



Conseil économique et social

Distr. générale
13 juin 2014
Français
Original: anglais

Commission économique et sociale pour l'Asie et le Pacifique

Comité du développement social

Troisième session

Bangkok, 18-20 août 2014

Point 2 de l'ordre du jour provisoire*

**Examen des tendances et difficultés du développement social
dans le contexte du programme de développement pour l'après-
2015**

Faire face à l'aggravation des inégalités en Asie et dans le Pacifique: tendances et possibilités dans le contexte du programme de développement pour l'après-2015

Note du secrétariat

Résumé

Alors que le programme de développement des Nations Unies pour l'après-2015 commence à prendre forme, il devient de plus en plus évident que les inégalités sont un obstacle à l'intégration de la croissance économique, à l'inclusion sociale et à la durabilité environnementale. En dépit d'une croissance économique forte et soutenue et des progrès considérables accomplis dans l'élimination de la pauvreté, les inégalités persistent en Asie et dans le Pacifique, et s'accroissent dans certains cas, notamment entre les hommes et les femmes, les filles et les garçons, entre les zones urbaines et les zones rurales, et entre les différents groupes d'âge et groupes ethniques. La situation des riches et des pauvres a pu s'améliorer avec le temps, mais, dans de nombreux pays de la région, le fossé qui les sépare se creuse. Les multiples formes d'inégalité se renforcent mutuellement, créant ainsi « un piège de l'inégalité », dont sont victimes tout particulièrement les femmes et les membres les plus vulnérables de la société, notamment les pauvres, les jeunes, les personnes handicapées, les migrants et les personnes âgées.

Le présent document analyse les différents types d'inégalité et les multiples voies par lesquelles elles se manifestent en Asie et dans le Pacifique. Il laisse entendre que la croissance induite par le marché n'a pas suffi à elle seule à instaurer le développement inclusif et durable. On y apprend en outre qu'il faut mettre en œuvre tout un ensemble de mesures pour réduire les inégalités, tant au niveau des résultats qu'au niveau des chances, notamment renforcer la protection sociale, promouvoir des emplois décents et productifs, mettre en place des régimes fiscaux progressifs et de poursuivre des politiques reposant davantage sur des faits concrets étayés par des travaux de recherche et de collecte de données meilleurs et plus nombreux.

Le Comité est invité à examiner les questions abordées et les recommandations de politique générale présentées dans le présent document et à donner au secrétariat des orientations concernant ses activités futures dans le domaine des inégalités, s'agissant notamment des disparités entre les sexes, tout particulièrement dans le cadre du programme de développement pour l'après-2015.

* E/ESCAP/CSD(3)/L.1/Rev.1.

Table des matières

	<i>Page</i>
I. Introduction.....	3
II. Pourquoi s'intéresser aux inégalités?.....	4
III. Quels sont les moteurs de l'inégalité?.....	5
IV. Quelles formes les inégalités revêtent-elles?	5
A. Les inégalités de revenus restent prononcées	6
B. Un accès insuffisant aux soins de santé aggrave les inégalités	9
C. L'accès insuffisant à l'éducation accentue encore les inégalités.....	13
D. Les inégalités persistent entre les groupes de population clefs, femmes et filles en particulier	17
V. Que faire pour lutter contre les inégalités?	18
A. Renforcement de la protection sociale.....	19
B. Promotion du travail décent et productif.....	21
C. Renforcement des politiques de redistribution	23
D. Des données factuelles aux services de l'élaboration des politiques.....	24
VI. Conclusion	24
Figures	
1. Les 10 % de ménages les plus riches disposent d'un revenu près de deux fois supérieur à celui des 40 % les plus pauvres: indice de Palma dans certains pays d'Asie et du Pacifique (entre 1994 et 2010).....	7
2. L'écart salarial reste élevé, mais il se résorbe dans certains pays.....	8
3. Les dépenses de santé à la charge des patients restent élevées dans un tiers des pays de l'Asie et du Pacifique.....	10
4. Le taux d'accouchements assistés par du personnel qualifié augmente fortement avec la hausse des revenus.....	12
5. Le taux de scolarisation d'un pays est étroitement lié aux revenus de ses habitants	14
Table	
Le nombre d'années d'école augmente en fonction du revenu familial Pays considérés, 2005	16
Annex	
Figures.....	26

I. Introduction

1. Alors que le programme de développement pour l'après-2015 prend forme, la communauté internationale est de plus en plus consciente du fait que les inégalités ont un effet délétère sur le développement durable. La Conférence des Nations Unies sur le développement durable, dans son document final et le Groupe de personnalités de haut niveau chargé d'étudier le programme de développement pour l'après-2015, créé par le Secrétaire général, ont tous deux souligné à quel point il importait de s'intéresser à la question des inégalités¹. De plus, le Groupe de travail ouvert sur les objectifs de développement durable a fait valoir que les inégalités étaient un problème en tant que tel mais aussi un problème intersectoriel². Les inégalités en Asie et dans le Pacifique en particulier, ont été, à diverses occasions dans le passé et notamment lors du Forum Asie-Pacifique pour le développement durable³, tenu récemment, considérées par les délégations gouvernementales et diverses parties prenantes comme un domaine d'action prioritaire.

2. En dépit d'une croissance économique forte et soutenue et des progrès considérables enregistrés dans l'élimination de la pauvreté, les inégalités persistent en Asie et dans le Pacifique, s'accroissant dans certains cas, notamment entre les hommes et les femmes, les filles et les garçons, entre les zones urbaines et les zones rurales, et entre les différentes tranches d'âge et groupes ethniques⁴. Ces multiples formes d'inégalité se renforcent mutuellement, créant ainsi «un piège de l'inégalité», dont sont victimes tout particulièrement les femmes et les membres les plus vulnérables de la société, notamment les pauvres, les jeunes, les personnes handicapées, les migrants et les personnes âgées.

3. La région Asie-Pacifique a dans l'ensemble obtenu de très bons résultats dans la réalisation des objectifs du Millénaire pour le développement, en particulier sur le plan de la réduction de la pauvreté⁵. Cela étant, le cadre de réalisation de ces objectifs n'a pas permis de s'attaquer pleinement aux diverses formes d'inégalités, ni à leurs causes structurelles⁶.

4. Dans ce contexte, le présent document vise à examiner les divers types d'inégalités et voies qui y conduisent, ainsi que leurs répercussions sur le développement durable en Asie et dans le Pacifique. Plusieurs mesures clés propres à réduire la pauvreté, que les pays sont invités à examiner, y sont également présentées. Etant donné que la troisième session du Comité du développement social de la CESAP servira de réunion préparatoire à la Conférence Asie-Pacifique sur l'égalité entre les sexes et l'autonomisation

¹ Document final de la Conférence des Nations Unies sur le développement durable, tenue à Rio de Janeiro (Brésil), du 20 au 22 juin 2012, intitulé «L'avenir que nous voulons» (résolution 66/288 de l'Assemblée générale, annexe); Groupe de personnalités de haut niveau chargé d'étudier le programme de développement pour l'après-2015, *Pour un nouveau partenariat mondial: vers l'éradication de la pauvreté et la transformation des économies par le biais du développement durable*. Disponible à l'adresse: http://www.un.org/fr/sg/beyond2015_report.pdf. Voir p. 16-17.

² Groupe de travail ouvert sur les objectifs de développement durable, «Introduction and proposed goals and targets on sustainable development for the Post-2015 Development Agenda», Zero Draft. Disponible à l'adresse : <http://sustainabledevelopment.un.org/focussdgs.html>.

³ «Chair's Summary», Forum Asie-Pacifique pour le développement durable, Pattaya, Thaïlande, 19 au 21 mai 2014. Pour plus de détails sur la réunion, voir www.unescap.org/events/apfsd.

⁴ Commission économique et sociale pour l'Asie et le Pacifique, Banque asiatique de développement et Programme des Nations Unies pour le développement, *Asia-Pacific Aspirations: Perspectives for a Post-2015 Development Agenda. Asia-Pacific Regional MDGs Report 2012/13*. Disponible à l'adresse www.unescap.org/sites/default/files/MDG-Report2012-2013%28lowres%29_0.pdf.

⁵ Ibid.

⁶ Voir Déclaration du Millénaire (résolution 55/2 de l'Assemblée générale).

des femmes: examen de Beijing+20 (qui se tiendra du 17 au 20 novembre 2014), une attention particulière a été accordée à la dimension sexospécifique des inégalités.

II. Pourquoi s'intéresser aux inégalités?

5. Les inégalités sont un obstacle à la réduction de la pauvreté. De profondes inégalités compromettent la réduction de la pauvreté par la croissance⁷. On a estimé par exemple que si, en Chine, les inégalités de revenu n'avaient pas augmenté, le nombre de pauvres (sur la base du seuil de pauvreté fixé à 1,25 dollars E.-U. par jour) serait tombé à 5 % en 2008, au lieu de stagner à 13 %. De même, en Inde, le taux de pauvreté serait passé de 33% à 30 %, tandis qu'en Indonésie, il aurait reculé de 16 % à 6 %⁸. Autrement dit, en valeur absolue, si les inégalités ne s'étaient pas accentuées, 128 millions de personnes supplémentaires en Chine auraient pu sortir de la pauvreté. En Inde, ce chiffre aurait été de 24 millions et en Indonésie, de 37 millions⁹.

6. Les inégalités ont un effet préjudiciable sur la croissance économique. Dans les sociétés où règnent les inégalités, la capacité productive des pauvres et donc leur contribution potentielle à la croissance est limitée. Dans les sociétés où les inégalités sont très marquées, les pauvres sont bien souvent contraints de vivre d'une économie de subsistance et ne disposent que d'un faible revenu pour se procurer des produits manufacturés. Cette dynamique a pour conséquence de réduire la demande globale réelle et par voie de conséquence de restreindre la taille du marché intérieur¹⁰.

7. De fortes inégalités contribuent aussi à l'instabilité sociale. Bien souvent, les disparités croissantes entre riches et pauvres jouent un rôle dans l'augmentation de la criminalité et des troubles sociaux, par ce qu'elles créent un climat de méfiance et distendent les liens de solidarité¹¹. Dans certaines conditions, les inégalités peuvent aussi conduire à l'instabilité politique. Dans certains cas extrêmes, surtout si les inégalités ont un fondement ethnique, elles peuvent donner naissance à des conflits et entraîner la chute de l'État¹².

8. Les inégalités sont susceptibles de nuire à la durabilité environnementale. Dans les sociétés égalitaires avec une forte cohésion sociale, les gens ont tendance à veiller ensemble à la protection des biens publics, notamment à l'environnement. Par contre, dans les sociétés où règne l'inégalité, l'action collective est supplantée par la poursuite des intérêts individuels ou des intérêts d'un groupe. Dans de telles sociétés, les politiques conçues pour protéger l'environnement et gouverner la «chose commune» sont moins valorisées¹³.

⁷ *Combattre la pauvreté et l'inégalité: Changement structurel, politique sociale et conditions politiques* (publications des Nations Unies, numéro de vente: E.10.III.Y.1).

⁸ Banque asiatique de développement, *Asian Development Outlook 2012: Confronting Rising Inequality in Asia* (Manille, Banque asiatique de développement, 2012), p. 41.

⁹ Calculs de la CESAP.

¹⁰ *Inequality Matters: Report on the World Social Situation 2013* (publication des Nations Unies, numéro de vente: 13.IV.2); et *Asian Development Outlook 2012*.

¹¹ Sameer Khatiwada, «Social unrest index: an overview», Institut international d'études sociales, n° 215, à paraître.

¹² *Combating Poverty and Inequality: Structural Change, Social Policy and Politics* (publication des Nations Unies, numéro de vente: E.10.III.Y.1).

¹³ Joseph Stiglitz, «Inequality & environmental policy», Resources 2020 lecture, 5 octobre 2012 (Washington, D.C.); Elinor Ostrom, *Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action* (New York, Cambridge University Press, 1990).

III. Quels sont les moteurs de l'inégalité?

9. Certains analystes considèrent que l'évolution de la technologie et la mondialisation sont les principaux moteurs de la croissance rapide de la région mais aussi les principaux facteurs de l'accroissement des inégalités¹⁴. Les progrès de la technologie et la mondialisation ont privilégié la main-d'œuvre qualifiée plutôt que la main-d'œuvre non qualifiée, le capital plutôt que le travail, et les zones urbaines et côtières au détriment des régions rurales et de l'intérieur des terres. Une des manifestations de ce phénomène est que la croissance économique ne génère pas suffisamment d'emplois décents et productifs: les nombreux pays dotés d'un secteur agricole important mais en sous-production et les innombrables travailleurs du secteur informel en attestent¹⁵. Une autre manifestation de ce phénomène est l'inégalité d'accès à la science, à la technologie et à l'innovation. Le «fossé numérique» qui existe entre les pays de la région et à l'intérieur même de ces pays en est une bonne illustration¹⁶.

10. Certaines des politiques qui dominent les programmes de développement depuis les années 1980 ont accentué les inégalités dans la région¹⁷. Conçues pour favoriser une «course à l'efficacité», grâce à l'utilisation des mécanismes d'incitation du marché, ces politiques ont, dans certaines situations, entraîné une «course à tout prix». On peut citer à cet égard la libéralisation financière, la fiscalité régressive, la privatisation dans un contexte de faible réglementation, les politiques de dépenses publiques qui ne permettent pas de protéger les pauvres en temps de crise ou pendant les périodes d'ajustement et, enfin les politiques du marché du travail qui créent des formes d'emplois précaires.

11. Les normes politiques, juridiques et socioculturelles fondées sur le sexe, l'origine ethnique et la race perpétuent aussi les inégalités. Ces facteurs de discrimination touchent tout particulièrement les femmes et les groupes de population vulnérables, les excluant de la vie civile et politique et les empêchant d'avoir accès à la terre, à la propriété, au crédit, à l'éducation, aux services de santé et aux autres ressources nécessaires pour mener une vie productive¹⁸.

IV. Quelles formes les inégalités revêtent-elles?

12. Pour rendre compte de toutes les facettes des inégalités, il faut décrire les nombreuses formes qu'elles peuvent prendre et les nombreuses voies qu'elles peuvent suivre, dont voici les quatre principaux types:

- a) Inégalités de revenus;
- b) Inégalités d'accès aux soins de santé;
- c) Inégalités d'accès à l'éducation;

¹⁴ Banque asiatique de développement, *Asian Development Outlook 2012* (Manille, Banque asiatique de développement, 2012).

¹⁵ *Étude sur la situation économique et sociale de l'Asie et du Pacifique 2013* (publication des Nations Unies, numéro de vente: E.13.II.F.2).

¹⁶ Se reporter aux travaux du Centre Asie-Pacifique de formation aux technologies de l'information et de la communication pour le développement, un institut régional de la CESAP basé à Incheon (République de Corée), voir : www.unapcict.org.

¹⁷ *Combating Poverty and Inequality: Structural Change, Social Policy and Politics* (publication des Nations Unies, numéro de vente: E.10.III.Y.1).

¹⁸ *Report on the World Social Situation 2013 : Inequality matters* (publication des Nations Unies, numéro de vente: 13.IV.2).

d) Inégalités entre les principaux groupes de population.

A. Les inégalités de revenus restent prononcées

13. Au cours des deux dernières décennies, les inégalités de revenus, mesurées à partir de l'indice de Palma¹⁹, ont augmenté au Bangladesh, en Chine, en Inde, en Indonésie, en Mongolie, en République démocratique populaire lao et à Sri Lanka (voir figure 1). En revanche, elles ont diminué en Arménie, au Cambodge, dans la Fédération de Russie, au Kazakhstan, en Malaisie, au Pakistan, en Thaïlande et en Turquie. En Chine et à Sri Lanka, les inégalités de revenus ont fortement augmenté au cours des années 1990 mais elles sont en léger recul *dans le cas de Sri Lanka depuis 2000 et depuis 2004 dans le cas de la Chine. Dans ce dernier pays, en particulier, les politiques de protection sociale visant à accroître le revenu des pauvres ont peut-être contribué à inverser la tendance*²⁰.

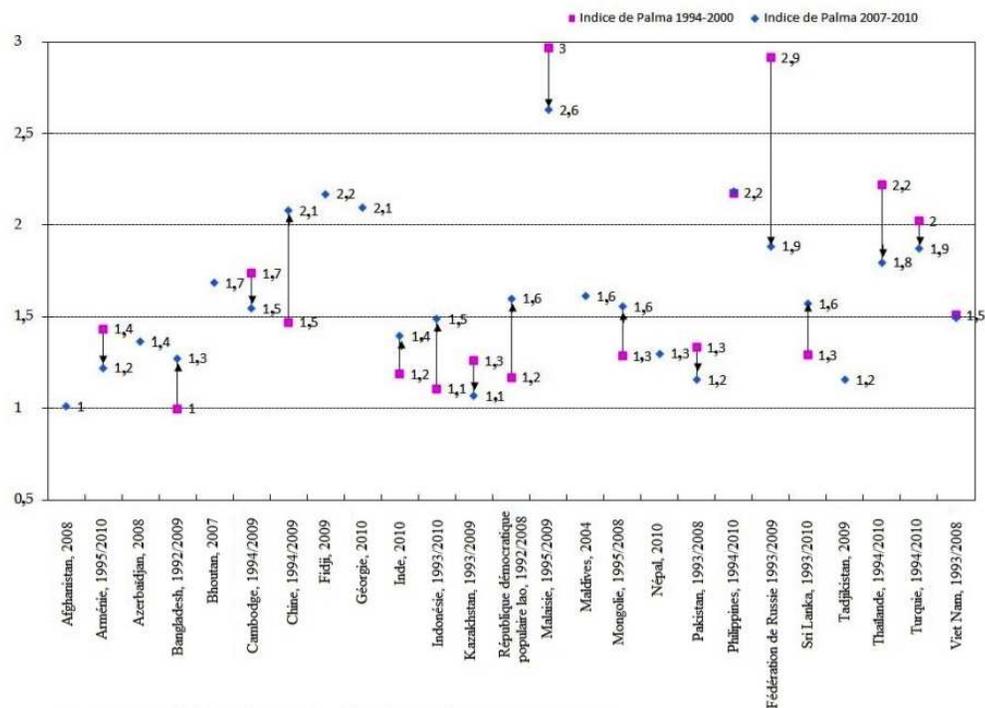
14. Une analyse chronologique de l'évolution du rapport entre chaque décile de revenu confirme le principe de base sur lequel se fonde l'indice de Palma, à savoir que les variations de revenu interviennent habituellement dans les quintiles supérieurs et inférieurs, tandis que la part de revenu des quintiles intermédiaires demeure relativement stable dans la plupart des pays. On peut en déduire que, s'il est vrai que le niveau de vie des riches et celui des pauvres augmentent progressivement, en revanche les premiers s'enrichissent de manière disproportionnée par rapport aux seconds, de sorte que les disparités entre les deux groupes s'accroissent. Dans le cas de la Chine, les chiffres (voir annexe) font apparaître une nette progression de la part du décile supérieur de la répartition des revenus au cours des années 1990, tandis que la part du décile inférieur a diminué. En revanche, la part de revenu de la classe moyenne est restée relativement stable.

15. Dans certains cas toutefois, l'évolution des inégalités de revenus s'explique par l'essor des classes moyennes. En Thaïlande, où on a enregistré un recul global des inégalités, la part des revenus des ménages du décile supérieur s'est réduite depuis 2000 environ, ce qui a favorisé l'apparition d'une classe moyenne et de groupes à bas revenus. De même, au Cambodge, la part de revenu des ménages, en particulier ceux appartenant au décile supérieur, s'est fortement réduite depuis 2007, tandis que celle des cinquième et sixième déciles – correspondant aux classes moyennes – a progressé, et que celle des groupes les plus pauvres est restée relativement stable.

¹⁹ Le coefficient de Gini est l'indicateur le plus couramment utilisé pour mesurer les inégalités de revenus. Récemment, certains ont avancé des arguments en faveur de l'utilisation d'un autre indice de mesure, l'«indice de Palma», qui mesure, sur la population totale d'un pays, la part de revenu des 10% des ménages les plus aisés par rapport à celle des 40% les plus pauvres. L'indice de Palma permet de rendre compte de manière plus intuitive des inégalités de revenus. Un indice de Palma élevé signifiera que l'écart entre riches et pauvres peut être réduit, soit en augmentant la part du revenu national au profit des personnes faisant partie des 40% les plus pauvres, soit en réduisant la part de revenu des 10% les plus riches. Voir Alex Cobham et Andy Sumner, «Putting the Gini back in the bottle? 'The Palma' as a policy-relevant measure of inequality», working paper, King's International Development Institute (London, King's College, 2013). Voir également, José G. Palma, «Homogeneous middles vs. heterogeneous tails, and the end of the "Inverted-U": it's all about the share of the rich», *Development and Change*, vol. 42, n°1 (Janvier 2011), p. 87 à 153.

²⁰ Organisation internationale du Travail, *Rapport sur le travail dans le monde 2014: Un développement riche en emplois* (Genève, 2014).

Figure 1
Les 10 % de ménages les plus riches disposent d'un revenu près de deux fois supérieur à celui des 40 % les plus pauvres: indice de Palma dans certains pays d'Asie et du Pacifique (entre 1994 et 2010)



Source: calculs de la CESAP réalisés grâce à l'outil d'analyse de la Banque mondiale PovcalNet

16. Un des facteurs structurels qui explique l'écart persistant, et parfois croissant, entre riches et pauvres est que, au cours des dernières décennies dans les principaux pays de la région, le revenu des détenteurs de capital a progressé à un rythme plus soutenu que le revenu des travailleurs. De ce fait, la part du facteur travail dans le revenu a diminué. Ainsi, en Chine, bien que les salaires aient triplé au cours de la dernière décennie, le produit intérieur brut (PIB) a augmenté à un rythme plus rapide que la masse salariale totale - par conséquent, la part du travail dans le revenu a baissé. Une tendance similaire a été observée en République de Corée et en Turquie²¹.

17. Les salaires du secteur agricole, en particulier, ont augmenté moins vite que ceux d'autres secteurs, ce qui a renforcé, voire exacerbé, les inégalités entre les zones urbaines et les zones rurales. Tel a été le cas en Chine notamment, où les salaires des agriculteurs ont augmenté à un rythme bien moins rapide que ceux d'autres secteurs, notamment ceux du secteur de l'industrie. De plus, dans de nombreux pays de la région, le nombre de travailleurs agricoles n'est pas proportionnel au poids du secteur agricole dans le PIB²² ce qui sous-entend une faible productivité et des salaires bas. Par exemple, en Inde et au Népal, plus de la moitié de la main-d'œuvre travaille dans l'agriculture, alors que la part de l'agriculture dans le PIB de ces pays est respectivement de 14 % et de 35 %. En Papouasie-Nouvelle-Guinée, près de 90 % de la main-d'œuvre travaille dans les zones rurales, alors que le secteur agricole ne représente que 36 % du PIB.

²¹ Organisation internationale du Travail, *Rapport mondial sur les salaires 2012 / 13: Salaires et croissance équitable* (Genève, 2013), p. 46.

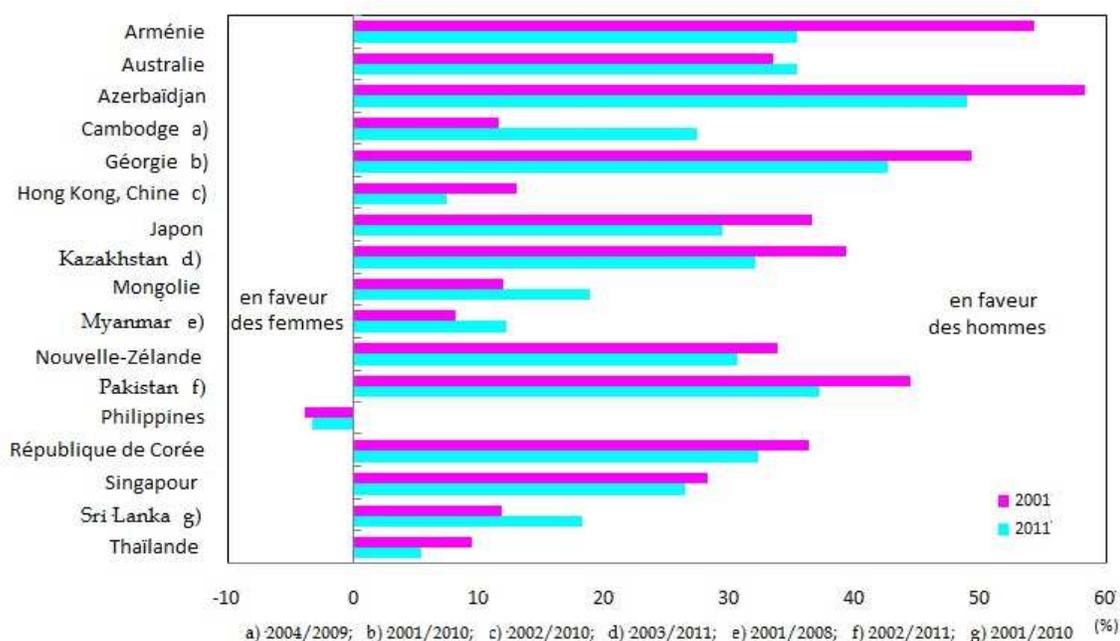
²² *Étude 2013 sur la situation économique et sociale de l'Asie et du Pacifique* (publication des Nations Unies, numéro de vente: E.13.II.F.2), p. 159.

18. La région Asie-Pacifique est marquée par de fortes inégalités salariales entre hommes et femmes. La figure 2 montre les progrès irréguliers accomplis durant la dernière décennie pour combler l'écart salarial entre hommes et femmes dans la région. Cet écart est particulièrement prononcé en Azerbaïdjan, en Géorgie et au Pakistan. En revanche, aux Philippines, cet écart est négatif, ce qui signifie qu'en moyenne les femmes ont un revenu plus élevé que les hommes. En outre, si ces disparités ont été réduites dans plusieurs pays, comme l'Arménie, l'Azerbaïdjan, la Géorgie, Hong Kong (Chine) et la Thaïlande, elles se sont accentuées ou n'ont pas varié dans d'autres pays pour lesquels on dispose de données.

Figure 2

L'écart salarial hommes-femmes reste élevé, mais il se résorbe dans certains pays

Exemples de pays de l'Asie et du Pacifique (entre 2001 et 2011)



Source: base de données statistiques en ligne de la CESAP

19. L'écart salarial persiste, en partie parce que les femmes sont plus susceptibles d'occuper des emplois vulnérables que les hommes: en Asie de l'Est, 52,7 % des femmes ont un emploi vulnérable contre 45,4 % des hommes ; en Asie du Sud-Est et dans le Pacifique, ces taux s'élèvent à 65,9 % et 58,5 % ; en Asie du Sud, ces chiffres sont de 83,8 % et de 75,5 %, respectivement²³. De plus, les femmes obligées de concilier travail et garde des enfants, sont souvent amenées à occuper des emplois précaires dans le secteur informel. On notera également que, dans la région Asie-Pacifique en 2012, 28,9 % des femmes travaillaient dans l'entreprise familiale, contre 9,2 % des hommes²⁴.

20. Plusieurs pays de la région ont déjà pris des mesures pour combattre les inégalités salariales croissantes en mettant en place des programmes de transferts en espèces au profit des pauvres et autres groupes vulnérables. Par

²³ Organisation internationale du Travail, *Tendances mondiales de l'emploi 2012: Prévenir une aggravation de la crise de l'emploi* (Genève, 2012), p.11.

²⁴ *Annuaire statistique pour l'Asie et le Pacifique 2013* (publication des Nations Unies, numéro de vente: E.13.II.F.1), p.147.

exemple, pour faciliter la transition d'une économie planifiée à une économie de marché, la Chine a mis en place des mécanismes de garantie d'un revenu minimum (appelés dibao en chinois), par lesquels les personnes dont le niveau de vie est en-dessous du seuil minimum établi reçoivent une allocation en espèces, en fonction de leurs ressources. En application de la loi nationale Mahatma Gandhi sur la garantie de l'emploi dans les zones rurales, l'Inde a mis en place un programme qui garantit cent jours de travail rémunéré par année aux ménages ruraux dont les membres adultes sont disposés à accomplir des travaux manuels non qualifiés²⁵.

B. Un accès insuffisant aux soins de santé aggrave les inégalités

21. Outre les inégalités de revenus, certaines inégalités résultent d'un accès inégal aux ressources indispensables pour disposer des moyens de subsistance et en tirer profit afin de mener une vie enrichissante. De telles inégalités ont pour principale origine l'inégalité d'accès aux services de santé et à l'éducation.

22. Le fait d'avoir accès ou non à des services de santé à un coût abordable, et l'existence même de tels services, est un facteur déterminant des inégalités. Il arrive qu'il n'y ait pas de services de santé dans certaines régions, même pour ceux qui ont les moyens d'en bénéficier. Dans d'autres cas, ces services existent, mais ils sont inabornables pour la grande majorité de la population. Dans certains cas, les normes socioculturelles, variables d'un groupe de population à l'autre et d'une catégorie de revenu à l'autre, limitent l'utilisation de ces services.

23. Dans de nombreux pays et régions, l'accès aux soins de santé dans les régions rurales - reculées et montagneuses - est limité. Ainsi, en République démocratique populaire lao, en 2006, le nombre d'accouchements assistés par du personnel qualifié était six fois moins élevé dans les zones rurales que dans les zones urbaines²⁶. À ce manque de soins spécialisés s'ajoute le fait que les infrastructures de transport et de communication sont sous-développées, ce qui rend les services, qui tendent à être concentrés dans les zones urbaines, difficiles d'accès pour les habitants des régions rurales. Ces obstacles ont été identifiés comme fondamentaux par les pays ayant participé à une étude réalisée dans le cadre d'un examen régional du Programme d'action de la Conférence internationale sur la population et le développement²⁷.

24. Un indicateur permettant de mesurer l'accessibilité économique des services de santé, est le rapport entre les frais à la charge des patients et le montant total des dépenses de santé. Souvent, lorsque ces frais dépassent un certain niveau, les ménages pauvres sont obligés de réduire d'autres dépenses, comme celles consacrées à l'éducation et à l'alimentation, pour se faire soigner. De plus, les frais à leur charge étant élevés, les gens hésitent à aller consulter lorsqu'ils en ont besoin.

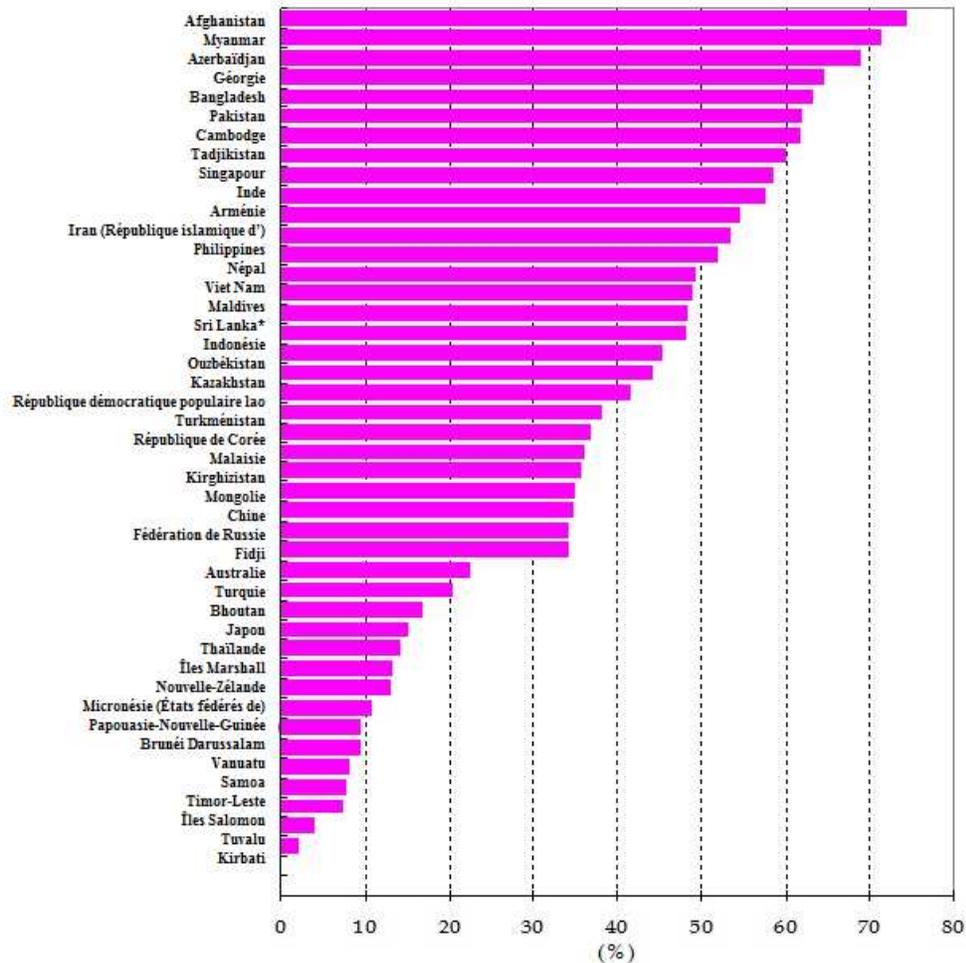
²⁵ Pour une description plus détaillée de ce programme et des autres mécanismes de soutien au revenu, voir Commission économique et sociale pour l'Asie et le Pacifique, *Income Support in Asia and the Pacific* (Bangkok, CESAP, à paraître).

²⁶ Organisation mondiale de la Santé, Observatoire mondial de la santé – Ressources. Disponible à l'adresse: <http://apps.who.int/gho/data/node.resources> (consulté le 5 juin 2014).

²⁷ Commission économique et sociale pour l'Asie et le Pacifique et suite à donner au Programme d'action de la Conférence internationale sur la population et le développement après 2014, *Sustaining Progress on Population and Development in Asia and the Pacific: 20 Years after ICPD (ST/ESCAP/2670)* (Bangkok, CESAP et suite à donner au Programme d'action de la Conférence internationale sur la population et le développement après 2014, 2014).

25. Dans plusieurs pays de la région, plus de la moitié des dépenses totales de santé sont le fait des ménages. En Afghanistan, en Azerbaïdjan et au Myanmar, les ménages doivent parfois payer plus des deux tiers des dépenses totales de santé ce qui explique que les soins médicaux soient difficilement abordables pour les groupes de population à faible revenu (figure 3).

Figure 3
Les dépenses de santé à la charge des patients restent élevées dans un tiers des pays de l'Asie et du Pacifique
Pourcentage des dépenses totales de santé, 2012



* 2011

Source: Organisation mondiale de la Santé (National Health Account Database)

26. Dans plusieurs pays, le revenu semble être un facteur déterminant en ce qui concerne l'accès à des services de santé procréative. En Inde, par exemple, on constate que le pourcentage d'accouchements assistés par du personnel qualifié augmente presque proportionnellement avec le revenu. Dans des pays comme le Bangladesh et le Népal, la proportion d'accouchements assistés par du personnel qualifié reste faible dans les ménages des quatre premiers quintiles de revenu et sensiblement en hausse entre les quatrième et cinquième quintiles (voir figure 4). Dans ces deux pays, les progrès enregistrés au fil du temps ont concerné principalement le quintile de revenu le plus élevé. Ainsi, au Bangladesh en 1996, 1,8 % des accouchements étaient encadrés par du personnel qualifié dans le quintile de revenu le plus bas, contre 29,7 % pour le quintile de revenu le plus élevé. En

2011, ces chiffres sont passés, respectivement, à 4,9 % et à 50,6 %. Dans d'autres pays, comme les Philippines et la Turquie, il semble que l'absence de personnel qualifié pendant les accouchements ne concerne que les ménages du quintile de revenu le plus bas²⁸.

27. Les obstacles socioculturels et linguistiques sont une autre raison pour laquelle les populations renoncent à utiliser les services de santé. Les réponses apportées par les pays ayant participé à l'enquête évoquée plus haut, réalisée dans le cadre de l'examen du Programme d'action de la Conférence internationale sur la population et le développement, faisaient état d'une «acceptabilité culturelle limitée» comme obstacle notable, en particulier dans le cas des services de santé sexuelle et procréative²⁹. Une étude sur l'utilisation des services de santé par les minorités ethniques du Viet Nam a montré notamment que ces dernières trouvaient fréquemment que les centres de santé publics ne répondaient pas à leurs besoins et que le personnel médical avait une attitude négative à leur égard³⁰.

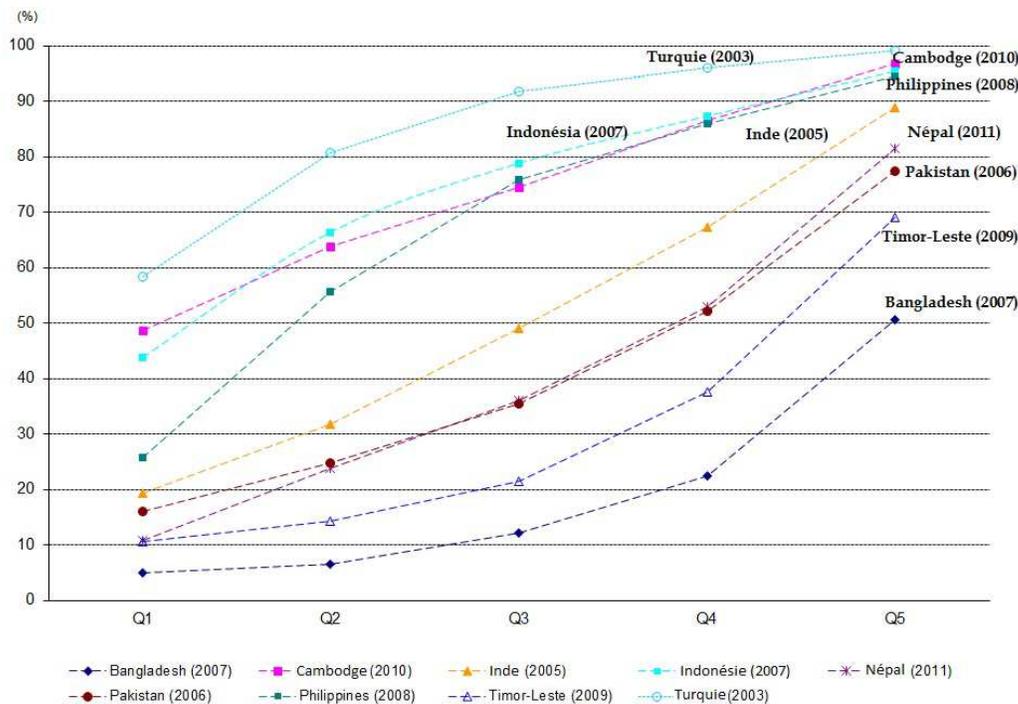
²⁸ S.M. Abul Bashar, «Determinants of the use of skilled birth attendants at delivery by pregnant women in Bangladesh», thèse de maîtrise, Department of Public Health and Clinical Medicine, Université d'Umeå, Suède, 2012.

²⁹ Commission économique et sociale pour l'Asie et le Pacifique et Programme d'action de la Conférence internationale sur la population et le développement après 2014, *Sustaining Progress on Population and Development in Asia and the Pacific: 20 Years after ICPD (ST/ESCAP/2670)* (Bangkok, CESAP et Programme d'action de la Conférence internationale sur la population et le développement après 2014, 2014).

³⁰ Bettina Schwind, «Barriers to health care for the poor and ethnic minorities in Vietnam», Discussion Papers on Social Protection, n° 2 (Agence allemande de coopération technique (GTZ), 2010).

Figure 4
Le taux d'accouchements assistés par du personnel qualifié augmente fortement avec la hausse des revenus

Taux exprimé en pourcentage du nombre total de naissances par quintile de revenu, pour divers pays (l'année correspond à la dernière pour laquelle des données sont disponibles)



Source: Base de données de l'Observatoire mondial de la santé (Organisation mondiale de la Santé)

28. Pour réduire les inégalités, plusieurs pays de la région, dont la Chine, la République de Corée, la République islamique d'Iran et la Thaïlande, ainsi que certains pays les moins avancés, offrent un accès universel aux services de santé. Si certains pays ont opté pour un régime de service public, d'autres ont mis en place des régimes d'assurance publics ou d'autres systèmes de financement des soins. Par exemple, dans les Îles Salomon, les dépenses à la charge des patients sont parmi les plus basses de la région, parce qu'il existe un système de santé qui prévoit la gratuité de tous les services de consultations externes et celle des hospitalisations. Le Bhoutan a également à également cherché à assurer une couverture santé universelle en créant le Fonds bhoutanais d'affectation spéciale aux soins de santé et en facturant aux usagers les soins de santé non-essentiels³¹. Le Cambodge a avancé sur la voie de la couverture universelle en instituant les fonds novateurs d'équité pour la santé, dont bénéficient désormais plus des trois quarts de toutes les personnes qui vivent sous le seuil de pauvreté³².

29. Par ailleurs, plusieurs pays de la région prennent des mesures pour faciliter l'accès aux services de santé, notamment aux services de santé sexuelle et procréative, dans les zones rurales. Alors que la plupart des pays s'efforcent d'étendre la prestation de services, 45 % des pays ayant participé

³¹ Bhoutan, «Politique nationale de santé», Ministère de la santé du Gouvernement royal bhoutanais. Consultable à l'adresse: http://www.nationalplanningcycles.org/sites/default/files/country_docs/Bhutan/pages.pdf (page consultée le 27 mai 2014).

³² Mathieu Noirhomme et al. «Améliorer l'accès aux soins des plus pauvres: le cas des fonds d'équité», Université de Montréal, juillet 2009.

à l'étude menée dans le cadre du Programme d'action de la Conférence internationale sur la population et le développement tentaient de stimuler la demande en recourant aux transferts en espèces³³. Le Gouvernement bangladais, par exemple, a récemment introduit un système de financement par la demande qui consiste à distribuer des bons aux femmes qui viennent en consultation prénatale³⁴.

C. Les difficultés d'accès à l'éducation accentuent encore les inégalités

30. Malgré les progrès remarquables accomplis globalement dans l'accès à l'éducation, pas moins de 18 millions d'enfants en âge scolaire ne vont pas à l'école. De plus, la région compte trois des cinq plus grandes populations d'enfants non-scolarisés dans le monde, les pays concernés étant le Pakistan (5,4 millions en 2011); l'Inde (1,7 millions en 2010) et les Philippines (1,5 millions en 2009). Les enfants qui vivent dans des régions frappées par la guerre ou ceux qui appartiennent à des communautés isolées ou à des minorités ethniques ou qui présentent un handicap sont souvent ceux qui ont le plus de difficultés à accéder à l'éducation³⁵.

31. Les disparités dans la qualité de l'enseignement primaire sont particulièrement criantes entre les pays de la région. Ainsi, une étude effectuée en 2011 portant sur 52 systèmes scolaires dans le monde a fait apparaître que les quatre pays ayant obtenu les meilleurs résultats en mathématiques au niveau de la quatrième année d'enseignement étaient tous des pays de la région Asie-Pacifique : Chine, Hong Kong (Chine), République de Corée et Singapour. Le niveau de la plupart des élèves de quatrième année scolarisés dans ces systèmes scolaires a été jugé «élevé» par rapport au seuil d'exigences requises, contrairement à d'autres pays de la région, où un élève sur cinq n'a pas atteint le niveau minimum. Parmi ces pays figuraient l'Arménie, l'Azerbaïdjan, la Géorgie, la République islamique d'Iran et la Thaïlande³⁶.

32. Les inégalités d'accès à l'éducation sont plus prononcées dans l'enseignement secondaire et supérieur. La région compte encore plusieurs pays dans lesquels plus de la moitié des enfants ou des jeunes ne font pas d'études secondaires. Généralement, dans les pays où le taux de scolarisation dans le secondaire est élevé, les disparités entre les sexes sont moins marquées. Inversement, dans plusieurs des pays où le taux de scolarisation dans le secondaire est bas, les disparités entre filles et garçons sont relativement fortes.

³³ Commission économique et sociale pour l'Asie et le Pacifique et Conférence internationale sur la population et le développement après 2014, *Sustaining Progress on Population and Development in Asia and the Pacific: 20 Years after ICPD* (ST/ESCAP/2670) (Bangkok, CESAP et Programme d'action de la Conférence internationale sur la population et le développement après 2014, 2014).

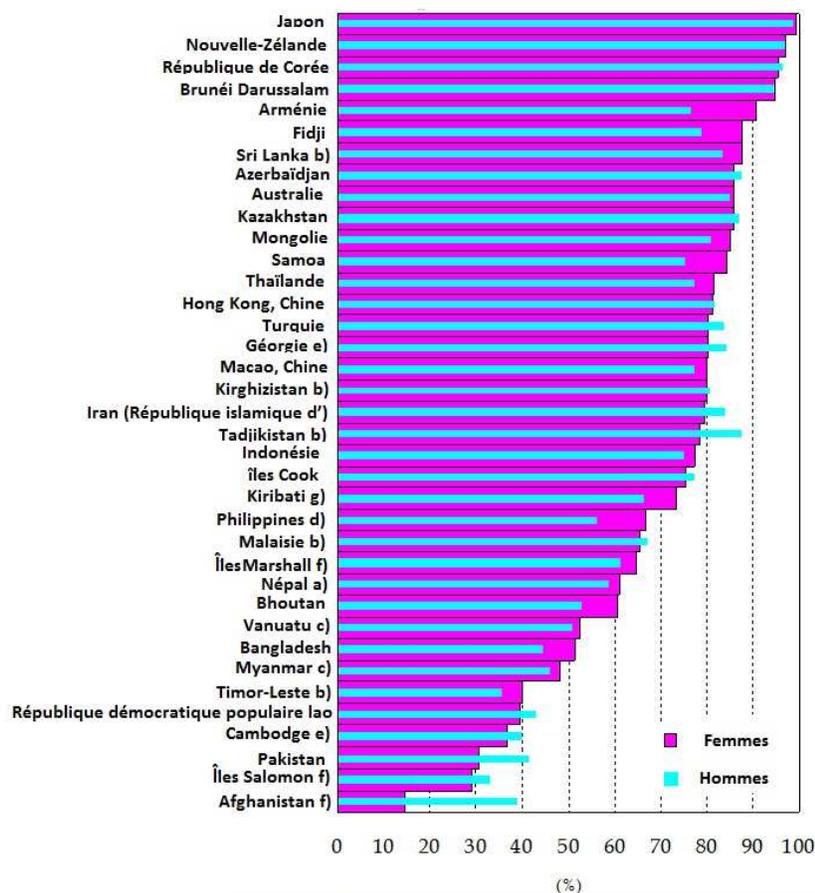
³⁴ S.M. Abul Bashar, «Determinants of the use of skilled birth attendants at delivery by pregnant women in Bangladesh», thèse de maîtrise, Umeå International School of Public Health, Université d'Umeå, Suède, 2012.

³⁵ Commission économique et sociale pour l'Asie et le Pacifique, Banque asiatique de développement et Programme des Nations Unies pour le développement, *Asia-Pacific Aspirations: Perspectives for a Post-2015 Development Agenda, Asia-Pacific Regional MDGs Report 2012/13*. Disponible à l'adresse: www.unescap.org/sites/default/files/MDG-Report2012-2013%28lowres%29_0.pdf, p. 34.

³⁶ Ibid, p. 34-35.

Figure 5
Le taux de scolarisation d'un pays est étroitement lié aux revenus de ses habitants

Enseignement secondaire, 2012



a)=données de 2013 ; b)=données de 2011 ; c)=données de 2010 ;
d)= données de 2009 ; e)=données de 2008 ; f)=données de 2007 ; g)=données de 2005

Source : Institut de statistique de l'Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture (UNESCO)

33. Il existe aussi des pays dans lesquels le nombre de filles scolarisées dans le secondaire dépasse de loin celui des garçons. C'est le cas en Arménie, au Bangladesh, au Bhoutan, aux Fidji, en Mongolie, au Samoa, aux Philippines et en Thaïlande (voir figure 5). Au Bangladesh, il y a davantage de filles que de garçons dans l'enseignement secondaire, en particulier dans les zones rurales³⁷. Le programme d'allocations en faveur des filles, qui vise à promouvoir la scolarisation des filles dans le secondaire dans les régions rurales, est peut-être l'un des facteurs ayant entraîné ce déséquilibre inverse filles-garçons³⁸.

34. Dans les zones rurales, les taux de scolarisation des filles dans le secondaire sont beaucoup plus bas que dans les zones urbaines et cela vaut aussi pour les garçons. Ainsi, une enquête menée en 2001 au Népal a révélé que dans les zones rurales, seulement 59 % des filles entre 11 et 15 ans

³⁷ ICF International, DHS Program STAT compiler. Consultable à l'adresse: www.statcompiler.com (consulté le 25 mai 2014).

³⁸ Shahidur Khandker, Mark Pitt et Nobuhiko Fuwa, «Subsidy to promote girls' secondary education: the female stipend program in Bangladesh», Munich Personal (MPRA) MPRA Paper N° 23688, mars 2013.

fréquentaient l'école, contre 80,2 % des garçons dans les zones rurales et 81,3 % des filles dans les zones urbaines³⁹.

35. Parmi les groupes de population à faible revenu, les taux d'achèvement scolaire sont généralement plus bas, particulièrement en temps de crise, les ménages modestes étant souvent contraints de retirer leurs enfants de l'école pour des raisons financières. Le tableau ci-dessous montre que, dans la plupart des pays de la région, le nombre moyen d'années d'école tend à augmenter avec le revenu. En outre, dans certains pays, la durée moyenne de la scolarisation varie beaucoup entre les filles et les garçons dans les ménages des quintiles de revenu inférieurs, mais cet écart se resserre dans les quintiles de revenu supérieurs.

³⁹ ICF International, DHS Program STAT compiler. Disponible à l'adresse: www.statcompiler.com (consulté le 25 mai 2014).

Tableau
Le nombre d'années d'école augmente en fonction du revenu familial
 Pays considérés, 2005

	Q1 (quintile inférieur)		Q2		Q3		Q4		Q5 (quintile supérieur)	
	Filles	Garçons	Filles	Garçons	Filles	Garçons	Filles	Garçons	Filles	Garçons
Arménie	8,3	8,1	8,8	9,2	9,3	9	9,5	9,6	9,6	10,1
Azerbaïdjan	9,4	10,1	10,1	10,3	10,4	11	10,9	11,1	11,4	11,4
Bangladesh	3,5	3,8	4,5	4,8	5,6	5,6	6,6	6,8	8,1	8
Cambodge	2,8	4	3,7	4,9	4,7	5,8	5,8	6,9	7,8	8,7
Géorgie	10,6	10,2	11,2	11	11,3	11,4	12	11,7	12,7	12,4
Inde	3	5,7	5	7,2	7,3	8,4	9,2	9,5	11,2	11,1
Indonésie	6,7	6,6	7,9	7,8	9	9	10	10	11	11,3
Kazakhstan	11,6	11,2	12,1	11,4	12,4	11,9	12,8	12,5	13,4	13,1
Kirghizistan	10,5	10,4	10,6	10,4	10,6	10,4	10,7	10,4	11,0	10,8
Myanmar	3,4	3,8	4,5	4,9	5,5	5,6	6,6	6,5	7,7	7,7
Népal	2,4	5	3,3	5,6	4,3	6,4	5,9	7,4	8,2	9,3
Pakistan	1,1	3,8	2,3	5,0	4,4	6,2	6,4	7,3	8,8	9,1
Philippines	7,1	5,8	8,9	7,7	9,9	9,0	10,9	9,9	11,0	11
République démocratique populaire lao	4,5	7,4	8,6	9	8,3	9,0	7,6	9	8,2	8
Turquie	5,2	7,4	7,4	9	8,4	9,2	7,4	8,7	8,9	9,4
Viet Nam	5,2	5,3	7,8	7,8	8,5	8,8	9,5	9,2	10,2	10,7

Source: Base de données *Deprivation and Marginalization in Education (DME)* de l'UNESCO

36. Les taux d'achèvement scolaire varient également d'une région à l'autre du pays, et il est sensiblement plus bas dans les zones moins développées et les régions périphériques que dans les régions plus développées⁴⁰.

37. Les inégalités sociales vont souvent de pair avec l'inégalité d'accès à l'éducation, ce qui se traduit par un plus faible niveau d'études, donc un niveau de revenu moins élevé et perpétue le cercle vicieux entre inégalités de revenu et inégalités des chances, ces facteurs ayant tendance à se renforcer mutuellement. Pour réduire ces inégalités, il faut veiller tout particulièrement à faciliter l'accès des groupes défavorisés à une éducation de qualité.

38. De nombreux pays ont déjà fait des efforts pour accroître le taux de scolarisation des filles en introduisant, par exemple, des transferts en espèces accordés sous réserve que les familles envoient leurs filles à l'école. Plusieurs pays ont par ailleurs amélioré la qualité globale de leur enseignement. Ainsi, l'étude de 2009 menée dans le cadre du Programme international pour le suivi des acquis des élèves (PISA) de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), qui visait à évaluer les compétences des élèves du secondaire en mathématiques, en lecture et en sciences, a montré que l'Indonésie était l'un des pays qui avait fait le plus de

⁴⁰ Banque asiatique de développement (BASD) et Fonds des Nations Unies pour l'enfance (UNICEF), *Non-State Providers and Public-Private Partnerships in Education for the Poor* (BASD et UNICEF, 2011), p. 9.

progrès depuis 2000. Cette amélioration globale du niveau est en grande partie imputable aux progrès réalisés en faveur des groupes aux revenus les plus bas⁴¹. Par ailleurs, la Nouvelle-Zélande a fait des progrès dans l'éducation préscolaire des enfants maoris, notamment en associant les communautés maories à l'élaboration des programmes scolaires et en engageant des enseignants parlant le maori, afin de mieux répondre aux besoins des enfants autochtones⁴².

D. Les inégalités persistent entre les groupes de population clés, femmes et filles en particulier

39. Les caractéristiques qui dénotent l'appartenance d'une personne à un groupe social - notamment le sexe, l'âge, l'origine ethnique, le handicap ou le statut de migrant - ont aussi une influence considérable sur l'épanouissement de l'individu et sur sa situation économique⁴³.

40. Ces inégalités entre groupes, appelées aussi inégalités horizontales, sont accentuées par le fait que les groupes en question n'ont pas de pouvoir ni de possibilité de faire entendre leur voix, ce qui compromet la participation libre et entière de tous à la vie civique et politique. Cela nuit à la bonne gouvernance et à la capacité de tous d'être des agents du développement durable. Au-delà de l'exclusion des individus, les inégalités quant au pouvoir, à la possibilité d'être entendus et à la participation sont un frein à la croissance économique et une menace pour la stabilité nationale car elles fragilisent les liens sociaux, nuisent à la durabilité environnementale et alimentent la passivité et la division.

41. Il est important de s'attaquer aux inégalités horizontales, celles-ci étant un facteur déterminant des inégalités d'ensemble à l'intérieur des pays. Dans la région, les femmes et les filles, les jeunes, les personnes âgées, les handicapés et les migrants internationaux sont particulièrement vulnérables à l'exclusion sociale. Nous décrivons plus loin dans ce chapitre les obstacles particuliers auxquels se heurtent les femmes et les filles dans un grand nombre de pays de l'Asie et du Pacifique.

42. Malgré leur diversité, les femmes et les filles de la région de l'Asie et du Pacifique sont unies entre elles par les inégalités, la discrimination et les stéréotypes sexistes oppressifs. Résultat de la répartition inégale du pouvoir entre hommes et femmes et de la valorisation, sur le plan socioculturel, des hommes au détriment des femmes, les inégalités entre les sexes sont omniprésentes.

43. En termes de poids et de participation économiques, les inégalités des chances et les inégalités de résultats entre hommes et femmes dominent. Les femmes font l'objet de discrimination directement et indirectement, que ce soit dans la recherche d'un moyen de subsistance, comme en témoignent un taux de chômage plus élevé, un taux d'activité plus bas (67,7 %, contre 89,5 % pour les hommes adultes en Asie du Sud-Est et dans le Pacifique), le rapport emploi/population, plus bas chez les femmes que chez les hommes (en Asie du Sud par exemple, il s'établit à 30,4 % pour les femmes, contre

⁴¹ Organisation de coopération et de développement économiques, *Résultats du PISA 2009: Tendances dans l'apprentissage: l'évolution de la performance des élèves depuis 2000* (Paris, OCDE, 2010).

⁴² Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture, *Rapport mondial de suivi sur l'éducation pour tous (EPT) 2010: Atteindre les marginalisés* (Oxford et Paris, Oxford University Press et UNESCO, 2010).

⁴³ *Inequality Matters: Report on the World Social Situation* (publication des Nations Unies, numéro de vente: 13.IV.2).

78,5 % pour les hommes⁴⁴), sans parler de la persistance des disparités salariales entre les sexes, évoquée plus haut⁴⁵. De surcroît, s'agissant des travailleuses indépendantes, l'inégalité prend la forme d'un accès limité à la propriété, aux biens et au crédit, cet accès étant parfois subordonné à l'intervention d'un homme qui joue le rôle de garant⁴⁶.

44. La ségrégation dans l'emploi étant liée à la répartition traditionnelle stricte des rôles assignés aux hommes et aux femmes, les emplois vulnérables sont principalement le lot des femmes, et sont caractérisés par des salaires bas, une faible productivité, peu de débouchés et une protection sociale faible, voire inexistante⁴⁷. Si les stéréotypes discriminatoires et oppressifs fondés sur le sexe et les normes socioculturelles font que les femmes sont cantonnées dans les activités de restauration, d'aide à la personne, ou encore au travail de caissière, aux tâches administratives ou au nettoyage, la discrimination de jure renforce les inégalités entre hommes et femmes. Cela se traduit, par exemple, par des politiques et/ou des législations en vertu desquelles les femmes sont traitées comme des mineures, ce qui les prive du droit à la propriété et des droits en matière d'héritage⁴⁸. Il peut s'agir aussi d'un cadre législatif qui ne prévoit aucune mesure de protection de la maternité⁴⁹, ou encore de législations qui négligent les besoins des travailleuses dans les secteurs à prédominance féminine ou bien de l'absence de loi protégeant les femmes contre le harcèlement sexuel et les autres formes de violence⁵⁰.

45. Fort heureusement toutefois, les inégalités entre les sexes sont reconnues et il y a une volonté, dans toute la région Asie-Pacifique, de les éliminer. Les fondements de l'engagement en faveur de l'égalité entre hommes et femmes ont été établis par la ratification quasi universelle de la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes et la ratification universelle de la Convention relative aux droits de l'enfant. Des programmes d'action existants, en particulier la Déclaration et le Programme d'action de Beijing et le document final de la Conférence des Nations Unies de 2012 sur le développement durable ont également permis de faire avancer la cause de l'égalité entre les sexes.

V. Que faire pour lutter contre les inégalités?

46. Les mesures visant à lutter contre les inégalités sont généralement envisagées selon deux perspectives différentes: la première concerne essentiellement les *inégalités de résultats* au regard de l'aspect matériel du bien-être humain, comme le niveau de revenu ou le niveau d'études; la seconde concerne principalement les *inégalités des chances*, qui se traduisent

⁴⁴ Organisation internationale du Travail, *Tendances mondiales de l'emploi des femmes* (Genève, OIT, 2012).

⁴⁵ Organisation internationale du Travail, «L'égalité au travail: un objectif qui reste à atteindre», Rapport du Directeur général, Conférence internationale du Travail, 100^e session, Genève, 1^{er} au 17 Juin 2011.

⁴⁶ Economist Intelligence Unit, «Women's economic opportunity 2012: a global index and ranking» (Londres, EIU, 2012).

⁴⁷ Organisation internationale du Travail, *Tendances mondiales de l'emploi des femmes* (Genève, OIT, 2012).

⁴⁸ Sylvia Chant et Carolyn Pedwell, «Femmes, égalité entre les sexes et économie informelle: évaluation des recherches menées par l'OIT et propositions concernant la marche à suivre» (Genève, OIT, 2008).

⁴⁹ Organisation internationale du Travail, «L'égalité au travail: un objectif qui reste à atteindre», Rapport du Directeur général, Conférence internationale du Travail, 100^e session, Genève, 1^{er} au 17 Juin 2011.

⁵⁰ Ibid.

notamment par des disparités dans l'accès à l'emploi, à l'éducation ou à la représentation politique⁵¹.

47. Ces deux perspectives se rapportent à des conceptions distinctes de la relation de causalité entre les résultats et les chances. On peut donc se poser les questions suivantes: des revenus plus élevés entraîneront-ils une amélioration des chances, ou bien de meilleures chances vont-elles se traduire par de meilleurs résultats? Les politiques devraient-elles être axées sur la distribution des revenus ou devraient-elles donner des chances égales à tous? Pourtant, ainsi présentée, la problématique révèle un faux dilemme, puisqu'en réalité, les résultats et les chances sont interdépendants: il ne peut y avoir d'égalité de résultats sans égalité des chances et, réciproquement, l'égalité des chances n'existe pas si tous n'ont pas les mêmes chances au départ.

48. Ainsi, il convient de mettre en place un vaste ensemble de politiques sociales et économiques complémentaires pour remédier aux inégalités de résultats comme aux inégalités des chances. Cela étant, il est proposé au Comité d'examiner trois mesures de politique générale: le renforcement de la protection sociale; le renforcement des politiques de redistribution par la fiscalité; et la promotion de l'emploi décent et productif. En outre, le Comité est invité à envisager d'approfondir les travaux de recherche et d'améliorer la collecte de données pour faciliter l'élaboration de politiques établies à partir de données concrètes, afin de réduire les inégalités.

A. Renforcement de la protection sociale

49. Au cours de la dernière décennie, la protection sociale a constitué un instrument de développement essentiel en Asie et dans le Pacifique. Conçue au départ exclusivement comme moyen de réduire la pauvreté, la protection sociale est aujourd'hui plus largement intégrée aux politiques de développement économique et social au niveau national. Elle s'inscrit dans le cadre du droit universel qu'a toute personne de bénéficier de la sécurité sociale et d'un niveau de vie qui lui garantisse, à elle et à sa famille, un bon état de santé et de bien-être. La protection sociale n'est pas seulement un droit fondamental, elle est aussi un investissement pour l'avenir. Par la résilience, l'équité et les opportunités qu'elle génère, la protection sociale constitue la base du développement social et économique, ce qui en fait un pilier fondamental du développement inclusif et durable. La protection sociale est non seulement un moyen de lutter contre les symptômes de la pauvreté et de l'inégalité, mais aussi de s'attaquer à leurs causes structurelles profondes. En contribuant au développement inclusif et durable à long terme, elle est un vecteur du changement.

50. La protection sociale favorise l'égalité, tant au niveau national que local, en réduisant la pauvreté et le dénuement, par le puissant soutien qu'elle apporte aux travailleurs du secteur informel et aux populations essentielles, en particulier les femmes et les filles, les migrants et les personnes handicapées. Tout aussi important, en s'attaquant aux inégalités sociales et économiques entre les groupes de population et les générations, elle contribue à la stabilité sociale et politique à l'intérieur des pays. Elle devient alors un moteur d'intégration sociale. Elle repose sur la solidarité, c'est-à-dire sur le principe que la société dans son ensemble accepte la responsabilité de fournir aux plus démunis un niveau minimal de prestations et de services.

51. La protection sociale contribue à améliorer la productivité et les revenus des individus en préservant et en renforçant leur capital humain et en

⁵¹ Programme des Nations Unies pour le développement, *L'humanité divisée: combattre les inégalités dans les pays en développement* (New York, PNUD, 2014).

facilitant l'accès à des emplois de meilleure qualité et à des revenus plus élevés grâce auxquels ils peuvent échapper à la pauvreté⁵². Leur existence reposant sur des fondements plus sûrs et bénéficiant de meilleures garanties face au risque d'échec, les individus et les familles peuvent investir dans leur propre avenir et entreprendre plus sereinement une activité économique, qui ne se limite pas à assurer leur survie économique et à subvenir à leurs besoins élémentaires et à ceux des personnes qui dépendent d'eux⁵³. En créant des opportunités et en générant des revenus, la protection sociale permet en effet de stabiliser l'économie en garantissant un revenu de remplacement qui a un effet stabilisateur sur la consommation pendant les périodes de récession, prévenant ainsi une perte de confiance des consommateurs qui serait néfaste à la demande intérieure⁵⁴.

52. En reconnaissant le rôle central de la protection sociale dans le développement économique et social, les pays de l'Asie et du Pacifique ont accompli des progrès considérables dans ce domaine. Par exemple, l'Indonésie a adopté une approche de la protection sociale fondée sur les droits et modifié sa Constitution dans ce sens en 2002. La Thaïlande s'est désormais dotée d'un système de santé universel qui garantit à tous les Thaïlandais un accès à des soins de santé gratuits. En Chine, la couverture médicale se généralise rapidement, les autorités ayant fait des progrès considérables pour offrir une protection de santé à l'ensemble de la population. À Sri Lanka, l'école primaire et secondaire est obligatoire et gratuite. Aux Philippines, les enfants bénéficient d'un meilleur accès à la nutrition. En Inde, les personnes en âge de travailler qui vivent sous le seuil de pauvreté ont un emploi garanti pendant cent jours par an et, aux Maldives et à Samoa, toutes les personnes âgées ont désormais accès à un régime de pension non contributif⁵⁵.

53. Toutefois, malgré les progrès accomplis, des lacunes importantes subsistent dans le domaine de la protection sociale. Faut de marge d'action budgétaire suffisante, la qualité et l'offre de services sociaux publics laissent à désirer, de même que les niveaux de protection sociale. En outre, la viabilité des systèmes de protection sociale est compromise par l'évolution de la situation démographique et sociale et par les catastrophes naturelles et crises économiques, toujours plus fréquentes et intenses. Seulement 30 % des personnes ayant dépassé l'âge de la retraite reçoivent une pension de retraite et seuls 10 % des chômeurs perçoivent des allocations-chômage. De plus, seules 30 % des personnes handicapées ont un revenu qui leur permet de subvenir à leurs besoins de manière autonome. En outre, plus d'un milliard de personnes travaillent dans le secteur informel et ne bénéficient d'aucune protection sociale de base, tout comme la grande majorité des migrants. Enfin, 80 % de la population n'a pas accès à une assistance médicale. Ces lacunes montrent que les pays d'Asie et du Pacifique ont encore beaucoup à faire pour améliorer leurs régimes de protection sociale⁵⁶.

54. L'Initiative pour un socle de protection sociale est une stratégie efficace sur la voie d'une protection sociale plus large et plus solide. Cette

⁵² Banque mondiale, *Résilience, équité et opportunités: Stratégie en matière de travail et de protection sociale* (New York, 2013).

⁵³ *The Promise of Protection: Social Protection and Development in Asia and the Pacific* (publication des Nations Unies, numéro de vente: E.11.II.F.5).

⁵⁴ Organisation internationale du Travail, «La protection sociale en tant que facteur productif», Commission de l'emploi et de la politique sociale, OIT, Genève, novembre 2005.

⁵⁵ Voir base de données de la CESAP sur la protection sociale et les bonnes pratiques. Disponible à l'adresse: www.socialprotection-toolbox.org.

⁵⁶ Commission économique et sociale pour l'Asie et le Pacifique, *Building on the Promise: Experiences in Strengthening Social Protection in Asia and the Pacific* (Bangkok, à paraître).

initiative englobe toute une série de services sociaux essentiels et de mesures de garantie des revenus, dont chacun, dans le monde entier, devrait jouir pour bénéficier des droits consacrés par les instruments relatifs aux droits de l'homme. Les services sociaux essentiels et les mesures de protection du revenu garantis à vie ou les composantes de l'Initiative assurent à toutes les personnes qui en ont besoin l'accès à des services sociaux en matière de santé et de sécurité du revenu, qu'il s'agisse d'enfants, de personnes en âge de travailler ou encore de personnes âgées.

55. À la soixante-septième session de la Commission en mai 2011, les membres et membres associés de la CESAP ont approuvé l'Initiative pour un socle de protection sociale en adoptant une résolution sur le renforcement des systèmes de protection sociale en Asie et dans le Pacifique. Cette résolution appelle les États membres à «investir dans la constitution de systèmes de protection sociale qui pourraient former la base d'un «plancher de protection sociale» offrant un niveau minimum d'accès aux services essentiels et à la sécurité du revenu pour tous, et ensuite accroître la capacité d'élargissement suivant les aspirations et la situation nationales⁵⁷».

56. Cette initiative marque une transition entre une approche fragmentée et un système intégré de protection sociale. Le cadre d'action de l'Initiative vise à faciliter la mise en place d'un ensemble de prestations propres à garantir une protection sociale de base à tous et devrait avoir la priorité sur l'adoption de nouveaux programmes ad hoc destinés à divers groupes de population et à de multiples situations. Selon l'approche fondée sur les droits, ces garanties fondamentales sont ancrées dans un cadre constitutionnel et juridique.

57. Dans ce cadre, la protection sociale peut être perçue comme étant au cœur d'une politique de développement intégrée et holistique et non pas comme une simple mesure de riposte à une crise. De même, la pauvreté et la vulnérabilité ne sont pas envisagées comme des problématiques isolées et statiques, mais comme des questions pluridimensionnelles et interdépendantes.

B. Promotion du travail décent et productif

58. Une des raisons pour lesquelles les inégalités persistent dans la région Asie-Pacifique est que la croissance économique ne permet pas de créer suffisamment d'emplois décents et productifs. Cela tient à la nature de la croissance et aux changements structurels dans de nombreux pays dans lesquels les travailleurs quittent le secteur agricole pour travailler dans le secteur des services à faible productivité. Une des conséquences de ce phénomène est que de nombreuses personnes sont prises au piège de l'emploi vulnérable et que l'insécurité économique s'est accrue de pair avec la croissance rapide⁵⁸.

59. Le sous-emploi et l'emploi vulnérable généralisés compromettent la croissance et le développement en creusant les inégalités de revenus et les inégalités entre les zones rurales et les zones urbaines. Un faible niveau de productivité, *le* manque de respect des normes du travail et *la* sous-utilisation de la main-d'œuvre indiquent généralement qu'un pays n'a pas réalisé son plein potentiel de croissance. De plus, comme la plupart des travailleurs n'arrivent pas à trouver un travail décent et sûr, ils n'ont guère de possibilité

⁵⁷ Résolution 67/8 de la Commission.

⁵⁸ *Étude 2013 sur la situation économique et sociale de l'Asie et du Pacifique* (publication des Nations Unies, numéro de vente: E.13.II.F.2).

d'épargner, ce qui réduit d'autant le capital disponible pour l'investissement et nuit donc au développement. Il leur est aussi difficile d'investir dans l'éducation de leurs enfants, ce qui accroît non seulement la vulnérabilité des générations actuelles, mais aussi celle des générations futures.

60. Quand bien même la protection sociale - sous forme d'assurances et d'aides sociales - diminue les risques et offre un complément de revenu aux pauvres et aux personnes marginalisées, elle ne tient pas compte d'un aspect déterminant de leur vulnérabilité. Les politiques actives du marché du travail, qui consistent en des initiatives de perfectionnement des compétences et de formation, des programmes spéciaux de promotion de l'emploi, des subventions salariales et des aides à l'emploi, sont peu répandues en Asie et dans le Pacifique. Les dépenses affectées à des programmes de ce type représentent environ 5 % des dépenses totales de protection sociale. Bien que des programmes du marché du travail commencent à apparaître dans certains pays, en particulier en Asie du Sud, ces pays restent minoritaires⁵⁹.

61. Les programmes du marché du travail revalorisent et renforcent le principal atout dont disposent les pauvres et les personnes vulnérables, c'est-à-dire leur travail. Ces programmes permettent aussi aux chômeurs et aux personnes sous-employées de développer des compétences et d'enrichir leur capital humain. Une meilleure employabilité réduit les déséquilibres structurels du marché du travail et rend les travailleurs plus à même de répondre à la demande du marché. Ce cercle vertueux facilite la transition du capital humain entre des secteurs traditionnels à faible productivité, comme l'agriculture, au profit de secteurs à plus forte productivité.

62. Les effets positifs des politiques actives du marché du travail sur les personnes et les ménages ont des répercussions positives sur la collectivité. Comme l'illustre le programme «vivre contre travail» mis en œuvre en Afghanistan, associer les familles à des travaux productifs d'intérêt public, comme la construction d'infrastructures locales, en contrepartie de versements en espèces ou de rations alimentaires, profite directement à toute la communauté. Cela bénéficie non seulement aux ménages individuels, mais aussi à la communauté dans son ensemble et a des répercussions dans plusieurs domaines - stimulation de la demande, mise en relation des communautés locales avec un marché du travail plus vaste et prévention de la dégradation environnementale⁶⁰.

63. Les mesures de stimulation du marché du travail ont aussi des externalités positives au plan macroéconomique. Les revenus et les biens que ces programmes contribuent à créer soutiennent l'économie en stimulant la consommation, les recettes fiscales et les investissements. Parallèlement, une augmentation du taux d'actifs et de la productivité du travail chez les groupes actuellement sous-représentés améliore la répartition globale des ressources et constitue un puissant moteur de croissance économique⁶¹.

⁵⁹ Banque asiatique de développement, *The Social Protection Index: Assessing Results for Asia and the Pacific* (Manille, BAsD, 2013), p. 61.

⁶⁰ Harold Alderman et Ruslan Yemtsov, «Productive role of safety nets», Discussion Paper N° 1203 (Washington, D.C., Banque mondiale, 2012).

⁶¹ Andrea Bassanini et Danielle Venn, «The impact of labour market policies on productivity in OECD countries», *Observateur international de la productivité*, vol. 17 (2008), p. 3 à 15.

C. Renforcement des politiques de redistribution

64. Si les transferts en espèces contribuent à la réduction des inégalités, la question clé est de savoir comment les financer. Un régime de fiscalité progressive clairement axé sur la redistribution est un outil utile pour réduire les inégalités de revenus, notamment celles entre hommes et femmes. Cela suppose que l'on passe d'une taxe à la consommation, généralement plus facile à établir, à un impôt sur le revenu personnel et sur les gains en capital. Le système d'impôt à la consommation est généralement régressif et défavorable aux pauvres, parce qu'il recourt souvent à un taux d'imposition fixe ou à un petit nombre de taux différents, et que, pour les groupes à bas revenu, la consommation représente une plus grande part du budget que pour les groupes à plus haut revenu. Les femmes étant plus représentées dans les groupes à faible revenu, l'impôt sur la consommation et l'application d'un barème fixe sont aussi des facteurs susceptibles de perpétuer les inégalités de revenus entre les sexes⁶². De plus, la fiscalité devrait reposer sur le revenu individuel et non sur le revenu global du ménage, ce mode d'imposition ayant souvent pour effet de dissuader les femmes de rejoindre la population active.

65. Une réforme fiscale passe aussi par la création d'un cadre de conformité, qui suppose une application plus rigoureuse des lois et des initiatives de sensibilisation du public. Des études ont montré que les régimes fiscaux progressifs contribuent sensiblement à la réduction des inégalités⁶³. Cela étant, l'effet recherché par l'application de ces régimes, à savoir la diminution des inégalités, est moindre dans les pays où l'évasion fiscale est répandue, contrairement à ce qui se passe dans les pays dotés de solides mécanismes d'application des lois⁶⁴. Cela s'explique par le fait que l'évasion fiscale des groupes à revenu élevé représente un plus gros manque à gagner pour l'État (et, par conséquent, un moindre potentiel de redistribution) que les recettes fiscales non perçues des travailleurs du secteur informel. C'est pourquoi il convient de renforcer la collecte des recettes fiscales et l'application de la législation fiscale en faisant mieux respecter la loi et en sensibilisant la population au fait que l'évasion fiscale constitue non seulement une infraction mais aussi une violation du contrat social. Il appartient aussi aux gouvernements de faire preuve de transparence et de responsabilité quant à l'utilisation des recettes fiscales pour s'assurer du soutien du public en faveur de la fiscalité progressive.

66. Plusieurs pays de la région Asie-Pacifique ont d'ores et déjà pris des mesures pour lutter contre l'évasion fiscale. Les Philippines, par exemple, ont lancé une campagne visant à accroître la transparence en matière fiscale et à faire prendre conscience aux gens qu'ils doivent s'acquitter des impôts correspondant à leurs revenus⁶⁵. Cette campagne cible tout particulièrement les groupes à revenu élevé. Récemment, 47 pays dans le monde, dont sept de la région Asie-Pacifique, ont conclu un accord prévoyant l'échange de données bancaires afin de lutter contre l'évasion fiscale.

⁶² Irene van Staveren, «Gender biases in finance», *Gender & Development*, vol. 9, n° 1 (2010), p. 9 à 17.

⁶³ Isabelle Joumard et al., «Tackling income inequality», Discussion Paper Series, Forschungsinstitut zur Zukunft der Arbeit, n° 6910 (2012).

⁶⁴ Denvil Duncan et Klara Sabirianova Peter, «Unequal inequalities: do progressive taxes reduce income inequality?», Discussion Paper N° 6910, Octobre (Bonn, Allemagne, IZA, 2012).

⁶⁵ Philippines, «Tax watch: a campaign for transparency and conscientiousness». Disponible à l'adresse: www.gov.ph/2013/07/31/tax-watch-a-campaign-for-transparency-and-conscientiousness (consulté le 26 mai 2014).

D. Des données factuelles aux services de l'élaboration des politiques

67. Pour que ces politiques soient efficaces, elles doivent reposer sur l'observation des faits. Pour ce faire, il faut approfondir les recherches sur les inégalités et, tout particulièrement, réaliser des études qui ne se contentent pas d'analyser les disparités entre revenus mais visent à conceptualiser les points de convergence entre les multiples formes d'inégalités. De plus, il faut analyser plus en profondeur les moteurs de l'inégalité ainsi que l'efficacité de certaines politiques visant à lutter contre ce phénomène. Une plate-forme régionale telle que la CESAP pourrait jouer un rôle essentiel en aidant les pays à poursuivre cet objectif.

68. Pour pouvoir étudier les inégalités sur la base de données factuelles, il faut disposer de données plus nombreuses et de meilleure qualité. Cela devrait passer par la collecte de données ventilées par sexe et plus détaillées sur les revenus et les salaires, ainsi que sur l'accès aux services de santé et autres services sociaux, comme l'accès à une éducation de qualité, ces données devant être réparties par sexe, revenu et lieu de résidence. Il faudrait aussi disposer de plus de données sur les groupes vulnérables - personnes handicapées, personnes âgées, jeunes et migrants - ainsi que sur leur accès aux services sociaux et leur participation à la vie politique.

VI. Conclusion

69. La persistance des inégalités dans la région porte à croire que la croissance induite par le marché n'est pas suffisante pour parvenir au développement inclusif et durable. De plus, comme on l'a vu dans ce document, il y a plusieurs types d'inégalités, qui se renforcent mutuellement, ce qui crée un «piège de l'inégalité», dont les femmes et les filles, mais aussi les groupes vulnérables, notamment les jeunes, les personnes âgées, les migrants et les personnes handicapées, sont les premières victimes. L'inégalité des revenus est un facteur qui entrave l'accès à l'éducation et à la santé, mais la marginalisation sociale de certains groupes ou l'isolement social de certaines régions peuvent avoir les mêmes conséquences, ce qui contribue aussi aux inégalités de revenus.

70. Les inégalités de revenus ont progressé dans plusieurs pays de la région, en grande partie à cause de la rapidité de la croissance industrielle. Dans la plupart des pays où les inégalités de revenus ont augmenté, les groupes du décile de revenu le plus élevé ont profité davantage de la croissance économique que d'autres groupes de revenu, tandis que la part des déciles de revenu inférieurs a diminué. La part des classes moyennes est restée relativement stable dans la plupart des cas. Même dans les pays où les inégalités ont reculé ces dix dernières années, elles restent relativement fortes. L'expérience de la région ces dernières décennies a montré que la combinaison de politiques de stabilisation macroéconomique, de protection sociale et de redistribution est une formule efficace pour réduire les inégalités.

71. Malgré les améliorations enregistrées dans les domaines de la santé et de l'éducation, il existe toujours dans la région des zones privées d'accès aux services sociaux. Dans plusieurs pays, les groupes à bas revenu ont moins facilement accès aux services de santé et à l'éducation que les groupes à revenu plus élevé. Les disparités sont également prononcées en ce qui concerne l'accès aux soins de santé et à l'éducation entre les zones urbaines et les zones rurales, mais aussi entre les garçons et les filles, particulièrement dans l'enseignement secondaire. Du fait de l'exclusion fondée sur les attributions sociales, certains groupes de population sont confrontés à des

difficultés particulières dans l'accès à des services sociaux de base. Par exemple, l'accès des travailleurs migrants et des personnes âgées aux soins médicaux est souvent limité.

72. Les inégalités mettent en péril la cohésion sociale et la stabilité des sociétés. Le «piège de l'inégalité» risque d'exacerber l'exclusion sociale et de favoriser l'apparition d'un «milliard de plus démunis», constitué de laissés-pour-compte dans une région où les pays recueillent les fruits de l'intégration mondiale et régionale. Les groupes vulnérables sont encore plus susceptibles de faire partie de ce «milliard de plus démunis». Laisser des individus et des groupes sur le bord du chemin pourrait avoir un impact négatif à long terme sur le développement de l'Asie et du Pacifique, car cela voudrait dire que les pays ne tirent pas pleinement parti de leur potentiel économique et social.

73. À la lumière des questions qui ont été abordées dans le présent document, le Comité souhaitera peut-être délibérer sur les quatre questions suivantes:

a) Comment pourrait-on améliorer la protection sociale pour soutenir les personnes les plus vulnérables face à la persistance des inégalités?

b) Quelles mesures de politique générale faut-il mettre en œuvre pour créer une croissance riche en emplois dans le cadre de l'Agenda du travail décent?

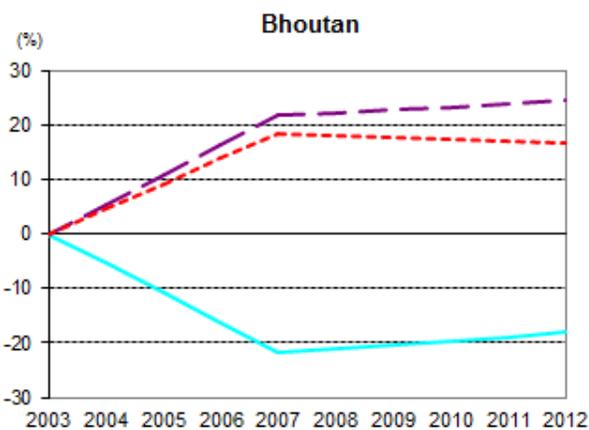
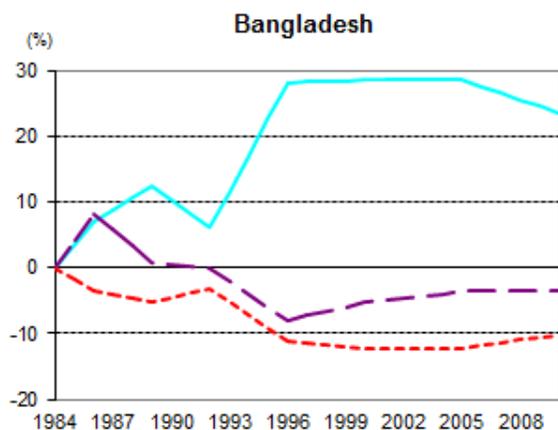
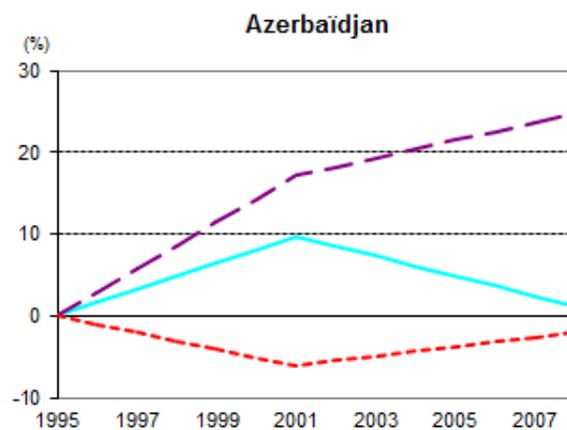
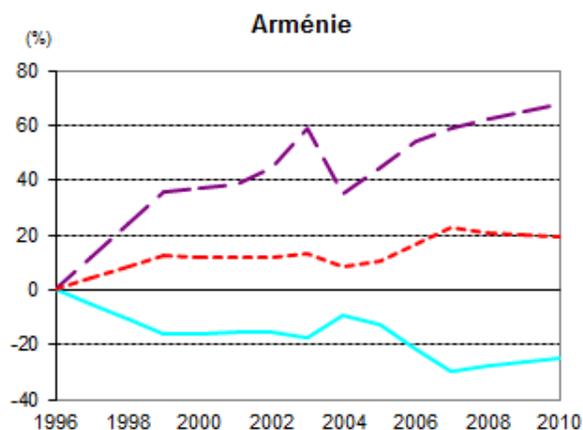
c) Quelles politiques fiscales seraient les plus à même de favoriser la redistribution des revenus et le financement des services sociaux de base?

d) Quelles sont les principales lacunes en matière de recherche et de données sur les inégalités, et comment pourrait-on y remédier?

Annexe

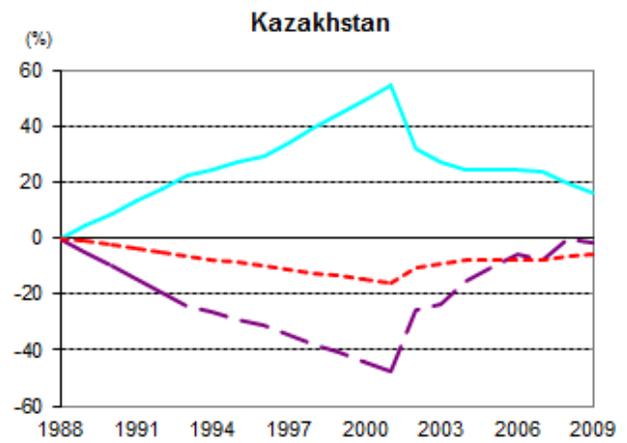
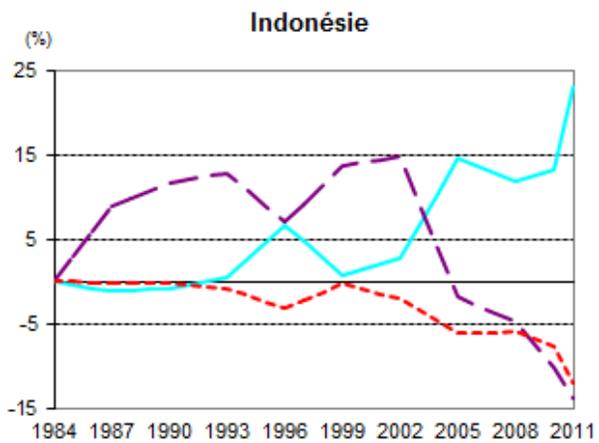
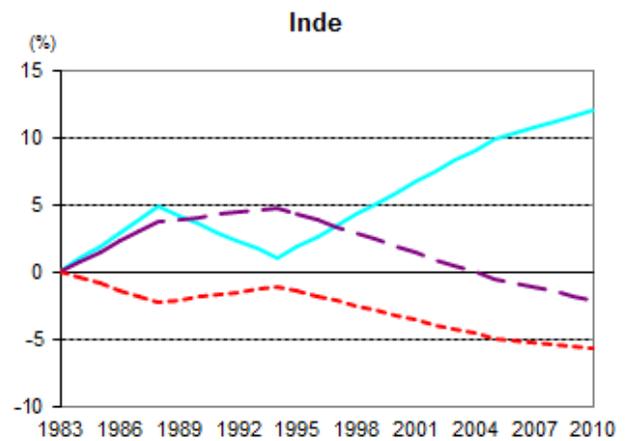
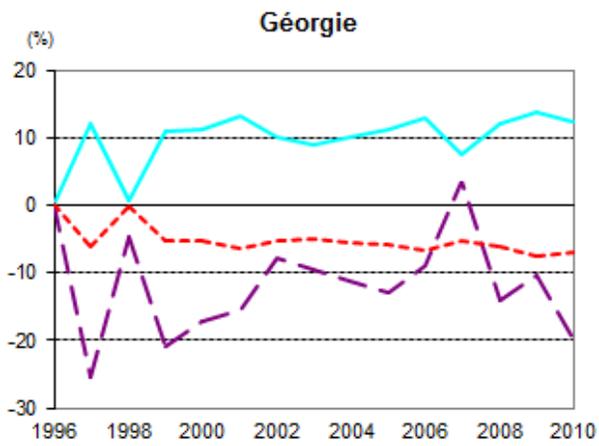
Figures*

Dans la plupart des pays, le revenu des riches s'accroît au détriment de celui des pauvres. Les figures ci-après représentent les variations de la part du revenu (sur la base de la première année pour laquelle des données sont disponibles pour chaque pays), dans un échantillon de pays.

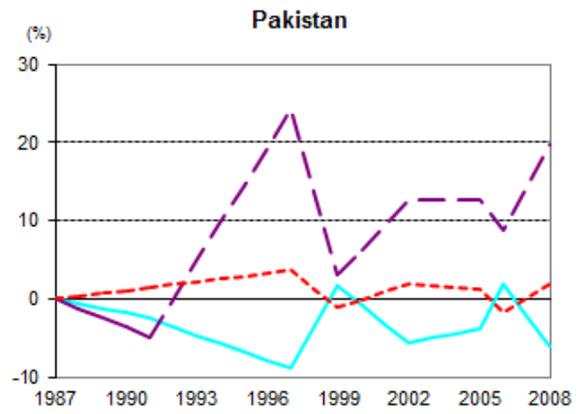
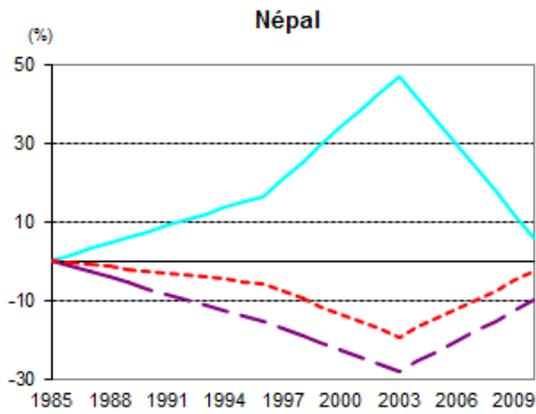
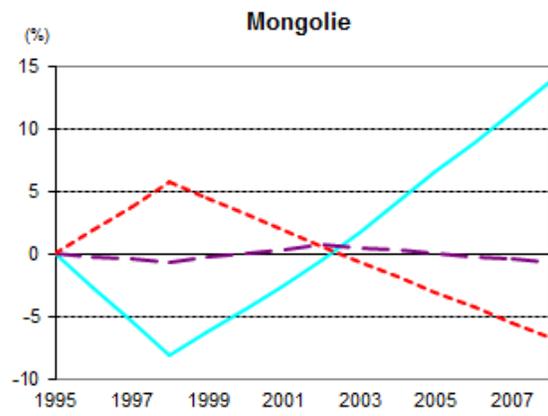
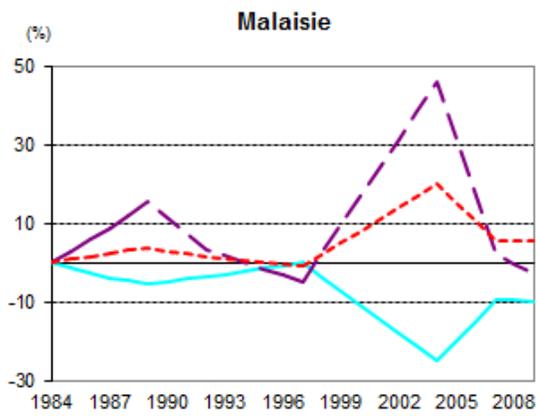
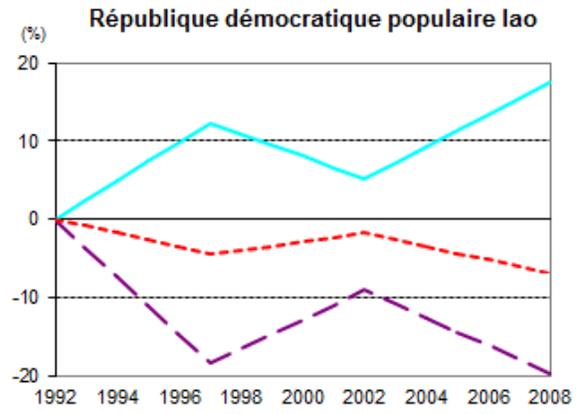
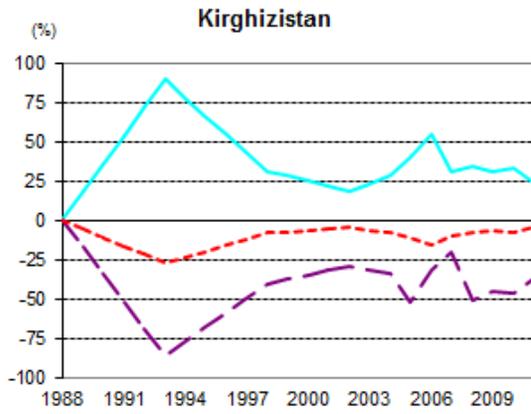


* Les graphiques ci-après (25 pays) rendent compte de la distribution des revenus entre les riches (décile supérieur), les pauvres (décile inférieur) et les membres de la classe moyenne (quintile intermédiaire) en prenant pour année de référence la première année pour laquelle des données sont disponibles. Par exemple, au Bangladesh (ci-dessus), la part de revenu des riches en 2009 a augmenté de près de 25 % par rapport aux chiffres de 1984. Par contre, la part de revenu des pauvres s'est réduite d'environ 5 % pendant la même période et celle de la classe moyenne a reculé de 10 %.

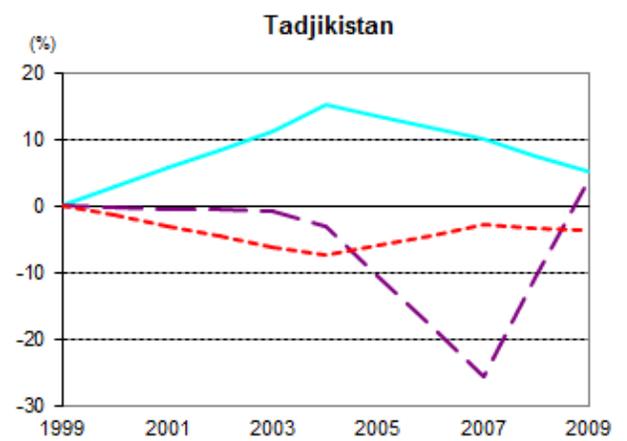
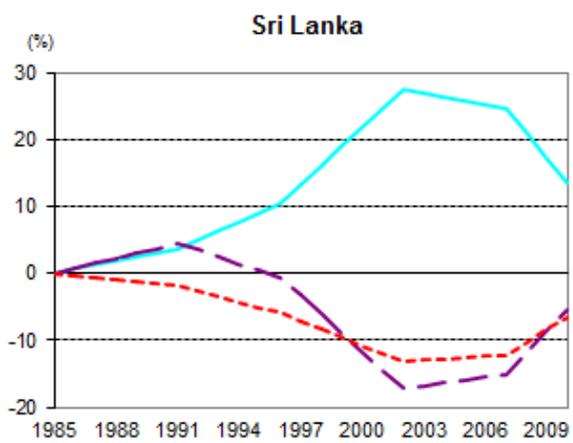
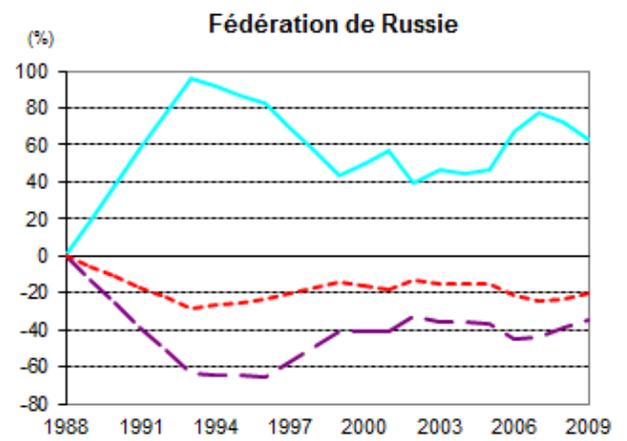
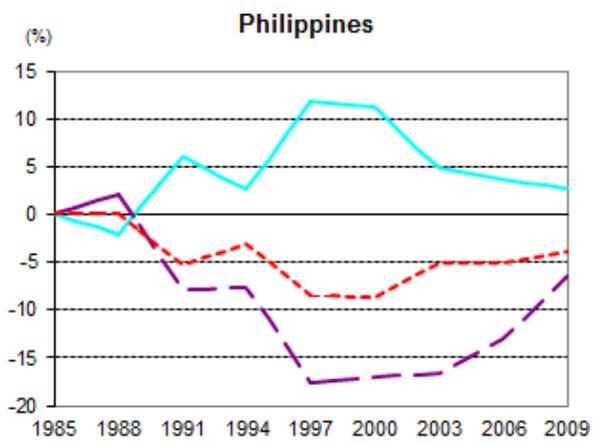
Figures (suite)



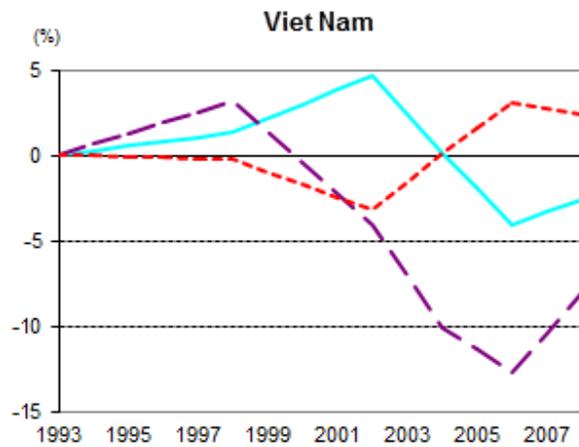
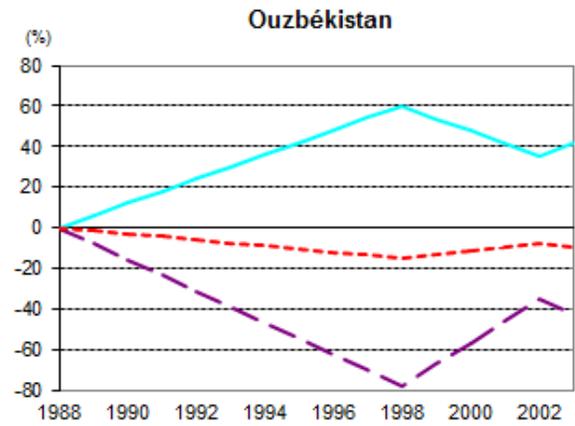
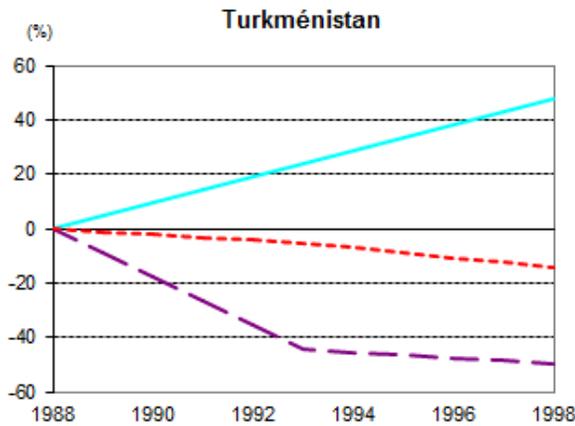
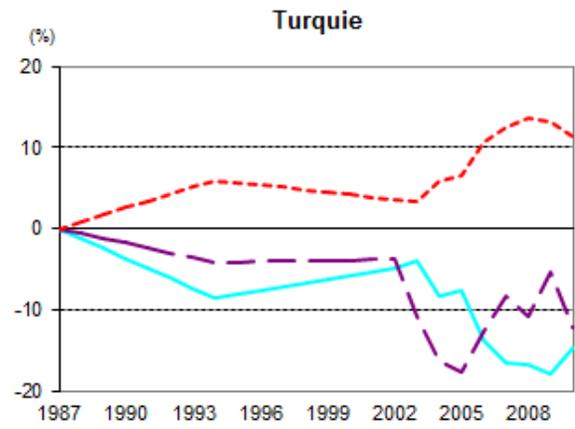
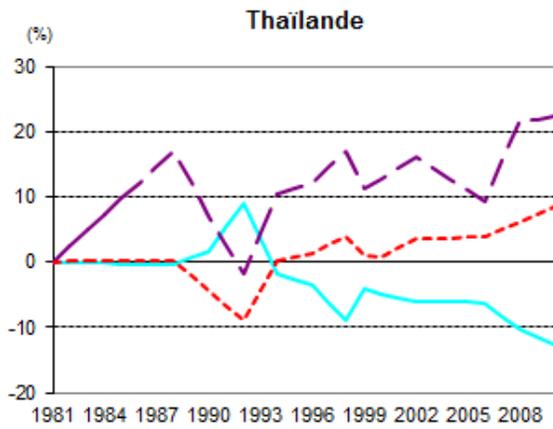
Figures (suite)



Figures (suite)



Figures (suite)



Source: Banque mondiale, d'après la base de données World Development Indicators