

**Commission économique et sociale pour l'Asie et le Pacifique****Soixante-quinzième session**

Bangkok, 27-31 mai 2019

Point 2 de l'ordre du jour provisoire\*\*

**« Donner des moyens d'action aux populations et assurer l'inclusion et l'égalité » : débat général sur le thème de la session****Réduire les inégalités : inclusion et autonomisation en Asie et dans le Pacifique****Note du secrétariat***Résumé*

Le présent document contient un résumé analytique de l'étude thématique réalisée par la Commission économique et sociale pour l'Asie et le Pacifique (CESAP) en 2019, intitulée *Closing the Gap: Empowerment and Inclusion in Asia and the Pacific*. Cette étude reprend le thème du Forum politique de haut niveau pour le développement durable en 2019 et s'intéresse plus particulièrement à trois des six objectifs de développement durable examinés, à savoir l'objectif 4 (éducation de qualité), l'objectif 8 (travail décent) et l'objectif 10 (réduction des inégalités). En s'appuyant sur l'analyse des données provenant de 27 États membres en développement de la CESAP, l'étude thématique montre qu'il y a peu de signes d'autonomisation structurelle chez les groupes défavorisés. Dans les pays où de tels signes sont présents, ils concernent davantage l'éducation que l'emploi ou le revenu. L'étude conclut également qu'il est essentiel de disposer d'institutions et de cadres juridiques solides pour promouvoir l'inclusion et l'autonomisation, tandis que le niveau de développement économique d'un pays ne détermine pas forcément sa capacité à garantir l'égalité de tous.

La Commission est invitée à examiner les conclusions du présent document et à fournir des orientations et des recommandations au secrétariat quant à ses activités futures en matière d'inégalité.

**I. L'inclusion et l'autonomisation au service de l'égalité**

1. Le Programme de développement durable à l'horizon 2030 est un appel à ne laisser personne de côté, qui place l'égalité au centre de l'élaboration des politiques nationales. Pour parvenir à l'égalité, il faut que tout un chacun puisse participer au développement et en bénéficier. Les objectifs de développement durable mettent l'accent sur la notion d'universalité, qui implique de garantir l'accès de chacun, quelle que soit sa classe sociale, aux possibilités et aux services de base. En outre, le Programme 2030 reconnaît plus particulièrement l'importance de l'autonomisation pour parvenir à l'égalité, surtout pour les groupes défavorisés et les femmes. L'inclusion ne peut être efficace qu'à condition de donner à chacun les moyens nécessaires pour tirer parti des possibilités qui s'offrent à lui et exploiter pleinement ses propres capacités.

\* Nouveaux tirages pour raisons techniques les 9 et 10 mai 2019.

\*\* ESCAP/75/L.1.

2. Les progrès que les pays de la région ont accompli en moyenne en matière d'éducation, d'emploi et de revenu témoignent du rôle que peut jouer la croissance économique dans le plein épanouissement de tout un chacun. Il ne s'agit toutefois que d'une moyenne. Les inégalités de revenu se sont accrues dans de nombreux pays de la région Asie-Pacifique, notamment dans les plus peuplés, à savoir la Chine, l'Inde et l'Indonésie<sup>1</sup>. L'inégalité des chances est également forte, en particulier sur le plan du niveau de scolarité et de l'emploi à temps plein, indicateur de travail décent<sup>2</sup>. C'est ainsi que l'écart se creuse entre les riches et les pauvres.

3. Les femmes, les populations rurales, les jeunes, les personnes handicapées et les plus de 50 ans sont les groupes les plus défavorisés ; ceux qui font partie de plusieurs d'entre eux, par exemple les femmes rurales, sont encore plus marginalisés<sup>3</sup>.

4. Ces inégalités sont exacerbées par la faiblesse des investissements publics dans le capital humain dans la région, en particulier dans les domaines de l'éducation, de la santé et de la protection sociale<sup>4</sup>. Malgré une légère amélioration ces dernières années, les dépenses moyennes de protection sociale de la plupart des pays de la région Asie-Pacifique représentent moins d'un tiers de la moyenne mondiale (11,2 % du produit intérieur brut)<sup>5</sup>. Les dépenses dans l'éducation et la santé sont plus proches, bien qu'en deçà, de la moyenne mondiale<sup>6</sup>. Ces résultats ne sont pas de bon augure pour la mise en œuvre du Programme 2030.

## II. Mieux comprendre l'inclusion et l'autonomisation

5. Quatre ans après l'adoption des objectifs de développement durable en 2015, le Forum politique de haut niveau pour le développement durable a choisi le thème de l'autonomisation comme fil conducteur de l'examen des progrès accomplis dans la réalisation des objectifs de développement durable n<sup>os</sup> 4, 8, 10, 13, 16 et 17. Plusieurs objectifs du Programme 2030 appellent à agir en faveur de l'autonomisation, de l'inclusion et de l'égalité, notamment l'objectif 5, qui met l'accent sur l'autonomisation des femmes et des filles, et les objectifs 4, 8, 10, 11 et 16<sup>7</sup>. La cible 10.2 traite plus particulièrement de l'autonomisation en tant que moyen de réduire les inégalités et appelle à l'intégration sociale, économique et politique de tous.

6. L'intégration sociale et économique, au sens du présent résumé analytique, consiste à fournir des services et à offrir des perspectives à tous les membres d'une société, quels que soient leur âge, leur genre, leur race, leur religion et leur appartenance ethnique, ainsi que leur lieu de vie et leur classe sociale. Les réformes institutionnelles et les changements de politique à l'échelle du système permettent d'ériger des sociétés où chacun a sa place et

<sup>1</sup> *Inequality in Asia and the Pacific in the Era of the 2030 Agenda for Sustainable Development* (publication des Nations Unies, numéro de vente : E.18.II.F.13).

<sup>2</sup> Ibid.

<sup>3</sup> Ibid.

<sup>4</sup> *Social Outlook for Asia and the Pacific: Poorly Protected* (publication des Nations Unies, numéro de vente : E.19.II.F.2).

<sup>5</sup> Ibid.

<sup>6</sup> Ibid.

<sup>7</sup> CESAP, Banque asiatique de développement et Programme des Nations Unies pour le développement, *Accelerating progress: An empowered, inclusive and equal Asia and the Pacific* (à paraître).

de promouvoir l'égalité. Les infrastructures inclusives contribuent également à faire de l'égalité une aspiration plus réaliste.

7. Pour que l'inclusion soit efficace et digne de ce nom, toutefois, chacun doit être également libre de faire des choix et de tirer parti des possibilités qui s'offrent à lui. Une personne est autonome lorsqu'elle est capable de faire des choix stratégiques concernant sa propre vie et son propre avenir<sup>8</sup>. L'autonomisation exige de créer un environnement qui permette aux individus et aux groupes d'exprimer leurs choix et d'agir en fonction de leurs décisions. Il faut pour cela des ressources matérielles, humaines et sociales suffisantes, ainsi que des moyens d'action – la possibilité d'agir selon ses propres priorités. Les ressources et les moyens d'action sont l'essence même des capacités, c'est-à-dire de l'aptitude de chacun à mener la vie qu'il souhaite<sup>9</sup>.

8. Comme le définit la cible 10.2, l'inclusion et l'autonomisation peuvent mener à l'égalité, mais seulement dans les bonnes conditions. Par exemple, à défaut de lever tous les obstacles à l'accès d'un enfant handicapé et à sa scolarisation dans le système éducatif général, une politique d'inclusion ne peut lui permettre d'achever sa scolarité. De même, en dépit de l'adoption de législations contre la discrimination sur le marché du travail visant à empêcher les employeurs de sélectionner les candidats en fonction de leur sexe, il est néanmoins possible qu'une femme ne gagne pas le même salaire qu'un homme.

9. En examinant les progrès accomplis vers l'égalité, l'étude thématique cherche à mieux comprendre le rôle de l'inclusion et de l'autonomisation. Elle distingue les dispositifs qui permettent de rapprocher nettement les groupes défavorisés de la moyenne ou des groupes favorisés, d'une part, des dispositifs qui sont inclusifs mais pas suffisamment pour réduire les disparités et mener à l'égalité, d'autre part. Le rapport part du principe que lorsque les écarts se sont considérablement comblés dans au moins un domaine du développement, les groupes défavorisés bénéficient d'une autonomisation structurelle. De même, lorsque les groupes favorisés et défavorisés tirent parti des résultats obtenus en matière de développement au même rythme (on parle alors de développement parallèle), les groupes défavorisés sont intégrés. Toute avancée favorable aux groupes défavorisés mérite d'être soulignée ; la réduction des écarts entre les groupes de population indique un net progrès vers l'égalité.

10. L'analyse porte principalement sur les tendances et l'évolution des écarts entre les groupes défavorisés et favorisés dans trois grands domaines du développement socioéconomique : l'éducation (mesurée par l'achèvement des études secondaires), le travail décent (mesuré par l'emploi à temps plein) et le revenu (mesuré par le revenu réel annualisé des ménages)<sup>10</sup>. Ces trois indicateurs ont été sélectionnés parce qu'ils sont très utilisés dans les publications de recherche pour mesurer l'autonomisation sous ses différentes formes, mais aussi parce qu'ils rendent compte des progrès accomplis dans la réalisation de trois des six objectifs de développement durable qui seront examinés par le Forum politique de haut niveau pour le développement durable en 2019 (objectifs 4, 8 et 10)<sup>11</sup>.

<sup>8</sup> Naila Kabeer, « Resources, agency, achievements: reflections on the measurement of women's empowerment », *Development and Change*, vol. 30, n° 3 (juillet 1999), p. 435 à 464.

<sup>9</sup> Amartya Sen, *Commodities and Capabilities* (New Delhi, Oxford University Press, 1999).

<sup>10</sup> En raison de la quantité limitée des données et de la taille restreinte de l'échantillon, l'analyse ne fournit pas de taux spécifique pour chaque groupe.

<sup>11</sup> Ruth Alsop et Nina Heinsohn, « Measuring empowerment in practice: structuring analysis and framing indicators », Policy Research Working Paper, n° 3510 (Washington, D.C., Banque mondiale, 2005).

11. L'étude s'intéresse également aux progrès réalisés par les groupes les plus défavorisés, dont les possibilités sont limitées par la combinaison des facteurs pénalisants. Concernant plus particulièrement l'éducation, l'étude montre que quatre facteurs distinguent les groupes qui ont le moins de chances d'achever leurs études secondaires : faire partie d'un ménage à revenu faible ; être une femme ; habiter dans une zone rurale et appartenir à un groupe minoritaire ou ethnique particulier. Au fil du temps, le genre et l'appartenance à la catégorie des 40 % les plus pauvres d'un pays sont les deux facteurs qui ont gagné le plus d'importance. Le plus souvent, cette évolution est liée au fait qu'il est devenu moins désavantageux de résider dans une zone rurale.

12. L'analyse est limitée par l'insuffisance des données qui permettraient de ventiler les indicateurs pertinents par groupe favorisé ou défavorisé au fil du temps. Par conséquent, le débat d'orientation se heurte à un manque d'éléments probants, ce qui pourrait inciter les gouvernements à définir des groupes ou des domaines prioritaires sur lesquels se focaliser. L'étude thématique de la CESAP utilise une combinaison de données issues d'enquêtes démographiques et sanitaires, d'enquêtes en grappes à indicateurs multiples relatives à 16 pays en développement membres de la CESAP et de l'enquête mondiale menée par l'Institut Gallup dans 27 pays en développement membres de la CESAP. Ce dernier jeu de données est très utilisé pour les analyses réalisées par différents organismes des Nations Unies et par des chercheurs indépendants. Il permet de ventiler les données par groupe démographique pertinent (femmes, populations rurales, jeunes, travailleurs âgés), bien que la taille relativement petite des échantillons puisse parfois limiter les interprétations. En recoupant les tendances autant que possible avec les statistiques officielles relatives aux objectifs de développement durable, on a pu résoudre ce problème dans une certaine mesure.

13. L'analyse ne fait pas la distinction entre l'impact relatif des ressources et le rôle de l'autonomie en matière d'égalité. La constatation d'une situation plus égalitaire ne permet pas vraiment d'expliquer la convergence entre les groupes : l'égalité a-t-elle été atteinte parce que davantage de ressources sont disponibles, ou parce que les groupes défavorisés disposent de moyens d'action renforcés ? De même, le développement inclusif, même sans convergence, peut être lié à une capacité d'action accrue, malgré des ressources limitées<sup>12</sup>.

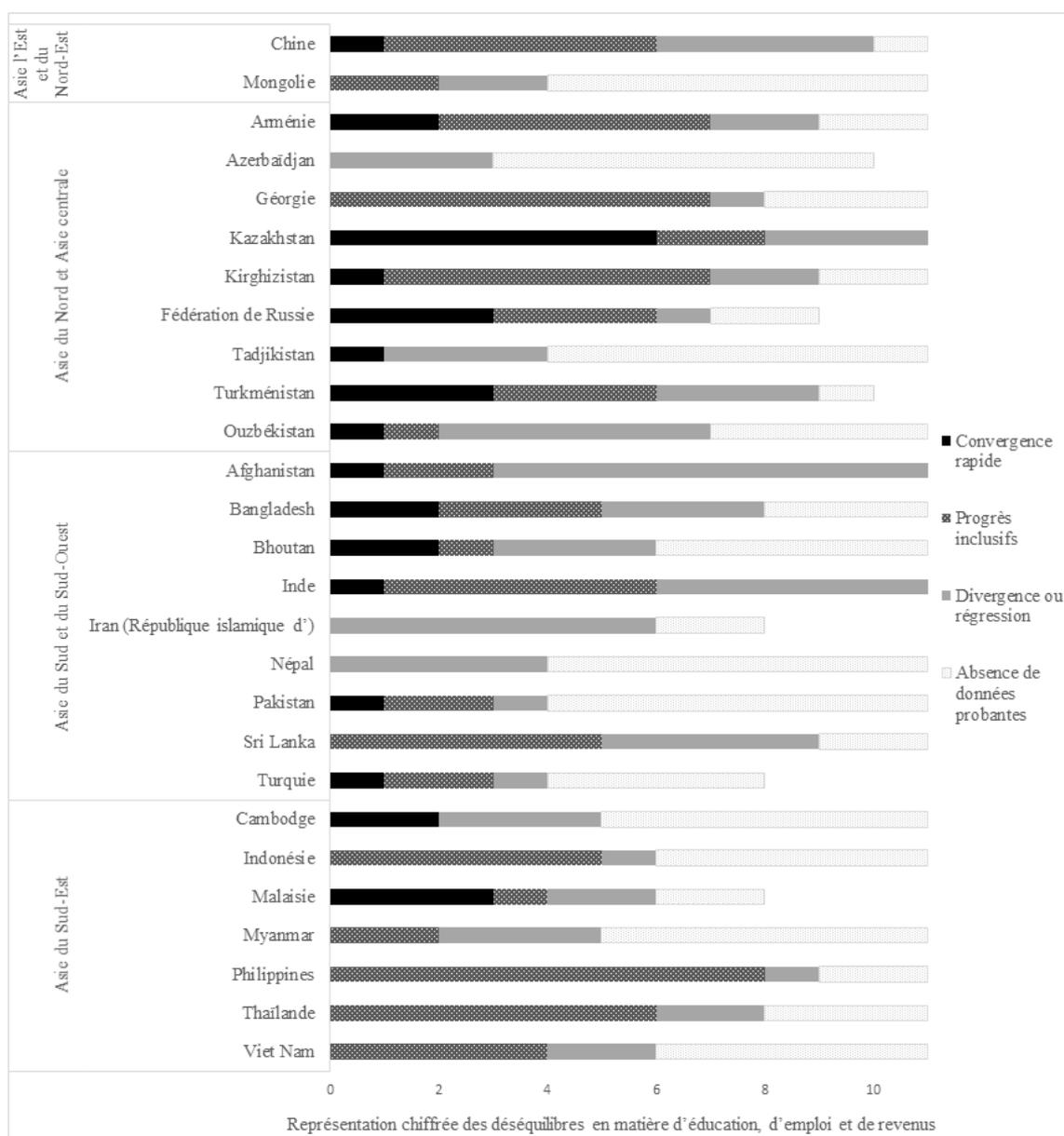
14. L'étude choisit plutôt de s'intéresser à l'orientation des changements au fil du temps. En étudiant l'évolution des disparités entre les groupes plutôt que les progrès accomplis par certains groupes en particulier, on met davantage l'accent sur l'égalité en tant qu'objectif<sup>13</sup>. Les résultats sont classés dans les catégories suivantes : « convergence rapide » vers l'égalité ; « progrès inclusifs » ; « divergence ou régression » et « données insuffisantes ou inadéquates » (voir figure).

---

<sup>12</sup> Pour distinguer le rôle respectif des ressources et des moyens d'action, il faut disposer d'une capacité de collecte de microdonnées considérablement supérieure à celle dont on a disposé pour cette étude.

<sup>13</sup> Pour présenter les résultats obtenus pour chacun des groupes en matière de développement, il serait important de pouvoir se fier à des statistiques officielles et aux indicateurs officiels relatifs aux objectifs de développement durable. Il n'est malheureusement pas possible d'atteindre ce degré de ventilation pour plusieurs des groupes défavorisés auxquels l'étude s'intéresse (les femmes, les populations rurales, les personnes handicapées et les travailleurs jeunes, âgés et peu qualifiés), bien que les données officielles soient communiquées lorsqu'elles sont disponibles.

## Amélioration sur le plan de l'égalité pour les groupes défavorisés de l'Asie et du Pacifique dans trois domaines : éducation, emploi et revenu



Source : calculs de la CESAP fondés sur les données issues d'enquêtes menées au niveau mondial par l'Institut Gallup entre 2006 et 2016. L'Organisation internationale du Travail a fourni un appui en matière de microdonnées.

Note : cette figure représente l'évolution de la situation de diverses catégories de population, à savoir les femmes, les populations rurales, les personnes handicapées, les personnes ayant un faible niveau d'éducation, les travailleurs jeunes (15-24 ans) et les travailleurs âgés (plus de 50 ans) et met en évidence trois cas de figure : convergence par rapport au groupe de référence ; progrès inclusifs en voie d'être atteints ; divergence ou régression par rapport au groupe de référence, au regard de trois indicateurs (études secondaires achevées, emploi à plein temps et niveau de revenu).

15. Les phénomènes observés confirment les conclusions des travaux antérieurs de la CESAP sur l'inégalité des chances dans les pays de l'Asie et du Pacifique<sup>14</sup> : il existe une forte corrélation négative entre les pays dans lesquels plusieurs groupes se sont rapprochés rapidement du niveau de développement des groupes favorisés ou ont réalisé des progrès inclusifs, et les pays qui connaissent des inégalités en termes d'accès à l'enseignement secondaire et à l'emploi à temps plein, la répartition des chances étant mesurée par l'indice de dissemblance. À l'observation de ces tendances viennent s'ajouter trois autres constats qui pourraient éclairer les politiques.

### III. Principales constatations pouvant éclairer les politiques

#### A. Premier constat : peu de signes témoignent d'une autonomisation structurelle des groupes concernés

16. Dans la plupart des pays, les groupes défavorisés ont bénéficié, au même titre que les autres groupes, des progrès globaux enregistrés en matière d'éducation, d'emploi et de revenu. Cependant, ces progrès ne se sont pas traduits par une plus grande autonomisation structurelle de ces groupes. En conséquence, les déséquilibres entre les groupes n'ont de manière générale pas diminué et les inégalités préexistantes subsistent.

17. Dans certains pays, les écarts au niveau des taux de scolarisation au secondaire et de l'emploi à temps plein se sont réduits pour un ou deux des trois groupes de population défavorisés, à savoir les habitants des zones rurales, les femmes ou les personnes handicapées. Ce phénomène a été essentiellement observé dans les pays d'Asie du Nord et d'Asie centrale. En Asie de l'Est et du Nord-Est et en Asie du Sud-Est, les exemples de réduction des écarts sont moins fréquents. De même, en Asie du Sud et du Sud-Ouest, les tendances qui se dessinent ne sont pas cohérentes et ne dénotent pas un gain d'autonomie pour les catégories de population concernées (voir aussi l'intitulé « deuxième constat » et la figure).

18. Le Kazakhstan est le seul pays dans lequel les disparités en termes d'éducation et d'emploi entre les groupes, à savoir d'une part, les populations rurales et les femmes, et de l'autre les populations urbaines et les hommes, se sont résorbées. S'il est probable que l'autonomisation structurelle des groupes concernés n'est pas étrangère à cette situation, les taux de scolarisation au secondaire et d'emploi à temps plein étaient déjà élevés au Kazakhstan en 2006, ce qui porte à croire que l'égalité socioéconomique peut prendre des années à se concrétiser.

19. En dépit d'une croissance moyenne du taux de scolarisation au secondaire dans l'ensemble de la région, les écarts entre les groupes les plus défavorisés et la moyenne se sont creusés. En Indonésie et en Thaïlande, le taux d'achèvement des études secondaires chez les groupes les plus défavorisés a doublé entre le milieu des années 2000 et le milieu des années 2010. Au Viet Nam, il a quadruplé, tandis qu'en Inde, il a été multiplié par sept et au Pakistan, par 24. Cela étant, c'est seulement dans trois pays (l'Inde, le Kazakhstan et la Thaïlande) que les groupes les plus en retard ont pu se rapprocher du taux moyen de scolarisation au secondaire.

---

<sup>14</sup> *Inequality in Asia and the Pacific.*

**B. Deuxième constat : les écarts en matière d'éducation se sont davantage réduits que ceux en matière d'emploi et de revenu**

20. Les taux d'achèvement des études secondaires des habitants des zones rurales d'Afghanistan, d'Arménie, de Chine, de la Fédération de Russie et du Kazakhstan ont progressivement rattrapé ceux des habitants des villes. Dans la plupart des pays d'Asie centrale et en Malaisie, les femmes tendent à rattraper les hommes pour ce qui est du taux d'achèvement des études secondaires.

21. Toutefois, il ne semble pas y avoir de corrélation entre progrès en matière d'éducation et situation de l'emploi. Par exemple, les habitants des zones rurales du Bangladesh, du Bhoutan et de l'Inde ont considérablement réduit l'écart qui les séparait de leurs homologues des zones urbaines, malgré des niveaux d'études différents. Par ailleurs, au Cambodge et au Pakistan, les femmes ont comblé les écarts en matière d'emploi par rapport aux hommes, ce qui n'est pas le cas en ce qui concerne le niveau d'études secondaires. Ces résultats inattendus donnent à penser que l'obtention d'un emploi ne requiert pas nécessairement un niveau de scolarité élevé. Cette hypothèse est confirmée au Bangladesh et au Bhoutan, où le taux d'emploi à plein temps des travailleurs ayant quitté l'école après le primaire est comparable à celui des travailleurs ayant fait des études.

22. Dans la plupart des pays, les écarts de revenu entre la catégorie des 40 % les plus pauvres et la population moyenne, ainsi qu'entre les ménages ruraux et ceux des centres urbains semblent impossibles à combler, quels que soient les progrès en matière d'éducation et d'emploi à temps plein. Les écarts de revenus restent obstinément élevés ou continuent d'augmenter, même dans les pays où les revenus des habitants des zones rurales et des 40 % les plus pauvres ont augmenté plus rapidement que ceux des autres groupes.

**C. Troisième constat : parvenir à l'égalité pour tous dépend davantage de la solidité des institutions et des cadres juridiques que du niveau de développement économique du pays**

23. Les tendances générales en matière d'autonomisation et d'inclusion ne présagent rien de bon pour le développement socioéconomique de la région et la portée des efforts déployés au titre du Programme 2030 pourrait s'en ressentir. On s'attend à ce que six pays seulement remédient aux déséquilibres entre les groupes en matière d'éducation secondaire d'ici à 2030. En ce qui concerne l'emploi à plein temps, on sait d'ores et déjà que même d'ici à 2050, aucun pays ne parviendra à faire en sorte que tous les groupes de population défavorisés rattrapent les groupes mieux lotis.

24. Pour autant qu'un pays soit doté d'institutions solides et d'un cadre juridique robuste, son niveau de revenu ne conditionne pas sa capacité à assurer l'égalité pour tous. Ainsi, pour que les femmes aient accès, dans des conditions d'égalité, à l'emploi à temps plein, il est essentiel de faire respecter toutes les dispositions juridiques et politiques de lutte contre la discrimination et d'appliquer des stratégies de promotion de l'égalité des genres. Qui plus est, en complément d'une volonté politique ferme, les dépenses publiques en faveur de l'éducation, de la protection sociale et de la promotion de l'emploi dans les zones rurales peuvent être un moyen de libérer le potentiel des populations marginalisées et exclues.