun des ressources. Une femme n'est considérée comme chef de ménage qu'en l'absence d'un homme.

Il serait cependant possible, à l'intérieur de ce cadre, de construire un système d'information suffisamment désagrégé pour prendre en compte des formes d'organisation plus complexes, des niveaux de décision emboîtés, de repérer la répartition des rôles et des ressources au sein de la famille, de prendre en compte des activités marchandes et non marchandes. Mais cela suppose de revoir non seulement le questionnaire, mais aussi l'organisation de l'enquête : interroger séparément hommes et femmes et avoir des équipes mixtes pour la collecte d'informations. Sur ce point, les systèmes d'enquête restent très figés, en raison des multiples résistances, explicites ou implicites⁵⁰.

Au-delà de l'analyse des différences de genre internes au ménage (entre garçons et filles, hommes et femmes, voire entre femmes dans le cas de la polygamie), il est également possible de comparer les différents actifs des ménages monoparentaux dirigés par une femme à ceux des ménages « standards » dirigés par un homme. Cette approche est particulièrement pertinente pour appréhender la question de la transmission intergénérationnelle des capacités, puisque ces ménages monoparentaux ont, par définition, des enfants à charge.

50. C'est pourquoi actuellement, à l'exception de quelques variables recueillies à un niveau individuel comme la scolarisation, beaucoup d'informations restent à un niveau agrégé du ménage et ne permettent pas d'analyser les inégalités intra-familiales, surtout sur la consommation (inégalités en fonction du sexe, du statut ou du rang dans la fratrie) ou la répartition du revenu.

Encadré 12.

**Changement de perspective, changement d'organisation :
l'exemple d'une enquête en Guinée maritime**

En milieu rural de Guinée maritime, où la polygamie est la norme, les femmes sont responsables d'une partie des activités, comme la fabrication d'huile de palme ou la saliculture. Ces productions sont destinées à la commercialisation et peuvent constituer parfois plus de la moitié du revenu monétaire du ménage. Ainsi, sur certains sites de l'Observatoire de la Guinée maritime⁵¹, plus de 85 % des ménages produisent du sel avec une production moyenne d'une tonne par ménage.

Ce sont donc les femmes du ménage qui savent combien elles ont produit, quelle quantité elles ont vendu et à quel prix. Le chef de ménage ne dispose pas de ces informations : il sait seulement quelle somme sa femme lui a remis, ce qui correspond rarement à la totalité des recettes, car il n'y a pas de mise en commun des ressources, mais une répartition des charges entre les différents membres du ménage. Quand l'enquêteur ne s'adresse qu'au chef de ménage, tout un pan des activités, des revenus et des dépenses du ménage fait défaut ou est mal capté. Pourtant, bien que cette réalité soit connue, il est difficile de mettre en œuvre un type d'organisation d'enquête, avec plusieurs niveaux de collecte d'information et une mixité des équipes de terrain car, dans certains milieux, il n'est pas possible qu'un enquêteur (homme) voit seul une femme et à l'inverse, le chef de ménage ne répondra pas à une enquêtrice.

7.2.2. La difficile articulation des échelles et des méthodes*Des passages délicats...*

Une autre échelle de recueil des données se situe au niveau méso-économique à différents niveaux de découpages administratifs. Ces enquêtes, que l'on appelle communautaires, sont réalisées sur les différents services (santé, éducation, services publics, marchés, transports). Elles permettent de mieux cerner la pauvreté

51. L'observatoire de la Guinée maritime (OGM) est un projet pluridisciplinaire de recherche-action conduit par l'université de Bordeaux III (Pr. G. Rossi) et financé par le FFEM (Fonds français pour l'environnement mondial) et l'AFD pour le compte du ministère du Plan de la république de Guinée.

d'accessibilité. Celle-ci prend plusieurs formes : le manque d'infrastructures ou de services, leur inaccessibilité pour des raisons physiques, économiques ou encore sociales, leur qualité déficiente⁵². Le lien entre les enquêtes ménages et les enquêtes communautaires est cependant rarement réalisé : ces changements d'échelle et de champ disciplinaire nécessaires pour la prise en compte de données contextuelles représentent une difficulté méthodologique pour des économistes plutôt spécialisés dans le traitement des enquêtes ménages.

Il en est de même pour la combinaison de méthodes qualitatives et quantitatives, qui sont souvent mises en opposition, alors que leur combinaison permet d'enrichir le système d'investigation. Sur l'Observatoire de la Guinée maritime, une série d'enquêtes qualitatives réalisées en amont de l'enquête ménage a permis de mieux cerner les fonctions du ménage et de la concession, les niveaux de responsabilité, les activités économiques gérées par les femmes ou les indicateurs locaux de pauvreté.

...mais des approches novatrices

Le niveau de l'individu est celui qui est retenu dans les enquêtes « emploi du temps ». Développées plus récemment⁵³, ces enquêtes fournissent des informations précises sur les allocations de temps des individus du ménage. Elles permettent de rendre visibles des activités qui échappent aux autres dispositifs et qui sont souvent conduites par les femmes, comme le temps consacré à la collecte de l'eau ou du bois (classé dans les activités économiques hors marché) ou à l'activité domestique (préparation des repas, soins aux enfants). L'analyse de l'emploi du temps met en évidence les contraintes liées à cette répartition selon le genre : la mobilité des femmes

52. Dans plusieurs pays, on a pu voir une corrélation entre le taux de scolarisation des filles dans le primaire et la distance de l'école ou l'équipement de l'école en latrines.

53. Le développement des enquêtes « emploi du temps » fut l'une des recommandations de la conférence de Beijing en 1995, afin d'améliorer la visibilité de la contribution des femmes à la production (marchande, non marchande ou domestique).

est beaucoup plus réduite et le temps consacré aux activités sociales ou de loisirs est plus faible.

Encadré 13.

Un emploi du temps chargé, mais des activités peu valorisées

L'enquête « emploi du temps » réalisée à Madagascar en 2001 montre les différences hommes-femmes en milieu rural et en milieu urbain dans la répartition entre activités économiques marchandes, activités économiques non marchandes (y compris la collecte de l'eau et du bois) et les activités domestiques que les femmes assument très largement, au détriment de leurs activités rémunératrices. « En milieu rural, sur la population de 15 à 49 ans, les hommes consacrent plus de la moitié du temps de travail aux activités économiques marchandes et les femmes à peine plus du quart. Dans l'ensemble, on peut dire que les femmes sont engagées dans les activités marchandes dans une proportion deux fois (1,9) moindre que les hommes » (PNUD, 2003, p. 46). Or, sur cette même population, le temps de travail des femmes, toutes activités confondues, est de 9 h 40 mn contre 8 h 20 mn pour les hommes : un schéma classique, mais qu'il n'est pas inutile de voir chiffré.

Dans le cadre d'une analyse des capacités, ces données sont particulièrement utiles, car elles permettent de mieux cerner la possibilité d'une personne « à être et à faire » : l'absence de mobilité réduit le domaine d'activités possibles ou encore la faible implication sociale ne permet pas de consolider le capital social.

139

Tout mesurer ?

Les progrès dans la mesure de la composante non monétaire du bien-être dans les enquêtes restent cependant cantonnés à une partie des fonctionnements accomplis, c'est-à-dire ce que font ou ont fait les personnes (être instruit, être correctement soigné depuis l'enfance, etc.) et plutôt sur des aspects matériels des conditions de vie. Or, les rapports de genre sont aussi des rapports de pouvoir, dont la mesure n'est pas aisée.

La notion d'*empowerment* (traduite par le renforcement de pouvoir ou l'attribution de pouvoir) est mise en avant dans les études sur le genre, ainsi que dans de nombreux programmes de développement orientés sur la réduction des inégalités de genre. Cette notion se réfère à la maîtrise du processus décisionnel et à la reconnaissance sociale dont disposent les femmes et s'insère bien dans l'approche des capacités « à faire et à être ». En revanche, les indicateurs qui lui sont associés sont difficiles à construire et souvent limités à quelques variables de participation. Quant aux dimensions éthiques ou politiques, ce sont des sujets peu abordés dans les enquêtes multidimensionnelles et, quand c'est le cas, limités au chef de ménage.

7.2.3. Les indicateurs composites : une initiative pour mesurer le bien-être

Durant plusieurs décennies, la pauvreté a été mesurée selon des critères strictement monétaires. Cela présentait l'avantage de pouvoir effectuer des comparaisons internationales, mais l'inconvénient d'être très réducteur. Afin de mieux prendre en compte les différentes dimensions du développement, le PNUD a développé l'IDH (indicateur du développement humain) qui tente de mieux intégrer les différentes facettes du bien-être en s'inspirant de l'approche par les capacités. Cet indicateur composite a ensuite été décliné sous l'angle du genre avec, pour les plus connus, la création de l'indicateur sexospécifique du développement humain (ISDH) et l'indicateur de participation des femmes (IPF) (tableau 4).

Ces différents indicateurs composites ont le mérite d'exister, mais leur intérêt est limité par l'hétérogénéité des sources. Les critiques pointent le risque d'agrèger différentes dimensions qui ne sont pas substituables entre elles (santé, éducation, alimentation, participation, accès aux ressources, etc.).

En revanche, l'effort de standardisation de la collecte d'informations a permis la constitution d'une base de données d'indicateurs de moyens ou d'impact collectées

Tableau 4.
ISDH et IPF : deux indicateurs développés par le PNUD

	ISDH : indicateur sexospécifique du DH	IPF : indicateur de participation des femmes
Dimension	Vivre longtemps en bonne santé	Participation et pouvoir décisionnaire dans la vie politique
Critère	Espérance de vie féminine et masculine à la naissance	Répartition des sièges au parlement
Indices	Indice d'égalité de la répartition de l'espérance de vie	Pourcentage équivalent égalité répartition (PEER) au parlement
Dimension	Instruction et accès au savoir	Pouvoir de décision en économie
Critères	Taux d'alphabétisation des femmes ; taux de scolarisation de la population féminine	PEER poste décision économie et administration
Indices	Indice d'égalité répartition par niveau d'instruction	Maîtrise des ressources économiques
Dimension	Niveau de vie décent	Part H/F des revenus du travail
Critère et indice	Revenu du travail femmes/hommes	PEER relatif au revenu
Indice	Indicateur sexospécifique du développement humain	Indice de participation des femmes

Note : adapté des Rapports sur le développement humain du PNUD. En 1995, le rapport annuel a été consacré au « genre et développement humain » (PNUD, 1995).

PEER = pourcentage d'équivalent égalité de répartition entre hommes et femmes.

selon les mêmes critères dans les différents pays. Les systèmes d'information nationaux s'en trouvent améliorés. Quelles que soient les réserves que l'on puisse formuler sur les agrégations retenues pour l'ISDH ou l'IPF, ces variables décomposées par genre fournissent déjà beaucoup d'informations utiles pour les politiques de développement.

141

L'éducation et, dans une moindre mesure, la santé, sont sans doute les deux secteurs où l'information est la mieux désagrégée par sexe. La scolarisation dans le primaire, et plus particulièrement celle des petites filles, a été réaffirmé lors du Forum mondial sur l'éducation à Dakar en 2000, puis dans les objectifs du Millénaire pour le développement et c'est l'un des axes prioritaires des politiques de lutte contre la pauvreté. Ces politiques très volontaristes en faveur d'une réduction des disparités de genre dans le domaine de l'éducation ont favorisé la collecte d'informations à tous les niveaux et de nombreux indicateurs existent.

7.2.4. En conclusion : des écueils méthodologiques qui limitent l'approche empirique

On voit que l'approche par les capacités offre un cadre de compréhension attractif, mais que les analyses empiriques restent cependant difficiles à mettre en œuvre. En premier lieu, parce que l'espace des capacités exige de prendre en compte les fonctionnements accomplis, mais aussi les fonctionnements non accomplis, mais qui pourraient l'être à la suite d'une décision personnelle ou d'un choc extérieur⁵⁴.

En second lieu, la multi-dimensionnalité complexifie le recueil de données et leur mise en cohérence. Comment associer dans un système d'investigation des références sur les droits et obligations sociales, des données quantitatives sur les conditions de vie, des informations sur le contexte socio-économique et agro-écologique ? Originaires de champs disciplinaires différents, ces informations sont aussi recueillies à des échelles différentes.

Ces problèmes méthodologiques ont des implications sur la mise en œuvre des politiques publiques de lutte contre la pauvreté qui, pour être pertinentes, doivent pouvoir cibler les groupes pauvres et/ou vulnérables.

7.3. Les implications sur les politiques publiques

L'approche de l'« intégration des femmes dans le développement » a progressivement été supplantée depuis le milieu des années 1990 par la vision plus large de « genre et développement ». Ce changement de perspective a des implications dans les programmes et dans les politiques de développement (Locoh *et al.*, 1996). En effet, il

54. Par exemple, si les récoltes d'un ménage sont détruites à la suite d'un cyclone, être capable de trouver une autre activité qui procure des revenus (donc il faut avoir d'autres compétences professionnelles) ou pouvoir mobiliser un réseau d'aide (familiale ou sociale) ou encore avoir d'autres actifs transformables (épargne, capital physique, etc.).

ne s'agit plus d'avoir une approche isolée, quasi sectorielle, avec des projets spécialement conçus pour les femmes, projets souvent cantonnés aux domaines sociaux ou à des activités dites féminines. Le défi est maintenant d'intégrer la dimension du genre de manière transversale, dans toutes les interventions qui ont des impacts sur les activités humaines. Cette vision transversale est en adéquation avec l'approche par les capacités. Tout d'abord par ses aspects multidimensionnels et, ensuite, dans l'objectif de renforcement des pouvoirs d'action des femmes (*empowerment*) poursuivi dans l'approche « genre et développement »⁵⁵.

7.3.1. Comment avoir une approche transversale ?

Le gender mainstreaming

La généralisation de l'analyse selon le genre (*gender mainstreaming*) a pour objectif d'introduire le questionnement du genre à toutes les étapes de la conception, de la planification, de la mise en œuvre ou de l'évaluation des programmes et politiques. Pour cela, de nombreux outils, accompagnés de formations, ont été mis en place⁵⁶. Les résultats de toutes ces actions sont assez mitigés selon les institutions, en raison sans doute du contexte où persiste un important biais androcentrique. Si l'analyse sous l'angle du genre est intégrée sans trop de réticence dans les secteurs sociaux comme l'éducation ou la santé, il n'en est pas de même sur des projets d'infrastructure (routes, marchés) ou certains projets productifs, où il faut une intervention volontariste pour que cette dimension soit acceptée.

55. D'ailleurs, le concept d'*empowerment*, d'abord utilisé dans les études sur le genre depuis le milieu des années 1980, est maintenant repris dans une vision plus globale du développement qui s'inspire de l'approche des *capacités*, comme par exemple dans le Rapport de la Banque mondiale de 2002 (*Empowerment and poverty reduction*). Les définitions de l'*empowerment* ont été élargies et diversifiées à mesure que ce concept était de plus en plus utilisé.

56. Les outils d'analyse du genre ont souvent été développés à l'origine dans les pays anglo-saxons ou dans les coopérations multilatérales, comme l'Union européenne. Un certain nombre de fiches en français sur ces outils sont rassemblées dans le classeur du projet de capitalisation du genre élaboré par l'IFAID en 2001.

Encadré 14.

La prise en compte du genre dans la réhabilitation des marchés en Afrique subsaharienne

L'AFD a réalisé une note méthodologique sur « les principes d'intervention méthodologiques pour la prise en compte du genre dans les projets de réhabilitation de marchés » (Wilhelm, Vouhé, 2002). Ces projets de réhabilitation sont souvent conçus dans une logique économique et financière : amélioration de la fonction commerciale dans l'approvisionnement de la ville et augmentation des recettes communales par la perception de taxes. Les commerçants, tenus pour être les bénéficiaires directs de la réhabilitation, sont considérés comme un groupe relativement homogène.

Or, une étude plus fine montre qu'une catégorie de commerçants, plus pauvres, vendant des produits agricoles ou artisanaux, peut se trouver exclue du processus, faute de pouvoir payer des taxes devenues élevées. Les femmes sont souvent sur-représentées dans ce groupe. La marginalisation de ces commerçant(e)s a des répercussions, non seulement sur ce groupe, mais aussi sur le bon fonctionnement du marché réhabilité en raison des conflits qui peuvent surgir et du risque d'installation « sauvage » en dehors de la zone du marché. La note de l'AFD présente un canevas de travail pour l'analyse de faisabilité, la mise en œuvre et l'évaluation de l'impact de ce type de projets, en prenant en compte l'incidence socio-économique du projet sur différents acteurs, selon leur statut et leur genre. L'accent est mis sur la participation des différents groupes à la conception et à la gestion des infrastructures, ainsi que sur les mesures d'accompagnement pour les groupes dont la situation se trouverait modifiée défavorablement par le nouveau projet.

Le groupe inter-projets genre et développement (GIGED) mis en place à Madagascar offre un exemple d'intégration transversale de la notion de genre sur les projets financés par l'Union européenne dans le pays : l'objectif est de renforcer les capacités des différents projets à mieux intégrer la dimension du genre dans toutes les étapes du cycle de projet. Ce programme, conduit par une petite équipe permanente, permet de suivre des situations concrètes sur les projets et de fournir un appui ponctuel et adapté au contexte des relations hommes/femmes prévalant dans le pays.

L'argent, le nerf de l'intégration du genre

Les budgets nationaux ont été longtemps aveugles au genre, tout comme ils étaient aveugles aux pauvres en période d'ajustement structurel où la priorité était donnée à l'amélioration de certains indicateurs de croissance ou d'équilibre budgétaire. Avoir une visibilité de la dimension genre dans l'élaboration des budgets nationaux ou locaux permet de confirmer une concrétisation des abondants discours politiques sur la nécessité de réduire les inégalités hommes-femmes.

L'Afrique du Sud a été le premier pays à intégrer la dimension du genre dans l'élaboration de son budget national ; cette initiative a fait suite à la 4^e conférence mondiale sur les femmes de 1995 (Pékin). Actuellement, un groupe de trois organismes⁵⁷ appuie la mise en œuvre de budgets sensibles au genre (*gender responsive budget*). Mais, outre des résistances politiques, l'élaboration de ce type de budget se heurte souvent aux lacunes des systèmes d'information, en particulier dans les pays en développement.

En outre, les politiques publiques des pays faisant partie de l'initiative de réduction de la dette des pays pauvres très endettés (IPTE) sont actuellement inscrites dans un cadre stratégique de lutte contre la pauvreté (CLSP), élaboré par le pays selon, théoriquement, une méthode participative. L'analyse de 13 CSLP réalisée par Gender Action en 2003 montre que la prise en compte des inégalités de genre reste très hétérogène, parfois limitée à quelques paragraphes de circonstance. Or, ces CSLP orientent la politique de développement du pays, dans un contexte de libéralisation et de décentralisation, qui engendre des bouleversements très importants dans l'organisation économique et sociale.

57. L'initiative d'appui au budget intégrant la dimension genre (*gender responsive budgeting initiative*) est conduite par l'UNIFEM (United Nation Development Fund for Women), le CRDI (Centre de recherches sur le développement international, Canada) et le secrétariat du Commonwealth. L'Union européenne soutient aussi cette initiative aux niveaux intermédiaires (provinces, communes, etc.), dans le cadre de la décentralisation.

7.3.2. Identifier les groupes vulnérables et renforcer les capacités

La capacité des politiques publiques à prendre en compte la société dans ses différenciations (hommes/femmes, jeunes, pauvres ou de statuts sociaux différents) est donc essentielle pour mettre en place des programmes visant à renforcer les potentialités des différentes catégories ciblées.

Les ménages monoparentaux dirigés par des femmes sont-ils plus vulnérables ?

Les familles monoparentales sont une catégorie assez facile à repérer. Un certain nombre d'études se sont axées sur le lien entre la propension à la pauvreté des familles monoparentales (qui pour la plupart sont dirigées par des femmes) et les conséquences de cette situation sur le bien-être des enfants. Il existe dans beaucoup de cas une surreprésentation des ménages monoparentaux dans la population pauvre, mais les situations sont hétérogènes et les familles ayant pour chef une femme ne sont pas toutes pauvres. « Certaines cultures (caraïbe, africaine...) sont familières des foyers dirigés par une femme et cette existence socialement reconnue installe une 'normalité' dont les mêmes familles dans d'autres cultures (arabe, indienne, bangladaise...) ne peuvent se prévaloir, subissant au contraire le poids de l'hostilité de leur entourage » (Dhoumit El Khoury, 1996, p. 24). On voit donc que, dans certaines situations, à la pauvreté monétaire et des conditions de vie s'ajoute pour ces ménages une forme de mépris et d'exclusion. La transmission intergénérationnelle des privations de capacités en sera d'autant plus importante⁵⁸.

Les familles monoparentales sont l'une des catégories sur lesquelles les politiques publiques peuvent intervenir (comme cela se fait d'ailleurs dans certains pays

58. Au contraire, dans certaines sociétés africaines, on peut voir que les ménages dirigés par des femmes ont une propension plus forte à axer la consommation sur les besoins fondamentaux des enfants, notamment la scolarisation et plus particulièrement celle des filles (Pilon, 1996). Cet exemple illustre l'importance de l'estime de soi, si fortement mise en avant par Sen : ces femmes chefs de famille ne se comportent pas en victimes, mais luttent pour l'avenir de leurs enfants et surtout de leurs filles, en misant sur l'école.

Encadré 15.

**Les ménages dirigés par des femmes sont-ils plus vulnérables ?
Exemple à partir de deux observatoires de Madagascar (Antalaha et Farafangana)**

Cette étude, réalisée sur deux observatoires de la côte Est de Madagascar, compare la situation de deux groupes de ménages : les ménages monoparentaux dirigés par une femme et les ménages dirigés par un homme. Les ménages dirigés par une femme représentent 15 % des ménages à Antalaha et 22 % à Farafangana. L'hypothèse selon laquelle les femmes chefs de ménages sont plus vulnérables est-elle justifiée ?

L'analyse d'un certain nombre de potentialités montre que les femmes chefs de ménage sont moins bien dotées en capitaux que les hommes. Les dotations en capital physique sont inférieures à celles des hommes (notamment parce que les femmes n'héritent pas de la terre) et le capital humain éducation est nettement plus faible pour les femmes, qui comptent une proportion importante d'illettrées (39 % à Antalaha et 76 % à Farafangana). Les femmes chefs de ménage sont en moyenne plus âgées que les hommes (elles sont souvent veuves ou séparées) et leurs charges sont plus lourdes : le taux de dépendance (nombre d'inactifs/nombre d'actifs) est un peu plus élevé pour les ménages dirigés par des femmes. Le nombre de ménages ne comptant qu'un seul actif est aussi plus élevé parmi ceux dirigés par une femme : or, un ménage qui ne compte qu'un seul actif est plus exposé en cas de maladie car, bien évidemment, aucun système de protection sociale n'existe pour compenser la perte des revenus.

Entre 1999 et 2000, la région a subi des chocs importants (aléas climatiques et chute des prix des produits d'exportation). Le suivi du panel de ménages a permis de mettre en évidence certains critères de vulnérabilité, qui se manifestaient notamment par la difficulté d'accès à l'alimentation. On a pu constater qu'un certain nombre de ménages, en particulier ceux dirigés par des femmes, se trouvaient dans une situation de grande fragilité à la suite des événements extérieurs (Droy et Rasolofo, 2003).

développés), mais ce n'est évidemment pas la seule. On peut agir auprès des travailleuses à domicile, dont le nombre s'est fortement accru ces dernières années dans le cadre de la mondialisation et du développement de la sous-traitance : ce statut conjugue bas salaire, précarité et absence de défense syndicale en raison de

l'isolement. On peut également intervenir auprès des femmes atteintes du sida, dont le nombre a maintenant dépassé celui des hommes en Afrique qui, dans certaines sociétés, subissent des formes particulièrement violentes d'exclusion.

Le renforcement des potentialités : l'exemple de la microfinance

Le développement de la microfinance est devenu une action phare de renforcement des potentialités des femmes. Cet outil permet en effet de contourner l'inégalité d'accès aux ressources en développant un système de garantie alternatif, comme la caution solidaire, qui permet aux populations pauvres, et plus particulièrement aux femmes, d'accéder à des crédits de faibles montants.

La microfinance présente de nombreux aspects positifs en termes de renforcement des potentialités des femmes : en levant la difficulté d'accès au crédit pour les femmes, elle permet une augmentation des revenus et donc souvent du bien-être de la famille, en raison de l'allocation privilégiée que les femmes font de leurs revenus. Elle permet une autonomie économique des femmes et un renforcement de leur pouvoir d'action. Certains pays comme l'Inde ont développé les programmes à grande échelle avec pour objectif de permettre l'accès des femmes pauvres à la microfinance, sous forme de groupes d'épargne-crédit solidaire. Les *self-help-groups* (SHG), qui rassemblent 10 à 20 femmes chacun, touchaient en 2004 près de 16 millions de familles. L'évaluation de ces programmes se heurte cependant à la difficulté de la mise au point d'indicateurs pertinents, en particulier sur *l'empowerment*, qui est une notion très large (Hofmann et Marius-Guanon, 2005)⁵⁹.

Les avantages de la microfinance, qui engendrerait systématiquement l'amélioration de *l'empowerment* des femmes, sont largement mis en avant dans les discours

59. Dans cette étude, les auteurs distinguent les différentes formes d'*empowerment* (économique, au sein du ménage, politique...) et proposent des indicateurs pour chacune des formes.

politiques. Ils sont toutefois à nuancer par des études plus fines qui montrent les limites de ces programmes, voire certains effets pervers. Beaucoup de travaux soulignent que les populations les plus pauvres et les plus vulnérables, confrontées à une logique de survie, sont en situation d'échec dans ce système, faute de pouvoir faire des investissements productifs permettant de rembourser un microcrédit dont les intérêts sont relativement élevés. Autre limite : dans certains cas, les crédits sont destinés à des dépenses sociales et les emprunteurs ont des difficultés de remboursement. Enfin, le poids des structures familiales est tel que les femmes n'ont pas toujours un contrôle réel sur l'utilisation des crédits, mais elles demeurent en revanche responsables des remboursements (Ordioni, 2005). Il peut également y avoir des effets pervers d'une action ciblée sur les femmes, qui se manifeste par une réaction plus ou moins forte des hommes.

L'exemple de la microfinance est souvent mis en avant pour illustrer une approche novatrice du développement, qui permet d'améliorer à la fois la situation économique et le statut social des femmes, en renforçant leur capacité « à faire et à être ». Cependant, dans certains contextes sociaux où dominent de fortes inégalités de genre, ce type d'approche est parfois limité, et même détourné de ses objectifs initiaux. Ce qui confirme la nécessité d'une approche transversale de la réduction des inégalités de genre, agissant sur plusieurs sphères de la vie économique et sociale

7.4. Conclusion

L'approche par les capacités qui dépasse le seul niveau de bien-être matériel, mesuré à travers la consommation, permet de prendre en compte d'autres dimensions du développement humain. Ce cadre conceptuel est bien adapté pour comprendre l'enchaînement des inégalités de genre et les multiples effets des privations de capacités. Cependant, de nombreux problèmes méthodologiques demeurent. D'une

part, l'appréhension et la mesure de ces inégalités de genre, en particulier l'inégalité d'accès aux ressources, comportent toujours des lacunes ; ce ne sont pas les recherches sur les méthodes de mesure qui sont en cause, mais plutôt les résistances à leur utilisation. Avec pour résultat, un manque de visibilité sur la nature et l'ampleur de ces inégalités. D'autre part, la mesure des capacités est limitée à celle des fonctionnements accomplis.

Ensuite, malgré des intentions souvent réitérées de réduction des inégalités hommes/femmes, les politiques publiques restent généralement assez en retrait, en dépit de la présence de nombreux outils déjà opérationnels. Le manque de conviction se traduit de multiples façons : le genre est une variable d'ajustement qui disparaît en cas de restrictions budgétaires et l'approche transversale ou inclusive reste très minoritaire. Les interventions ciblées sur les femmes ne font pas toujours l'objet d'une réflexion approfondie sur l'intérêt (et les limites) d'une discrimination positive et d'une politique d'équité.

Enfin, il faut souligner le risque d'instrumentalisation d'une approche axée sur le développement de la personne, qui pourrait éluder une analyse politique du développement. La mondialisation, la libéralisation des échanges, la décentralisation et le désengagement de l'État des services de santé et d'éducation ont des effets importants sur les rapports sociaux ainsi que sur le rôle et la situation des femmes.

Droy Isabelle.

Quel apport de l'approche par les capacités pour l'analyse des inégalités de genre ?

In : Reboud V. (dir.). Amartya Sen : un économiste du développement ? Paris : AFD, 2006, p. 125-148.

(Notes et Documents - AFD ; 30).