



联合国  
粮食及  
农业组织

Food and Agriculture  
Organization of the  
United Nations

Organisation des Nations  
Unies pour l'alimentation  
et l'agriculture

Продовольственная и  
сельскохозяйственная организация  
Объединенных Наций

Organización de las  
Naciones Unidas para la  
Alimentación y la Agricultura

منظمة  
الغذية والزراعة  
للأمم المتحدة

F

## COMMISSION EUROPÉENNE D'AGRICULTURE

### TRENTE-NEUVIÈME SESSION

**Budapest (Hongrie), 22 et 23 septembre 2015**

#### Point 5 de l'ordre du jour

**Analyse des programmes de protection sociale destinés aux populations  
rurales – disparités hommes-femmes**

**Prestations de maternité et pensions de retraite**

#### Résumé

- Le présent document d'information s'appuie sur l'étude menée par la FAO au niveau régional sur la situation actuelle en matière de protection sociale dans la Communauté d'États indépendants (CEI) et en Géorgie<sup>1</sup>. L'objectif est d'examiner les dimensions sexospécifiques de deux volets de la protection sociale – les prestations de maternité et les pensions de retraite – qui sont essentiels à l'autonomisation économique et au bien-être des femmes. Les prestations de maternité et les pensions de retraite sont souvent considérées uniquement comme des programmes qui fonctionnent dans le cadre de cotisations et qui sont à vocation urbaine. Cependant, grâce au système de protection sociale en place dans la région, les femmes y ont traditionnellement accès aussi bien en milieu urbain qu'en milieu rural. Bien que les pays de la région aient considérablement réformé leurs systèmes de protection sociale depuis le milieu des années 90 afin de répondre à la demande des économies de marché, il reste encore beaucoup à faire pour que ces systèmes soient ouverts, tiennent compte de la parité hommes-femmes et fonctionnent efficacement de sorte à satisfaire les besoins des groupes à faible revenu et défavorisés, dans lesquels les femmes des zones rurales sont surreprésentées.

<sup>1</sup> La Communauté d'États indépendants (CEI) comprend l'Arménie, l'Azerbaïdjan, le Bélarus, la Fédération de Russie, le Kazakhstan, le Kirghizistan, l'Ouzbékistan, la République de Moldova, le Tadjikistan, le Turkménistan et l'Ukraine (d'après <http://www.cis.minsk.by/index.php?id=2>).

*Le code QR peut être utilisé pour télécharger le présent document. Cette initiative de la FAO vise à instaurer des méthodes de travail et des modes de communication plus respectueux de l'environnement.*

*Les autres documents de la FAO peuvent être consultés à l'adresse [www.fao.org](http://www.fao.org).*



mo397

- Il a été démontré que des politiques et programmes de protection sociale efficaces avaient, partout dans le monde, des effets significatifs en matière de lutte contre la pauvreté et de réduction des inégalités sociales. À l'issue de l'examen, il est apparu nécessaire de promouvoir le processus actuel de réforme de la protection sociale, en se fondant sur des analyses solides des questions de parité hommes-femmes, afin de prévenir l'exclusion des groupes vulnérables – notamment les femmes – et de contribuer efficacement à leur autonomisation. Les gouvernements doivent s'engager avec davantage de détermination dans une approche tenant compte de la parité hommes-femmes lorsqu'il s'agit de formuler et de mettre en œuvre des programmes de protection sociale, afin de s'attaquer aux causes profondes de la pauvreté au sein des groupes vulnérables et d'améliorer leurs conditions de vie. La FAO, dans ses efforts visant à lutter contre la pauvreté et à concrétiser la sécurité alimentaire, doit contribuer à améliorer les mécanismes de protection sociale et leur efficacité afin que ceux-ci profitent aux personnes qui en ont le plus besoin, en particulier les femmes des zones rurales, qui figurent parmi les plus pauvres et les plus vulnérables.

#### Orientations demandées

- Les États membres sont invités à:
  - Formuler un avis sur les résultats de l'analyse présentée dans le document d'information, ainsi que sur les principaux éléments de la conclusion et des recommandations, qui figurent aux paragraphes 37 à 41;
  - Formuler des observations et des suggestions concernant les travaux de la FAO en matière de protection sociale dans la région pour le prochain exercice biennal, décrits dans les grandes lignes aux paragraphes 42 à 45.

## I. Introduction

1. L'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO) définit la protection sociale comme suit:

*Ensemble de politiques et de programmes qui s'attaquent aux facteurs économiques, environnementaux et sociaux favorisant l'insécurité alimentaire et la pauvreté, en protégeant et en promouvant les moyens d'existence et, par là même, en soutenant les droits à l'alimentation et à la protection sociale<sup>2</sup>.*

2. La FAO s'est engagée à aider les gouvernements à élaborer et à renforcer des systèmes de protection sociale ouverts afin de lutter contre la faim, la malnutrition et la pauvreté, en cohérence avec les efforts déployés dans les domaines de l'agriculture, de la sécurité alimentaire, de la nutrition et du développement rural.

3. L'Organisation s'est aussi engagée à respecter les principes de l'égalité des sexes et à promouvoir l'autonomisation des femmes dans tous ses domaines de travail au travers de sa Politique sur l'égalité des sexes<sup>3</sup>: sécurité alimentaire et nutritionnelle, agriculture, pêche et aquaculture, foresterie, gestion des ressources naturelles et environnement. Une analyse fiable des questions de parité hommes-femmes doit aider à formuler et à mettre en œuvre des politiques et programmes de protection sociale qui tiennent compte de ces problématiques à différents niveaux (les ménages, les collectivités et la société dans son ensemble) et permettre ainsi le recours à une approche de la protection sociale qui n'exclut personne. Une telle analyse doit être appliquée à toutes les politiques et

<sup>2</sup>Cadre stratégique sur la protection sociale de la FAO (Division de la protection sociale, projet).

<sup>3</sup><http://www.fao.org/docrep/017/i3205f/i3205f.pdf>

tous les secteurs<sup>4</sup>. Le présent document se concentre toutefois sur les aspects de la protection sociale qui sont liés à la parité hommes-femmes en s'attachant à deux questions: les prestations de maternité et les pensions de retraite.

4. Malgré l'importance cruciale que revêtent les prestations de maternité et les pensions de retraite du point de vue de l'autonomisation des femmes et du bien-être de leur famille, ces programmes d'assurance sociale sont souvent considérés comme davantage adaptés au milieu urbain qu'au milieu rural. Cependant, jusqu'à ces dernières années, les femmes de la région pouvaient toutes y prétendre au même titre, que ce soit en ville ou dans les campagnes. Or, à l'heure actuelle, les prestations de maternité et les pensions de retraite n'auraient pas toujours le même impact – en particulier en ce qui concerne les femmes des campagnes, compte tenu de leur degré de pauvreté plus élevé et du fait qu'elles doivent faire face à des demandes croissantes dans le travail et dans leur vie personnelle. C'est pourquoi la FAO a décidé de se pencher sur la question.

5. Le présent document s'appuie sur une étude régionale de la FAO<sup>5</sup> concernant les programmes de protection sociale en place dans la CEI et en Géorgie, dont l'objectif était d'examiner de plus près les problèmes rencontrés par les programmes de protection sociale dans la région. L'étude visait aussi à recueillir, auprès des États Membres, des observations et des suggestions constructives sur les travaux que la FAO pourrait entreprendre dans un avenir proche en matière de protection sociale et d'égalité des sexes. Enfin et surtout, l'examen des deux volets susmentionnés n'exclut pas une analyse comparative et plus globale des réformes de la protection sociale dans la région dans l'optique de la parité hommes-femmes, ce qui permettrait d'obtenir une vue d'ensemble plus complète des effets des aides sociales (aides et assurances sociales) et des services sociaux sur les hommes et les femmes en milieu rural.

## II. Contexte

### A. *Le système de protection sociale soviétique*

6. Le système de protection sociale de l'ex-Union soviétique, reconnu dans le monde entier pour son étendue, son universalité et son accessibilité, visait les femmes et les hommes des zones urbaines et des zones rurales et permettait de bénéficier de la sécurité sociale tout au long de la vie. Les aides en espèces et les avantages en nature destinés à satisfaire les besoins essentiels que sont l'alimentation, le chauffage, l'eau, l'électricité, le logement et les transports publics n'étaient pas soumises à cotisation et visaient surtout à compenser la faiblesse des revenus (salaires et pensions de retraite de certaines populations). La gratuité de l'enseignement (y compris l'enseignement supérieur) et des soins de santé était un élément important du système.

7. Cependant, même si à l'époque les indicateurs sociaux étaient analogues à ceux des pays les plus développés, le système de protection sociale avait ses limites. L'accès aux services de protection sociale était lié à l'emploi et les prestations sociales privilégiaient certains groupes socioprofessionnels – anciens combattants, ouvriers à la retraite ou personnel de certaines branches d'activité quel que soit le niveau de revenu.

---

<sup>4</sup>Selon la définition du Conseil économique et social des Nations Unies, l'intégration de la parité hommes-femmes consiste à évaluer les incidences sur les hommes et les femmes de toute action prévue, au titre de législations, de politiques ou de programmes, dans tous les domaines et à tous les niveaux. Il s'agit d'une stratégie visant à incorporer les préoccupations et les expériences des femmes aussi bien que celles des hommes dans l'élaboration, la mise en œuvre, le suivi et l'évaluation des politiques et des programmes dans tous les domaines - politique, économique et social - afin que les femmes et les hommes bénéficient des mêmes avantages et que l'inégalité ne se perpétue pas. Le but ultime est d'atteindre l'égalité entre les sexes. Le **Conseil économique et social des Nations Unies** est convenu des conclusions 1997/2 (<http://www.un.org/womenwatch/osagi/pdf/ECOSOCAC1997.2.PDF>).

<sup>5</sup>Bureau régional de la FAO pour l'Europe et l'Asie centrale. (2015). Comparative study on social protection for rural population in the post-soviet countries (Draft) [Étude comparative sur la protection sociale en faveur des populations rurales dans les anciennes républiques soviétiques (projet)]. L'étude se limite à la CEI et à la Géorgie car des réformes de la protection sociale y sont en cours et jouent un rôle important dans la lutte contre la pauvreté rurale et la sous-alimentation. Il n'était pas possible de l'étendre à d'autres pays faute de ressources. Le projet de rapport fait actuellement l'objet d'un examen par des pairs.

8. La qualité et l'accessibilité des services de protection sociale n'étaient pas identiques pour les populations urbaines et les populations rurales. Les pensions étaient accordées plus tardivement aux populations rurales qu'au personnel de l'industrie ou qu'aux fonctionnaires<sup>6</sup>, et leurs montants étaient plus faibles. Le travail agricole était néanmoins valorisé dans le système soviétique: les femmes et les hommes qui travaillent dans l'agriculture avaient droit à la sécurité sociale. Les femmes avaient accès aux pensions de retraite et aux allocations de maternité.

9. Les mesures de protection sociale étaient complétées par d'autres dispositifs destinés à assurer un niveau de vie minimum, à la ville comme dans les campagnes, et permettre aux gens de faire face aux risques. Parmi ces dispositifs figuraient des mesures indirectes, comme par exemple la distribution de parcelles complémentaires d'une taille moyenne de 0,01 ha. Ces parcelles, qui se trouvaient dans de petites propriétés rurales ou dans des datchas, ont servi de source de revenus complémentaires et ont fourni de la nourriture durant toute l'ère soviétique. À la chute de l'Union soviétique, elles ont permis à une importante partie de la population rurale (mais aussi urbaine) de survivre<sup>7</sup>. Ces parcelles sont souvent devenues une source principale de revenus et un moyen d'assurer la sécurité alimentaire de base, car elles permettaient de satisfaire les besoins nutritionnels élémentaires. Elles ont également permis d'amortir l'extraordinaire paupérisation de la population qui s'est produite dans les premières années de la transition.

10. Pour les habitants des zones urbaines et des zones rurales, les liens sociaux informels ont également été essentiels pour surmonter les défaillances du système public d'aide sociale. Afin de pallier à l'insécurité, on veillait particulièrement à entretenir les relations sociales et les attaches familiales, en particulier dans le Caucase et en Asie centrale.

### ***B. État actuel des systèmes de protection sociale dans la région***

11. Même si tous les pays de la région ont hérité du système de protection sociale soviétique, un travail considérable de réforme des systèmes nationaux de protection sociale est en cours depuis une vingtaine d'années. Il s'agit de mettre en place de nouvelles approches pour tenir compte des exigences de l'économie de marché. Certains pays ont réussi à transformer sensiblement leurs systèmes, alors que d'autres n'ont mis en place que des mesures partielles. La situation générale est donc disparate: on trouve des régimes fonctionnant à l'aide de cotisations et d'autres sans, et des programmes d'aide sociale ciblée avec transferts monétaires ou non monétaires aux groupes sociaux défavorisés ou à faible revenu. Dans certains pays, ces programmes ont remplacé les prestations sociales et les aides qui étaient accordées à titre privilégié à certains groupes, alors que dans d'autres pays, ils viennent s'ajouter aux versements dont bénéficient déjà certaines catégories. Malgré tout, tous les pays ont mis en place des programmes à l'intention des familles pauvres. Dans certains pays, une allocation sociale universelle destinée aux familles ayant des enfants, aux retraités vivant seuls et aux handicapés a été mise en place, alors que dans d'autres pays les prestations sont calculées sur la base d'une méthode d'évaluation indirecte des ressources<sup>8</sup>. Une grande partie des bénéficiaires des régimes d'aide sociale qui ciblent les familles pauvres réside en zone rurale. Cela s'explique par la fréquence des emplois saisonniers et non déclarés dans le secteur agricole et par le faible essor des régimes de retraite à cotisations dans les zones rurales, et donc, par une plus forte dépendance envers les prestations sociales minimales.

12. Dans la région, quatre pays (Kirghizistan, République de Moldova, Tadjikistan et Ouzbékistan) sont les plus importants foyers d'émigration de main-d'œuvre et reçoivent la majeure partie des envois de fonds, qui proviennent principalement de la Fédération de Russie et du

<sup>6</sup>À partir de 1964

<sup>7</sup>Spoor, M., Mamonova, N., Visser, O., & Nikulin, A. (2013). Food Security in a Sovereign State and "Quiet Food Sovereignty" of an Insecure Population: The Case of Post-Soviet Russia. Conference paper for discussion at: Food Sovereignty: Critical Dialogue International Conference, convened by Program in Agrarian Studies, Yale University & The Journal of Peasant Studies, 14-15 septembre 2013.

[http://www.yale.edu/agrarianstudies/foodsovereignty/pprs/28\\_Spoor\\_2013.pdf](http://www.yale.edu/agrarianstudies/foodsovereignty/pprs/28_Spoor_2013.pdf)

<sup>8</sup> L'évaluation indirecte des ressources consiste à mettre en corrélation des informations relatives aux caractéristiques d'individus ou de foyers avec les niveaux de protection sociale, puis à s'appuyer sur un algorithme formel permettant d'estimer les revenus, les prestations sociales et les besoins d'une famille.

Kazakhstan. Dans ces quatre pays, une grande partie de la population vit dans les zones rurales et travaille dans l'agriculture. Bien que l'agriculture ne contribue pas beaucoup au PIB de ces pays, la proportion de la population active travaillant dans ce secteur est élevée. Par ailleurs, les écarts entre la population urbaine et la population rurale en matière de revenus, de niveau de pauvreté, d'alimentation et de nutrition, et d'accès aux prestations sociales est énorme, ce qui amplifie l'émigration de la main-d'œuvre provenant des zones rurales. De nombreux travailleurs émigrés occupent des emplois saisonniers dans les pays qui les reçoivent et ils sont confrontés à d'importantes difficultés d'accès aux services de soins et de protection sociale, ce qui a des conséquences sur leur pension de retraite. En l'absence de statistiques fiables, on estime que l'émigration de la main-d'œuvre concerne entre 4 et 10 millions de personnes dans la région. La majorité des migrants provenant d'Asie centrale sont des hommes et l'on considère que, pour les familles restées sur place, les conséquences sexospécifiques de l'émigration sont très négatives pour les enfants, les femmes et les personnes âgées.

13. En général, plus les sommes versées sont importantes et plus les périodes d'indemnisation sont longues, plus la protection sociale est forte. L'un des principaux problèmes, dans l'ensemble de la région, est le niveau très faible des prestations sociales, souvent en dessous de 50 pour cent du revenu moyen, ce qui ne permet pas de faire sortir les familles de la pauvreté<sup>9</sup>. De plus, on trouve encore toute une gamme de prestations sociales qui ne visent pas spécifiquement les groupes les plus pauvres et qui représentent souvent un budget important<sup>10</sup>. Le montant des prestations sociales diffère parfois au sein même d'un pays. À titre d'exemple, en Fédération de Russie, la loi fournit aux entités fédérales un cadre général qui permet à celles-ci de déterminer le montant de l'aide sociale et d'en fixer les règles d'attribution<sup>11</sup>. Cela a pour conséquence de créer de fortes disparités: le montant des prestations sociales versées varie de 2 à 10 salaires minimums<sup>12</sup>.

14. Les dépenses de protection sociale dans les pays de la région représentent en moyenne 10 pour cent du PIB, dont 8 pour cent pour l'assurance sociale (principalement les pensions de retraite) et 2 pour cent environ pour l'aide sociale<sup>13</sup>. Globalement, en Europe orientale, en Europe du Sud-Est et en Asie centrale, les montants consacrés à la protection sociale ne dépassent pas 15 pour cent du PIB en moyenne, alors que dans les pays européens à revenu élevé, ce chiffre s'élève à 30 pour cent<sup>14</sup>.

15. La mise en œuvre des réformes de la protection sociale n'avance pas au même rythme dans tous les pays, et même dans ceux où les progrès sont les plus importants, les programmes sociaux ont un impact limité, surtout dans les zones rurales. L'accès aux programmes sociaux et l'étendue de la couverture sociale posent d'importants problèmes, notamment s'agissant de toucher ceux qui en ont le plus besoin. Alors que de nombreuses prestations sociales destinées à des catégories de la population n'ayant pas nécessairement de faibles revenus continuent à être assurées, beaucoup de familles pauvres se voient exclues des régimes d'aide sociale classiques. Plusieurs raisons expliquent cela, notamment le manque d'informations, les difficultés à fournir les documents administratifs voulus ou encore le coût des démarches et le temps nécessaire aux inscriptions. C'est d'ailleurs particulièrement vrai dans

<sup>9</sup> <http://www.eurasia.undp.org/content/dam/rbec/docs/153147040-Regional-Human-Development-Report-on-social-inclusion.pdf>

<sup>10</sup> En Fédération de Russie, par exemple, toute mère en congé maternité (et dont l'enfant a entre 18 mois et 3 ans), et cela indépendamment de son revenu, a droit à une allocation mensuelle de 50 RUB (soit 0,80 USD au taux de change du 26 juillet 2015). Chaque année, jusqu'à 3,8 milliards de RUB (soit 65 millions d'USD) sont alloués à ce programme, or moins de 50 pour cent de cette somme est effectivement versée, car les démarches administratives nécessaires à l'obtention de cette somme minime découragent de nombreuses femmes. - Интервью Ириной Чирковой, членом Комитета ГД по вопросам семьи, женщин и детей. Ежедневник «Аргументы и Факты», № 12, 18/03/2015 <http://www.aif.ru/money/opinion/1469184> le 22 mars 2015

<sup>11</sup> The Law № 178-FZ «On state social assistance», du 17 juillet 1999

<sup>12</sup> Surkov, p.190

<sup>13</sup> La Banque mondiale. Knowledge Brief. (2012).

Vol.48. <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/10049/690960BRI00PUB0KB480SSN0ECASP0FINA.L.pdf?sequence=1>

<sup>14</sup> The United Nations. Building more inclusive, sustainable and prosperous societies in Europe and Central Asia: A common United Nations vision for the post-2015 development agenda, p.32 [http://www.unecce.org/fileadmin/DAM/publications/oes/images/Building\\_more\\_inclusive\\_sustainable\\_societies-English.pdf](http://www.unecce.org/fileadmin/DAM/publications/oes/images/Building_more_inclusive_sustainable_societies-English.pdf)

les zones rurales isolées. En Ukraine, une grande partie des pauvres n'a pas accès à l'aide sociale<sup>15</sup>. Au Tadjikistan, le terrain montagneux et l'état des infrastructures de transport constituent de sérieux obstacles à la diffusion de l'aide sociale auprès des résidents des zones rurales. Les pouvoirs publics d'Azerbaïdjan, qui sont confrontés au même problème, sont en train de mettre en place un système qui permettra aux résidents des zones rurales de faire les demandes de prestation sociale sur internet, dans les bureaux de poste locaux.

16. En résumé, malgré les progrès, certes inégaux, réalisés en matière de réformes de la protection sociale dans les différents pays, de grands problèmes communs persistent, notamment:

- l'insuffisance de la couverture, aussi bien pour les régimes de sécurité sociale que pour l'aide sociale, dont sont exclus un grand nombre de chômeurs, de travailleurs migrants et de femmes vivant en milieu rural;
- le faible montant des prestations sociales;
- la méconnaissance et le manque d'évaluation de l'accès sexospécifique et de l'impact de l'assurance sociale et des régimes d'aide sociale;
- le manque d'informations, de statistiques et de données ventilées par âge, sexe et zone géographique, qui permettraient de comparer entre eux les systèmes de protection sociale des différents pays, etc.;
- et enfin, une approche trop neutre, qui ne tient pas compte des différences de situation entre les femmes et les hommes et qui diminue l'impact des réformes actuelles de la protection sociale sur les unes et les autres.

17. Le montant trop faible des prestations sociales ne permet pas d'améliorer le niveau de vie et n'incite pas à effectuer les démarches d'obtention. La population, surtout celle des zones rurales, adopte donc ses propres stratégies de survie en se tournant vers la production à domicile, l'entrepreneuriat, les activités indépendantes et s'appuie sur le réseau familial, l'économie parallèle, les œuvres de charité, etc.

18. Dans la région, une nouvelle tendance consiste à mettre l'accent sur les transferts d'espèces assortis de conditions et à inciter les bénéficiaires à accepter un certain nombre de ces conditions prédéfinies, ce qui permet de favoriser la création d'emplois et de générer des revenus pour sortir de la pauvreté. Ces stratégies sont dans la ligne des programmes intégrés de protection sociale adoptés par la FAO qui reposent sur l'idée qu'il faut s'attaquer simultanément aux causes structurelles de la pauvreté et aux causes de l'insécurité alimentaire<sup>16</sup>. Des plans d'action pilotes encourageant les bénéficiaires de l'aide sociale à se lancer dans des activités agricole génératrices de revenus sont actuellement mis en œuvre en Arménie, en Azerbaïdjan, dans la Fédération de Russie et dans d'autres pays<sup>17</sup>. La FAO peut contribuer à vaincre la pauvreté et l'exclusion, ainsi qu'à améliorer la sécurité alimentaire et la nutrition dans la région, en créant un environnement favorable à la production de revenus qui respecte la parité hommes-femmes, en facilitant l'accès à des emplois décents, en créant des entreprises sociales, et en encourageant les prises d'initiatives ayant pour but d'aider les gens à s'extraire de la pauvreté.

---

<sup>15</sup> Людмила Черенько. зав. отделом исследований уровня жизни Института демографии и социальных исследований им. М.В.Птухи НАН Украины. Система социальной поддержки в Украине: половинчатость реформ и новые вызовы. Презентация на региональной встрече экспертов, ФАО РЕУ, Баку, 23-24 апреля 2015 г.

<sup>16</sup> Cadre stratégique de la FAO sur la protection sociale (FAO, Division de la protection sociale, Avant-projet)

<sup>17</sup> Dans le même temps, en République de Moldova, où en 2007-2008 près de 70 pour cent des travailleurs vivaient en dehors du pays, dont de nombreuses femmes issues des zones rurales, un programme destiné à diriger les envois de fonds vers l'investissement local est déjà en marche. Son but est d'améliorer les moyens d'existence des communautés rurales. Pour stimuler la création d'emplois, chaque MDL (qui équivaut environ à 0,05 USD) gagné par un migrant est complété par 1 MLD apporté par un donateurs. De plus, un réseau de centres sociaux a été créé dans les zones rurales, afin de stimuler la création d'entreprises sociales. Ces mesures ont contribué à diviser l'émigration par deux.

### **III. Aspects liés à la parité hommes-femmes dans les systèmes de protection sociale en place**

19. Les politiques et programmes de protection sociale subissent de plein fouet les conséquences des changements démographiques en cours dans la région, qui se caractérisent par la coexistence entre une augmentation et une diminution de la population, des migrations professionnelles et une disparité hommes-femmes concernant l'espérance de vie, ainsi que des différences fortement liées au sexe dans l'accès à de meilleurs emplois et le peu de temps dont disposent les femmes, qui les empêche de s'engager pleinement dans un travail productif et décent. La mise en œuvre de politiques de protection sociale dans les zones rurales pose des problèmes supplémentaires en raison de l'incidence supérieure de la pauvreté, du niveau plus élevé du travail informel à la campagne et des normes et pratiques socioculturelles qui confinent les femmes au foyer et dans des emplois précaires.

20. La conception et la mise en œuvre de programmes et de politiques de protection sociale dans la région font ressortir de fortes disparités entre les sexes. Ces disparités sont profondément liées à d'autres questions, notamment les tendances démographiques actuelles, et apparaissent clairement dans les politiques et programmes intéressant l'emploi féminin, en particulier ceux qui concernent 1) les prestations de maternité et 2) les pensions de retraite. Malgré un fort taux d'activité économique, les femmes vivant en milieu rural dans tous les pays de la région sont moins représentées dans le secteur structuré et se concentrent généralement dans le secteur informel. En moyenne, l'accès à des soins ambulatoires est inférieur d'au moins 50 pour cent dans les zones rurales de la région, ce qui limite encore davantage la possibilité pour les femmes de s'engager dans des activités productives, alors que la prévalence de celles-ci dans les emplois faiblement rémunérés contribue à accroître leur vulnérabilité. Les femmes qui travaillent sur des parcelles familiales, qui sont établies à leur propre compte ou qui mènent d'autres activités de façon saisonnière, risquent toutes d'être privées de pension.

#### **A. Disparités hommes-femmes en matière de protection sociale**

21. La présente section porte sur deux volets de la protection sociale dans lesquels les considérations liées au sexe sont particulièrement explicites.

##### **a) Prestations de maternité**

22. Nombre des avantages sociaux dont bénéficiaient les femmes sous l'ère soviétique ont été maintenus dans la région. Ainsi, sur présentation d'un certificat médical, une femme enceinte doit être affectée à un poste lui offrant des conditions de travail plus adaptées ou moins fatigantes et sans danger. En outre, on ne peut lui imposer de travailler de nuit, de faire des déplacements professionnels ni d'effectuer des heures supplémentaires. Ces changements ne doivent avoir aucune incidence sur son salaire. Par ailleurs, les femmes enceintes ayant des enfants de moins de 14 ans (ou de moins de 16 ans s'ils sont handicapés) peuvent prétendre à une réduction de leur temps de travail hebdomadaire à 35 heures.

23. Le congé de maternité est long et, dans certains pays, le salaire est versé à taux plein pendant une période pouvant aller jusqu'à 140 jours<sup>18</sup>. Dans tous les pays, les femmes peuvent prendre un congé de deux ans à la suite du congé de maternité. Pendant ce temps, elles perçoivent une allocation mensuelle pouvant aller de 20 à 100 pour cent du salaire minimum (selon le pays). Cette allocation est payée par l'employeur si la femme est salariée ou par une caisse publique si elle est sans emploi. De plus, dans presque tous les pays, les femmes reçoivent un pécule à chaque naissance, qui peut aller du montant du salaire minimum à une somme forfaitaire de 1 000 USD, comme en Ukraine. Au bout de deux ans, elles peuvent choisir de prolonger leur congé d'une année, auquel cas elles cessent de percevoir l'allocation. Leur poste doit être maintenu afin qu'elles puissent le réintégrer ensuite.

24. En outre, dans presque tous les pays, il ne peut être demandé à des femmes ayant des enfants âgés de 3 à 12 ou 14 ans (16 ou 18 ans dans le cas d'enfants handicapés) de faire des déplacements professionnels, d'effectuer des heures supplémentaires et de travailler de nuit, les week-ends ou les jours fériés que si elles ont donné leur accord au préalable. Si des femmes enceintes ou ayant des

<sup>18</sup> Dans certains pays, cette prolongation ne peut toutefois excéder 20 jours.

enfants de moins de trois ans acceptent de travailler de nuit, leur consentement doit être accompagné d'un justificatif médical. Dans certains pays (en Azerbaïdjan, par exemple), les femmes ayant élevé au moins cinq enfants sur une période de huit ans et dotées de cinq ans d'expérience professionnelle sont autorisées à prendre leur retraite à 50 ans au lieu de 55. En revanche, un homme ne peut y prétendre qu'en cas de veuvage.

25. Tous les droits susmentionnés s'appliquent aux femmes employées dans le secteur structuré, aussi bien en zone urbaine qu'en zone rurale. Ces prestations de maternité généreuses ont une importante valeur sociale et n'ont jamais été remises en cause sous l'ère soviétique. Cependant, dans le contexte des nouvelles économies de marché, les entreprises privées rechignent souvent à engager des femmes, auxquelles elles devront accorder de nombreux avantages et des jours de congé supplémentaires. Bien que les constitutions de tous les pays de la région interdisent les discriminations explicitement fondées sur le sexe, il existe des formes de discrimination cachée qui poussent les femmes, en particulier en milieu rural, vers des emplois informels, précaires, peu qualifiés et mal rémunérés, sans garanties sociales.

26. Parallèlement, la faiblesse des prestations sociales dans la plupart des pays, ainsi que la rareté et la mauvaise qualité des services sociaux (comme les soins ambulatoires pour les enfants, beaucoup moins accessibles en zone rurale qu'en zone urbaine), a des conséquences chronophages pour les femmes, ce qui les empêche d'exploiter pleinement des débouchés économiques en occupant des emplois dans le secteur structuré. Dans les pays où des études ont été menées sur la répartition du temps (en Arménie et au Kazakhstan, par exemple), les données montrent que les femmes consacrent en moyenne deux fois plus de temps que les hommes aux tâches ménagères quotidiennes. La pauvreté en temps, comme les pressions extrêmes que subissent toutes les femmes quant à leur emploi du temps, en particulier en zone rurale, en raison des rôles dominants qu'elles jouent au sein des ménages en ce qu'elles produisent des aliments et prennent soin de leur famille, est rarement prise en compte dans la mesure des revenus et l'élaboration de politiques. Dans le même temps, la division inégale du travail au sein du ménage limite considérablement les perspectives économiques des femmes liées à l'engagement dans un emploi productif et décent.

27. Il convient de trouver des perspectives différentes ou supplémentaires au niveau des politiques en étendant les transferts monétaires et les prestations de sécurité sociale aux soignants informels, mais aussi d'étudier des possibilités de remettre en cause les arrangements traditionnels. Il peut s'agir notamment de mettre à disposition des centres de soins de jour financés par l'État mais aussi d'accorder le droit à des congés de paternité et parentaux généreux afin de faciliter le partage des responsabilités de soignant au sein de la famille. Le congé de paternité peut être un moyen d'améliorer encore davantage les politiques actuelles afin que les femmes soient plus compétitives sur le marché du travail. En fait, plusieurs pays de la région (comme le Bélarus) ont modifié leurs politiques de sorte que le congé puisse être pris en totalité ou en partie par le père, les grands-parents ou d'autres membres de la famille<sup>19</sup>. Dans la pratique, la majorité des employeurs considèrent cette disposition comme facultative et ce sont encore les femmes qui exercent ce droit la plupart du temps. Il est particulièrement difficile de mettre en place de telles mesures dans les campagnes, où les rôles traditionnellement assignés aux femmes sont plus marqués. Par conséquent, il est nécessaire de déployer des efforts plus concertés afin que ces politiques puissent contribuer à l'autonomisation des femmes à long terme. En ne mettant fortement l'accent que sur la maternité, les politiques et programmes de protection sociale renforcent l'idée qu'il incombe exclusivement aux femmes de s'occuper des enfants et, partant, d'accomplir les tâches ménagères.

28. Bien que les femmes en milieu rural aient plus difficilement accès aux prestations de maternité parce qu'elles sont associées et participent fortement à l'emploi informel, occasionnel et saisonnier, elles sont généralement surchargées de responsabilités afférentes au ménage qui limitent encore davantage leurs perspectives économiques. Ce cercle vicieux les maintient dans les groupes à faible revenu et défavorisés. À l'heure de prêter une assistance technique, la FAO doit être consciente de ces

---

<sup>19</sup>À titre d'exemple, citons l'article 271 du Code du travail adopté au Bélarus en 2000, qui garantit le droit au congé de maternité/paternité jusqu'aux 3 ans de l'enfant et accorde aux parents d'autres avantages financés par l'État.



points de fragilité et s'efforcer tout particulièrement d'y remédier par des politiques, l'approfondissement des connaissances et des initiatives de terrain.

#### ***b) Pensions de retraite***

29. Dans la région, l'un des facteurs ayant une incidence sur les politiques relatives aux pensions concerne les disparités entre hommes et femmes pour ce qui est de l'espérance de vie. Certains des pays concernés détiennent d'ailleurs le record mondial des inégalités en la matière. Les tendances démographiques défavorables ont des répercussions disproportionnées sur les hommes: au Bélarus, en Géorgie, au Kazakhstan, en République de Moldova, en Russie et en Ukraine, les femmes vivent 12 ans de plus que les hommes – et même près de 16 ans de plus dans certaines régions de Russie. Cela ne s'explique ni par la bonne santé des femmes ni par des perspectives de vie positives pour elles, mais par le taux de mortalité élevé des hommes. Par conséquent, dans des pays comme la Russie, les femmes représentent plus de 70 pour cent de la population ayant atteint l'âge de la retraite (qui demeure fixé à 55 ans pour les femmes et à 60 ans pour les hommes)<sup>20</sup>.

30. Dans le même temps, bien que les femmes de la région vivent plus longtemps, elles risquent davantage de devenir pauvres à la retraite car elles passent généralement toute leur vie active dans des secteurs économiques faiblement rémunérés tout en assumant les tâches ménagères et en s'occupant des enfants et des autres personnes à charge (proches âgés ou handicapés), ce qui constitue une responsabilité écrasante. Cela est particulièrement vrai pour les femmes vivant en milieu rural, qui représentent une partie importante de la population active mais occupent moins d'emplois dans les secteurs économiques structurés relevant du domaine de spécialisation de la FAO (agriculture, foresterie, pêche et aquaculture, etc.).

31. Depuis l'époque soviétique, le taux d'activité économique est élevé parmi les femmes de la région. En Ouzbékistan, par exemple, les femmes représentent 47 pour cent de la population active, ce qui est comparable aux pays développés. Cependant, leur niveau d'emploi est inférieur de près de 10 points à celui des hommes (64 pour cent contre 73). En effet, le taux de chômage<sup>21</sup> est plus important chez les femmes et celles-ci constituent souvent la majorité des chômeurs inscrits officiellement<sup>22</sup>. De plus, lorsqu'elles travaillent, elles sont généralement concentrées dans des secteurs économiques faiblement rémunérés et occupent davantage d'emplois occasionnels, temporaires ou à temps partiel dans des domaines mal protégés par le droit du travail et de la sécurité sociale, comme le travail domestique ou l'agriculture. Par conséquent, elles perçoivent des pensions inférieures et risquent d'être fortement représentées parmi les personnes âgées pauvres.

32. Dans certains pays de la région, comme à l'époque soviétique, les hommes continuent de prendre leur retraite à 60 ans et les femmes à 55 (contre 65 et 60 ans respectivement dans les pays plus développés). Cependant, les pratiques ont évolué dans quelques pays. La Géorgie et l'Ukraine, par exemple, sont parvenues à repousser et à égaliser l'âge de la retraite pour les hommes et les femmes<sup>23</sup>. Le Kazakhstan et la Russie, quant à eux, sont en passe d'adopter des lois visant à améliorer les garanties fournies par l'État et à interdire la discrimination dans l'accès à l'emploi et le maintien en poste pour les femmes et les hommes de plus de 55 ans<sup>24</sup>.

33. En République de Moldova, plus de 60 pour cent des femmes travaillent dans le secteur agricole et leurs salaires sont de 15 à 25 pour cent inférieurs à ceux en vigueur dans l'industrie. Faute d'emplois décents, les femmes acceptent souvent de travailler de façon informelle, ce qui réduit encore leurs salaires de 25 à 30 pour cent. En moyenne, les femmes travaillent entre trois et sept ans de moins après avoir eu un ou plusieurs enfants. Bien qu'elles bénéficient de prestations sociales pendant la

<sup>20</sup> Варламова М., Синявская, О. (2015) Портрет пожилого населения России. <http://demoscope.ru/weekly/2015/0627/tema07.php>.

<sup>21</sup> Sattar, S. 2011. Opportunities for Men and Women: Emerging Europe and Central Asia. Washington: Banque mondiale.

<sup>22</sup> Women and Men of Uzbekistan (2012).

<sup>23</sup> Veuillez vous reporter à la page 18 du présent document pour obtenir de plus amples informations actualisées sur la question.

<sup>24</sup> Aux termes de la Loi du 21 juin 2013 sur les pensions, l'âge de la retraite pour les femmes sera progressivement porté de 55 à 60 ans à compter de 2018. Rapport national du Kazakhstan sur l'état d'avancement de la mise en œuvre de la Déclaration de Beijing et le Programme d'action (2014).

grossesse et après la naissance, il ne s'agit pas de salaires assortis de cotisations de retraite et les allocations qu'elles perçoivent sont considérées comme des revenus familiaux et non personnels. De plus, les femmes travaillent globalement moins longtemps parce qu'elles sont obligées de prendre leur retraite à 55 ans. Pour toutes les raisons susmentionnées, elles perçoivent des pensions inférieures. En outre, les femmes moldaves vivent 7,8 ans de plus que leurs homologues masculins et, lorsqu'elles atteignent l'âge de 75-80 ans, leurs pensions ont parfois perdu jusqu'à 90 pour cent de leur valeur initiale. De ce fait, jusqu'à 40 pour cent de la population moldave vit dans la pauvreté et le revenu de plus de 80 pour cent des femmes est inférieur au niveau de vie minimal<sup>25</sup>.

34. Il est ressorti de nombreuses études réalisées dans la région qu'en l'absence de pensions, les taux de pauvreté et d'insécurité alimentaire auraient été plus élevés, en particulier dans certains États d'Asie centrale. Bien que la vocation première des pensions ne soit pas de lutter contre la pauvreté, les versements réguliers en liquide jouent un rôle important dans la lutte contre la pauvreté et la concrétisation de la sécurité alimentaire. Au vu de ces éléments, l'accès des hommes et des femmes aux pensions en milieu rural est important pour lutter contre la pauvreté mais aussi pour traiter la question de manière stratégique, en veillant à ce que les femmes – en particulier celles des zones rurales, qui sont actuellement surreprésentées parmi les bénéficiaires de minima sociaux – disposent de revenus suffisants à la retraite. Pour ce faire, il est possible d'accroître les débouchés économiques pour les femmes tout au long de leur vie, en faisant en sorte qu'elles aient accès à des emplois dans le secteur structuré et puissent participer au développement de petites et moyennes entreprises (PME). Une fois encore, il s'agit pour la FAO de renforcer son efficacité, ce qui doit lui permettre de prêter une assistance technique afin d'accroître l'employabilité des femmes dans des secteurs décents et de préconiser des approches tenant compte de la parité hommes-femmes dans la conception et la mise en œuvre des mesures de protection sociale, en particulier en milieu rural.

#### **IV. Conclusion et recommandations**

35. Un bref examen des prestations de maternité et des pensions de retraite mène à la conclusion que, pour améliorer la protection sociale dans la région, il est nécessaire d'en analyser constamment les effets, en particulier dans la perspective de la parité hommes-femmes, afin d'en accroître la pertinence, la couverture et la qualité. L'application systématique de l'analyse sexospécifique à la prise de décision en matière de politiques renforce les effets des initiatives en leur permettant d'être mieux ciblées et de lutter plus efficacement contre la pauvreté rurale, ainsi que de favoriser l'égalité des sexes en milieu rural.

36. La protection sociale est un outil important pour prévenir et réduire la pauvreté rurale, mais aussi pour promouvoir l'inclusion sociale, l'égalité des chances et la parité hommes-femmes. Les programmes de protection sociale doivent être conçus de manière à garantir l'égalité et des revenus équitables aux hommes et aux femmes en tenant compte des questions de parité. Les membres sont invités à convenir de ce qui suit.

#### **V. Recommandations à l'intention des gouvernements**

37. Pour réduire efficacement la pauvreté, la promotion de l'égalité des sexes et de l'inclusion sociale doit être au cœur des préoccupations de tous les organes gouvernementaux concernés par des politiques et programmes de développement.

38. Les gouvernements de la région doivent prendre des mesures visant à appliquer avec davantage de détermination l'analyse sexospécifique à la formulation et à la mise en œuvre de politiques et programmes de protection sociale globaux, afin d'accroître leur efficacité et de veiller à ce que les hommes et les femmes aient accès de manière équitable aux avantages sociaux. Cela concerne

---

<sup>25</sup>BasedonСaинсyс, В К 70 годaм пенсия женщины обесценивается на 90 процентов. 22.01.2013  
[http://www.vedomosti.md/news/K\\_70\\_Godam\\_Pensiya\\_Zhenshchiny\\_Obestsenivaetsya\\_Na\\_90\\_Protsentov\\_](http://www.vedomosti.md/news/K_70_Godam_Pensiya_Zhenshchiny_Obestsenivaetsya_Na_90_Protsentov_).

aussi bien la formulation et la mise en œuvre de politiques et programmes d'emploi que les réformes en cours des régimes de retraite.

39. Les politiques de protection maternelle doivent être complétées et renforcées par des mesures spéciales visant à engager davantage les pères dans les soins prodigués aux enfants. À cela doivent s'ajouter des mesures ayant vocation à créer un environnement propice à l'exercice des droits aux avantages parentaux aussi bien par le père que par la mère et des processus plus généraux qui promeuvent l'évolution sociale. Ces politiques doivent être soutenues par des mesures plus larges comme la mise en place de centres de soins de jour qui soient abordables pour les femmes en milieu rural.

40. Les gouvernements de la région doivent veiller à ce que le processus de réforme en cours dans le secteur de la protection sociale réponde aux besoins des groupes les plus susceptibles d'être exclus. Cela concerne tout particulièrement les femmes vivant en milieu rural, qui sont généralement davantage exclues parce qu'elles occupent pour beaucoup des emplois informels faiblement rémunérés et assument les responsabilités du ménage.

41. Il convient d'étendre les programmes de création d'emploi en faveur des femmes et ceux qui aident les femmes à monter des entreprises rurales, et de promouvoir des programmes de développement des compétences qui répondent spécifiquement aux besoins et priorités des femmes et contribuent à leur autonomisation sociale et économique.

## **VI. Recommandations concernant les travaux de la FAO**

42. La FAO doit poursuivre ses recherches sur les politiques et pratiques en matière de protection sociale dans la région, dans la perspective de l'égalité des sexes, en utilisant des éléments recueillis au niveau national et en analysant les tendances régionales afin de révéler les différences d'expérience et d'incidence. L'objectif ultime doit être la fourniture d'avis dans le cadre des politiques et programmes de protection sociale de la région, afin d'améliorer leur efficacité en ciblant les groupes défavorisés installés en milieu rural qui n'ont pas suffisamment voire pas du tout accès à l'aide et à l'assurance sociales.

43. La FAO doit étudier les bonnes pratiques internationales en s'appuyant sur le cas des pays européens avancés afin de déterminer quelles mesures les gouvernements doivent prendre pour accroître l'efficacité de leurs programmes de protection sociale en intégrant les considérations de parité hommes-femmes, comment résoudre les questions liées aux services sociaux et à l'accès à ces services en milieu rural, comment améliorer les approches méthodologiques du calcul des pensions pour les hommes et femmes, qu'ils soient employés ruraux, entrepreneurs individuels ou travailleurs indépendants, et pour les autres groupes vivant en zone rurale, etc.<sup>26</sup>.

44. La FAO doit continuer d'aider les pays de la région et leurs services statistiques nationaux à produire des statistiques fiables, tenant compte de la parité hommes-femmes et, si possible, ventilées par sexe, âge et territoire (urbain/rural). Cela concerne toutes les données ordinaires liées à la mise en œuvre et aux effets des programmes de protection sociale, aux services de vulgarisation, aux centres de promotion, aux possibilités de formation et à d'autres domaines, où le nombre de bénéficiaires (résidents ruraux, agriculteurs, stagiaires, bénéficiaires de subventions et de crédits, etc.) revêt une importance cruciale.

45. La FAO doit placer davantage l'accent sur la mise en œuvre des programmes d'aide sociale dans les pays de la région en promouvant l'emploi décent et la création de débouchés rémunérateurs pour les femmes et les hommes, les adultes et les jeunes des zones rurales, et en envisageant de nouveaux domaines de travail, comme le secteur rural non agricole. Les exemples de réussite

---

<sup>26</sup>Voici quelques exemples d'études sur des politiques concrètes que le Bureau régional de la FAO pour l'Europe et l'Asie centrale peut lancer: 1) *L'efficacité des réformes de protection sociale en zone rurale et leurs effets sexospécifiques*; 2) *Les difficultés liées à l'introduction de pensions contributives auprès des hommes et des femmes en milieu rural dans certains pays de la région*.

spécifiques à la région<sup>27</sup> peuvent inspirer les futurs travaux en ce sens. Enfin, l'Organisation doit contribuer à renforcer l'autonomisation des femmes et à l'inscrire dans le long terme, ainsi qu'à réduire la pauvreté de manière durable.

---

<sup>27</sup> Un projet de ce type portant sur des produits en soie tissée à la main en Azerbaïdjan a conduit au renouveau et au développement des zones rurales où il a été mis en œuvre: [www.kelagayi.az](http://www.kelagayi.az) .