

Le consensus de Monterrey: Consolidation de la mondialisation au détriment des femmes

MARINA FE B. DURANO

Le consensus tacite dit Consensus de Monterrey continue de se servir des rôles reproductifs sociaux, institutionnellement ancrés, des femmes, pour appuyer la production économique mondiale.

Pendant plus de 50 ans, le développement s'est concentré sur la croissance économique. La Conférence internationale sur le financement pour le développement ne propose aucun abandon radical de cette perspective.¹ Le Consensus de Monterrey consolide les forces de la mondialisation. Il cherche à élargir le capital global en favorisant l'investissement étranger direct, à intégrer les pauvres au marché global à travers l'accès aux marchés pour leurs exportations, et à légitimer la suprématie du Fonds monétaire international-Banque mondiale-Organisation mondiale du commerce dans la gouvernance économique. Le consensus tacite continue de se servir des rôles reproductifs sociaux, institutionnellement ancrés, des femmes, pour appuyer la production économique mondiale.

Il ne devrait pas être surprenant que le Financement pour le développement ne se soit pas prêté à un débat sur les perspectives de genre dans la prise de décision macroéconomique globale. Une analyse de genre de la macroéconomie est elle-même un domaine d'étude relativement nouveau, avec certains aspects mieux étudiés que d'autres, par exemple, l'analyse de genre des budgets et le genre et le commerce. Ainsi, l'inclusion du langage du genre dans le Consensus de Monterrey se limite à des qualificatifs descriptifs sensibles au genre, à l'énumération de préoccupations spéciales concernant l'inclusion de l'intégration des femmes et du genre. Il y a un besoin fort de disséminer les éléments d'une analyse de genre de la macroéconomie aux nombreux niveaux de la prise de décision afin d'élargir le discours sur l'examen de la mondialisation.

Une faiblesse, corollaire du Consensus de Monterrey, est l'absence de langage des droits humains en tant que cadre des actions proposées, en dépit de la référence au respect de la Charte des Nations-Unies. Cette absence est en contradiction avec l'attachement aux principes de justice et d'équité figurant dans le document. Du fait que le Consensus de Monterrey fera partie d'un corps de lois modérées – «des obligations formulées de manière stricte mais figurant dans des instruments non contraignants sous forme de recommandations» – l'absence de langage des droits humains empêche le Consensus de Monterrey de fournir un cadre normatif solide pour l'élaboration d'un droit et d'une législation contraignants.²

Genre et macroéconomie

Séparation de la politique sociale et de la politique macroéconomique

La politique macroéconomique et la politique sociale sont souvent débattues comme des préoccupations distinctes de la politique publique. La politique macroéconomique est mise en œuvre dans la quête de stabilité et de croissance économiques. La politique sociale est mise en œuvre dans la poursuite d'objectifs sociaux tels que l'éducation universelle et la prévention des maladies. La politique macroéconomique traite de questions hard, alors que la politique sociale traite de questions soft. Le plus souvent, les questions de la condition féminine sont identifiées à la politique sociale et restent invisibles dans la formulation de la politique macroéconomique.

1 United Nations «Monterrey Consensus», projet de texte convenu, version finale non éditée, 27 janvier 2002, New York City.

2 Asif H. Qureshi, *International Economic Law*, London: Sweet and Maxwell, 1999.

Une première étape importante serait de combler cet écart à travers l'intégration adéquate des deux sphères de politique. Malheureusement, le Consensus de Monterrey omet de prendre cette mesure audacieuse. Il a plutôt choisi de promouvoir la protection sociale et des filets de sécurité sociale, qui sont perçus comme des réponses appropriées aux risques sociaux. Esping-Andersen³ a reproché à cette approche de n'être guère appropriée aux réalités actuelles. En outre, les approches dominantes de la protection sociale qui, au lendemain de la crise de 1997, ont remplacé la politique sociale dans les économies asiatiques, sont inadéquates. Elles ont été rajoutées après coup à la politique macroéconomique et sont considérées par Elson et Gatatay⁴ comme de «approches de politique sociale rajoutées.» une critique sévère des filets de sécurité tels qu'envisagés par les agences de financement multilatérales et régionales est que ces filets ne sont conçus que pour traiter des «chocs» comme si ces chocs venaient de l'extérieur du système de production plutôt que d'être produits par lui.

La politique sociale est rarement formulée à partir des principes de justice sociale. Les formuler ainsi créerait un ensemble d'instruments qui pourraient aider à éliminer les relations d'exploitation dans les sphères tant productives que reproductives de l'activité économique et sociale qui créent et exacerbent la pauvreté et l'inégalité.

Contenu social de la politique macroéconomique

L'approche habituelle de l'analyse de genre de la politique macroéconomique est de faire des investigations sur l'impact social d'un ensemble de politiques. Elson et Gatatay⁵ examinent plus en profondeur le contenu social de la politique macroéconomique en identifiant les structures de pouvoir qui impulsent l'orientation de la politique macroéconomique. Trois biais qui opèrent au détriment des femmes sont mis en évidence.

Un biais déflationniste dû à la hausse des taux d'intérêt fait qu'il est difficile pour les entreprises de rester viables. Dans les périodes de crise économique, ce sont les femmes qui pâtissent de manière disproportionnée, à travers la perte d'emploi dans le secteur formel, un encombrement accru du secteur informel, et des responsabilités ménagères plus lourdes car les femmes aident leurs familles à faire face à la crise. Les sauvetages financiers sont plus courants que les sauvetages sociaux.

Le biais de l'homme soutien de famille vient de ce que l'on s'appuie sur le plein emploi et la croissance économique pour réaliser les objectifs sociaux, associé à l'hypothèse que ce sont les hommes – principales sources de main-d'œuvre dans le secteur formel – qui ont à charge un ensemble de personnes, généralement les femmes, les enfants et les personnes âgées. Comme le montre l'exemple des Etats providence européens, les femmes dépendent des hommes pour les avantages sociaux fournis par l'Etat. Les femmes, qui forment l'essentiel du secteur informel et des travailleurs à temps partiel, n'ont pas accès à ces avantages.

3 Gosta Esping-Andersen, «Social indicators and welfare monitoring», Social Policy and Development Paper N° 2, Genève, United Nations Research Institute for Social Development 2000.

4 Diane Elson et Nilufer Gatatay, «The social content of macroeconomic policy», *World Development* 28(7)2000: 1347-64.

5 *Ibid.*



Un biais de marchandisation se manifeste quand la politique de dépenses gouvernementales est définie en termes de minimisation du déficit budgétaire. Les services sociaux sont de plus en plus privatisés, ce qui en rend l'accès encore plus difficile pour les pauvres. Le manque de services fournis par le secteur public est compensé par les femmes qui sont tenues d'assumer la responsabilité de l'entretien des personnes au sein du ménage.

Du fait que les femmes sont rarement vues et entendues dans les sanctuaires où la politique macroéconomique est formulée, les questions et les préoccupations qui les concernent sont rarement reflétées dans les processus de prise de décision. Ce déséquilibre au niveau national se répercute au niveau global quand les ministres des finances et les gouverneurs des banques centrales se réunissent pour déterminer l'orientation des processus macroéconomiques globaux.

Ancrage des relations de genre dans les institutions

Les normes de genre sont ancrées dans les institutions, définies en tant qu'ensemble de structures qui régissent le comportement économique et social. Les relations de genre en vigueur imposent un arrangement dans lequel l'appui solidaire trouvé dans les ménages et dans les organisations sociales rendent possibles les activités du marché. La mise en œuvre de la politique macroéconomique dans ce cadre solidaire sans reconnaissance de son rôle et de son influence entraîne les biais décrits ci-dessus.

Les normes de genre existantes imposent un fardeau supplémentaire aux femmes qui veulent participer au marché mais qui sont empêchées de le faire en raison des restrictions socialement déterminées sur leur mobilité physique et sur leurs avoirs. Dans certains cas, les normes sont formalisées dans les coutumes matrimoniales et dans les structures juridiques. Comme DAWN l'a spécifié dans son intervention durant la Troisième Réunion du Comité Préparatoire du Financement pour le développement, «l'objectif de la création d'un environnement financier réellement favorable dans l'appui au développement qui profitera de manière égale aux femmes et aux hommes, nécessite la prise en compte des insuffisances et des obstacles institutionnels persistants à l'égalité de genre.»

Du national au global

Le débat a jusqu'ici porté sur la sphère de l'élaboration des politiques au niveau national. Si de nombreuses faiblesses nationales sont reproduites au niveau global, cette reproduction n'est pas directe. La tension déjà bien connue entre la mobilité des capitaux et la mobilité de la force de travail, et les tendances à la segmentation du capital et à la segmentation de la force de travail, rendent plus complexe la nature des biais de genre.

En outre, la mondialisation remet sérieusement en cause l'élaboration de politiques au niveau national, en raison des pressions accrues en vue de l'intégration économique et du recours à un seul modèle économique de croissance. La souveraineté économique nationale, avec l'Etat-nation comme décideur ultime de l'utilisation de ses ressources et d'autres ressources sises dans ses territoires, ne peut plus être exercée de manière conventionnelle, en raison de l'érosion des frontières économiques. Les multiples accords bilatéraux, régionaux et multilatéraux sur l'argent et la finance, l'investissement et le commerce ont rendu les frontières économiques moins précises et moins bien définies. La gamme d'instruments de politiques disponibles aujourd'hui pour les pays en développement est plus restreinte que celle dont disposaient les pays développés, au même stade de développement. La marge de manœuvre est fortement réduite.

Il faudrait juger de la réussite du Financement pour le développement par sa capacité à apaiser les tensions découlant de la remise en cause de la souveraineté économique nationale. Toutefois, à mesure que les discussions sur le Financement du développement progressaient et entraient dans la phase des négociations, le point de vue pragmatique prévalait. Les parties prenantes gouvernementales souhaitaient que tout le monde «reste à bord» et ceci a signifié que le Financement pour le développement ne pouvait être perçu comme un site pour résoudre les divergences sur la mondialisation.

Suprématie de la mobilité des capitaux

Le Consensus de Monterrey a confirmé la suprématie de la mobilité des capitaux dans cette ère de mondialisation. Ceci s'exprime essentiellement par une prise de position «anti-taxes», depuis que la proposition d'une Organisation fiscale internationale et la très contestée Taxe sur les transactions monétaires ont été supprimées du débat après la Quatrième Réunion du Comité préparatoire, de janvier 2002. C'est un sujet de préoccupation, spécialement au vu des conclusions de Rodrik⁶ de 1997, selon lesquelles la part de revenu du capital dans la totalité des impôts est en baisse et la part de revenu du travail s'est accrue. En règle générale, toute référence à des mesures réglementaires sur une forme quelconque de capital s'est heurtée à une forte opposition, essentiellement des pays d'origine.

Par contre, il n'y a aucune mention de la migration, sauf pour le «mouvement des personnes physiques» dans le cadre du commerce international, faisant référence à la terminologie utilisée par l'Organisation mondiale du commerce (OMC), dans son Accord général sur le commerce des services. Cette référence ne contient aucun engagement et se contente de soulever des préoccupations sur ce sujet et sur d'autres questions commerciales importantes pour les pays en développement et les pays les moins avancés (PMA). L'absence d'engagements sur la migration en dépit de la recommandation du Rapport de Zedillo est en contradiction avec l'intention «d'ouvrir des opportunités pour tous», spécialement à ceux dont le seul avoir est leur force travail.

Segmentation du capital: flux de portefeuilles contre investissement étranger direct

Même le capital et les capitalistes sont à présent segmentés et peut-être en train de travailler les uns contre les autres. Plusieurs crises financières résultant d'entrées incontrôlées de capitaux à court terme ont détruit les économies nationales et entraîné la fermeture de firmes étrangères installées dans ces économies. L'investissement étranger direct est toujours relativement mobile. De fortes pertes peuvent découler du transfert des opérations d'un pays à l'autre et la rentabilité peut être menacée à tout moment par les assauts de la crise.

Les financiers étrangers à court terme trouvent des partenaires parmi l'élite nationale qui possède et contrôle les avoirs financiers locaux. Il se crée une atmosphère où l'arbitrage devient profitable et où les institutions financières nationales sont encouragées à prendre des risques. Ce sont souvent les mêmes institutions qui adoptent une position conservatrice en ce qui concerne les prêts aux personnes démunies et aux femmes. Non seulement les intermédiaires financiers sont peu disposés à prêter aux femmes, mais les femmes peuvent également être peu disposées à emprunter (peur de prendre des risques) parce

⁶ Dani Rodrik (1997), «The paradoxes of the successful state», *European Economic Review*, 41(3-5): 411-442.

qu'elles hésitent à mettre en danger les personnes qui dépendent d'elles dans leur ménage.⁷

Par contre, les femmes sont plus visibles en ce qui concerne l'investissement étranger direct parce qu'elles constituent une réserve de main-d'œuvre dans les zones franches industrielles et dans le travail de sous-traitance. Il faudrait mettre en balance les avantages de l'accroissement des opportunités d'emploi fournies aux femmes, d'une part et la nature des relations de travail dans ces firmes, ainsi que l'impact sur le travail et le statut des femmes dans leurs foyers, de l'autre.

En outre, les investisseurs étrangers directs peuvent se servir de leur position préférentielle pour soutirer des concessions aux gouvernements d'accueil sous forme de contrats gouvernementaux, d'infrastructures et d'allègements fiscaux. Il faudrait comparer étroitement ces pertes de recettes aux limites imposées aux dépenses en matière de services sociaux.

Segmentation de la main-d'œuvre: main-d'œuvre qualifiée contre main-d'œuvre non qualifiée

Il y a, dans de nombreux pays, énormément de défiance et un manque d'intérêt général, vis-à-vis de l'ouverture des frontières à la main-d'œuvre étrangère. En convenant de débattre du mouvement des personnes physiques, le Financement pour le développement est peut-être en train de reconnaître que la mondialisation pourrait offrir des opportunités accrues aux personnes ayant des compétences spécialisées ou aux professionnels. Les pays développés peuvent devenir plus réceptifs à la perméabilité des frontières à mesure que leur profil démographique vieillit et que leur population d'âge actif diminue. Toutefois, les opportunités offertes sont essentiellement en faveur des ménages de la classe moyenne, qui peuvent payer des frais d'études et faire face aux coûts de la migration. Il reste à déterminer si cette migration mène à une intensification de la «fuite des cerveaux» dans les pays en développement.

La structure de l'emploi est ségrégué par occupation selon le genre. Les professionnels de l'enseignement et des soins infirmiers sont principalement des femmes, alors que les ingénieurs et les architectes sont essentiellement des hommes.

Les travailleurs faiblement qualifiés et les travailleurs non spécialisés prennent souvent des risques en ayant recours à des circuits illicites pour la migration. Les travailleurs faiblement qualifiés et les travailleurs non spécialisés qui restent dans leur pays d'origine forment une réserve de main-d'œuvre disponible pour les capitalistes tant nationaux qu'étrangers. Ce processus a sapé la solidarité internationale entre travailleurs en opposant le désespoir des travailleurs des pays pauvres à la menace de chômage pour les travailleurs des pays riches.

Gouvernance économique et sociale: A quoi sert l'ONU?

Le potentiel qu'a le Financement pour le développement de s'attaquer aux problèmes systémiques à long terme qui sous-tendent le développement reste non réalisé. Le Consensus de Monterrey n'a pas été en mesure de définir un rôle de leadership pour les Nations-Unies dans la gouvernance économique et sociale mondiale. Le Consensus de Monterrey a assuré et légitimé les positions de la Banque mondiale, du Fonds monétaire international (FMI) et de

l'Organisation mondiale du commerce (OMC) dans leurs rôles respectifs dans la gouvernance macroéconomique globale. Les Nations-Unies auraient pu servir de contre-poids à ces institutions, mais l'acceptation totale des prescriptions de politique émanant des institutions financières multilatérales n'a servi qu'à consolider la nature et l'orientation actuelles de la mondialisation.

Pour réussir à «rester engagé» dans cette sphère, il faut des reformulations résolues et assurées de l'ordre économique mondial dans trois domaines interdépendants: l'élaboration de politique économique internationale, l'économie politique internationale et le droit économique international.⁸

Sur l'élaboration de politique économique internationale

Un système économique ouvert signifie naturellement que les développements économiques dans un pays trouvent une traduction dans les pays partenaires. Les grandes économies industrialisées dont les monnaies servent d'instruments commerciaux majeurs peuvent entraîner la perturbation des économies de leurs partenaires commerciaux. Cependant, leurs politiques favorisent leurs propres intérêts nationaux (ou les intérêts d'un petit groupe privilégié), sans tenir compte de l'impact que ces politiques peuvent avoir sur leurs partenaires commerciaux.

Les groupes et les réseaux ad hoc et informels qui initient la politique ne sont pas légitimes, car ils manquent de transparence et ont un nombre limité de membres et ont donc, des manières de procéder anti-démocratiques. Dans certains cas, par exemple le Comité de Bâle, constitué des responsables des banques centrales du G-10, la légitimité est contestée parce que les responsables sont des technocrates dont le mandat de représentation est imprécis. Ces groupes doivent clarifier et justifier leur autorité sur l'agenda qu'ils traitent. Si de tels groupes sont jugés nécessaires, il faudrait que des institutions formelles soient établies avec des mécanismes précis de responsabilité et d'obligation redditionnelle.

Sur l'économie politique internationale

Les processus de prise de décision dans les différentes instances intergouvernementales nécessitent une sérieuse restructuration. Là où les structures de vote dépendent de la souscription au capital, les pays riches obtiendront plus de voix. Là où les structures de vote dépendent d'un droit d'adhésion exclusif, ceux qui sont à l'extérieur n'auront jamais de voix. Même là où les structures de vote paraissent uniformes – comme dans le processus un Etat-une voix – le droit de vote (voting power) et le pouvoir réel divergent encore. Bien que les pays en développement aient une majorité des deux-tiers à l'Assemblée générale des Nations-Unies, ces pays ne sont pas en mesure de se servir de leur nombre pour faire pression en faveur de leurs revendications.

La défiance vis-à-vis de la gouvernance des groupements multilatéraux incite les pays à former des blocs ou à conclure des accords secondaires, qui à proprement parler, sapent les accords multilatéraux. Etant donné l'asymétrie de l'équilibre du pouvoir décrite ci-dessus, une réponse régionale peut s'avérer positive pour les pays faibles, particulièrement quand les grandes nations influentes en sont écartées. Il est toutefois très important que les réponses régionales créent des alternatives au lieu d'imiter le contenu et la structure des enceintes multilatérales.

Au niveau national, il faut davantage de clarification sur les relations entre les branches exécutive et législative de gouvernement dans l'élaboration des accords internationaux, avec des implications législatives nationales. La

7 Diane Elson, «International financial architecture: A view from the kitchen» communication lors de Annual Conference of the International Studies Association in Chicago, février 2001. mimeo Maria S. Floro, «Gender dimensions of the financing for development agenda», document de travail préparé pour UNIFEM, 22 avril 2001, New York: UNIFEM.

8 Marina Fe B. Durano, «New Goals for Global Governance?», *DAWN Informs*, novembre 2001. Extraits d'une présentation de la conférence ayant le même intitulé, accueillie par Danish UN Association à Copenhague.



démocratie représentative semble être sapée quand les législateurs sont rarement ou jamais impliqués dans le processus de négociation des accords. Les représentants de la branche exécutive nationale auprès des institutions multinationales doivent être tenus comptables des décisions prises quand sont impliqués dans les institutions multilatérales.

Sur le droit économique international

Une grande partie du débat sur les thèmes du Financement pour le développement a des implications juridiques. Du fait qu'ils sont internationaux, ces accords relèvent de la discipline juridique du droit économique international. Apparemment, le droit économique international est faible dans le domaine du droit du développement international où, comme avec tant de résolutions des Nations-Unies, la plupart des formulations ne sont pas contraignantes.⁹ Bien que les accords sur le commerce, l'argent et la finance puissent avoir un aspect relatif au développement, ils ne prennent pas directement en compte le développement.

Le sous-ensemble 'accords internationaux' du corps de lois doit contenir les éléments d'équité et de justice, car la justice est un principe fondamental du droit. En outre, les relations entre les accords économiques internationaux et les instruments juridiques des droits humains et le droit au développement devraient être clairement établies, notamment au niveau national.

Environnement propice revisité

En établissant les principes requis pour créer un environnement propice à la mobilisation de ressources financières pour le développement, il faudrait se rappeler que cette action mène à l'obtention des moyens pour le développement et non aux fins qui constituent le développement. Le Financement pour le développement devrait considérer une redéfinition de 'l'environnement propice' pour le travail futur qui implique que l'on considère les personnes comme la fin plutôt que comme le moyen du développement.

La politique macroéconomique, particulièrement sa composante création d'emplois, vise à fournir des emplois aux pauvres afin qu'ils puissent gagner un salaire pour être en mesure de consommer. Dans ce cadre, les personnes sont un moyen pour générer un revenu et la croissance du revenu est assimilée au développement.

Considérer les personnes comme une fin change notre vision de la macroéconomie. Les instruments de politique construisent un environnement externe qui permet aux capacités de chaque individu de se développer le plus pleinement. Quand les capacités internes d'une personne sont associées à cet environnement externe favorable, «des capacités combinées» sont développées. Ce sont ces capacités combinées que le processus de développement vise à réaliser. L'environnement propice assure l'existence du fondement social pour ces capacités.¹⁰

Ce point de vue est totalement opposé à la politique qui crée un environnement propice à l'investissement et à la croissance. La promotion de l'investissement et de la croissance économique ne peut fournir que des ressources; elle ne peut garantir que les ressources mises à disposition aident réellement une personne à fonctionner «de manière véritablement humaine.»

La justice sociale et la justice de genre sont mieux servies dans cette redéfinition dès lors que la gouvernance économique globale concentre son attention sur les individus qu'elle espère servir. C'est particulièrement crucial pour les femmes qui ont «souvent été traitées comme servant les fins des autres, plutôt que comme étant des fins de plein droit.» Le développement pour tous ne sera réalisé que lorsque chaque personne est traitée comme une fin. ■

Development Alternatives With Women for a New Era (DAWN)
<admin@dawn.org.tj>

⁹ Qureshi, *op. cit.*

¹⁰ Martha C. Nussbaum, *Women and Human Development: The Capabilities Approach*, Cambridge: Cambridge University Press, 2000.