Pour une application équitable et universelle de la loi

VOLUME I

Rapport de la Commission pour la démarginalisation des pauvres par le droit

Copyright © 2008
par la Commission pour la démarginalisation des pauvres par le droit
et le Programme des Nations Unies pour le développement
1 UN Plaza, New York, New York, 10017.

Les points de vue exprimés dans cette publication n'engagent que leurs auteurs et ne reflètent pas nécessairement ceux du PNUD ou de l'Organisation des Nations Unies.

FSC
Mixed Sources
Product group from well-managed forests, controlled sources and recycled wood or fiber

Cert no. SW-COC-1734
www.fsc.org
© 1996 Forest Stewardship Council

Imprimé aux Etats-Unis par Toppan Printing Company America Inc. (New Jersey), une entreprise certifiée ISO 14001:2004 pour l'environnement et ISO 9001:2000 pour la qualité, ainsi que certifiée par le Forest Stewardship Council. Le papier utilisé est « procédé sans chlore », sans acide, recyclé 10% post-consommateur et certifié par le Forest Stewardship Council. Toutes les encres utilisées sont à faible teneur en COV et à base végétale.

Avant-propos*

En juillet dernier, à New York, le Secrétaire général des Nations Unies Ban Ki-moon et moi-même avons parlé de la nécessité d'encourager la communauté internationale à accélérer la progression sur les Objectifs du Millénaire pour le Développement. Cet *Appel à l'action* vise à mobiliser non seulement les gouvernements mais également le secteur privé, les ONG, la société civile et la communauté religieuse afin d'accroître les efforts pour atteindre les Objectifs du Millénaire pour le Développement. Le gouvernement britannique va continuer à faire valoir la nécessité d'accélérer le rythme d'action chaque fois que cela sera possible en 2008, y compris dans ses divers rôles au sein du G8 et de l'Union européenne.

Le rapport intitulé *Pour une application équitable et universelle de la loi* examine les questions qui auront une influence profonde sur le potentiel humain et les avancées vers les Objectifs du Millénaire pour le Développement. Il y a trois ans, un groupe d'universitaires, d'anciens chefs d'État, d'importants responsables politiques et de penseurs éminents s'est réuni en vue d'étudier la question de la démarginalisation des pauvres par le droit.

Je souhaite saluer le résultat final obtenu par mes anciens collègues. Je suis d'accord avec la conclusion générale selon laquelle en étendant et en approfondissant la protection légale universelle, les pauvres seront mieux à même de se sortir de la pauvreté par leurs propres moyens.

Comme le souligne le rapport, les sources d'exclusion du droit sont multiples et très souvent spécifiques aux différents pays. Néanmoins, quatre dénominateurs communs se distinguent nettement. Tout d'abord, la démarginalisation par le droit est impossible si les pauvres se voient refuser l'accès à un système judiciaire parfaitement opérationnel. Deuxièmement, la majorité des pauvres dans le monde est dépourvue de droits de propriété effectifs et le pouvoir économique intrinsèque de leur propriété reste inexploité. Troisièmement, les pauvres, et notamment les femmes et les enfants, souffrent de conditions de travail précaires car leurs employeurs opèrent souvent en dehors du système légal officiel. Enfin, les pauvres ne peuvent pas profiter des opportunités économiques puisque leurs biens et leurs entreprises ne sont pas reconnus par la loi. Ils n'ont pas accès au crédit, ni à l'investissement, ni aux marchés locaux et internationaux.

*Traduit de l'anglais

Le gouvernement britannique est engagé dans des actions de réduction de la pauvreté et de la vulnérabilité des pauvres dans le monde en apportant son aide aux pays en développement et en défendant des sujets tels que l'allègement de la dette. Nous travaillons en collaboration avec des partenaires afin de conseiller les gouvernements et les organismes donateurs sur des politiques qui visent à faciliter la participation des pauvres à la croissance économique et ont un impact sur la réduction de la pauvreté. Le présent rapport, fruit de recherches, d'analyses et de consultations menées dans plus de 20 pays en développement par des experts internationaux et leurs équipes, va stimuler les débats et les discussions avec une orientation marquée en faveur des avancées vers l'accomplissement des Objectifs du Millénaire pour le Développement.

Concrètement, nous avons fait plus de la moitié du chemin qui sépare 2000 de 2015. Pourtant, en réalité, nous sommes encore très très loin de la réussite. En début d'année, le Secrétaire général des Nations Unies Ban Ki-moon avait désigné l'année 2008 comme étant l'année du milliard de personnes parmi les plus pauvres (« bottom billion ») : une année d'action capitale pour les OMD. *Pour une application équitable et universelle de la loi* apporte une voix nécessaire et précieuse en faveur de changements structurels qui donneront aux pauvres un outil inestimable dans leur travail pour se sortir de l'emprise de la pauvreté.

Gordon Brown
Premier Ministre du Royaume-Uni
Ancien membre de la Commission

Préface

En novembre 2006, une délégation de la Commission pour la démarginalisation des pauvres par le droit avait visité un marché de plein air grouillant de monde (le « Toi market ») dans un quartier défavorisé de Nairobi, au Kenya. Pour avoir une idée de ce qu'est ce marché, il faut s'imaginer un centre commercial sans murs (ni toit, ni plancher d'ailleurs), où chaque boutique est représentée par une petite table ou une couverture posée à même le sol. Il faut également s'imaginer tout autour une zone tristement réputée pour ses conditions d'hygiène déplorables, où sévissent la pollution et la criminalité. Les inondations y sont fréquentes. Près d'une personne sur cinq y est séropositive ou atteinte du SIDA. La plupart des habitants de ce quartier ne possède aucun titre légal de propriété pour les baraques délabrées qu'ils appellent leur maison ou les minuscules commerces dont ils dépendent pour gagner leur vie. Ce sont des femmes et des hommes vulnérables et défavorisés à tous les égards, sauf un : ils sont résolus à ne pas être des victimes.

Il y a une dizaine d'années environ, les commerçants du marché avaient créé un plan d'épargne communal auquel chacun contribuait à hauteur de quinze cents par jour. L'argent était utilisé pour accorder des prêts aux petites entreprises ou réaliser des améliorations pour la communauté, comme la création d'un bain public. Quinze cents par jour, cela peut sembler une somme dérisoire, mais dans cet endroit et pour ces personnes, ce versement impliquait souvent de renoncer à l'achat de nouveaux vêtements pour un enfant, de nourriture pour la famille, ou d'une bicyclette usagée pour se déplacer. La démocratie à l'état pur : l'abandon volontaire d'un bénéfice privé afin de construire une échelle pour sortir de la pauvreté la communauté dans son ensemble. Les propositions pour les crédits et les projets étaient approuvées publiquement et collectivement, et les participants exprimaient leur consentement en agitant leurs doigts et en frappant dans leurs mains. Au fil du temps, ce fonds s'est accru petit à petit pour atteindre plus de 200 000 dollars.

Cette somme restait peu élevée pour un marché constitué de 5 000 stands entassés les uns sur les autres, vendant tout et n'importe quoi, des jouets aux choux, en passant par les bougies de voiture et les tongs. Cependant, ce plan d'épargne était une source d'espoir et de fierté pour ces personnes qui avaient mis toute leur foi dans l'action coopérative, qui avaient compris l'importance de se plier à des règles identiques pour tous, et faisaient tout ce qui était possible pour s'entraider. Leur courage apportait un nouvel élément à notre conviction selon laquelle ceux qui considèrent la pauvreté comme faisant simplement partie de la condition humaine sont des ignorants, car les pauvres ne l'acceptent pas, et

lorsque la chance leur est donnée de le faire, ils saisissent l'opportunité pour transformer leurs vies. Avec ce que nous avions vu et grâce aux personnes que nous avions rencontrées, la Commission avait quitté Nairobi en se sentant encouragée dans sa démarche. Puis, en décembre 2007, le Kenya a organisé des élections présidentielles. Des irrégularités ont été constatées lors du vote et des combats ont éclaté. Des centaines de personnes ont trouvé la mort et le marché que nous avions visité a été entièrement détruit. Il ne reste absolument plus rien.

En réponse aux sentiments de tristesse et d'inquiétude exprimés par la Commission, cette dernière a reçu une lettre de Joseph Muturi, l'un des chefs du marché. Il y écrit que le tissu social qui s'était constitué décennie après décennie a été réduit en morceaux, et que les gens ont été poussé à l'exil dans leur propre pays, simplement en raison de leur origine ethnique. « Nous sommes retournés en arrière », écrit-il, et « cela nous prendra de nombreuses années pour revenir au niveau où nous étions à la fois sur le plan social et économique. » Il note que ce sont les Kenyans qui ont fait le Kenya ; aujourd'hui, les Kenyans ont mis le Kenya à terre ; cependant, assure-t-il, ils vont le redresser à nouveau, mais au prix d'un temps et de ressources qui ne pourront jamais être intégralement récupérés.

La leçon à tirer est claire. Lorsque les règles démocratiques sont ignorées et qu'il n'existe pas de justice capable d'assurer une protection, les personnes qui en souffrent le plus sont celles qui peuvent le moins se permettre de perdre. Créer une infrastructure de lois, de droits, de mise en application et de justice, ce n'est pas seulement un projet abstrait, qui n'intéresserait que les politologues et les sociologues. La mise en place de telles institutions peut faire la différence entre la vulnérabilité et la sécurité, le désespoir et la dignité pour des centaines de millions de nos semblables.

Dans sa lettre en provenance des ruines du Toi market, Joseph Muturi nous dit : « la grande tâche qui m'occupe est de tenter de réunir les gens afin de sauvegarder notre sens de la communauté ». Créer un sens de la responsabilité mutuelle et de la communauté à l'échelle globale représente l'une des clés de la lutte contre la pauvreté, et un défi pour nous tous. Nous espérons que le présent rapport de la Commission, avec ses recommandations, permettra de montrer la voie vers ce but et vers un avenir meilleur et plus équitable pour tous.

Respectueusement,

Madeleine K. Albright — Hernando de Soto

Coprésidents

Commission pour la démarginalisation des pauvres par le droit

Remerciements

Une tâche de cette ampleur et de cette complexité peut être accomplie avec succès uniquement grâce aux contributions inestimables de personnes possédant une grande diversité d'expertise et de compétences. Le présent rapport est le fruit de longues délibérations entre les membres de la Commission. Bien que de nombreux points de vue différents se soient exprimés, dont certains persistent peut-être encore, nous sommes très satisfaits de la convergence des opinions qui s'est produite lors de notre réunion finale, menant au consensus que nous présentons aujourd'hui.

Le rapport a grandement bénéficié des conseils et du soutien intellectuel apportés par les membres du conseil consultatif de la Commission et nous leur sommes reconnaissants de leurs contributions. Nous remercions les présidents, les rapporteurs et les membres des groupes de travail qui ont fourni une base d'analyse et de connaissances. Leurs travaux, sous la forme de cinq rapports des groupes de travail, sont présentés dans le volume II du rapport de la Commission. Les différents contributeurs aux rapports des groupes de travail sont cités dans le volume II.

Nous remercions les autorités nationales et locales, trop nombreuses pour les citer toutes, qui ont été chargées de mener, avec succès, les consultations nationales dans 22 pays du monde.

Nous remercions particulièrement les généreux donateurs qui ont contribué aux travaux de la Commission : le Canada, le Danemark, la Finlande, l'Islande, la Norvège, la Suède, la Suisse, l'Irlande, l'Espagne, le Royaume-Uni, la Banque africaine de développement et la Commission européenne.

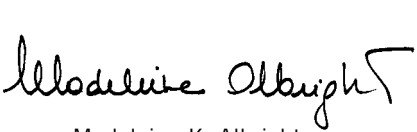
Nous remercions l'institution qui nous a accueillis, à savoir le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD), et notamment Olav Kjørven pour sa fonction de leadership, ainsi que Maaike de Langen et Hugh Roberts qui ont contribué à la rédaction du rapport sans ménager leur peine. Par ailleurs, nous exprimons notre gratitude à tous les bureaux nationaux du PNUD qui ont apporté leur aide aux consultations nationales.

Mona Brøther, au nom du gouvernement norvégien, a joué un rôle spécial en coordonnant les donateurs et en faisant des contributions de fond à notre travail. Joseph Muturi mérite une mention spéciale en remerciement de son travail qui a inspiré la Commission. Nous remercions Allan Larsson, membre de la Commission, pour sa contribution aux premières ébauches du rapport, ainsi que Philip Legrain, Tim Mahoney et Francis Cheneval pour leurs contributions à diverses étapes du processus de rédaction.

Nous remercions également tout spécialement l'équipe des assistants de la Commission, composée du Secrétariat, avec son personnel actuel et précédent, à savoir Cate Ambrose, Martha Barrientos, Ove Bjerregaard, Timothy Dolan, Jill Hannon, Sid Kane, Shara Kaplan, Paulina Kubiak, Mala Mathur, Parastoo Mesri, Adriana Ruiz-Restrepo, Shomwa Shamapande, Harsh Singh, Veronique Verbruggen, Nu Nu Win, ainsi que les assistants des coprésidents, en particulier Kristin Cullison et Gabriel Daly. Tous ont apporté un soutien assidu aux multiples exigences de fonctionnement de la Commission, ainsi qu'à la rédaction et à l'édition du rapport.

Une longue liste d'internes et de volontaires ont apporté leur aide à la Commission, dont Sabiha Ahmed, Shailly Barnes, Camilo Alejandro Barrera, Wanning Chu, Francesco Di Stefano, Fabio Gonzalez Florez, Patricia de Haan, Mario Daniel Gómez, Ruth Guevara, Alena Herklotz, Brian Honermann, Emily Key, Rajju Malla-Dhakal, Diego Felipe Otero, Farzana Ramzan, Alec Schierenbeck, Erica Salerno, Asrat Tesfayesus, Sebastián Torres, Luis Villanueva et Tara Zapp.

Pour finir, nous n'oublions pas de remercier Jean-Luc Fiévet pour avoir généreusement contribué au rapport avec plusieurs photographies qui y seront incluses, et Cynthia Spence pour la conception et la mise en page de la présente publication.



Madeleine K. Albright
coprésident

Naresh Singh
directeur exécutif

Hernando de Soto
coprésident

La Commission

Coprésidents

Madeleine K. Albright, ancienne Secrétaire d'État des États-Unis et ancienne Représentante permanente des États-Unis auprès de l'Organisation des Nations Unies. Elle est actuellement directrice générale de The Albright Group LLC et présidente et directrice de Albright Capital Management LLC, un cabinet de conseil en investissement ciblé sur les marchés émergents**.**

Hernando de Soto, Président de l'Institut pour la liberté et la démocratie et auteur des ouvrages fondateurs que sont *Le mystère du capital* et *L'autre sentier.*

Directeur exécutif

Naresh C. Singh est le directeur général pour la gouvernance et le développent social à l'Agence canadienne de développement international (en congé) et l'ancien conseiller principal en pauvreté et moyens d'existence durables au PNUD.

Membres de la Commission

Fazle Hasan Abed, Président-fondateur du BRAC, l'une des plus importantes organisations mondiales de développement, basée au Bangladesh.

Lloyd Axworthy, actuel Président et Vice-chancelier de l'Université de Winnipeg. Ancien ministre des Affaires étrangères du Canada (1996 à 2000), il siège actuellement au conseil d'administration de la Fondation MacArthur, de Human Rights Watch, du Conseil Pacifique, et d'autres organisations.

El Hassan bin Talal, engagé dans la construction de sociétés dans lesquelles les individus peuvent vivre et travailler en toute liberté et avec dignité. Il est le Président de la Fondation sur la Pensée Arabe et travaille actuellement sur l'élaboration d'une charte du citoyen et d'une charte sociale destinées à incarner un code éthique et à promouvoir le développement de la société dans la région Asie de l'Ouest – Afrique du Nord.

Fernando Henrique Cardoso, ancien Président du Brésil (1995 à 2002) et ancien Président du Club de Madrid (2003 à 2006).

Shirin Ebadi, avocate et militante des droits de l'homme iranienne, lauréate du Prix Nobel de la paix en 2003.

Ashraf Ghani, Président de l'Institute for State Effectiveness et ancien ministre des Finances d'Afghanistan.

Medhat Hassanein, professeur en Banque et Finances auprès du Département Management de la School of Business, Economics and Communication de l'Université américaine du Caire et ancien ministre des Finances d'Égypte.

Hilde Frafjord Johnson, ancienne ministre du Développement international de Norvège et parlementaire durant deux mandats gouvernementaux, dont le premier également au poste de ministre des Droits de l'Homme. Sous une autre casquette, Mme Johnson est actuellement Directrice générale adjointe à l'UNICEF.

Anthony McLeod Kennedy, Juge assesseur auprès de la Cour Suprême des États-Unis d'Amérique. Durant toute sa carrière juridique, il a enseigné le droit et dispensé des cours sur le sujet des droits fondamentaux en Europe pendant de nombreuses années.

Allan Larsson, ancien ministre des Finances suédois et ancien député au Parlement de Suède. Il a également exercé la fonction de Directeur général du Swedish National Labour Market Board et de Directeur général au sein de la Commission de l'UE. Il est actuellement président de l'Université de Lund et conseiller auprès du Président de la Commission européenne sur l'énergie et le changement climatique.

Clotilde Aniouvi Médégan Nougbodé, Présidente de la Haute Cour de justice du Bénin. Ancienne directrice de cabinet du ministre de la Justice et de la Législation du Bénin, elle est membre fondatrice de l'Association des Femmes Juristes du Bénin (AFJB), une organisation à but non lucratif.

Benjamin Mkapa, ancien Président de Tanzanie. Il est actuellement Président du Centre Sud, Coprésident du Fonds pour le climat d'investissement en Afrique, et joue un rôle actif dans les négociations de paix dans la région africaine des Grands Lacs.

Milinda Moragoda, ancien ministre de la Réforme économique, des Sciences et de la Technologie et ancien ministre délégué au Plan et à la Mise en œuvre du Sri Lanka. Il est actuellement ministre du Tourisme.

Mike Moore, ancien Premier ministre de la Nouvelle-Zélande et ancien Directeur général de l'Organisation mondiale du commerce (1999 à 2002). Il est actif au sein de plusieurs chambres de commerce et universités et a également été membre de la Commission des Nations Unies sur les migrations internationales.

S. Tanwir H. Naqvi, ancien Lieutenant général de l'Armée pakistanaise jusqu'en décembre 1995, il a occupé le poste de ministre fédéral en qualité de Président du Bureau national de la reconstruction, organisme qu'il a créé et dirigé durant trois ans (1999 à 2002) aux fins de la restructuration des institutions gouvernementales du Pakistan en vue de leur donner les moyens de répondre aux exigences du XXIe siècle.

Mary Robinson, ancienne Présidente de l'Irlande et ancienne Haut-commissaire des Nations Unies aux droits de l'homme. Elle est actuellement Présidente de Realizing Rights: The Ethical Globalization Initiative (EGI).

Arjun Sengupta, ancien professeur à la School of International Studies de l'Université Jawaharlal Nehru et professeur adjoint à la Harvard School of Public Health. Il est actuellement Président du Centre for Development and Human Rights basé à New Delhi et dirigeant du Groupe de travail intergouvernemental des Nations Unies sur le droit au développement à Genève. Il est également député au Parlement indien.

Lindiwe Sisulu, actuel ministre du Logement et député au Parlement de la République d'Afrique du Sud.

Lawrence H. Summers, ancien Président de l'Université de Harvard et ancien Secrétaire au Trésor des États-Unis. Il est actuellement directeur général de D.E.Shaw, une société d'investissement alternatif.

Erna Witoelar, ancienne ministre en charge des zones d'habitation humaines et du développement régional et membre de l'Assemblée nationale d'Indonésie. Elle a été ambassadrice spéciale des Nations Unies chargée de la mise en œuvre des objectifs du millénaire pour le développement en Asie et dans le Pacifique jusqu'à fin 2007 et participe actuellement à plusieurs instances dirigeantes d'organisations de la société civile qui travaillent sur le développement durable et la réforme de la gouvernance.

Ernesto Zedillo, ancien Président du Mexique et actuel directeur du Center for the Study of Globalization, professeur en économie et politique internationales et professeur adjoint en études forestières et environnementales à l'Université de Yale.

Membres du conseil consultatif

Robert Annibale, Directeur global de la micro finance, Citigroup

Marek Belka, Secrétaire exécutif, Commission économique des Nations Unies pour l'Europe (CEE)

Diego Hidalgo, Fondateur, Club de Madrid

Donald Kaberuka, Président, Banque Africaine de Développement

Jean Lemierre, Président, Banque européenne pour la reconstruction et le développement (BERD)

Louis Michel, Commissaire européen, en charge du Développement et de l'Aide humanitaire, Commission européenne

Luis Alberto Moreno, Président, Banque interaméricaine de développement

Kumi Naidoo, Secrétaire et PDG, CIVICUS

Sheela Patel, Directrice fondatrice, Society for the Promotion of Area Resources (SPARC)

Jan Peterson, Présidente et fondatrice, Huairou Commission

Juan Somavia, Directeur-General, Organisation internationale du travail

Anna Tibaijuka, Directeur exécutif, UN HABITAT

Victoria Tauli-Corpuz, Présidente, Instance permanente des Nations Unies sur les questions autochtones

John Watson, Ancien Président, CARE Canada

Francisco Garza Zambrano, Président, Cemex North America

Robert Zoellick, Président, Banque Mondiale

Table des matières

Préface	i
Synthèse	1
Chapitre premier : Pour une application équitable et universelle de la loi	15
De l'importance de la loi	17
Progrès et frustration	19
Cibler les quatre milliards de pauvres et d'exclus	22
Réaliser les droits grâce au changement politique	23
La démarginalisation par le droit pour avancer	24
Pour que la pauvreté devienne de l'histoire ancienne	26
Chapitre 2 : Les quatre piliers de la démarginalisation par le droit	29
Le concept de la démarginalisation par le droit	30
Les droits de l'homme	33
Les quatre piliers de la démarginalisation des pauvres par le droit et l'échelle du problème	36
Chapitre 3 : La démarginalisation par le droit : politique intelligente et bonne gestion économique	49
La démarginalisation par le droit : une politique intelligente	49
Un défi politique qui en vaut la peine	51
Un rôle essentiel pour la démocratie	53
La démarginalisation par le droit : une bonne gestion de l'économie	54
Chapitre 4 : Un programme pour le changement	67
Un programme pour l'accès à la justice	69
Un programme pour les droits de propriété	73
Un programme pour le droit du travail	78
Un programme pour les droits d'entreprendre	81
Chapitre 5 : Stratégies de mise en œuvre	85
Commencer par le commencement	87
Gérer les parties prenantes et mobiliser les alliés	90
Action au niveau international	93
Notes	102
Bibliographie	105

Ceci est le premier de deux volumes comprenant le travail de la Commission. Le second volume est publié séparément (disponible à www.undp.org/legalempowerment) et comprend les résultats de cinq groupes de travail établis pour informer la Commission dans ses délibérations. Il est possible qu'il y ait des cas où les déclarations de ce rapport vont au-delà de celles des groupes de travail dans le second volume.

Au XXIe siècle, la
droit des quatre milliards d'
constitue la clé pour
vitales nécessaires à l'éradica
progression de la stabilité
et de la paix dans le monde.

Synthèse

démarginalisation par le
exclus que compte la planète
débloquer des énergies
tion de la pauvreté et à la

Le spectre de la pauvreté et la souffrance qui résulte de la misère et de la peur sont des réalités qui existent depuis si longtemps que la pauvreté est souvent jugée comme étant un élément naturel et inévitable de la condition humaine. Jadis, lorsque la lutte pour la simple survie était primordiale pour la plupart des individus, cette conclusion semblait raisonnable, peut-être même inévitable. Toutefois, à notre époque, nous disposons de tous les outils possibles pour rendre les opportunités économiques accessibles au plus grand nombre. Au cours des soixante dernières années, la quantité de richesses la plus importante de toute l'histoire de l'humanité a été créée. Dire que la pauvreté est naturelle ou inévitable n'est plus un argument recevable.

En dépit du fait que de nombreux individus aient pris leur part dans cette prospérité, bien trop d'habitants de ce monde ont été laissés sur le bord de la route, et continuent de vivre dans la privation, emportant dans la tombe des talents inutilisés. L'Afrique sub-saharienne ne se trouve pas en bonne voie pour atteindre l'un quelconque des Objectifs du Millénaire pour le développement, et la pauvreté extrême persiste sur tous les continents. Les statistiques abondent concernant le nombre de personnes qui vivent dans une pauvreté pécuniaire extrême, quel que soit le travail qu'elles fournissent. Le manque de revenus ne représente en outre qu'un aspect de la pauvreté.

La Commission pour la démarginalisation des pauvres par le droit part du principe que quatre milliards d'individus dans le monde sont exclus de l'opportunité d'améliorer leurs vies et de sortir de la pauvreté parce qu'ils sont exclus

de l'État de droit.[1] Qu'ils vivent en dessous ou légèrement au-dessus du seuil de pauvreté, ces hommes, ces femmes et ces enfants ne bénéficient pas des protections et des droits que confère la loi. Ils ont peut-être le statut de citoyens dans le pays dans lequel ils vivent, mais leurs ressources, au mieux modestes, ne peuvent être ni protégées ni augmentées dans des conditions acceptables. Ainsi, ce n'est pas l'absence de biens ou le chômage qui les ont entravés, mais le fait que les biens et le travail ne sont pas sûrs, pas protégés, et rapportent beaucoup moins que ce qu'ils pourraient produire. Il existe en outre d'autres types de vulnérabilités. Les communautés indigènes peuvent être privées d'expression politique et leurs droits bafoués. En plus de l'exclusion due à leur pauvreté et leur sexe, les femmes pauvres se voient parfois refuser également le droit d'hériter des biens. Par conséquent, de nos jours, la pauvreté à grande échelle doit être comprise comme étant créée par la société elle-même.

Dans un trop grand nombre de pays, les lois, les institutions et les responsables politiques qui régissent les affaires économiques, sociales et politiques privent une large partie de la société de la chance de pouvoir participer sur un pied d'égalité. Les règles du jeu sont injustes. Non seulement cela n'est pas acceptable sur le plan moral, mais cette situation entrave également le développement économique et peut facilement nuire à la stabilité et à la sécurité. Les résultats d'une méthode de gouvernement, à savoir l'effet cumulé des politiques et des institutions sur la vie des individus, ne changeront que si ladite méthode de gouvernement change de façon fondamentale.

La Commission…

La Commission pour la démarginalisation des pauvres par le droit a été créée afin de relever ce défi. Elle se compose de 21 membres, anciens chefs d'État et de gouvernement, ministres en exercice, juristes, économistes et autres hauts responsables politiques des hémisphères Nord et Sud, d'Orient et d'Occident. Nos points de vue divergent en ce qui concerne les aspects positifs et négatifs de la mondialisation, mais nous sommes d'accord sur le fait qu'il est impératif de trouver de meilleurs moyens de lutter contre la pauvreté et l'exclusion. Durant les trois dernières années, nous avons mené 22 processus de consultation nationale avec des représentants des gouvernements locaux, des milieux universitaires, de la société civile et des mouvements émanant de la base. Nous avons mis en place cinq groupes de travail techniques qui nous ont soumis des rapports spécialisés. Nous nous sommes appuyés sur notre propre expérience, avons étudié la documentation correspondante, parlé avec des personnes de tous les milieux sociaux, et débattu avec des décideurs politiques nationaux et internationaux ainsi qu'entre nous. Nous avons vu et entendu des histoires de réussites, et nous pensons qu'il existe une preuve irréfutable selon laquelle dès lors que les pauvres bénéficient des protections conférées par l'État de droit, ils ont accès à la prospérité.

… et son analyse : quatre milliards de vies exclues

La Commission pense que la pauvreté est l'œuvre de l'homme, par son action et son inaction, et résulte de l'échec des politiques publiques et des marchés. La Commission observe que dans les pays riches, les individus sont davantage susceptibles de jouir de l'accès à la justice et à d'autres droits, en tant que travailleurs, acteurs économiques et propriétaires de biens. La création récente et vaste de richesses repose sur diverses protections juridiques, normes et instruments qui régissent

Cambodge © Jean-Luc Fievet 2007

des choses telles que les organisations commerciales, les entreprises, les biens négociables, les contrats de travail, les syndicats de travailleurs, le capital risque, les assurances et la propriété intellectuelle. Bien que les mêmes protections et instruments existent dans nombre de pays en développement, l'écrasante majorité de la population n'a pas de moyen d'y accéder. Nonobstant cette réalité, les bases légales de l'interaction entre esprit d'entreprise, emploi et marché sont souvent considérées comme allant de soi par les approches traditionnelles du développement et les théories économiques standards. Les contrats et les droits de propriété sont supposés être des éléments établis, et ce qui se passe au sein de l'économie informelle est à peine pris en compte. En effet, la plupart des initiatives de développement ont tendance à se focaliser sur l'économie officielle, le système juridique formel et les institutions au niveau national, plutôt qu'au niveau local.

Cependant, la majorité des pauvres ne vivent pas sous la protection du droit, mais bien loin de celle-ci et des opportunités qu'elle offre. Des normes et des institutions informelles locales régissent leurs vies et leurs moyens d'existence, et lorsqu'ils ne sont pas exclus du système juridique, ils sont souvent opprimés par celui-ci. Étant donné que les pauvres ne bénéficient pas de droits reconnus, ils sont vulnérables aux abus des autorités qui prennent des mesures discriminatoires, sont corrompues ou prennent le parti d'intérêts puissants qui souhaitent éventuellement empêcher les pauvres d'exercer une concurrence économique ou cherchent à les expulser de leurs terres. De telles discriminations ont des conséquences massives. La Commission estime qu'au moins quatre milliards de personnes sont exclues de l'État de droit. La proportion de la population mondiale capable de profiter des normes légales et des réglementations est minoritaire. La majorité de l'humanité est laissée sur le bord de la route, incapable de compter sur la protection de la loi et incapable de pénétrer sur les marchés nationaux, et encore moins sur les marchés mondiaux.

La démarginalisation des pauvres par le droit en tant que stratégie de développement

Lorsque la loi s'applique à tout le monde, elle définit et met en œuvre les droits et les obliga-

tions de tous. Cela permet aux gens d'interagir les uns avec les autres dans un environnement sûr et prévisible. Ainsi, l'État de droit ne représente pas une simple parure pour le développement ; il s'agit d'une source vitale de progrès. Il crée un environnement dans lequel l'intégralité du spectre de la créativité humaine peut s'épanouir et la prospérité peut se construire. Par démarginalisation des pauvres par le droit, la Commission entend un processus de changement systémique à travers lequel les pauvres et les exclus acquièrent la capacité de faire usage de la loi, du système légal et des services juridiques pour protéger et faire valoir leurs droits et leurs intérêts en tant que citoyens et acteurs économiques.

La loi constitue la plate-forme sur laquelle reposent les institutions indispensables à la vie de la société. Aucune économie de marché moderne ne peut fonctionner sans la loi, et pour être légitime, le pouvoir lui-même doit se soumettre à la loi. Un marché prospère et accessible à tous peut apporter la marge de manœuvre fiscale permettant aux gouvernements nationaux de mieux assurer leurs propres responsabilités. La relation entre la société, l'État et le marché est de nature symbiotique. Par exemple, non seulement le marché reflète les libertés fondamentales telles que la liberté d'association et de circulation, mais génère également des ressources pour accorder, défendre et faire appliquer tout l'éventail des droits de l'homme. Ce sont de tels processus, avec lesquels les pauvres concrétisent leurs droits et récoltent les bénéfices de nouvelles opportunités, qui permettent la réalisation de la citoyenneté ; en deux mots, la démarginalisation par le droit.

Si la loi représente une barrière pour les pauvres qui souhaitent améliorer leur condition, si elle est vue comme un obstacle à la dignité et à la sécurité, alors l'idée de la loi en tant qu'institution légitime ne tardera pas à être reniée. Si la loi est acceptée et comprise comme offrant protection et égalité des chances et garantissant l'accès à une justice équitable et impartiale, alors la loi inspirera le respect en tant que fondement de la justice.

Il n'existe pas de corrections techniques permettant de favoriser le développement. Pour que les États garantissent à leurs citoyens le droit à la protection, les systèmes peuvent et doivent être changés, et changés de manière systémique. La démarginalisation par le droit représente une force centrale dans un tel processus de réforme. Elle implique que les États assument leur devoir de respect, de protection et d'application des droits de l'homme, et que les pauvres prennent de plus en plus conscience de leurs droits, saisissant les opportunités qui en découlent à travers leurs propres efforts et ceux des personnes qui les soutiennent, de réseaux plus larges et des gouvernements. Les éléments de la démarginalisation par le droit figurent dans l'esprit et la lettre de la législation internationale sur les droits de l'homme, et notamment dans l'article premier de la Déclaration universelle des droits de l'homme, qui dit que « Tous les êtres humains naissent libres et égaux en dignité et en droits ».

La démocratie : un moyen indispensable, une fin en soi

Les belles phrases de cette déclaration, écrites il y a 60 ans, sont universellement reconnues mais rarement respectées. Si les pauvres sont censés être démarginalisés par le droit, ils doivent bénéficier de droits effectifs, protégés par la loi. Ces droits incluent le droit de vote, le droit de s'exprimer librement et le droit à un procès équitable. Accorder ces droits est un objectif central pour les sociétés démocratiques et un défi permanent pour le faire de manière cohérente et équitable. Les organisa-

tions internationales, actives au niveau régional et mondial, peuvent apporter leur aide dans la construction des institutions démocratiques à travers toute une palette de moyens.

Certains ont exprimé leur mise en garde contre une démocratisation dans un contexte où l'État de droit demeure imparfait. La Commission ne partage pas cet avis. La démocratie et la démarginalisation par le droit vont de pair et se développent mieux ensemble que l'une après l'autre. En l'absence de droit, les sociétés perdent les bénéfices qui découlent de la libre circulation des informations, du débat ouvert et des idées nouvelles. Dans le même temps, les gouvernements ne sont pas tenus pour responsables de politiques peu judicieuses. Ce n'est pas un hasard si aucune démocratie n'a vécu de famine et si les tendances observées sur plusieurs décennies montrent que les démocraties sont moins susceptibles de se trouver impliquées dans un conflit. Naturellement, il n'existe pas un modèle unique de démocratie, mais les besoins des pauvres peuvent souvent mieux s'exprimer lorsque la prise de décision est décentralisée au niveau local. Le principe central sur lequel se fonde la démocratie, sous toutes ses formes, est que le pouvoir légitime émane de la volonté du peuple librement exprimée. Renforcer la démocratie est essentiel pour la démarginalisation par le droit.

Pour les réformateurs : résistance et rétribution

Transformer une société pour inclure les pauvres nécessite des réformes complètes du point de vue juridique, politique, social et économique. À court terme, il est peu probable que la réforme constitue une option de facilité. Cependant, les dirigeants en tirent profit. Dès lors que les pauvres sont en mesure de trouver protection et égalité des chances au sein du système légal, les avantages pratiques deviennent une évidence. Au fur et à mesure que l'économie parallèle est mise au jour, la base fiscale s'élargit, accroissant ainsi les recettes pour le développement national. Les gains économiques permettent l'expansion des marchés locaux et augmentent l'activité financière à tous les niveaux. Avec l'essor de l'État de droit, les réseaux prédateurs qui exploitent les participants vulnérables à l'économie informelle commencent à se démanteler, et de plus en plus de gens voient un intérêt dans la réduction de la criminalité et le maintien d'un ordre social paisible. Au fil de cette transformation, la réforme prend de l'ampleur et les gouvernements qui ont opté pour des idées réformistes se voient accorder une crédibilité accrue, notamment parmi les électeurs dont les voix n'étaient pas entendues auparavant. La démarginalisation par le droit prend ainsi forme et devient un captivant récit de progrès.

La démarginalisation par le droit n'est pas un substitut pour d'autres initiatives importantes en matière de développement, comme l'accroissement des investissements dans l'éducation, les services publics et les infrastructures, le renforcement de la participation au commerce ainsi que l'atténuation des changements climatiques et l'adaptation à ces changements : elle vient plutôt en complément de telles initiatives, multipliant leur impact en créant les conditions du succès. Les personnes qui vivent dans une misère effroyable ont besoin d'une assistance immédiate et d'interventions spécifiquement ciblées. La délivrance d'une éducation de qualité, surtout pour les filles, est d'une urgence criante. La Commission est convaincue que les quatre milliards d'exclus de cette planète possèdent d'importantes capacités. Si les États et les lois sont réformés de manière à reconnaître les pauvres de manière adéquate, si la loi peut être

Colombie © Jean-Luc Fievet 2007

appliquée de manière équitable et universelle, les exclus commenceront rapidement à aller au-delà de leurs situations actuelles et à apporter leur contribution à la résolution de problèmes économiques et sociaux qui sans cela resteraient chroniques.

Les quatre piliers de la démarginalisation des pauvres par le droit

Au cours de ses délibérations, et sur la base des travaux de ses groupes de travail thématiques, la Commission a élaboré un programme complet pour la démarginalisation par le droit, englobant quatre piliers fondamentaux qui doivent être au cœur des efforts nationaux et internationaux entrepris pour donner aux pauvres protection et égalité des chances. La démarginalisation par le droit peut être réalisée uniquement par le biais d'un changement systémique ciblé sur le déblocage du potentiel civique et économique des pauvres. Le programme de la Commission inclut les points suivants : *accès à la justice et État de droit, droits de propriété, droit du travail et « droits d'entreprendre** ». Ces quatre piliers se renforcent mutuellement et reposent les uns sur les autres. C'est dans leur convergence et à travers leur synergie que la démarginalisation par le droit peut être obtenue.

Premier pilier : accès à la justice et État de droit

Le premier de ces droits est celui qui garantit tous les autres : l'accès à la justice et l'État de droit. La démarginalisation par le droit est impossible lorsque, *de jure* ou *de facto*, les pauvres se voient refuser l'accès à un système judiciaire efficace. Dès lors que des lois justes incarnent et mettent en œuvre les droits et les obligations de la société, les avantages dont tout le monde bénéficie, notamment les pauvres, sont au-delà de toute mesure. Assurer un accès équitable à la justice, bien que fondamental pour progresser, est un objectif difficile à atteindre.

* Le terme de « droits d'entreprendre » ne doit pas encore être considéré comme un nouveau terme de droit, mais plutôt comme un dérivé de droits existants liés à l'exercice d'une activité économique par les individus, nouvellement regroupés sous ce terme sur la base de leur fonction vitale dans les moyens d'existence des pauvres.

Même si le système juridique est techniquement accessible à tous et équitable, un accès égal à la justice peut uniquement être réalisé avec l'engagement de l'État et des institutions publiques. Dans ce domaine, les mesures de démarginalisation par le droit doivent :

- garantir à chacun le droit fondamental à une identité légale, et à être enregistré lors de sa naissance ;
- abroger ou modifier les lois et les règlementations discriminatoires envers les droits, les intérêts et les moyens d'existence des pauvres ;
- faciliter la création d'organisations et de coalitions émanant de l'État et de la société civile, regroupant des assistants juridiques qui travaillent dans l'intérêt des exclus ;
- établir un monopole d'État légitime sur les moyens de coercition à travers des forces de l'ordre efficaces et impartiales, par exemple ;
- rendre plus accessible le système judiciaire officiel, les systèmes d'administration foncière et les organismes publics concernés en reconnaissant et en intégrant les procédures coutumières et légales informelles auxquelles les pauvres sont déjà habitués ;
- encourager les tribunaux à accorder la considération requise aux intérêts des pauvres ;
- soutenir les modes alternatifs de résolution des conflits ;
- favoriser et institutionnaliser l'accès aux services juridiques de manière à ce que les pauvres connaissent les lois et soient en mesure d'en tirer parti ;
- soutenir les mesures concrètes de démarginalisation par le droit des femmes, des minorités, des réfugiés et des personnes déplacées sur le territoire national, ainsi que des populations indigènes.

Deuxième pilier : droits de propriété

Pouvoir être propriétaire de ses biens est un droit fundamental, qu'il soit exercé seul ou en association avec d'autres personnes. Un système de propriété qui fonctionne bien se compose de quatre éléments constitutifs : un système de règles qui définissent l'ensemble des droits et des obligations entre les personnes et les biens, reflétant la multiplicité et la diversité des systèmes de propriété dans le monde ; un système de gouvernance ; un marché fonctionnel pour l'échange de biens ; et un instrument de politique sociale. Chacun de ces composants peut présenter des dysfonctionnements qui jouent en défaveur des pauvres. Lorsque le système fonctionne correctement, il devient un facteur d'inclusion des pauvres dans l'économie formelle, et un mécanisme favorisant leur ascension sociale. Si tout le système ou un seul de ses composants présente des dysfonctionnements, les pauvres sont privés de l'égalité des chances ou subissent des discriminations.

Dans la mesure où une réforme des droits de propriété est fondamentalement risquée, toute l'attention doit porter sur la sécurisation des droits des plus pauvres. Dans le monde, seuls 10 pour cent des biens appartiennent à des femmes, qui représentent pourtant la moitié de la population globale. Les populations indigènes et d'autres minorités font également l'objet d'une discrimination active. Pour garantir les droits de ces catégories de personnes, une pensée juridique imaginative est nécessaire. Donner aux plus pauvres le droit et l'accès à la propriété implique des interventions sociales directes.

Pour être tout à fait productifs, les biens doivent être reconnus officiellement par un système qui englobe les droits de propriété à la fois individuels et collectifs. Ceci implique la reconnaissance du droit coutumier. Leur faire prendre corps par le biais de registres standards, de titres et de contrats, conformément à la loi, permet de protéger les ménages

Indonésie UNICEF/HQ07-0690/Josh Estey

et les entreprises. Les expulsions devraient seulement représenter une option possible dans des situations où la sécurité physique des personnes et des biens est menacée, lorsque les termes d'un contrat ne sont pas respectés, ou bien selon des procédures d'expropriation équitables. Cela doit se faire dans le cadre de procès légaux conformes, applicables à tous, dont les décisions peuvent être contestées et sont rendues de manière indépendante, et lorsque les frais générés par l'expulsion sont intégralement compensés. Les droits de propriété, y compris la sécurité des droits fonciers, devraient non seulement être protégés par la loi, mais également servir de connexion entre la propriété des pauvres et l'intérêt de la société au sens large (en accroissant la plage de validité de la sécurité de leurs droits fonciers). La possibilité est ouverte aux pauvres d'utiliser leurs biens comme une garantie pour l'obtention d'un crédit, comme un prêt d'entreprise ou une hypothèque. Ceci favorise le respect de la loi en rattachant des propriétaires à des biens, des biens à des adresses et des adresses à une application de la loi ; en d'autres termes, rendre les individus responsables. En tant que telle, la réforme de la propriété permet de renforcer l'accès à l'identité légale et à la justice. Les registres de propriété permettent d'unifier des dispositions dispersées au sein d'un système unique juridiquement compatible. Celui-ci intègre des marchés locaux fragmentés, permettant aux entreprises de rechercher de nouvelles opportunités en dehors de leur voisinage immédiat et de les mettre dans un contexte légal dans lequel elles seront mieux protégées par des procédures conformes et le regroupement des causes à défendre. Dans ce domaine, les mesures de démarginalisation par le droit doivent :

- promouvoir une gouvernance efficace de la propriété individuelle et collective afin d'intégrer l'économie extralégale dans l'économie formelle et s'assurer qu'elle reste facilement accessible à tous les citoyens ;
- garantir que tous les biens reconnus dans chaque nation sont légalement soumis à la législation et que tous les propriétaires

ont accès aux mêmes droits et aux mêmes règles ;
- créer un marché fonctionnel pour l'échange des biens qui soit accessible, transparent et responsable ;
- élargir la disponibilité des droits de propriété, y compris la sécurité des droits fonciers, à travers des politiques sociales et autres politiques publiques, comme l'accès au logement, les prêts à faible taux et la distribution des biens fonciers appartenant à l'État ;
- promouvoir un système de droits de propriété inclusif qui reconnaisse automatiquement les valeurs immobilières et les biens immobiliers achetés par des hommes comme relevant de la copropriété de leurs épouses ou de leurs partenaires de droit commun.

Troisième pilier : droit du travail

Les pauvres peuvent passer la majeure partie de leur temps sur leur lieu de travail, assurant à peine leur survie avec le fruit de ce travail. Mais le travail n'est pas une marchandise. De la même façon que la propriété et les biens matériels des pauvres sont reconnus, leur plus grand atout, à savoir leur travail et leur capital humain, doit être reconnu de manière effective. La légitimité, voire le caractère acceptable de l'économie dépendent des droits fondamentaux des travailleurs, tout comme le développement du capital humain nécessaire à une croissance durable. Par répercussion, la progression continue des droits sociaux et des travailleurs dépend d'une économie de marché dont le fonctionnement est optimal. Au schéma typique et obsolète : faible productivité, bas salaires et risques élevés doit se substituer le respect des *Principes et droits fondamentaux au travail* et du *Programme pour un travail décent*, ainsi que de la stratégie visant à procurer protection et égalité des chances aux travailleurs de l'économie parallèle, soit un ensemble de mesures décrit comme l'émergence d'un contrat social mondial. Voici comment :

- Respecter, promouvoir et concrétiser la liberté d'association, de manière à ce que l'identité, la voix et la représentation des travailleurs pauvres soient renforcées dans le dialogue social et politique concernant la réforme et sa conception ;
- Améliorer la qualité de la réglementation du travail et le fonctionnement des institutions du marché du travail, créant ainsi une synergie entre la protection et la productivité des pauvres ;
- Assurer une mise en application efficace d'un ensemble minimal de droits du travail pour les travailleurs et les entreprises de l'économie parallèle qui reprenne et aille au-delà de la *Déclaration relative aux principes et droits fondamentaux au travail ;*
- Accroître l'accès aux opportunités d'emploi dans l'économie de marché croissante et davantage inclusive ;
- Étendre la protection sociale des travailleurs pauvres en cas de chocs économiques et de changements structurels ;
- Promouvoir des mesures qui garantissent l'accès aux soins médicaux, à l'assurance maladie et aux retraites ;
- Veiller à ce que la démarginalisation par le droit engendre l'égalité entre hommes et femmes, respectant ainsi les engagements pris en vertu des normes de l'OIT, qui encouragent activement la suppression de la discrimination et l'égalité des chances et de traitement pour les femmes, ces dernières ayant émergé comme une force importante dans la réduction de la pauvreté au sein des communautés défavorisées.

Quatrième pilier : droits d'entreprendre[2]

La Commission estime qu'il va de soi que les pauvres doivent pouvoir faire valoir leurs droits, non seulement lorsqu'ils travaillent pour

d'autres, mais également lorsqu'ils créent leurs propres entreprises. L'accès aux services financiers de base est indispensable pour les entrepreneurs potentiels ou émergents. Tout aussi important, l'accès aux protections et à l'égalité des chances, comme la capacité de signer des contrats, de conclure des marchés, de réunir des capitaux d'investissement à travers des actions, des obligations ou d'autres moyens, de contenir le risque financier personnel au moyen de systèmes de protection des actifs et de la responsabilité limitée, et de léguer la propriété d'une génération à l'autre. Ces droits peuvent ne pas s'appliquer à chaque chef d'entreprise de manière uniforme, mais ils jouent un rôle décisif dans l'éradication de la pauvreté et le développement économique. Ils doivent être accessibles à toutes les nombreuses micro-entreprises et petites et moyennes entreprises des pays en développement, souvent gérées par des femmes, et qui emploient une grande partie de la main d'œuvre. La réussite ou l'échec de ce secteur économique fera souvent la différence entre le progrès économique et la stagnation, entre la croissance des emplois et le chômage de masse, et entre la création d'une société plus large de parties prenantes et une inégalité encore plus marquée menant à l'affaiblissement du contrat social. Dans ce domaine, les mesures de démarginalisation par le droit doivent :

- garantir des droits d'entreprendre fondamentaux, y compris le droit de vendre, d'avoir un espace de travail et d'avoir accès aux infrastructures et services nécessaires (locaux, électricité, eau, assainissement) ;
- renforcer la gouvernance économique efficace qui facilite et permet de créer et de gérer une entreprise, d'accéder aux marchés et de se défaire d'une activité si nécessaire ;
- élargir la définition de la « personne morale » afin d'inclure les sociétés de responsabilité légale qui permettent aux propriétaires de séparer leur entreprise de leurs biens personnels, autorisant ainsi une prise de risque prudente ;
- promouvoir des services financiers inclusifs qui proposent aux entrepreneurs des pays en développement ce que nombre de leurs homologues des autres pays considèrent comme allant de soi : épargne, crédit, assurance, pensions et autres outils de gestion des risques ;
- élargir l'accès aux nouvelles opportunités économiques à travers des programmes spécialisés destinés à familiariser les entrepreneurs aux nouveaux marchés et à les aider à se conformer aux règles et aux exigences, et qui soutiennent les liaisons amont-aval entre les grandes et les petites entreprises.

Élan et mise en œuvre institutionnels

Pour réussir, la démarginalisation par le droit doit mener à un changement systémique, avec une réforme institutionnelle. Dans le cadre d'un programme complet, plutôt qu'une approche fragmentée, les quatre piliers de la démarginalisation par le droit se renforcent les uns les autres. Des institutions et des lois efficaces qui énoncent les droits et les obligations inspirent aux individus la confiance requise pour coopérer les uns avec les autres quels que soient le temps et la distance, créant ainsi régulièrement de la richesse. Les gains de productivité générés par la réforme dans un domaine ont des répercussions sur les autres. Les mécanismes de protection sociale et le droit du travail sont étroitement liés au déve-loppement d'un environnement économique compétitif et productif. Dans le domaine de la démarginalisation par le droit, les bonnes choses vont ensemble.

Le leadership politique est impératif. Un programme complet sera mené au mieux non pas par des ministères individuels, qui rivalisent pour s'attirer soutien et attention, mais par

les présidents et les premiers ministres en coopération avec les ministres en charge des finances, de la justice et du travail. En faisant usage de leur autorité politique, les présidents et les premiers ministres peuvent faire avancer le programme et créer un élan politique vital. Toutefois, occuper de hautes responsabilités n'est pas une condition préalable à un leadership efficace. Les citoyens et les organisations émanant de la base peuvent créer un élan précieux en faveur du changement en éduquant le public et en rassemblant autour des thèmes de la démarginalisation par le droit. De nombreuses améliorations dans la vie des pauvres ont été réalisées grâce à l'innovation sociale. La démarginalisation par le droit doit également circuler de bas en haut.

L'approche de la démarginalisation par le droit recommandée par la Commission est différente des approches traditionnelles de réforme légale et institutionnelle et ne fait pas intervenir de recettes prêtes à l'emploi pour sa mise en œuvre. Les contextes nationaux et locaux varient, créant ainsi un éventail diversifié d'obstacles et d'opportunités de réforme qui doivent être pris en compte. Cependant, le succès est enclin à partager certains points communs. Les grandes coalitions politiques, attirant des leaders issus de la société civile qui se font les champions des politiques menées, permettront d'ouvrir la voie à la démarginalisation par le droit et de venir à bout des résistances, des diversions et des retards. La connaissance et la familiarisation avec le contexte politique et les réformes basées sur une compréhension approfondie et partagée des conditions locales dans l'économie officielle et parallèle sont essentielles. La dimension relative à l'égalité des sexes nécessite une attention critique dans les quatre domaines, tout comme les droits des populations indigènes et le droit coutumier. Les pauvres ne sont pas les objets de la démarginalisation par le droit, mais ils en sont les co-concepteurs et les animateurs. Ils doivent participer et apporter leur feedback dans toutes les phases de la réforme, y compris l'étroite surveillance des résultats. La réforme doit se nourrir des réalités et des besoins des pauvres. La Commission est convaincue que la réussite est davantage susceptible de survenir là où la volonté de mettre en place la démocratie est la plus forte.

Comment procéder dans un système multilatéral ?

Si le gouvernement est le principal acteur responsable, le « débiteur d'obligation » en termes de droits de l'homme, dans le cadre d'un processus de démarginalisation des pauvres par le droit, les Nations Unies et le système multilatéral dans son ensemble peuvent apporter leur aide en offrant leur entier soutien. La communauté internationale non gouvernementale peut faire de même. Plus particulièrement :

- Le programme de démarginalisation par le droit doit être intégré en tant qu'élément de préoccupation centrale des agences multilatérales mondiales, telles que la Banque mondiale, le PNUD, l'OIT, la FAO et UN HABITAT. Avec leurs méthodes respectives, ces agences exercent une influence sur la manière dont les gouvernements établissent et mettent en application les règles qui définissent les protections et les opportunités économiques et sociales. Leurs stratégies et leurs approches opérationnelles doivent changer afin d'apporter un soutien fort, continu et coordonné à la démarginalisation des pauvres par le droit. Le PNUD devrait prendre la tête et travailler avec les autres agences de l'ONU pour élaborer un programme multilatéral cohérent de démarginalisation par le droit ;
- La démarginalisation des pauvres par le droit

doit également devenir une mission centrale des organisations politiques régionales, des banques régionales et des institutions régionales des Nations Unies. Ces organisations peuvent travailler en étroite collaboration avec les leaders nationaux, à la fois pour assister les gouvernements engagés dans la réforme et pour exercer une influence normative sur les gouvernements moins disposés à s'engager dans la voie de la réforme ;

- La société civile et les organisations basées sur les communautés peuvent y contribuer en reliant les pauvres aux institutions politiques à tous les niveaux, en préconisant une meilleure représentation des pauvres, en organisant le soutien aux programmes de réforme et en servant d'auditeurs indépendants du système politique ;
  La communauté économique peut ouvrir la voie à la démarginalisation par le droit par l'intermédiaire du Pacte Mondial de l'ONU, ainsi qu'en soutenant et en participant aux efforts de réforme sur le plan local et national ;
- Les communautés religieuses et les traditions spirituelles indigènes peuvent jouer un rôle unique et vital dans la traduction des impératifs moraux de la démarginalisation par le droit en action concrète ;
- Les différentes associations professionnelles, y compris les juristes, les avocats, les responsables de l'administration foncière, les géomètres et les urbanistes, peuvent également jouer un rôle dans la collecte et la diffusion des informations dans leurs communautés et leurs réseaux respectifs. Elles peuvent offrir un soutien politique à la démarginalisation par le droit et à la réforme de l'accès à la justice, ainsi qu'un financement accru pour les aides juridiques et d'autres services nécessaires.

Ensemble, ces initiatives devraient avoir pour effet :

- d'apporter un soutien cohérent aux efforts de démarginalisation par le droit dans les différents pays ;
- d'encourager un consensus politique en faveur de la démarginalisation par le droit au niveau régional et mondial ;
- de créer de nouveaux instruments de soutien à la démarginalisation par le droit, tels que :
  - o un « Pacte mondial de démarginalisation par le droit » comme première étape vers une codification des droits essentiels et la définition d'un cadre pour leur réalisation ;
  - o des mécanismes de suivi des progrès à tous les niveaux ;
  - o un centre d'échange pour l'enregistrement, l'archivage et la diffusion des expériences et des leçons tirées dans le domaine de la démarginalisation par le droit ;
  - o des partenariats public / privé ;
  - o une initiative mondiale destinée à promouvoir les connaissances et l'innovation émanant de la base.

En résumé, la grande majorité de la population mondiale vit en dehors de la loi. C'est là la recette parfaite pour une stagnation nationale et mondiale. Un État qui s'aveugle sur ses propres défauts est voué à l'échec. Lorsque tant de gens sont exclus de l'État de droit, les sociétés ne sont pas capables d'exploiter leur potentiel ; chaque élément du système économique, allant de la productivité et de l'épargne aux investissements et aux marchés, en passant par la planification et l'innovation, est privé d'énergie et d'atouts importants. Cette exclusion rend la tâche difficile pour les gouvernements qui doivent répondre aux besoins de la nation, et crée des conditions sociales susceptibles de générer des troubles civils et la désintégration sociale.

Le remède à l'exclusion est l'inclusion à travers la démarginalisation des pauvres par le droit.

Cela est important sur le plan économique, politique, social et moral. Un pays avec des lois et des institutions qui ne ferment pas la porte aux pauvres bénéficiera de la contribution de toute sa population et d'un ordre légal, social et économique dans lequel tous les segments de la société auront à la fois une voix pour s'exprimer et un intérêt en jeu. Ces pays seront mieux à même de construire la cohésion nationale, et davantage susceptibles de trouver une niche positive sur le marché concurrentiel mondial. Le monde dans son ensemble en bénéficiera au fur et à mesure qu'un nombre croissant d'États entreprendront les réformes nécessaires pour démarginaliser les pauvres. De telles initiatives permettront de réduire les tensions générées par les déplacements de réfugiés, le sous-développement, les famines, la négligence environnementale, les urgences sanitaires et les conflits. Dans un monde interdépendant, nous irons tous bien mieux si nos voisins peuvent compter sur les protections de la loi et si nous pouvons nous attendre à ce qu'ils assument leurs responsabilités en vertu de celle-ci.

Après tout, notre époque est une période de bouleversements considérables, non seulement sur le plan économique mais aussi dans la création d'un domaine public à l'échelle mondiale. Des multitudes d'interactions incontrôlées se produisent entre les États, des plus évidentes aux presque invisibles, des plus pernicieuses aux plus bénéfiques. Certaines doivent être maîtrisées, certaines contrôlées, d'autres facilitées et encouragées. Cependant, comme au niveau national, nos institutions mondiales restent aveugles à une grande partie de la réalité, davantage armées pour affronter les défis d'hier que ceux d'aujourd'hui, entravant nos tentatives de prendre à bras-le-corps chaque nouveau problème qui se présente. Qui peut nier le fait que nous partageons tous une responsabilité de protection : une responsabilité que nous sommes bien loin d'assumer ? Qu'il s'agisse du changement climatique, du commerce, de l'immigration ou de la sécurité, le monde attend pour le XXIe siècle des règles équitables, des règles qui offrent protection et égalité des chances pour tous en conformité avec des obligations partagées en matière de droits de l'homme.

L'heure est venue d'adopter un nouveau programme anti-pauvreté

L'heure est venue d'adopter un nouveau programme anti-pauvreté visant à inclure la grande majorité de la population mondiale dans les systèmes de droits et d'obligations qui ont prouvé leur capacité à favoriser la prospérité au cours des 60 dernières années. Il incombe aux leaders nationaux et mondiaux, et à nous tous, d'élargir ce cercle d'opportunités et d'étendre la portée de la protection, non pas en faisant une réplique du parcours des pays riches, mais en trouvant des moyens qui permettent à chaque pays de tracer son propre chemin. Même si les méthodes varient, l'objectif est le même : démarginaliser les pauvres et leur permettre de réussir à la fois en tant qu'individus et comme contributeurs au bien-être économique et social de leurs communautés. Rester dans l'inaction et différer les réformes enverra trop tôt dans la tombe des talents humains inexploités et anéantira les vies qui restent.

Faire de la pauvreté une histoire ancienne ne peut s'accomplir uniquement à travers la démarginalisation par le droit, mais il est difficile de voir comment cela pourrait se faire sans elle. La démarginalisation des pauvres par le droit reconnaît la complexité de la société et l'immense potentiel des pauvres. En libérant leur énergie et leur créativité, nous avons le pouvoir de forger un monde meilleur, plus prospère, plus égalitaire et plus humain. L'heure est venue de nous unir dans un soutien à cette tâche vitale de métamorphose.

La Commission observe que
de personnes, soit la
mondiale, sont exclues de

1

Chapitre premier : Pour une application équitable et universelle de la loi

près de quatre milliards
majorité de la population
l'État de droit.

Avant que ne se produisent les violences, Margaret Atieno Okoth vendait des choux six jours par semaine sur un étal exigu du Toi market de Nairobi, avec d'autres commerçants qui colportaient tout et n'importe quoi, des chaussures usagées aux pièces de bicyclettes. Ses maigres revenus lui permettaient d'envoyer seulement trois de ses douze enfants à l'école, tandis que son époux, John, cherchaient de petits travaux d'homme à tout faire dans les propriétés des classes moyennes situées à une distance faisable à pied depuis leur domicile. Mais quel que soit le dur labeur fourni par Margaret, sa famille devait subsister dans une baraque en tôle d'une seule pièce, sans électricité, sans eau, sans hygiène. Ils étaient pris au piège à Kibera, un bidonville sordide où un million de Kenyans luttent pour survivre et où la pauvreté est un héritage légué d'une génération à l'autre.

Dans des milliers de quartiers comme celui-ci dans le monde, des pauvres comme Margaret n'ont pas d'identité légale : pas de certificat de naissance, pas d'adresse légale, pas de droits sur leur baraque ou leur stand au marché. Sans documents officiels, leur capacité à exploiter au maximum leurs efforts et leurs biens est limitée, et ils vivent dans la crainte permanente d'être expulsés par des responsables locaux ou des bailleurs. Ils sont la proie des criminels ; des fonctionnaires corrompus les rackettent. En outre, comme le témoignent les récentes violences au Kenya, la sécurité les ignore. Peu de temps avant ces événements violents, Joseph Muturi, qui tenait une petite boutique de vêtements sur le Toi market, avait dit à ses amis et ses collègues : « Je sais que tout ceci peut disparaître en quelques heures. » Sa principale préoccupation concernait la menace de bulldozers venant écraser le marché pour

faire de la place à des intérêts économiques plus puissants. Au bout du compte, la violence fut politique, déclenchée par une élection contestée. Pour des milliers de gens sur le Toi market, cet événement est simplement venu prouver la véracité fondamentale des paroles de Joseph. Tout a disparu. Il n'y a eu aucune sécurité et aucune protection au moment où elles auraient été le plus nécessaires.

De tels problèmes semblent très difficiles à résoudre. Mais le changement *est* possible. Il suffit de visiter le marché de Sewa Nagar à Delhi.

« Je n'oublierai jamais à quel point la vie était terrible avant », raconte Mehboob, qui vend des articles en plastique à Sewa Nagar. « Nous avons lutté pour survivre en travaillant dur et honnêtement, mais c'était presque impossible. La police et les fonctionnaires locaux exigeaient des pots-de-vin, en menaçant de m'expulser ou de confisquer mes marchandises. Je devais payer, mais j'étais toujours harcelé et passé à tabac. Mes produits étaient saisis et je ne comptais plus le nombre de fois où j'avais été expulsé. Je n'ai jamais pensé que les choses pourraient changer un jour. »

Aujourd'hui, un visiteur de Sewa Nagar reconnaîtrait à peine les terribles conditions dont se souvient douloureusement Mehboob. Le marché est bondé de clients qui tentent de dénicher de bonnes affaires parmi les stands propres et bien tenus rivalisant pour attirer leur attention. Madan Sal vend des fruits secs, Santosh attire la convoitise des clientes avec ses bracelets et ses produits cosmétiques, Raju fait de bonnes affaires en rasant les hommes, et plus aucun d'entre eux ne vit dans la peur.

La source de cette remarquable transformation est simple mais profonde. Tandis qu'avant Santosh et les autres commerçants n'étaient pas légalement habilités à exercer leur activité commerciale, ils ont désormais obtenu des licences officielles pour le faire. Sur le papier, cela peut ne pas sembler révolutionnaire, mais en pratique cela permet aux commerçants pauvres du marché de tirer un certain profit de leur dur labeur. En échange d'un loyer mensuel raisonnable, les commerçants disposent aujourd'hui de droits solides sur leurs emplacements. « Nous ne sommes plus obligés de verser des pots-de-vin », explique Mehboob. « Je suis heureux car je gagne mon argent honnêtement et que je paye mes impôts. »

La plupart des vendeurs de rue indiens n'ont pas autant de chance. Les lois municipales du pays interdisent la vente de rue sans licence, mais Dehli, avec une population de plus de 15 millions d'habitants, en a délivré moins de 4 000. On estime que 99 pour cent des 10 millions de vendeurs de rue du pays sont obligés de travailler dans l'illégalité. Au lieu d'être protégés par la loi, ils en sont exclus.

Une partie du problème réside dans le fait que les voix des pauvres ne sont pas entendues. La transformation de Sewa Nagar a vu le jour grâce à un groupe d'action de Dehli baptisé Manushi, qui a mené une campagne auprès de la base pour faire pression sur les responsables du gouvernement afin que les choses changent. Cela a permis de remporter le soutien des autorités locales et des députés, au moins en public.

« Nous avons dû faire face à beaucoup de violence et de menaces au cours des derniers mois », raconte Madhu Kishwar de Manushi. « Mais la bonne nouvelle c'est que Manushi a obtenu un appui solide pour cette action au plus haut niveau, transcendant les clivages des partis politiques. »

« Le cabinet du Premier ministre est intervenu dans ce domaine et a donné des instructions selon lesquelles ce projet ne devait pas être perturbé. Le lieutenant-gouverneur nous soutient également, tout comme le commissaire-adjoint du district. Mais les politiciens locaux nous en veulent et la police locale joue un rôle douteux, pour des raisons évidentes. Cette zone est devenue une zone sans corruption, quelque chose que les policiers de base ne peuvent pas supporter. Ils sont eux aussi soumis à une forte pression de la part de politiciens qui désespèrent de pouvoir garder sous leur contrôle les emplacements de vente, non seulement parce que cela leur rapporte de grosses sommes, mais aussi parce qu'ils peuvent ensuite faire pression sur ces gens pour qu'ils soient présents dans les manifestations politiques, fassent campagne pour eux lors des élections et se mettent à leur disposition à chaque fois qu'ils ont besoin de faire une démonstration de force. »

Pour Madhu, le combat ne fait que commencer. « Ce projet pilote fait partie d'une campagne bien plus large qui vise à libérer les vies des pauvres qui travaillent à leur compte en Inde de contrôles bureaucratiques inutiles et de l'influence de mafias qui leur extorquent leurs biens », explique-t-elle. « Il reconnaît que les entreprises des pauvres jouent un rôle vital dans l'économie du pays et qu'ils ont le droit de gagner leur vie sans être soumis au harcèlement, à l'extorsion, aux passages à tabac et à d'autres abus contraires aux droits de l'homme. »

La métamorphose de Sewa Nagar démontre une vérité fondamentale, mais souvent négligée : exclusion induite par la loi et pauvreté vont de pair, mais aucune des deux n'est inévitable. Si Sewa Nagar peut changer, Kibera le peut aussi. Margaret pourrait elle aussi bénéficier d'une vie meilleure. Même après les catastrophes, de nouveaux départs sont possibles.

De l'importance de la loi

Loin d'être un luxe sans lequel les pauvres peuvent vivre, des droits légaux effectifs sont une nécessité pour chacun. L'exclusion des pauvres de la loi n'est pas seulement désespérément injuste, elle les prive d'une opportunité d'améliorer leur vie et entrave le développement des pays pauvres.

Près de la moitié des personnes vivant dans les zones urbaines dans le monde habitent dans des squats et travaillent dans les secteurs de l'économie parallèle. Un nombre encore plus important des pauvres vit dans des zones rurales isolées disposant d'un accès garanti limité aux terres et à d'autres ressources. Ils ne fonctionnent pas dans un cadre légal, mais en dehors : ils signent des contrats de travail informels, gèrent des entreprises non déclarées et occupent souvent des terres sur lesquelles ils ne possèdent pas de droits officiels. Aux Philippines, 65 pour cent des ménages et des entreprises ne sont pas enregistrés, en Tanzanie ils sont 90 pour cent. Dans beaucoup d'autres pays, ce chiffre tourne autour de plus de 80 pour cent. En termes de PIB, l'économie informelle représente plus du tiers (une proportion en augmentation) de l'économie mondiale des pays en développement.[3]

Lorsque de potentiels entrepreneurs se décident à faire enregistrer légalement une activité, la paperasserie administrative et des frais coûteux ont raison de leur détermination. Une récente étude de la Banque interaméricaine de développement portant sur 12 pays d'Amérique latine a révélé que seuls huit pour cent de toutes les entreprises étaient légalement enregistrées, et que près de 23 millions de commerces fonctionnaient de manière non officielle. Les propriétaires de ces entreprises ne

La Commission pour la démarginalisation des pauvres par le droit

La Commission pour la démarginalisation des pauvres par le droit est la première initiative mondiale expressément axée sur le lien entre l'exclusion, la pauvreté et la loi. Créée par un groupe de pays en développement et de pays industrialisés, notamment le Canada, le Danemark, l'Égypte, la Finlande, le Guatemala, la Norvège, la Suède, l'Afrique du Sud, la Tanzanie et le Royaume-Uni, elle siège auprès du Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) à New York.

Coprésidée par Madeleine Albright, ancienne Secrétaire d'État des États-Unis, et Hernando de Soto, économiste péruvien, la Commission est composée d'éminents responsables politiques et praticiens du monde entier. La liste complète des membres de la Commission figure au début du présent rapport.

La démarginalisation par le droit n'a pas pour objet de fournir des aides, mais vise à permettre aux pauvres de se sortir de la pauvreté en agissant en faveur de réformes politiques et institutionnelles qui étendent leurs possibilités et leurs protections légales.

peuvent pas obtenir de prêts bancaires légaux,[4] et ne peuvent pas non plus signer des contrats ou s'étendre au-delà d'un réseau personnel de clients et de partenaires habituels. On estime que deux milliards de personnes n'ont pas accès à des services financiers de base.[5] En conséquence, les pauvres n'ont pas d'autre choix que d'accepter l'insécurité et l'instabilité comme un mode de vie.

L'exclusion des pauvres de la loi est un problème crucial, mais, jusqu'à maintenant, elle n'a reçu que très peu d'attention en pratique.

Le présent rapport de la Commission pour la démarginalisation des pauvres par le droit est le premier à souligner la façon dont le fait de donner aux hommes et aux femmes pauvres du monde accès à la justice, de soutenir et de permettre la propriété, d'accorder des droits aux travailleurs et des droits d'entreprendre[6] (les droits légaux que la plupart des gens considèrent comme allant de soi dans les pays riches) peut les démarginaliser pour qu'ils puissent améliorer leurs vies.

La Commission réunit des femmes et des hommes illustres d'origines diverses et de convictions politiques différentes, qui disposent d'une large expertise. Nous avons passé ces trois dernières années à passer au crible une montagne de preuves, observant tout d'abord la situation critique des pauvres, puis recherchant les points de vue d'une multitude de personnes dans le monde entier : responsables politiques et citoyens ordinaires, riches et pauvres, acteurs économiques, organisations émanant de la société civile et communautaires, experts internationaux en développement, et représentants des habitants de bidonvilles. Nous avons écouté et nous avons appris. Le présent rapport est la transcription de nombreuses voix, mais surtout de celles des pauvres. Le message qui en ressort clairement et fortement est que le monde n'a pas saisi l'importance de faire appliquer la loi de manière équitable pour tous afin d'apporter protection et égalité des chances. La conséquence de cette ignorance se reflète dans la vérité persistante des paroles de Rousseau :

« L'homme est né libre et partout il est dans les fers ».

Progrès et frustration

L'économie mondiale devient de plus en plus dichotomique. Ces dernières décennies ont vu naître des avancées sans précédent dans la croissance économique et le développement de l'humanité. Dans une grande partie du monde, les conditions de vie se sont améliorées, tout comme l'espérance de vie, la mortalité infantile, l'accès à l'eau potable, les taux de scolarisation et la condition des femmes. Près de 500 millions de personnes ont échappé à la pauvreté extrême au cours de ces 25 dernières années.[7]

Zimbabwe © UNICEF/HQ02-0344/Giacomo Pirozzi

Ce progrès remarquable est allé de pair avec une évolution dans la pensée et la pratique politique en matière de développement. Nous avons appris d'importantes leçons sur ce qui marche et ce qui ne marche pas. Ce qui a commencé dans les années 1950 sous la forme d'un maigre programme d'investissement dans les infrastructures pour stimuler la croissance économique est aujourd'hui bien plus large. Il englobe des mesures destinées à donner un élan au développement social et à répondre aux besoins fondamentaux des pauvres. Il couvre des réformes macroéconomiques et l'encouragement en faveur d'une croissance emmenée par le secteur privé. Il tient compte des questions ayant trait au commerce, à la dette, à l'environnement et à l'égalité des sexes. Enfin, depuis le début des années 1990, il propose une gouvernance démocratique et une société civile active.

Au tournant du XXIe siècle, le Sommet du millénaire des Nations Unies a adopté la Déclaration du Millénaire et fixé huit objectifs du millénaire ambitieux pour le développement (OMD). Ces objectifs marquent un engagement mondial sans précédent en faveur de la réduction de la pauvreté et de la promotion du développement humain : amélioration de la sécurité alimentaire et des soins médicaux, amélioration de l'accès à l'éducation, réduction de la discrimination et développement durable accru pour

l'environnement.

La pauvreté extrême a reculé. Pourtant, éradiquer la pauvreté dans le monde demeure un objectif insaisissable. L'Afrique sub-saharienne n'est en voie d'atteindre aucun des objectifs du millénaire pour le développement.[8] Dans le monde entier, les inégalités augmentent. Les solutions du marché et la rigueur macroéconomique n'ont pas tenu toutes leurs promesses. Et, malgré d'importants efforts véritables en faveur de plus de développement durable et de gouvernance démocratique, elles ne sont pas parvenues à apporter les progrès que beaucoup espéraient.

Le terme de « pauvres » est un raccourci utilisé pour désigner une immense variété d'individus qui ont de faibles revenus et luttent contre des problèmes tels que la faim, la maladie et le logement insalubre. Ils vivent aussi bien dans des villages ruraux isolés que dans des bidonvilles urbains. Ils travaillent comme domestiques, paysans pratiquant une agriculture de subsistance, travailleurs occasionnels, vendeurs de rue et recycleurs d'ordures. Nombre d'entre eux font partie de minorités ethniques sous-représentées, souvent des migrants nationaux ou internationaux qui se sont installés dans une région où ils n'ont pas de statut légal clairement défini. Beaucoup ont été chassés de chez eux par la guerre et les troubles civils. D'autres sont des indigènes qui ont été exclus par la société dominante. Les femmes sont représentées de manière disproportionnée parmi les pauvres.

Les défauts du système international continuent de miner les efforts de développement. L'état virtuel du droit international et son application font de la sécurité internationale une chimère, sans parler de la justice internationale. Bien que le commerce international soit vital pour les pays en développement, les négociations du Programme de Doha pour le développement à l'Organisation mondiale du commerce sont au point mort. Des progrès ont été enregistrés sur l'allègement de la dette, mais beaucoup reste à faire. La plupart des pays donateurs sont toujours encore loin de respecter leurs engagements pris au niveau international de verser à titre d'aide 0,7 pour cent de leur revenu national brut. L'aide internationale n'est pas toujours destinée à atténuer la pauvreté et est souvent versée de manière inefficace et peu coordonnée.[9]

L'effet insidieux des défaillances du droit sur la vie des pauvres représente depuis longtemps un thème abordé par de grands chroniqueurs, par exemple Charles Dickens, qui en parle dans la quasi totalité de ses romans. Parmi les économistes, Douglass North a été l'un des premiers à observer que les prescriptions politiques associées à des théories économiques traditionnelles n'étaient pas capables de saisir les nuances et les complexités de l'activité économique parallèle. North, et après lui des économistes tels que Nicholas Stern, ont déplacé leur centre d'intérêt des théories standards sur la manière de fonctionner des marchés vers l'importance des institutions du marché que sont par exemple les systèmes de propriété, l'environnement économique et le travail.[10] Ces institutions, disent-ils, modèlent l'activité économique des citoyens ordinaires et sont fortement résistantes au changement en raison d'intérêts bien ancrés.

De cette compréhension nouvelle des défis associés au développement économique est née la focalisation sur une meilleure gouvernance de ces institutions critiques du marché.

L'accent a été mis en particulier sur le climat de l'investissement et les règles et normes touchant la propriété et le travail. Stern et d'autres ont également défendu la création de mécanismes visant à permettre aux hommes et aux femmes pauvres de participer à la prise des décisions qui concernent leurs vies. Ils ont plaidé en faveur d'un investissement accru dans les individus, à travers l'éducation, l'amélioration de l'accès à l'information et le développement des capacités au sein des principales institutions publiques.[11]

La focalisation de Stern sur les atouts et les aptitudes des pauvres et la nécessité pour les institutions en place de libérer leur potentiel reflète la mise en avant par Amartya Sen de la liberté pour les pauvres de pouvoir modeler leurs propres vies. Sen identifie la gouvernance politique et économique (et la qualité des institutions correspondantes) comme étant intrinsèque et faisant partie intégrante de l'expansion du développement humain en tant que liberté. Ceci englobe l'accès à l'éducation et à la santé, ainsi que leur qualité, de même que la participation à la vie politique et au marché. Le programme de développement de Sen en tant que liberté est quasiment synonyme de la démarginalisation politique, sociale et économique des individus ancrée dans les droits de l'homme. Ainsi défini, le développement constitue à la fois un impératif moral et, selon Sen, la voie vers la prospérité et la réduction de la pauvreté.

Sur la base des leçons tirées des 50 dernières années, la Direction de la coopération pour le développement de l'OCDE a établi des lignes directrices pour accroître l'efficacité de l'aide et de la coopération en faveur du développement, et celles-ci englobent des thèmes similaires : assurer l'appropriation locale et nationale du processus de développement ; promouvoir une bonne gouvernance, comprenant démocratie, droits de l'homme et État de droit ; passer de projets de développement traditionnels à des approches basées davantage sur la politique et un soutien budgétaire direct ; et encourager la participation active de la société civile.[12]

Cependant, si tout cela se rapproche du sens global de ce qu'il est nécessaire de faire, le défi que représente le chemin à parcourir pour y parvenir ne fait que commencer. Soutenir l'instauration de l'État de droit est un cas d'espèce : il a eu ses hauts et ses bas au cours des 50 dernières années, mais un ensemble croissant de documents dépeint cette pratique comme étant seulement à ses débuts.[13] Les approches du droit et du développement héritées de la vieille école nécessitent une révision.

De nombreux facteurs sont complètement négligés. La plupart des initiatives de développement ont encore tendance à se focaliser sur l'économie officielle, le système juridique formel et d'autres institutions établies, et sont mises en œuvre principalement au niveau national plutôt qu'au niveau local. Par exemple, les programmes favorisant l'accès à la justice et l'État de droit s'appuient généralement sur les institutions officielles telles que les parlements, le système électoral, le pouvoir judiciaire et les branches exécutives du gouvernement. L'aide économique tend à se concentrer sur l'amélioration du climat d'investissement pour les entreprises enregistrées ou étrangères.

Toutefois, la plupart des individus dans les pays en développement, en particulier les pauvres, n'ont qu'une interaction extrêmement limitée avec les institutions nationales et le système juridique officiel. Leurs vies sont régies principalement par des normes et les institutions locales informelles, comme les conditions du bidonville dans lequel ils vivent ou le degré

de corruption des responsables locaux. Les grandes réformes nationales les ignorent.

Cibler les quatre milliards de pauvres et d'exclus

Dans *The Bottom Billion*, Paul Collier affirme que la communauté internationale devrait concentrer ses efforts d'aide sur les pays les plus pauvres du monde, dont la population combinée s'élève à environ un milliard, et qui sont souvent dans une situation de conflit, ou viennent juste d'en sortir. D'après Collier, c'est dans ces pays que l'aide est le plus nécessaire et peut avoir les meilleurs effets. Néanmoins, il pense que l'aide n'aura que relativement peu d'effet pour stimuler le développement et réduire la pauvreté dans les autres pays en développement, qui disposent d'autres ressources à exploiter, comme le commerce, l'investissement direct étranger et la fiscalité.

L'aide internationale au développement est en effet essentielle pour les pays les plus pauvres et les sociétés qui doivent se relever après un conflit. Les donateurs devraient cibler ces pays en priorité et affecter les fonds à une réduction effective de la pauvreté et au redressement économique. Toutefois, focaliser uniquement sur le milliard de personnes les plus pauvres de la planète constitue une réponse imparfaite et insuffisante à la pauvreté dans le monde. Selon Collier, nous devrions « réduire la cible et élargir les instruments ». Le présent rapport représente une part importante de cet élargissement, mais aucune réduction ne doit accompagner sa mise en œuvre.

Nous savons qu'il existe des chiffres dépri-

mants pour le nombre de personnes vivant avec moins d'un dollar par jour (dans une extrême pauvreté)[14] et celles vivant avec moins de deux dollars par jour (dans une pauvreté modérée).[15] Cependant, la Commission observe que près de quatre milliards de personnes, soit la majorité de la population mondiale, sont exclues de l'État de droit.[16] Au mieux, elles vivent avec des biens très modestes et non protégés qui ne peuvent être exploités sur le marché en raison de mécanismes cumulés d'exclusion. Le programme de démarginalisation par le droit s'adresse à ces quatre milliards d'individus. En termes de revenus, leur pauvreté peut certes varier, mais leur droit à une égalité de protection et une égalité des chances sous l'égide de l'État de droit est le même.

> « Éradiquer la pauvreté extrême est crucial, et pas seulement pour des raisons de compassion. L'économie mondiale tirera un énorme bénéfice des contributions de ceux qui seront capables de passer d'un état de dépendance à celui d'une participation totale. (...) Le mandat de la Commission est impressionnant, mais il est aussi vital, car la démarginalisation par le droit peut apporter beaucoup à l'arsenal dont dispose le monde dans sa lutte permanente pour la sauvegarde et l'enrichissement des vies humaines. » Madeleine Albright

Quatre milliards de personnes ne sont pas protégées de manière adéquate par la loi et par des institutions ouvertes et opérationnelles et, pour diverses raisons, elles ne sont pas en mesure d'utiliser efficacement la loi pour améliorer leurs moyens d'existence. Toutefois, ces quatre milliards ne constituent pas un groupe monolithique. Ceux qui vivent dans une pauvreté extrême sont généralement sans moyens et ne

pourront pas sortir de la pauvreté simplement grâce à des réformes juridiques. Leur situation peut être améliorée uniquement par le biais d'une série de mesures, allant de la protection de leurs moyens d'existence à l'accès à des ressources et des services supplémentaires, ainsi que des réformes systémiques destinées à rendre les institutions publiques accessibles et équitables. Ceux qui vivent dans une pauvreté modérée disposent de certains biens et d'un certain niveau de revenus, qui peuvent leur permettre de tirer parti des changements institutionnels. Pour toutes ces personnes, la protection des biens est fondamentale. Toutefois, la protection de ce qu'elles possèdent n'est pas suffisante, parce qu'elles sont pauvres et que leurs possessions sont maigres. Elles méritent une chance de pouvoir rendre leurs activités économiques plus productives, qu'ils s'agissent de petites entreprises ou même de microentreprises, et elles ont le droit de bénéficier de conditions de travail décentes. La réforme des institutions dont elles dépendent est essentielle pour leur démarginalisation. Ce n'est qu'à travers un tel changement systémique que les plus pauvres pourront tirer profit de nouvelles opportunités et trouver un intérêt à rejoindre le secteur économique officiel.

Néanmoins, nous devons aussi nous adresser à ceux qui, bien que ne vivant pas dans une pauvreté extrême ou modérée, sont pourtant incapables d'utiliser la loi à leur avantage et se trouvent constamment confrontés au risque de basculer dans les rangs des personnes très pauvres. Le programme de démarginalisation par le droit vise à empêcher ce dérapage et à renforcer les pauvres en leur donnant plus de capacités et de ressources. La démarginalisation de ce groupe peut également avoir un impact positif supplémentaire sur le développement à la fois pour des raisons économiques et politiques. La raison économique est que les pauvres démarginalisés de cette couche de population stimulent les interactions du marché. Dans de nombreux pays, cela viendrait renforcer la chaîne de valeur ajoutée parmi les pauvres et la catégorie la plus basse des classes moyennes, puis en fin de compte les classes supérieures. Sur le plan politique, renforcer l'implication de cette catégorie de pauvres permettrait à leur voix d'acquérir plus de poids et leur donnerait la capacité de s'organiser de façon autonome, avec pour but ultime de se démarginaliser eux-mêmes. Dans la mesure où la démarginalisation par le droit de cette classe plus large de personnes pauvres n'épuiserait pas, heureusement, une grande partie des rares ressources d'aide, elle représente un élément crucial dans la réduction effective de la pauvreté et le développement socio-économique. La démarginalisation par le droit représente un programme polyvalent pour l'ensemble des quatre milliards d'exclus dans le monde.

Réaliser les droits grâce au changement politique

La démarginalisation par le droit est ancrée dans les principes fondamentaux des droits de l'homme énoncés dans la Déclaration universelle des droits de l'homme (ainsi que dans les conventions des droits de l'homme internationales consécutives mondiales et régionales), en commençant par l'article premier : « Tous les êtres humains naissent libres et égaux en dignité et en droits ». Les implications de cette simple assertion ne pourraient pas être plus profondes. En effet, à partir de principes familiers et établis est né un programme radical de démarginalisation par le droit, non pas un arrangement technique, mais un programme de réforme en profondeur. Tous les citoyens devraient jouir d'une protection effective de leurs droits fondamentaux, de leurs biens et de leurs moyens d'existence, défendue par la loi.

Ouganda Cate Ambrose, Legal Empowerment

Ils devraient être à l'abri de l'injustice, qu'elle soit l'œuvre de leurs concitoyens ou de responsables gouvernementaux, qui doivent tous, quel que soit leur rang, être soumis à l'application de la loi. La communauté internationale a l'obligation de soutenir la démarginalisation par le droit, à la fois comme l'expression de ces principes et comme une stratégie clé dans la poursuite des objectifs du millénaire pour le développement.

Cela est intimement lié à la démocratie, processus ultime allant du bas vers le haut, et en même temps moyen indispensable et expression de nombreux droits de l'homme, forme la moins pire que l'humanité ait inventée pour organiser ses affaires. La démarginalisation par le droit peut préparer le terrain à une démocratisation réussie, mais elle ne doit pas la retarder : les deux doivent fonctionner en tandem. Dans la plus grande partie du monde, y compris les vieilles démocraties, le développement de la démocratie est bloqué, et la recherche en faveur de l'innovation et du renouvellement doit redoubler d'efforts. Si la pratique démocratique peut s'épanouir, la démarginalisation par le droit le pourra également, de même que les individus et leurs communautés. En théorie comme en pratique, le fait que la démarginalisation par le droit soit moins normative pour le développement que les autres approches est un avantage ; son but est d'accroître les capacités des pauvres, y compris dans le domaine public, de manière à ce que les décisions sur la nature du développement soient les leurs, plutôt qu'émanant de rapports tels que celui-ci.

La démarginalisation par le droit pour avancer

La Commission pense que la pauvreté peut être éradiquée, mais uniquement dans le cadre d'un changement radical de pensée et d'approche de la part des gouvernements et des institutions internationales. Certains affirment que la disparition de la pauvreté dépend largement de la libération des forces du marché, tandis que d'autres préfèrent s'appuyer davantage sur l'action directrice des gouvernements. Cependant, ces deux points de vue traditionnels ignorent une part essentiel du tableau. Le développement ne dépend pas seulement des marchés et de la politique économique ; il dépend également de la manière dont les lois et les institutions fonctionnent et interagissent avec les citoyens. Ceci reflète à son tour

la manière dont le pouvoir et l'influence sont répartis au sein de la société. Pour le marché de Sewa Negar, le problème ne résidait pas dans l'absence d'entreprise ou des lacunes dans la réglementation gouvernementale ; il s'agissait d'un manque de soutien juridique approuvé et défendu au niveau politique.

Nous pensons qu'il est temps d'aller au-delà des lignes de front obsolètes d'hier : gauche contre droite, État contre marché, local contre mondial. Notre programme ne s'appuie pas sur des théories abstraites ou de pieuses utopies ; il reflète les réalités de la pauvreté et de l'exclusion que vivent les pauvres eux-mêmes. Il vise à supprimer les obstacles qui empêchent les pauvres d'avancer et à construire un cadre de lois et d'institutions qui procurent une véritable protection et une égalité des chances pour tous. Les outils nécessaires pour agir sont disponibles et devraient obtenir un large écho politique.

« Les fonctionnaires pensent souvent qu'ils accordent une faveur aux pauvres lorsqu'ils les aident. Ils se sentent tout à fait distants des pauvres et refusent souvent de s'engager auprès d'eux. »
Consultation nationale en Ouganda

La Commission pense que la pauvreté est l'œuvre de l'homme, une conséquence de nos actions et de notre inaction. De par leur conception ou par défaut, les marchés, les lois, les institutions et les politiques échouent souvent dans leur engagement au service de l'intérêt général, en excluant ou en discriminant les femmes et les hommes pauvres. Souvent, la démocratie tient davantage du mantra que de la réalité ; en pratique, l'État de droit est souvent le *droit de l'État*, appliqué arbitrairement et de manière inégalitaire. Bien que les populations des pays pauvres aient des droits sur le papier, ces derniers restent souvent théoriques. Il n'est pas rare que les seules lois que connaissent les gens soient les règles informelles, certaines traditionnelles, d'autres plus récentes.

Dans la plupart des pays riches, en revanche, la majorité des individus ont des droits et des devoirs réels, que ce soit en tant que travailleurs, commerçants, locataires ou propriétaires de biens. Si leurs droits sont bafoués, ils ont recours à la justice ; s'ils ne respectent pas leurs obligations, des actions juridiques peuvent être entamées contre eux. Le fait de savoir que les droits et les obligations légaux peuvent être mis en application si nécessaire guide les actions quotidiennes des personnes, et cette certitude leur permet de saisir des opportunités économiques et autres. En effet, la prospérité des pays riches est créée par une variété d'instruments sophistiqués et de normes telles que les sociétés à responsabilité limitée, les partenariats et les coopératives, les biens négociables, les contrats de travail, le capital risque, les assurances et la propriété intellectuelle : tout ceci repose sur un cadre efficace de droit et d'institutions qui fonctionnent. Toutefois, même les pays les plus développés sont loin d'avoir éradiqué l'exclusion et la marginalisation juridique. Il existe parfois d'importants problèmes dans l'accès à la représentation, ou pas de cadre légal pour la création d'une banque de microcrédit,[17] et les immigrés peuvent être maintenus en dehors de la société, entourés d'un monde auquel ils n'ont pas accès. La démarginalisation des pauvres par le droit est un programme qu'aucune région du monde ne peut regarder en faisant de l'autosatisfaction.

Démarginaliser les pauvres pour concrétiser leur énorme potentiel leur permettrait de prendre en main leur destinée à la fois en tant que citoyens et en tant que pionniers du développement. Cela permettrait ensuite aux pays d'être mieux armés pour faire face à certains des défis de la mondialisation, entre autres la compétitivité économique, le plein emploi, le développement durable pour l'environnement et l'accès aux technologies. Tout cela ne se substitue à d'autres initiatives importantes, comme l'accroissement des investissements dans les services sociaux et les infrastructures, le renforcement de la participation au commerce mondial, ainsi que les efforts pour atténuer les changements climatiques et s'y adapter : cela constitue un complément. La démarginalisation par le droit apporte des solutions du XXIe siècle au problème vieux comme le monde de la pauvreté et représente un élément crucial pour aborder les nouveaux défis de notre époque.

Pour que la pauvreté devienne de l'histoire ancienne

Faire en sorte que la pauvreté devienne de l'histoire ancienne sera difficile. Cela requiert une pression populaire, un leadership politique à tous les niveaux, du temps et d'immenses efforts de la part des femmes et des hommes pauvres eux-mêmes. Cependant, les pauvres peuvent uniquement échapper à la pauvreté si on leur donne les moyens de s'émanciper.

Les enjeux ne pourraient pas être plus considérables. Notre monde qui ne cesse de se rétrécir, déchiré entre les riches et les pauvres, n'est pas simplement désespérément injuste ; il est aussi dangereusement instable. Nos vies sont inévitablement entrelacées : nous pouvons nuire les uns aux autres ou choisir de nous entraider. Ainsi, la mondialisation ne se contente pas d'imposer des défis, elle propose également un choix. Agir maintenant et construire un monde meilleur pour tous ou ne rien faire et risquer de perdre tout ce que nous chérissons.

C'est la raison pour laquelle nous devons transformer la sécurité et l'égalité des chances pour qu'elles passent du statut de privilège de quelques-uns à celui de réalité pour tous. La justice l'exige, le développement également. Notre message de base est simple : faire appliquer la loi de manière équitable et universelle pour qu'elle offre à tous protection et égalité des chances. Le présent rapport a pour but de détailler la manière de procéder, la mise en place des piliers de la démarginalisation par le droit, ses avantages politiques et économiques, un programme de réforme, des mesures politiques, des phases et des tactiques, et les actions requises au niveau international.

Les meilleures pratiques pourraient fournir les bases attractive et d’un ordre

2

Les quatre piliers de la démarginalisation par le droit

du secteur parallèle d'une économie formelle légal légitime et inclusif

Tout comme Margaret et John à Kibera, la majorité des pauvres dans le monde vivent hors de portée de la loi, leur indigence étant à la fois une cause et une conséquence de leur absence de droits légaux effectifs. Sans parler d'améliorer leurs propres vies, ils luttent pour survivre, vivant dans la crainte et l'insécurité, leurs efforts étant entravés à tout bout de champ. Comme le système fonctionne contre eux, les pauvres doivent courir même pour rester immobiles.

Ils se débrouillent en inventant leurs propres solutions. Ils trouvent des moyens « informels » de faire des choses qui mêlent pratique coutumière et ingéniosité moderne (comme le font les riches, mais pour leur avantage et non pas par nécessité). Ces structures informelles, parfois très sophistiquées, forment un fil conducteur pour la façon dont les pauvres vivent, travaillent et font des affaires, accèdent à des services essentiels comme l'éducation, l'eau et l'énergie, et protègent et maintiennent l'ordre au sein de leurs communautés. Par exemple, les pauvres créent des moyens informels pour l'attribution des propriétés, la documentation des transactions, pour garantir et obtenir des crédits, créer des associations commerciales, répartir le travail et vérifier les identités.

Tandis que les pauvres ont souvent recours aux moyens informels parce qu'ils sont, de facto, exclus de l'économie officielle, ils choisissent parfois d'opérer de manière informelle parce que les institutions officielles ne fonctionnent pas correctement ou sont corrompues. Il n'est pas rare que secteur officiel et secteur parallèle se chevauchent et interagissent : de nombreux travailleurs et entreprises décident de la mesure avec laquelle ils s'engagent auprès des institu-

« Les vies de chaque individu vivant dans la cité officielle sont liées directement ou indirectement à des milliers de travailleurs au noir qui travaillent de longues heures, souvent dans de terribles conditions, pour des salaires qui couvrent à peine leurs frais de nourriture. Ils vivent également sous la menace constante d'une expulsion de leurs baraquements sans existence légale. »

Sheela Patel

tions de l'État en évaluant les bénéfices d'un tel acte par rapport au coût potentiel généré en s'abstenant de le faire.[18] En effet, la distinction entre l'économie officielle et l'économie parallèle est souvent floue : il existe un large spectre de dispositions formelles et informelles à des degrés divers.

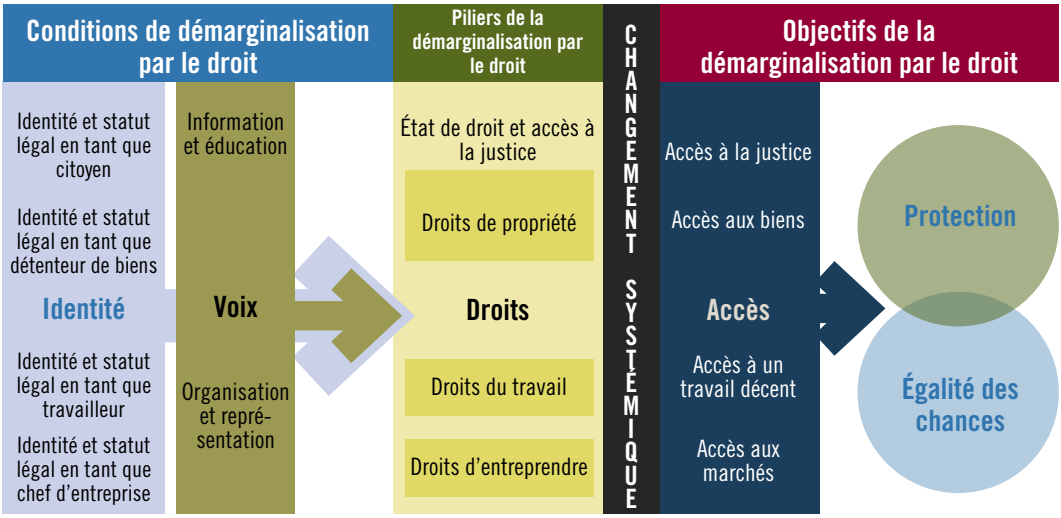
Toutefois, les institutions informelles peuvent laisser les pauvres vulnérables à la corruption, l'exploitation, l'ingérence bureaucratique, au bras armé de la loi et aux criminels. Lorsque justice est faite, elle peut être exemplaire (les pays développés pourraient en apprendre beaucoup de certains systèmes ancestraux de justice réparatrice), mais elle peut tout aussi bien être souvent brutale et discriminatoire, surtout à l'encontre des femmes. Les transactions économiques restent imprévisibles, incertaines et limitées. La portée limitée des réseaux locaux restreint les opportunités ; exploiter les marchés nationaux ou internationaux est quasiment impossible. Par conséquent, il est peu probable que le caractère informel représente un tremplin pour le développement. Il offre peu d'opportunités de croissance économique et des revenus limités pour l'investissement public dans des services essentiels, comme la santé, l'éducation, les infrastructures et la justice, qui pourraient bénéficier aux pauvres.

Cependant, l'objectif de la démarginalisation par le droit n'est pas « d'arranger » l'économie informelle. Cela reviendrait à traiter les symptômes plutôt que les causes et à punir les efforts entrepris pour s'en sortir plutôt que de les soutenir. La principale cause de l'expansion du secteur parallèle est l'échec des lois, des institutions et de gouvernance officiels. Par conséquent, de nombreuses personnes évitent les institutions publiques et de l'État et restent dans l'économie traditionnelle informelle. Des myriades de pratiques et solutions informelles locales permettent à ces communautés de se développer. Néanmoins, si les meilleures pratiques du secteur parallèle pouvaient fournir les bases d'une économie formelle attractive et d'un ordre légal légitime et inclusif, les horizons des pauvres s'élargiraient fortement. La partie centrale du programme de démarginalisation par le droit consiste donc non seulement en une incorporation de ces bases dans le système légal officiel, mais également en une réforme des institutions officielles existantes pour les rendre plus ouvertes, accessibles et légitimes.

Le concept de la démarginalisation par le droit

La démarginalisation par le droit est le processus à travers lequel les pauvres acquièrent une protection et la capacité de faire usage de la loi pour faire valoir leurs droits et leurs intérêts vis-à-vis de l'État et sur le marché. Elle implique que les pauvres réalisent pleinement leurs droits et saisissent les opportunités qui en découlent, grâce à l'aide publique et à leurs propres efforts, ainsi qu'aux efforts de ceux qui les soutiennent et de réseaux plus larges. La démarginalisation par le droit est une approche par pays fondée sur un contexte spécifique qui a lieu à la fois au niveau national et au niveau local.

Le concept de démarginalisation par le droit



L'approche de la Commission sur le concept de la démarginalisation par le droit est illustrée dans le schéma ci-dessus. Les deux conditions clés de la démarginalisation des pauvres par le droit sont l'identité et les moyens de s'exprimer. Les pauvres ont besoin d'une (preuve d'une) identité reconnue qui corresponde à leur représentation civique et économique en tant que citoyens, détenteurs de biens, travailleurs et commerçant(e)s. Sans moyens de d'exprimer pour les pauvres, il ne peut y avoir de processus de démarginalisation par le droit. Il est vital que cette voix s'appuie sur l'information et l'éducation d'une part et sur l'organisation et la représentation d'autre part.

> « L'aspect le plus tangible de la situation des pauvres est celui de l'officier de police dans les favelas qui adopte souvent un comportement qui bafoue leurs droits élémentaires. »
>
> Consultation nationale au Brésil

En commençant par les moyens d'existence des pauvres, composés de leurs biens et de leurs activités, trois domaines de démarginalisation sont identifiés comme étant essentiels : droits de propriété, droit du travail et « droits d'entreprendre ».[19] L'accès à la justice et l'État de droit doivent être considérés comme le cadre fondamental et habilitant qui soutient la réalisation de ces droits. Le noyau central de ces droits ne peut pas être entièrement effectif en l'absence d'option réaliste pour les faire appliquer. La démarginalisation par le droit consiste donc en un cadre complet composé de quatre piliers, à savoir l'accès à la justice et l'État de droit, les droits de propriété, le droit du travail et les droits d'entreprendre.

En tant que processus de réforme, la démarginalisation par le droit requiert des interventions parallèles et coordonnées. Tout ce processus doit être compris comme étant itératif et la relation entre le processus de démarginalisation par le

droit et le changement systémique engendre un renforcement mutuel. Les pauvres qui sont démarginalisés par le droit verront leur voix et leur identité gagner en importance ; ils auront davantage d'influence sur les réformes institutionnelles et juridiques et sur les politiques sociales, lesquelles, à leur tour, feront progresser la réalisation de leurs droits en tant que citoyens, détenteurs de biens, travailleurs et chefs d'entreprise. La démarginalisation des pauvres par le droit nécessite un changement systémique, mais si les pauvres sont véritablement démarginalisés, il y aura une amélioration fondamentale dans la relation entre l'État et l'ensemble de ses citoyens. Avec une identité dans leurs différents rôles, une voix dans les processus de changement et des droits accrus dans les trois domaines de démarginalisation, les pauvres disposeront effectivement d'un meilleur accès à la justice et de l'État de droit, d'un meilleur accès à la propriété, à un travail décent et aux marchés.

Afghanistan © UNICEF/HQ07-1168/Shehzad Noorani

Les femmes, les populations indigènes et les groupes vulnérables doivent être intégralement et équitablement inclus dans toutes les phases du processus de démarginalisation par le droit. Pour eux, une « égalité » d'accès n'est peut-être pas suffisante ; une promotion active et la simplification de la participation constructive de ces groupes peut aussi s'avérer nécessaire afin de garantir des résultats justes et leur participation à part entière dans le processus.

« La démarginalisation par le droit concerne également l'égalité des chances : les pauvres peuvent et génèrent effectivement des revenus, et sont pleins de ressources insoupçonnées et d'ingéniosité pour s'improviser des moyens de survie. Dans les villes et les villages du monde en développement, ils vendent des biens et des services dans les rues et organisent des marchés que les gouvernements refusent de reconnaître. »

Kumi Naidoo

Les objectifs ultimes de la démarginalisation par le droit sont une protection étendue et l'égalité des chances pour tous : protéger les pauvres de l'injustice (par exemple expulsion injustifiée, expropriation, extorsion et exploitation) et leur offrir une égalité des chances dans l'accès aux marchés locaux, nationaux et internationaux.

Identité et possibilité de s'exprimer comme conditions clés de la démarginalisation par le droit

« Chacun a le droit à la reconnaissance en tous lieux de sa personnalité juridique » est l'un des droits de l'homme les plus importants. Ainsi, l'État a l'obligation de délivrer une reconnaissance formelle et légale de l'existence d'une personne. La démarginalisation par le droit requiert un document abordable grâce auquel le porteur peut prouver son identité. Sans une telle preuve de leur identité légale, les pauvres, en particulier, sont souvent exclus des protections officielles du système juridique de l'État et du bénéfice des biens et services publics.

Les gens doivent également être informés de leurs droits et de la façon dont ils peuvent participer aux prises de décision. Ils doivent avoir leur mot à dire sur la manière dont leur société et l'économie sont organisées. Pouvoir s'exprimer nécessite une éducation qui, tout comme l'information et l'identité, est trop souvent disponible de manière asymétrique entre les riches et les pauvres. D'autre part, les pauvres ont besoin d'organisations représentatives qu'ils choisissent eux-mêmes. Force et protection résident dans leur nombre. Les organisations peuvent exiger et négocier des réformes et discuter plus largement avec l'État. Presque tous les pauvres ont accès à des groupes ou des associations d'une nature ou d'une autre (petites coopératives de paysans, syndicats, petites associations d'entreprises, organisations communautaires, associations de femmes ou communautés religieuses), qui peuvent fournir une plate-forme plus efficace à partir de laquelle ils peuvent faire valoir leurs droits.

> « Une discussion sur les droits de l'homme remet rapidement en mémoire les atrocités qui se déroulent au Darfour, ou les seigneurs de la guerre congolais attirant des enfants dans leurs rangs, ou encore les femmes et les enfants immigrés vendus à des fins d'esclavage sexuel. (...) Cependant, alors que ces crises attire l'attention du monde sur certains des exemples les plus visibles et les plus tragiques de l'injustice humaine, l'absence de droits de l'homme fondamentaux que doivent endurer des millions de gens vivant dans une pauvreté absolue trouve son origine dans les structures sous-jacentes de nombreuses sociétés, qui divisent systématiquement les riches et les pauvres, les puissants et les faibles. En effet, plus de la moitié de la population mondiale vit en dehors des lois reconnues et applicables, sans moyens légaux efficaces pour protéger leurs familles, leurs maisons ou leurs autres biens. »
>
> Mary Robinson
>
> *Traduction de l'éditorial du journal madrilène El Pais, 1er juin 2007*

Les droits de l'homme

La démarginalisation par le droit trouve sa base

Turquie © UNICEF/HQ05-1217/Roger LeMoyne

normative dans des droits de l'homme conventionnels reconnus mondialement et devrait dans tous les cas se conformer à voire aller au-delà de ces normes mondiales. Les droits de l'homme devraient guider le processus de démarginalisation par le droit, notamment les réformes institutionnelles et juridiques, ainsi que les politiques sociales qui visent à reconfigurer la relation entre l'État et les citoyens au niveau national et au niveau local.

Les droits de propriété sont des droits de l'homme

La *Déclaration universelle des droits de l'homme* stipule que « Toute personne, aussi bien seule qu'en collectivité, a droit à la propriété » et que « Nul ne peut être arbitrairement privé de sa propriété ».[20] Conformément à la *Convention européenne de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales*, « Toute personne physique ou morale a droit au respect de ses biens. Nul ne peut être privé de sa propriété que pour cause d'utilité publique et dans les conditions prévues par la loi et les principes généraux du droit international ».[21] La *Convention américaine des droits de l'homme* stipule que « Toute personne a droit à l'usage et à la jouissance de ses biens. La loi peut subordonner cet usage et cette jouissance à l'intérêt social. ». Elle stipule également que « Nul ne peut être privé de ses biens, sauf sur paiement d'une juste indemnité, pour raisons d'intérêt public ou d'intérêt social, et dans les cas et selon les formes prévues par la loi ».[22]

La même intention légale est exprimée dans la *Charte africaine des Droits de l'Homme et des Peuples (Charte de Banjul)*, qui stipule : « Le droit de propriété est garanti. Il ne peut y être porté atteinte que par nécessité publique ou dans l'intérêt général de la collectivité, ce, conformément aux dispositions des lois appropriées. ».[23] Dans un contexte de consolidation de la paix, et dans le traitement de la situation complexe des réfugiés et des personnes déplacées dans leur propre pays, la restitution des biens est considérée comme une question de droits de l'homme essentielle. Conformément aux textes représentatifs de la communauté

internationale, il ne peut y avoir de paix juste sans l'instauration de la propriété privée et sans la restitution des biens soustraits arbitrairement ou une compensation équivalente pour ces biens soustraits.[24] La *Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes* stipule dans son article 16 : « Les États parties prennent toutes les mesures nécessaires pour éliminer la discrimination à l'égard des femmes dans toutes les questions découlant du mariage et dans les rapports familiaux et, en particulier, assure, sur la base de l'égalité de l'homme et de la femme : h) Les mêmes droits à chacun des époux en matière de propriété, d'acquisition, de gestion, d'administration, de jouissance et de disposition des biens, tant à titre gratuit qu'à titre onéreux. ».

Les droits des travailleurs sont des droits de l'homme

Une partie importante de la législation internationale sur les droits de l'homme englobe les droits fondamentaux des travailleurs, tels que la liberté d'association et la protection du droit de constituer et d'adhérer à des syndicats ; la suppression du travail forcé ou contraint sous toutes ses formes ; des conditions de travail équitables et favorables ; l'élimination de la discrimination dans l'accès à l'emploi, dans les conditions de formation et les conditions de travail ; l'égalité de salaire entre hommes et femmes pour un travail de valeur équivalente ; et l'abolition du travail des enfants, en stipulant un âge minimal pour l'embauche.

Les droits d'entreprendre comme nouveau domaine des droits de l'homme ?

Les droits d'entreprendre ne doivent pas encore être considérés comme un nouveau terme de droit. Il s'agit plutôt d'un assemblage composite de droits existants pour les individus et les groupes de personnes de s'engager dans une activité économique et d'effectuer des transactions sur un marché. La Commission a réuni ces droits sur la base de leur contribution vitale dans les moyens d'existence et les perspectives économiques des pauvres. Les droits d'entreprendre incluent le droit des personnes à démarrer une activité économique légalement reconnue sans application arbitraire des règles ni discrimination dans l'application des normes et des procédures. Ils visent à lever les barrières inutiles qui limitent les opportunités économiques et à protéger les investissements que font les personnes dans leurs entreprises, quelle que soit leur taille. Ces droits d'entreprendre découlent des droits politiques et civils, tout comme les droits sociaux et économiques. Le droit de s'organiser et la liberté d'association, par exemple, sous-tendent le droit de créer des coopératives commerciales, d'autres sociétés et des associations d'employeurs et de travailleurs. Les activités économiques représentent une expression de tout un ensemble de libertés, à savoir la liberté d'association, la liberté de circulation, la liberté de développer ses compétences personnelles, et la liberté d'échanger des biens et des services acquis de façon légitime.

Les raisons qui poussent à promouvoir les droits d'entreprendre résident dans leur connexion avec les libertés fondamentales des individus, ainsi que dans l'immense importance des petites et moyennes entreprises dans la lutte contre la pauvreté. Une grande proportion des pauvres travaillent dans de telles entreprises (et même encore plus si l'on tient compte des activités agricoles). Au fur et à mesure de leur croissance, ces entreprises procurent de plus en plus d'emplois et des revenus accrus. À ce niveau, même une croissance modeste des revenus marque une différence profonde pour la sécurité et la

qualité de vie. Plus le marché formel devient inclusif, meilleures sont les opportunités d'expansion de la couverture et de la qualité du droit du travail, qui forme à son tour le capital humain.

Un programme pour les droits de l'homme

Nous proposons un programme ambitieux en faveur du changement et d'une stratégie efficace pour sa mise en œuvre, dont l'intégralité devra être négociée et acceptée au niveau local et national. Dans le même temps, nous incitons fortement la communauté internationale à élargir la base de la démarginalisation par le droit dans la législation internationale des droits de l'homme. Les droits fondamentaux de la démarginalisation par le droit méritent d'être davantage développés dans le cadre de pactes de démarginalisation par le droit régionaux ou mondiaux, puis en fin de compte dans les traités internationaux sur les droits de l'homme.

Un tel cadre peut venir étayer une réforme nationale, mais pour que les réformes bénéficient aux pauvres, elles doivent être conçues dans une idée de mouvement du bas vers le haut, et non du haut vers le bas ou de l'extérieur vers l'intérieur. La participation et la propriété des pauvres eux-mêmes constituent la clé de toute réussite. La campagne menée par le groupe The Elders et baptisée Every Human Has Rights représente un bon exemple de la manière dont le programme sur les droits de l'homme peut être incorporé dans la culture et la société civile, une étape vers la démarginalisation par le droit.[25] Les réformes qui sont imposées, que leur intention soit bonne ou non, prennent rarement leurs racines dans la société. Pour être reconnues comme pertinentes et légitimes par la grande majorité des gens, les lois doivent être ancrées dans des valeurs, des coutumes et des structures existantes, et être cohérentes avec les obligations internationales en matière de droits de l'homme. Cela est particulièrement vrai pour la démarginalisation par le droit, qui vise à donner une voix aux pauvres et à renforcer leurs droits. En théorie comme en pratique, le fait que la démarginalisation par le droit soit moins normative pour le développement que les autres approches est un avantage ; son but est d'accroître les capacités des pauvres, y compris dans le domaine public, de manière à ce que les décisions sur la nature du développement soient les leurs, plutôt qu'émanant de rapports tels que celui-ci.

> « Le système judiciaire se caractérise par des retards dans l'exercice de la justice, l'absence de moyens institutionnels, l'obstruction et des systèmes inefficaces de mise en application de la loi. Ces problèmes existent principalement en raison d'un manque de personnel disposant de la formation adéquate et d'un manque d'équipements et de structures essentiels au niveau fédéral et régional. »
>
> Consultation nationale en Éthiopie

Les quatre piliers de la démarginalisation des pauvres par le droit et l'échelle du problème

L'accès à la justice et l'État de droit comme cadre fondamental et habilitant représentent le premier pilier de la démarginalisation par le droit. Les trois autres piliers sont les domaines de démarginalisation qui découlent des moyens d'existence des pauvres : droits de propriété, droit du travail et droits d'entreprendre. Pour chaque pilier, l'échelle du problème que la Commission tente d'aborder est étudiée, avant

de passer aux solutions dans les chapitres suivants.

Premier pilier : accès à la justice et État de droit

L'accès à la justice et l'État de droit sont essentiels à la démarginalisation par le droit. Réformer la loi sur le papier ne suffit pas pour changer la façon dont les pauvres la vivent au quotidien. Même les meilleures lois sont de simples tigres de papier si les pauvres ne peuvent pas utiliser le système judiciaire pour leur donner des dents. Même les meilleurs règlements n'aident pas les pauvres si les institutions qui doivent les appliquer sont inefficaces, corrompues ou accaparées par les élites. Par conséquent, il est absolument essentiel de réformer les institutions publiques et de supprimer les obstacles juridiques et administratifs qui empêchent les pauvres de faire valoir leurs droits et leurs intérts.

« En plus du fait que la justice n'utilise pas un langage facilement compréhensible, notamment pour les pauvres, l'illettrisme de la grande majorité des Béninois constitue un sérieux obstacle à leur accès à la justice. Il s'agit souvent d'une source d'incompréhension et de suspicion : les pauvres ont l'impression que la justice est rendue en faveur des riches, que de nombreuses décisions sont truquées, et que les juges sont corruptibles. Le manque de familiarisation avec la justice se traduit par des sentiments d'incompréhension, de frustration et de mécontentement. »

Consultation nationale au Bénin

L'identité légale est un élément fondamental pour l'accès à la justice. En dépit de la clause sans équivoque figurant dans la Déclaration universelle des droits de l'homme, des dizaines de millions de personnes n'ont pas d'identité légale reconnue par des documents officiels. On estime que plus de sept enfants sur dix nés dans les pays les moins développés de la planète n'ont pas de certificats de naissance ni d'autres documents d'enregistrement.[26] Cela prive nombre d'entre eux de l'accès à l'éducation et aux soins. Cela les rend plus vulnérables aux formes d'exploitation que sont le travail des enfants et le trafic des êtres humains. En outre, sans preuve documentée de leur existence, leurs parents risquent de rencontrer des difficultés dans leur interaction sur le plan politique, économique et même social en dehors de leurs communautés locales. L'absence de documents légaux peut être utilisée pour les empêcher de profiter des programmes de lutte contre la pauvreté qui leur sont spécifiquement destinés.

Même lorsqu'ils possèdent une identité légale, la plupart des pauvres sont tout de même dans l'impossibilité d'accéder à la justice. Les institutions de l'État tendent à s'occuper des réseaux établis des élites politiques et économiques plutôt que des pauvres. Des statistiques mondiales comparatives sur l'accès à la justice sont difficiles à obtenir ; une mesure précise est même compliquée.[27] Un pays qui regorge d'avocats, par exemple, ne dispose pas forcément d'un système juridique meilleur et plus juste. Cependant, les chiffres peuvent tout de même donner une idée de l'échelle du problème. En Inde, par exemple, où il existerait seulement 11 magistrats pour un million de personnes, plus de 20 millions d'affaires sont en cours, et il faut plus de 20 ans à certaines affaires civiles pour passer devant les tribu-

naux.[28] Il y a près d'un million d'affaires en souffrance au Kenya, et plus de 300 000 devant la Haute Cour dans la seule ville de Nairobi.[29] Aux Philippines, un juge accuse en moyenne un retard de 1 479 affaires dans ses dossiers.[30]

Haïti UNICEF/HQ94-0806/ NICOLE TOUTOUNJI

Les lois qui sont vitales pour les pauvres sont souvent peu claires, contradictoires, obsolètes ou discriminatoires dans leur impact. Par exemple, aux Philippines, les colons doivent prouver qu'ils résident sur une terre depuis une date antérieure à 1992 pour obtenir des droits officiels ; les personnes qui se sont installées de manière non officielle peuvent rarement produire une telle preuve, tandis que celles qui se sont installées depuis 1992 sont exclues de la loi dans leur ensemble. L'existence de droits efficaces en matière de procédure, c'est-à-dire des mécanismes de mise en œuvre des droits qui fonctionnent, est également importante. Une étude récente émanant de cinq pays d'Amérique centrale montre que la mauvaise conception ou l'absence de lois procédurales représente un motif important de l'inefficacité du droit matériel. Ceci peut expliquer en partie pourquoi les droits constitutionnels restent uniquement théoriques, que les impôt ne sont pas collectés et que l'investissement public dans les services sociaux reste en dessous des niveaux « garantis ».

Les pauvres sont parfois incapables d'accéder au système judiciaire parce qu'ils ne le comprennent pas ou manquent de connaissances à son égard. Ils peuvent être illettrés, ce qui entrave sérieusement leur aptitude à interagir avec le système judiciaire. Dans de nombreux pays, la loi est rédigée et administrée uniquement dans la langue officielle nationale, que beaucoup de pauvres sont incapables de parler ou de lire. Par exemple, dans la quasi totalité des pays africains, le système judiciaire fonctionne uniquement en anglais, en français ou en portugais, excluant ainsi la majorité de la population, qui parle uniquement les langues locales. Les tribunaux sont éloignés, n'ont pas suffisamment de moyens financiers et prennent des années pour statuer sur des affaires.

Faire passer un dossier rapidement devant un tribunal peut nécessiter le versement de pots-de-vin. Les procédures judiciaires peuvent être inaccessibles à ceux qui n'ont pas de représentation légale, généralement trop coûteuse pour les pauvres. Les restrictions portant sur les personnes habilitées à pratiquer le droit et à fournir des services juridiques constituent d'autres obstacles qui peuvent bloquer les formes plus accessibles de services juridiques tels que les cliniques d'aide juridique et les services d'assistance juridique.

Les difficultés à obtenir l'accès à la justice renforcent la pauvreté et l'exclusion. Comme le montrent les études portant sur les besoins juridiques, la criminalité et les victimes, les pauvres ont besoin d'une meilleure protection légale. Leur sécurité personnelle est souvent menacée. Nombreux sont ceux qui vivent dans la crainte constante de l'expulsion et de l'expropriation.

Les problèmes les plus graves que les pauvres évoquent dans les études portant sur leurs besoins en matière juridique tournent autour des changements dans les principales relations qui régissent leurs vies et leurs biens. Par exemple, étant donné que les pauvres vivent généralement dans des maisons de famille sans documents officiels qui n'ont pas été enregistrées formellement, le décès du chef de famille pose la question de celui qui en est le propriétaire et de qui a le droit d'y habiter. En outre, les terres sont souvent rendues cultivables puis exploitées sans qu'aucun droit officiel n'ait jamais été établi. L'absence de droits formels laisse les pauvres vulnérables à l'expulsion si le propriétaire légal du terrain change, et rend moins probable la tenue d'un procès équitable et une juste compensation lors des tentatives d'expulsion par les autorités publiques. De la même façon, si ses droits ne sont pas officialisés, une femme qui a aidé à la création d'une entreprise avec son mari est susceptible de tout perdre en cas de divorce. Lorsque des communautés sont copropriétaires de pâturages, partagent l'eau et utilisent les mêmes zones de pêche, il est quasiment impossible à des individus de partir pour exploiter leurs biens, ce qui limite dans les faits leur liberté de changer de mode de vie. Dans le même temps, les nouveaux arrivants risquent de se voir refuser l'accès aux ressources détenues en collectivité.

La dépendance pernicieuse représente un risque élevé. Les partenaires sont liés les uns aux autres par des investissements spécifiques qu'ils risquent de perdre s'ils sortent de cette

Les femmes représentent la moitié de la population mondiale, produisent 60 à 80 pour cent de la nourriture dans les pays en développement, et sont de plus en plus en charge des ménages ruraux ; pourtant, elles sont propriétaires de moins de 10 pour cent des biens mondiaux. Une grande partie de la misère qui sévit dans les pays en développement est due à des systèmes de propriété prévus par la loi ou coutumiers qui n'accordent pas de droits aux femmes. Les femmes sont souvent confrontées à des obstacles qui les empêchent de détenir, utiliser et transférer ou hériter des propriétés. Elles doivent faire face à l'expulsion de force de leurs domiciles et de leurs terres (des terres sur lesquelles elles détiennent des droits coutumiers ou autres) par des membres de leur famille, les autorités traditionnelles et/ou des voisins.

Sources : ONU 1980 ; FAO 1999 Women's Right to Land and Natural Resources: some implications for a human-rights based approach.

relation. C'est la personne la plus pauvre au sein de ce partenariat qui a généralement le plus à perdre : les locataires et les employés ont tendance à investir davantage dans un terrain ou une activité spécifique par rapport à ce qu'un bailleur ou un employeur investit en eux. Les femmes consacrent souvent plus de temps et d'efforts à leur famille et à ses biens que leurs maris, ce qui leur pose problème pour pouvoir échapper à un mariage malheureux et les rend vulnérables à l'exploitation.

En dépit de leur besoin de recourir au système légal, de nombreux pauvres l'évitent et évitent les institutions de l'État de manière générale. Ils pensent, souvent avec raison, que ces institutions ne vont pas les aider à résoudre leurs problèmes. Même s'il était concevable que le système leur fournisse un recours adéquat, cela risquerait de prendre trop de temps, de coûter trop cher et de nécessiter une expertise qui leur fait défaut.

Le principe de l'égalité devant la loi est d'une importance fondamentale, mais incroyablement difficile à respecter. Même les démocraties les plus avancées disposant d'institutions publiques qui fonctionnent bien se démènent pour y parvenir. Dans les pays où la démocratie est faible, les institutions sont davantage susceptibles d'être accaparées par les élites. Bien trop souvent, la loi est un outil de l'État et des élites dirigeantes que celles-ci utilisent comme bon leur semble : une option pour quelques-uns, et non une obligation qui s'applique de la même façon à tout le monde.

Deuxième pilier : droits de propriété

L'importance des droits de propriété va loin au-delà de leur rôle en tant que biens économiques. Des droits de propriété établis et accessibles procurent un sentiment d'identité, de dignité et d'appartenance. Ils créent des liens de confiance en matière de droits et de

Après avoir été évacuée afin d'éradiquer la mouche tsé-tsé et créer des terres cultivables et de l'espace pour sa population grandissante, la région de Shinyanga devint le désert de Tanzanie. En 1986, une initiative gouvernementale baptisée projet Hashi donne les pleins pouvoirs au peuple de paysans-éleveurs des Sukuma, qui utilisèrent leurs connaissances en écologie et leurs solides institutions traditionnelles pour restaurer la productivité de leurs terres. Ils remirent en place les enclos protégés appelés « ngitili ». La nature ne mit pas longtemps à répondre. Avec la repousse des acacias et des miombos, des arbustes et de différentes variétés d'herbes vint le retour des oiseaux, des mammifères et bien sûr du bétail : un bien disponible précieux au sein de cette communauté rurale. D'autres terres devinrent propriété de familles individuelles. Un dur labeur et un investissement modeste permirent de restaurer la fertilité du sol et de tirer vers le haut la productivité agricole. Les revenus des ménages, le régime alimentaire et la sécurité connurent une nette amélioration. Dans le même temps, les revenus tirés des enclos communs ont considérablement aidé les communautés à payer les services publics tels qu'une meilleure éducation, des services de santé et un accès aux marchés pour leurs produits. Le projet Hashi est la preuve que la responsabilisation, la réduction de la pauvreté et le développement durable sont indissociables.

Source : The Wealth of the Poor World Resources 2005

Ancienne Yougoslavie © UNICEF/HQ98-0446/Roger LeMoyne

devoirs au sein d'une communauté, et, au-delà, un système de reconnaissance mutuelle de droits et de responsabilités. Pour de nombreux individus et communautés pauvres, un bien foncier représente plus qu'un simple ensemble de lopins de terre occupés et exploités. C'est l'expression d'un mode de vie, qu'ils doivent avoir la possibilité d'améliorer par leurs propres efforts.

En commençant par la détention de parcelles de nature, les dispositions relatives à la propriété ont évolué considérablement afin de couvrir les biens fonciers, d'autres biens concrets, et des abstractions en expansion permanente comme les quotas de pollution, les produits financiers, les inventions et les idées. Des preuves irréfutables venant du monde entier montrent que des relations de propriété fonctionnelles sont associées à une croissance stable et à des contrats sociaux, tandis que des relations de propriété qui présentent des dysfonctionnements sont associées à des sociétés pauvres, inégalitaires et instables.

Lorsque les droits de propriété sont hors de portée des individus, ou que des droits font l'objet de revendications contradictoires, leurs biens ne sont souvent pas protégés et leur potentiel économique demeure sérieusement inhibé.

Pourtant, la majorité des pauvres dans le monde n'ont pas de droits effectifs de propriété : ils ne bénéficient pas de droits fonciers garantis, ne sont pas conscients de leurs droits légaux ou ne sont pas en mesure de les exercer. Cela n'est pas seulement vrai dans les pays les plus pauvres, mais également dans des États plus prospères comme le Brésil, la Chine et la Russie. Le pouvoir économique intrinsèque de leurs biens reste inexploité et les pauvres sont incapables, par exemple, d'apporter des gages pour un emprunt visant à accroître leurs revenus ou à faire progresser leurs activités. L'insécurité frappe durement les pauvres. Ils peuvent faire l'objet d'expulsions arbitraires, être expropriés de force de leurs terres à tout moment sans compensation et n'ont aucun

pouvoir dans les litiges portant sur des biens avec des parties prenantes puissantes. Leurs moyens d'existence sont constamment menacés et peu de choses les encouragent à des investissements futurs dans leurs terres ou leurs petites entreprises. Dans de nombreux pays, les institutions de l'État n'apportent pas la protection dont les pauvres ont besoin et à laquelle ils ont droit.

Une analyse des évaluations de la Banque mondiale sur les performances politiques et institutionnelles (Country Performance and Institutional Assessments, CPIA) démontre l'étendue du problème. Sur la base d'une échelle de notation allant de 1 (note la plus basse) à 6 (note la plus haute), seuls cinq des 76 pays en développement étudiés en 2005 disposaient de droits de propriété et d'une gouvernance basée sur l'État de droit obtenant une note égale ou supérieure à 4, et ces cinq pays étaient tous de petits États insulaires.[31] Ceci signifie que les droits de propriété de la plupart des individus dans les pays en développement ne sont pas protégés, que les contrats ne sont pas appliqués et que les greffes et autres institutions dont la mission est de protéger la propriété fonctionnent mal, voire pas du tout.[32]

Les biens des pauvres sont parfois documentés par le biais de dispositions informelles locales qui procurent une certaine protection et une certaine réserve de liquidités. Néanmoins, ces dispositions sont rarement reconnues par des institutions nationales et ne permettent pas de lever plus largement des capitaux. Quelle que soit l'ampleur de leurs biens économiques, les gens peuvent rester sous-employés. Les propriétaires ne peuvent pas faire usage de leurs biens pour obtenir des crédits, faire appliquer des contrats ou s'étendre au-delà d'un réseau personnel de clients et de partenaires habituels. Leur propriété est souvent vulnérable à la confiscation par la force ou par la loi. De surcroît, les capitaux informels sont invisibles et improductifs pour l'économie nationale. Par ailleurs, puisque les pauvres ne sont pas en mesure de participer à l'économie au-delà de leur environnement immédiat, les possibilités de commerce sont réduites.

Il s'agit là d'immenses opportunités gâchées. Au Pérou, par exemple, les capitaux informels sont estimés à 74 milliards de dollars US. Pour Haïti, ce chiffre est supérieur à 5,4 milliards de dollars US ; au Honduras, il atteint quasiment 13 milliards de dollars US ; en Albanie, près de 16 milliards de dollars US ; en Tanzanie, plus de 29 milliards de dollars US ; aux Philippines, plus de 132 milliards de dollars US ; en Égypte, plus de 248 milliards de dollars US et au Mexique plus de 310 milliards de dollars US.[33] Le fait que ces capitaux informels ne puissent pas être pleinement exploités est particulièrement exaspérant car ils se trouvent déjà là où ils sont le plus nécessaires, à savoir entre les mains des pauvres et de leurs com-

> La plupart des citoyens mexicains n'ont pas accès aux services bancaires et seuls 13 pour cent détiennent une dette hypothécaire. En l'absence d'institutions financières, les pauvres et les classes moyennes inférieures ont recours aux bureaux de prêt sur gages. Le taux d'intérêt annuel pratiqué par ces derniers va de 48 pour cent dans les bureaux de prêt sur gages à but non lucratif à 160 pour cent dans ceux qui font des profits.
>
> Source : La Crónica de Hoy, 9 octobre 2006.

« Les branchements aux services publics (eau, électricité et téléphone) nécessitent un titre de propriété ou un bail légalement reconnu en guise de caution. Ainsi, les commerçants non déclarés sont souvent privés de ces services. »

Consultation nationale au Sri Lanka

munautés. Les sources de capitaux externes, comme l'aide officielle et les investissements étrangers, sont moins abondantes et ne parviennent pas toujours jusqu'aux pauvres.

L'incertitude concernant la propriété légale des forêts, des pâturages, des marais et des sources d'eau potable (dont dépendent la plupart des pauvres des zones rurales pour leur subsistance) représente une autre importante préoccupation. D'ores et déjà, près d'un tiers de la population mondiale souffre d'un manque d'eau modéré à élevé. La Commission mondiale de l'eau estime que l'augmentation des populations et la croissance économique vont élever la demande en eau de moitié au cours des 30 prochaines années, et que près de quatre milliards d'individus souffriront d'une grave pénurie d'eau d'ici à 2025.[34] La valeur d'un terrain et d'un bien immobilier dépend souvent directement de l'existence de droits adéquats sur l'eau. Dans une telle situation, les droits de propriété joueront un rôle clé dans la détermination des personnes habilitées à accéder à l'eu.

Les groupes vulnérables souffrent le plus de l'absence de droits de propriété. Les populations indigènes sont fréquemment victimes de discriminations en matière de propriété ; les terres indigènes détenues collectivement sont souvent déclarées comme étant des terrains publics ou inoccupés (et la collectivité peut être maintenue en officialisant les droits de propriété). Les femmes, qui représentent la moitié de la population mondiale, possèdent une très petite quantité des biens dans le monde : seulement deux pour cent dans certains pays. Il est rare qu'elles en détiennent plus de 15 pour cent.[35] Même lorsque les femmes possèdent des droits de propriété légaux, leur contrôle réel sur les terres peut rester ténu, dans la mesure où ce sont souvent les hommes qui servent de médiateurs.

Troisième pilier : droit du travail

Un système bien conçu de droit du travail devrait apporter à la fois protection et égalité des chances. La Déclaration universelle des droits de l'homme établit une série de droits pour les travailleurs, tout comme une longue tradition de normes du travail reconnues au niveau international. Les lois doivent protéger les travailleurs vulnérables de l'exploitation sans restreindre leurs opportunités d'accès à un emploi officiel (des règlementations excessives ou inefficaces peuvent faire plus de mal que de bien). Notre vision des choses doit passer d'une conception du travail comme une ressource brute à extraire à celle du travail comme émanant d'êtres humains qui doivent devenir les sujets d'un investissement, si l'on veut construire la prospérité.

La majorité des pauvres dans le monde gagnent tout juste leur vie en effectuant des travaux peu sûrs et mal payés dans le secteur parallèle de l'économie. Ils sont vendeurs de rue, ramasseurs d'ordures, ouvriers dans le bâtiment, fabriquent différents objets à petite échelle, confectionnent des vêtements en travaillant chez eux, sont pêcheurs, petits paysans et cueilleurs forestiers. La quasi totalité des près de 500 millions de travailleurs pauvres qui gagnent moins d'un dollar par jour travaillent dans le secteur économique parallèle. Le travail au noir représente plus de la moitié de l'emploi

total dans les pays en développement, et près de 90 pour cent dans certains pays d'Asie du Sud et d'Afrique.[36] Près de la moitié des travailleurs au noir travaillent à leur compte, souvent dans le cadre de relations salariales déguisées ; les entreprises du secteur parallèle ou les ménages en emploient un quart, et le dernier quart est employé de manière non officielle par des entreprises déclarées.

Quel que soit le dur labeur qu'ils fournissent, ces travailleurs indépendants, travailleurs journaliers et ouvriers à domicile ne peuvent pas échapper à la pauvreté. En théorie, ils disposent de droits et de protections de base, mais pas dans la pratique. Ils ne bénéficient pas des lois sur le travail et des dispositions pour la négociation de conventions collectives car leur relation à l'emploi n'est pas claire. Ils souffrent de conditions de travail médiocres et de la précarité de l'emploi. On leur refuse généralement l'accès aux aides de l'État ou des employeurs et à la sécurité sociale.[37] La reconnaissance et la mise en œuvre des droits des travailleurs indépendants et de leurs organisations sont essentielles pour casser le cycle de la pauvreté.[38]

Le travail au noir se développe souvent aussi bien dans des situations de reprise économique que de ralentissement. Tandis que la récession projette les gens dans le travail au noir pour survivre, le redressement de l'économie peut également stimuler le travail au noir dans les petites entreprises et les activités sous-traitées et externalisées liées au système de production mondial.[39]

Les femmes sont davantage susceptibles de travailler dans le secteur économique parallèle. Dans les pays en développement, à l'exclusion de l'Afrique du Nord, plus de trois femmes sur cinq dans le secteur non agricole travaillent au noir. Dans les pays où elles sont autorisées à travailler, les femmes représentent entre 30 et 90 pour cent des vendeurs de rue et entre 35 et 80 pour cent des travailleurs à domicile.[40] Plus de quatre cinquièmes des ouvriers à domicile des pays en développement sont des femmes. Par ailleurs, les femmes prédominent dans les catégories les plus basses du travail au noir et gagnent généralement moins que les hommes.

Ces deux dernières décennies ont vu une nette augmentation de la participation des femmes dans la main d'œuvre. La segmentation envahissante des marchés du travail par sexe laisse entendre que le travail des femmes ne s'est pas simplement substitué à celui des hommes. Il s'agit plutôt d'un processus parallèle qui a créé des opportunités d'emploi informelles à faible salaire visant principalement les femmes.[41]

De même, les populations indigènes sont souvent obligées de travailler au noir en raison de la perte de leurs terres ancestrales, de leur relogement sans compensation ni services d'aide basiques, d'un sous-investissement dans l'éducation et la santé, et de systèmes et supports d'éducation inadaptés.

Plus largement, l'accroissement de la concurrence mondiale, des règlementations du travail inefficaces, obsolètes ou mal conçues, et l'augmentation du travail au noir, pris ensemble, creusent l'écart entre le droit du travail et la réalité sur le lieu de travail.

Quatrième pilier : droits d'entreprendre

La majorité des entrepreneurs pauvres dans le monde relèvent du secteur parallèle et, par conséquent, une part impressionnante de l'économie des pays en développement est informelle.[42] Garantir leurs droits de vendre

PROMOUVOIR LE DÉVELOPPEMENT DURABLE ET GÉRER LA QUESTION DU CHANGEMENT CLIMATIQUE

Consolider les droits sur les terres et les ressources pour les pauvres peut permettre de lutter aussi bien contre la pauvreté que contre la dégradation de l'environnement. Les pauvres dépendent plus directement de leur environnement local pour leur survie quotidienne que les riches. Lorsque les ressources écologiques et les services s'effondrent, ils en subissent les conséquences immédiates. Pourtant, des exemples émanant de toutes les régions du monde montrent que la réparation des dommages environnementaux tels que la surpêche, la pollution de l'eau, la dégradation des terres et la déforestation, est étroitement liée au fait de garantir aux populations et aux communautés locales la propriété ou l'intendance des ressources environnementales dont elles dépendent.

Prenons l'exemple de la Namibie. Les réformes juridiques de 1996 ont mis en place un cadre pour la gestion communautaire des ressources naturelles, donnant aux Namibiens qui créent des zones de conservation des droits légaux pour la gestion des réserves sauvages. Ces droits garantis ont permis aux paysans namibiens de réduire le braconnage et aux populations d'animaux sauvages et aux écosystèmes de se redresser. Les Namibiens pauvres ont également acquis de nouvelles possibilités de création d'entreprise basées sur l'écotourisme et les activités connexes. Ces entreprises fournissent une nouvelle source de revenus et de travail et procurent une plus grande motivation et un sentiment plus fort de dignité. L'expérience de la Namibie montre que le développement de droits légaux garantis aux populations locales peut favoriser la conservation et le développement économique.

Le changement climatique représente un défi encore plus grand, et ce sont les pauvres qui sont les plus exposés à ce risque. Comme l'explique le Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat, une forte réduction des émissions de gaz à effet de serre est nécessaire afin de prévenir des conséquences globales catastrophiques. Cependant, le Rapport 2007 sur le développement humain (RDH) du PNUD documente l'étendue selon laquelle les pauvres sont déjà touchés. Les hommes et les femmes pauvres sont les plus vulnérables parce qu'ils vivent dans des environnements marginaux : zones sujettes à la sécheresse et à la désertification, zones à haut risque de crue, pays et communautés disposant d'une faible marge de manœuvre pour prévenir ou gérer les catastrophes ou s'adapter au changement de l'environnement. Lorsque le désastre frappe, les litiges concernant les droits fonciers et d'autres droits de propriété sont particulièrement controversés et difficiles, surtout lorsque les personnes doivent être déplacées. La destruction ou l'absence de système valide et reconnu de titres de propriété peut mener au conflit et arrêter net les opérations de restauration et de reconstruction. Lors du cyclone qui a frappé le Bangladesh en 2006, les terres de nombreux paysans ont tout simplement disparu sous l'eau, les contraignant à déménager. Il est probable que le changement climatique déclenchera des crises liées aux réfugiés, au fur et à mesure que certaines régions deviendront inhabitables.

« Aujourd'hui, il y a plus d'inondations et les berges s'érodent plus rapidement. Je n'ai nulle part où aller. Mes terres sont dans la rivière. Je n'ai plus rien maintenant. »

Intsar Husain, Antar Para, Nord-ouest du Bangladesh, 2007 (in RDH 2007/2008)

Les négociations relatives à la Convention internationale sur le changement climatique donnent l'occasion d'aborder la vulnérabilité croissante des pauvres à travers une coopération internationale accrue sur l'adaptation au changement climatique, ainsi que les efforts visant à la limiter. Un accord mondial devrait inclure des engagements clairs en faveur de l'accroissement des financements pour aider les populations des pays pauvres à s'adapter. La démarginalisation des pauvres par le droit devrait faire partie intégrante de la discussion, dans la mesure où, sans accès aux outils et aux protections juridiques, les pauvres demeureront exposés. Mettre en place des infrastructures d'évaluation des risques liés au climat et améliorer la prévention des catastrophes ne suffit pas.

Nous demandons instamment aux Nations Unies d'inclure le programme de démarginalisation par le droit en tant

PROMOUVOIR LE DÉVELOPPEMENT DURABLE ET GÉRER LA QUESTION DU CHANGEMENT CLIMATIQUE suite de la page précédente

qu'élément central dans les stratégies d'adaptation lors des négociations sur le changement climatique après 2012. La Convention cadre des Nations Unies sur le changement climatique (CCCC) reconnaît le droit des pays pauvres à recevoir des aides pour s'adapter au changement climatique. Depuis 2006, un accord a été conclu concernant le Programme de travail de Nairobi sur les impacts, la vulnérabilité et l'adaptation aux changements climatiques. La démarginalisation des pauvres par le droit devrait être incluse dans ces négociations en tant qu'élément de base des stratégies et politiques d'adaptation.

Dans un monde dans lequel il est urgent que les émissions de dioxyde de carbone soient réduites, les marchés fonctionnant sur le principe du « cap-and-trade », ou système de plafonnement des émissions de gaz carbonique et d'instauration de titres de pollution échangeables, fourniront d'importantes incitations à la réduction des émissions et la transition vers des technologies plus propres et plus durables. Ces incitations devraient également générer une demande fortement accrue de projets de titres compensatoires de carbone, y compris de la part des pays en développement. Cependant, la possibilité pour les pauvres d'accéder à ce financement carbone et d'en bénéficier, notamment pour des projets concernant la gestion durable des terres, dépendra sûrement de façon importante de leur démarginalisation par le droit.

Grâce au Protocole de Kyoto, des milliards de dollars ont été générés pour des investissements dans des solutions plus durables dans les pays en développement, comme les énergies renouvelables. Ces mécanismes doivent être étendus de manière à pouvoir financer des investissements plus larges dans une réduction de la pauvreté qui respecte le climat. Combiner les innovations dans la finance environnementale et les réformes légales en faveur des pauvres pourrait permettre d'élaborer un nouveau modèle de financement du développement capable d'atteindre les communautés pauvres de manière plus directe que l'aide classique.

La réhabilitation des forêts dégradées, des pâturages et des terres agricoles forme une partie importante dans l'atténuation du changement climatique. Ces terres, qui peuvent piéger des quantités significatives de gaz carbonique venant de l'atmosphère, se trouvent dans des régions étendues de l'Afrique sub-saharienne et de nombreuses autres régions en développement. Grâce aux efforts en faveur de l'accroissement de la productivité du sol, des retenues d'eau et de la couverture végétale, ces terres dégradées peuvent contribuer à remplir les objectifs mondiaux en matière de climat tout en aidant les pauvres et les communautés vulnérables. Par conséquent, de tels investissements devraient être éligibles à un financement par l'intermédiaire du Mécanisme pour un développement propre ou d'autres instruments associés à un marché du carbone en plein essor.

Le Protocole de Kyoto contenait très peu d'opportunités pour la finance carbone relative aux terres. La nouvelle série de négociations, lancée par la Conférence de Bali sur le climat en décembre 2007, donne l'occasion de remédier à cette lacune. Toutefois, les nombreux problèmes liés à l'absence de droits clairs quant à la propriété et à l'utilisation des terres et des autres ressources naturelles sont tout aussi importants. L'absence de droits fonciers établis des communautés de paysans pauvres les prive de l'accès au marché du carbone, de même qu'à d'autres formes de financement et de services.

La finance carbone pourrait permettre d'aborder à la fois la question du changement climatique et de la pauvreté rurale. Il s'agit d'une excellente opportunité d'amener un investissement absolument nécessaire dans les zones rurales frappées par la pauvreté. Cependant, sans droits fonciers effectifs, cela ne pourra pas se produire.

et de bénéficier d'un espace de travail et des infrastructures et services connexes (locaux, électricité, eau, hygiène), facilitant ainsi la réussite des petites et moyennes entreprises, représenterait une étape précieuse vers la réduction de la pauvreté. Les pauvres occupent des terres dont ils ne possèdent pas de titre de propriété, travaillent dans de petites entreprises non déclarées et ont recours à leur famille et à leurs amis pour obtenir des crédits ou partager les risques. Ils sont particulièrement vulnérables aux caprices, à la corruption et à la violence des criminels et des autorités. Ils disposent de peu de moyens pour régler les litiges, à part le versement de pots-de-vin ou la violence.

Les opportunités économiques des pauvres sont limitées. Ils ont du mal à accéder aux services financiers et aux marchés et peuvent rarement obtenir des allègements fiscaux et d'autres incitations économiques. Ils doivent contourner les règlements de zonage urbain qui les empêchent de commercer. Le droit d'utiliser les ressources communes et publiques leur est souvent refusé. De plus, ils peuvent être placés sous la contrainte de lourdes règles de santé publique et d'hygiène, notamment dans la production de nourriture dans la rue. En l'état actuel des choses, les quatre milliards d'exclus n'ont aucun espoir d'obtenir les outils légaux que les pays développés ont utilisé pour créer de la richesse. Il est plus probable qu'ils ne pourront pas créer d'identité légale, obtenir la responsabilité limitée, s'associer avec d'autres entrepreneurs pour intégrer des capitaux, accéder aux mécanismes financiers pour obtenir des liquidités ou un crédit étendu, signer des contrats avec des employés, des fournisseurs et des clients, accéder aux opportunités d'exportation, et bien d'autres choses encore.

Lorsque les lois qui règlementent les petites entreprises sont rédigées, appliquées ou exécutées de manière inique ou sont simplement trop faibles et inefficaces, elles ne laissent aux pauvres pas d'autre choix que de faire affaire dans le secteur parallèle. Obtenir une licence, première étape dans la déclaration d'une activité, est souvent prohibitif en raison du coût et des difficultés imposées. Par exemple, au Kenya, plus de 1 000 licences régissent l'inscription des entreprises ; plus de 130 lois différentes réglementent le seul secteur de l'agriculture. Les réglementations coûteuses et pesantes empêchent les pauvres de progresser par l'intermédiaire de l'entreprise et étouffent le développement de l'économie.

L'échelle du problème

Le problème auquel s'attaque la Commission revêt des proportions massives. Dans chacun des quatre piliers, les problèmes sont profonds et affectent les pauvres dans le monde entier. Quatre milliards de personnes sont exclues de l'État de droit. Encore une fois : *Quatre milliards de personnes sont exclues de l'État de droit*. La Commission a élaboré un programme pour changer cette situation et nous pensons que le fait d'aborder la question de la démarginalisation par le droit relève à fois d'une politique intelligente et d'une bonne gestion économique.

La démarginalisation par une question d'émancipation également prospérité et société dans son ensemble.

3

La démarginalisation par le droit : politique intelligente et bonne gestion économiqe

le droit n'est pas seulement des pauvres ; elle offre sécurité accrues pour la

Dans la plupart des pays, les élites riches et puissantes dominent la sphère politique et économique. La politique publique et ses effets sont modelés pour servir leurs intérêts plutôt que ceux de la majorité pauvre qui lutte pour joindre les deux bouts. Ces inégalités économiques et politiques ont tendance à être renforcées par des lois et des institutions inéquitables qui fonctionnent mal, et par l'incapacité des pauvres à accéder à la justice. Cela n'est pas seulement injuste ; c'est aussi le reflet d'une vision à court terme. Cela permet aux riches de rester en haut de la pyramide aujourd'hui, mais représente un coût immense. Cela provoque l'érosion des pouvoirs de l'État, freine la croissance économique et nourrit l'instabilité. La corruption et la recherche de rente[47] sont particulièrement coûteuses. Dans le pire des cas, les États défaillants tombent dans des situations de conflit. Cependant, même dans des pays où les choses ne sont pas détériorées à ce point, les systèmes iniques qui minent la sécurité et restreignent l'égalité des chances affectent en fin de compte non seulement les pauvres, mais aussi la société dans son ensemble, même les élites.

La démarginalisation par le droit : une politique intelligente

Lorsque les lois et les institutions officielles ne répondent pas aux besoins des pauvres, la politique est attirée par les canaux informels. Lorsque les gouvernements sont incapables ou ne souhaitent pas assurer protection et égalité des chances pour tous, la légitimité et la pertinence du système officiel se trouvent érodées. Un cercle vicieux se met en place, avec le délabrement des institutions légales et la multiplication des arrangements informels de fortune

Albanie © UNICEF/HQ97-0695/Roger LeMoyne

qui se nourrissent l'un de l'autre. L'État se vide de son contenu. La société se fragmente. Dans le pire des cas, l'économie stagne. Les troubles menacent. La légitimité et l'autorité des responsables politiques sont mises à mal. Au mieux, cela résulte en une situation précaire de développement au point mort, au pire, cela mène à l'effondrement.

La gouvernance est une chose importante, et ce sont plus que jamais les pays les plus pauvres qui font état de la gouvernance la moins efficace. Leurs populations sont soumises à l'injustice des tribunaux et sont davantage exposées à la criminalité, à la corruption et l'ingérence du gouvernement dans leurs vies. Une bonne gouvernance, sous la forme d'institutions qui établissent un ensemble de règles prévisibles, impartiales et appliquées de manière cohérente, est essentielle pour parvenir à une société plus juste, plus prospère et plus durable.

La démarginalisation des pauvres par le droit n'a pas besoin d'être un jeu à somme nulle, dans lequel certaines personnes gagnent et d'autres perdent. Comme nous l'avons déjà souligné, la démarginalisation par le droit commence par l'identité et la possibilité de s'exprimer. Une stratégie réussie visant à donner à tous une telle identité rend plus difficile l'exploitation des pauvres, mais ne limite pas l'identité d'un quelconque autre individu. L'expression et la représentation des pauvres ne privent pas les autres du même droit. Cependant, dans les réformes de démarginalisation par le droit, il est essentiel que les voix des pauvres ne soient pas noyées dans la masse. Lorsque la réforme institutionnelle renforce l'accès des pauvres à la justice, la société dans son ensemble s'améliore. Des droits de propriété effectifs contribuent au bon fonctionnement des marchés d'actifs, qui améliore la productivité des terres et d'autres biens, permettant aux pauvres d'en récolter ainsi les dividendes économiques. Les droits de propriété sont des outils légaux précieux pour les pauvres et, en tant que tels, ils peuvent représenter un instrument

« Beaucoup de gens ne savent pas ce que sont leurs droits de l'homme et ne savent même pas ce que veut dire avoir un droit. » National Consultation nationale au Mozambique

d'inclusion et d'égalité accrue, plutôt qu'un facteur supplémentaire de marginalisation.

La démarginalisation par le droit n'est pas seulement une question d'émancipation des pauvres ; elle offre également prospérité et sécurité accrues pour la société dans son ensemble. La démarginalisation par le droit redonne confiance en l'efficacité et la légitimité de l'État, et donc de ses responsables et de ses représentants à tous les niveaux. Les

« Les pauvres continuent de percevoir la loi comme étant réservée principalement aux riches, reconnaissant ainsi la réalité antidémocratique selon laquelle la loi est l'expression de l'idéologie de l'élite dominante. » Consultation nationale aux Philippines

leaders audacieux qui se feront les champions de la démarginalisation des pauvres par le droit recueilleront un soutien large et étendu.

Un défi politique qui en vaut la peine

Toutefois, réformer est une tâche ardue, indéniablement. Tout leader qui souhaite relever ce défi, qu'il soit président, chef d'un parti politique au parlement, responsable d'une organisation communautaire ou émanant de la société civile, chef de village ou de bidonville, se trouve confronté à plusieurs difficultés particulières.

Pour commencer, les pauvres se montrent généralement défiants à l'égard des institutions de l'État et du système légal, et ce pour de bonnes raisons. Ce sont ces institutions, qui ont le pouvoir d'établir et de défendre les règles régissant l'activité économique, qui souvent perpétuent l'inégalité économique. Elles doivent être réformées pour fonctionner dans l'intérêt de tous. Dans une étude portant sur la période soviétique d'un pays d'Europe de l'Est, 82 pour cent des propriétaires d'entreprises du secteur parallèle déclaraient que le versement de pots-de-vin aux fonctionnaires était nécessaire pour pouvoir poursuivre leurs activités.[48] L'expérience a appris aux pauvres à se méfier des politiciens qui promettent la réforme. Ils ont besoin de voir des résultats tangibles pour être convaincus. Les responsables politiques doivent démontrer que le système officiel change pour répondre à leurs besoins. Le marché de Sewa Nagar montre que cela est possible.

Il existe également une perception largement répandue selon laquelle la promotion des droits de propriété renforcera encore davantage les intérêts de l'élite. Ce n'est pas forcément vrai. Tout dépend de la manière dont ces réformes sont mises en œuvre et si les intérêts des pauvres sont constamment protégés dès l'origine. Appliqué efficacement, un système de droits de propriété inclusif qui fonctionne correctement est tout aussi important, sinon plus, pour les pauvres.

« Lutter contre la corruption exige de faire prendre conscience des conséquences destructrices de la corruption, en renforçant le rôle des institutions de contrôle gouvernementales et non gouvernementales, en faisant valoir le rôle des médias et en créant un pouvoir judiciaire indépendant et impartial. »

Consultation nationale en Jordanie

La multitude d'experts conventionnels des questions de droit et de développement qui colportent des solutions techniques pour tous les problèmes possibles et imaginables doit également être court-circuitée. Les recettes techniques rapides peuvent sembler attrayantes mais, à moins que les réformes ne se basent sur les besoins et les conditions au niveau local, et ne soient négociées et mises en œuvre en faisant participer les pauvres, elles ne pourront pas prendre racine et marquer une réelle différence.

Brésil © Moisés Moraes

Encore plus important, peut-être, la majorité de la société doit être persuadée que la construction d'un ordre légal plus inclusif et plus efficace est réalisable et finalement souhaitable pour tous. Les propositions utopiques provoquent le cynisme, les propositions révolutionnaires engendrent peur et résistance. Les pauvres doivent pouvoir s'exprimer, s'organiser et être informés ; les riches et les puissants ont besoin d'être persuadés et rassurés. La politique ne peut pas disparaître comme par enchantement. Les acteurs puissants doivent être réquisitionnés, ralliés à cette cause. Un leadership national et de larges coalitions favorables au changement sont essentiels.

Cependant, la démarginalisation par le droit n'exige pas de ses défenseurs politiques qu'ils soient des saints (bien que cela puisse être utile), mais seulement qu'ils y reconnaissent un intérêt personnel éclairé. Le réformateur accumule un capital politique significatif. Au fur et à mesure que l'activité économique détecte des opportunités au sein du système officiel, la base fiscale s'élargit. L'activité économique supplémentaire qui découle de la démarginalisation par le droit permet d'augmenter davantage les recettes publiques. À mesure que de plus en plus de gens trouvent un intérêt dans la diminution de

« Le système légal et le système judiciaire ne sont pas tenus de rendre compte de leurs actes. »

Consultation nationale en Tanzanie

la criminalité et dans le maintien de la paix, la base politique des défenseurs de la réforme s'étend. De plus, le leadership exige une vision crédible de l'avenir. La démarginalisation par le droit s'appuie sur des notions puissantes de liberté, d'équité et de solidarité, et permet donc de modeler une vision captivante. Les gens comprennent le langage de l'inclusion, surtout s'ils souffrent de l'exclusion au quotidien. Et quel meilleur héritage politique que d'avoir contribué durablement au développement de son pays, d'avoir donné au peuple une réelle opportunité d'améliorer ses conditions de vie. Institutionnalisée dans des lois et des pratiques, la démarginalisation par le droit est un héritage qui perdure.

Un rôle essentiel pour la démocratie

La situation critique des pauvres trouve souvent son origine dans des systèmes politiques dans lesquels les citoyens n'ont pas les moyens de s'exprimer ; les institutions gouvernementales n'ont pas l'obligation de répondre au peuple, et des intérêts particuliers exploitent les ressources sans crainte d'être contrôlés. La règle démocratique peut encourager le développement de politiques et l'élaboration de programmes qui répondent aux exigences des personnes. Elle prévoit des incitations et des sauvegardes qui permettent aux citoyens, même aux plus pauvres, de récompenser les responsables officiels qui agissent dans l'intérêt public et tiennent pour responsables ceux qui ne parviennent pas à répondre à leurs besoins. Tout le monde sait qu'aucune démocratie n'a jamais vécu de famine.

Tandis que les gouvernements non démocratiques peuvent assurer la sécurité et les services de base, les gouvernements démocratiques sont davantage susceptibles de répondre aux besoins des gens d'une manière perçue comme étant légitime. Il existe des preuves empiriques montrant que les démocraties sont plus performantes que les autocraties en matière de croissance du PIB par habitant et d'autres indicateurs de bien-être social.[49] Il existe également une forte association entre démocratie et bien-être (telle que définie par l'indice de développement humain) parmi les pays en développement.

Les mécanismes d'autocorrection de la démocratie, qui découlent des contrôles et des contrepoids imposés par les branches de gouvernement, favorisent également la responsabilité, réduisent l'abus de pouvoir et incitent à la réactivité aux préoccupations de la majorité de l'électorat. Il n'existe pas de substitut à un processus véritablement inclusif, participatoire et délibératif, dans lequel les points de vue alternatifs sont écoutés et les intérêts des pauvres et des citoyens marginalisés sont pris en compte. Personne n'est aussi sage que l'avis général.

Quasi invariablement, ce sont les pauvres qui souffrent le plus du manque de moyens de d'exprimer, de représentation et d'influence, même dans les systèmes de gouvernement ouverts et compétitifs. L'exclusion politique persistante endurcit dans la résignation et le fatalisme vis-à-vis des institutions officielles et des processus de décision de l'État. Des efforts vigoureux sont nécessaires pour aider les citoyens à s'organiser et à participer efficacement aux décisions d'influence qui touchent leurs vies quotidiennes, et pour permettre aux partis politiques et aux parlements de mieux représenter les besoins de leurs électeurs. Un pouvoir centralisé à l'excès constitue souvent une contrainte pour une participation significative des citoyens. La décentralisation et la démarginalisation par le droit peuvent se renforcer mutuellement, car un gouvernement proche du peuple est davantage susceptible d'être un gouvernement par et pour le peuple.

Cependant, l'exclusion peut apparaître même dans les systèmes les plus décentralisés, de sorte que des mécanismes de responsabilité efficaces doivent être mis en place.

De nombreuses démocraties sont fragiles. Elles ont hérité de problèmes endémiques tels que la dette, la maladie, les divisions ethniques, la pauvreté et la corruption. Dans de nombreux pays, les contre-pouvoirs restent faibles. Mais, tandis que la controverse persiste autour de la question de savoir si la démocratisation facilite l'instauration de l'État de droit, personne ne conteste le fait que les progrès accomplis dans l'instauration de l'État de droit facilitent la démocratisation.[50] Il serait plus exact de dire que la démocratisation et la démarginalisation par le droit doivent se faire ensemble plutôt que l'une après l'autre : en effet, elles fonctionnent en symbiose et ne doivent pas être séparées l'une de l'autre. La démocratie peut aussi stimuler la démarginalisation par le droit et les deux sont intrinsèques et contribuent au développement.

Suite à une grève du service public de nettoyage et de ramassage des ordures de Bogotá au milieu des années 1990, les autorités locales demandèrent aux chiffonniers d'apporter leur aide. Répondant à l'appel de la municipalité, ils assurèrent la collecte de plus de 700 tonnes d'ordures par jour. Voyant là une opportunité économique, ils s'organisèrent en une association regroupant 25 coopératives de ramasseurs d'ordures, baptisée *Asociacion de Recicladores de Bogotá (ARB)*. Toutefois, lorsque le contrat pour la prestation de services de gestion des déchets solides fut finalement soumis à un appel d'offres concurrentiel, la législation gouvernementale et les conditions de l'appel d'offres les empêchèrent d'y participer. Avec l'aide d'avocats intervenant pro bono, l'ARB demanda une révision constitutionnelle de cette disposition injuste et une ordonnance de protection des droits de l'homme. La Cour constitutionnelle de Colombie accepta leurs arguments et leur accorda une règle de discrimination positive pour leur inclusion dans les processus d'appel d'offres concurrentiels relatifs à la gestion des déchets.

Source : Ruiz-Restrepo 2007

La démarginalisation par le droit : une bonne gestion de l'économie

Pendant des années, Venancio Andrade a tiré une maigre subsistance de la vente de batteries de cuisine dans les rues poussiéreuses de Lima, la capitale du Pérou, et des villes voisines. Il a fini par apprendre tout seul comment fabriquer des ustensiles de cuisine en aluminium, et en 1985 il avait réuni assez d'argent pour acheter une parcelle de terrain dans un parc industriel vierge de la banlieue de Lima. Le fait d'être propriétaire de son bien permit à Andrade d'obtenir des crédits bancaires qui aidèrent sa société de fabrication d'ustensiles de cuisine à s'agrandir, et il est aujourd'hui à la tête de l'association d'entreprises de Villa El Salvador, un bidonville de 400 000 habitants dont les baraques ont poussé comme des champignons au-delà des limites du parc industriel. À 62 ans, Andrade emploie cinq personnes à plein temps, et lors des périodes de pics de production, il peut embaucher jusqu'à 30 personnes. De son propre aveu, c'est l'acquisition de titres de propriété officiels qui lui a permis, à lui et à d'autres petits entrepreneurs de Villa El Salvador, de devenir des clients viables aux yeux des prêteurs potentiels. « Le crédit m'a permis de répondre à la demande croissante

pour mes produits lorsque j'ai eu besoin de produire plus », explique Andrade.[51]

Des montagnes d'études confirment que de bonnes institutions sont vitales pour le succès à long terme des économies. En effet, certains affirment que la garantie des droits de propriété constitue historiquement l'élément décisif le plus important de la raison pour laquelle certains pays sont devenus riches tandis que d'autres sont restés pauvres.[52] Ceci ne veut pas dire que les droits de propriété représentent la recette miracle. Il s'agit plutôt d'un ingrédient clé souvent ignoré d'un programme plus large de démarginalisation par le droit et de développement qui permettra aux pays de développer des économies modernes. Faire fonctionner les institutions et faire appliquer les règles pour servir l'intérêt général au sens large se trouve au cœur de ce programme.

Des lois efficaces et inclusives, appliquées par des institutions qui fonctionnent bien, apportent quantité d'avantages économiques qui sont si fondamentaux qu'ils sont souvent oubliés. Elles rendent les transactions plus simples et moins onéreuses. Elles favorisent la prévisibilité, la sécurité et la confiance. Elles rendent possibles les contrats applicables à long terme entre des personnes qui ne se connaissent pas. Ceci, à son tour, permet une plus grande spécialisation et répartition du travail, des économies d'échelle, le commerce longue distance et des fonctions financières essentielles comme le crédit et l'assurance. De telles caractéristiques marquent la différence entre une économie rudimentaire avec un schéma de production et d'échange simple et une économie développée beaucoup plus complexe et productive. Des lois bien conçues et appliquées de manière juste peuvent aussi favoriser la concurrence, l'investissement et l'innovation. Ce qui importe, ce n'est pas tant la réglementation ou la déréglementation en soi, mais plutôt la qualité des lois, des réglementations et des institutions.

L'équité, au sens de laquelle nous entendons égalité de protection et égalité des chances, exige que les pauvres disposent de la sécurité nécessaire et d'une véritable chance de pouvoir participer à l'économie officielle. L'efficacité joue le même rôle : si les pauvres n'ont pas les moyens de tirer parti au maximum de leurs aptitudes, la croissance en souffre. Les idées brillantes et les investissements rentables ne sont pas exploités, la pauvreté s'enracine, le potentiel des gens est gâché et la croissance économique ralentit.[53]

La démarginalisation par le droit peut faire la différence dans le développement. Mais ce n'est pas la panacée. Des conditions macroéconomiques saines sont également importantes, de même que l'ouverture au commerce et à l'investissement étranger. L'investissement dans l'éducation, la formation, les infrastructures et les services essentiels est vital. Avec le soutien de la démarginalisation par le droit, tout ceci favorisera une croissance sur une base large et la réduction de la pauvreté.

Les bénéfices de l'accès à la justice et de l'État de droit

Afin de récolter tous les bénéfices de l'attribution de droits de propriété, de la définition des relations à l'emploi et de la déclaration légale des entreprises, les droits doivent être applicables et des institutions qui fonctionnent doivent les mettre en œuvre. Bien que la mesure de la valeur économique de l'accès à la justice soit notoirement difficile, la plupart des études indiquent que l'État de droit apporte une contribution significative à la croissance et à la réduction de la pauvreté. Cependant, les études qui ciblent étroitement l'impact de l'État de droit sur

la sécurité des investissements étrangers minimisent ses véritables bénéfices économiques. De telles études négligent la valeur des pauvres dans leur capacité à obtenir réparation des torts qu'ils ont subis.[54] Elles omettent les bénéfices plus larges induits par le fait de rendre toutes les transactions et les relations économiques prévisibles, transparentes et équitables.

L'accès à la justice et l'État de droit facilitent également le règlement des litiges. Déterminer qui est propriétaire de biens tels que la terre, les titres miniers et l'eau est souvent difficile. Les obligations de prestation de services et les biens intangibles comme les relations de clientèle peuvent être ardus à définir. Les relations dans lesquelles apparaissent ces biens sont souvent dures à réglementer par contrat, et notamment pour les pauvres. Des litiges surviennent inévitablement, notamment lorsque les relations changent. Un tribunal ou un arbitre neutre peut aider à désamorcer les conflits, limiter les abus et permettre aux pauvres d'obtenir réparation. Tandis que le fait d'être capable de faire appliquer des contrats de manière équitable est extrêmement précieux, un légalisme incontrôlé peut provoquer une réaction défensive et susciter l'incertitude. Les défendeurs doivent être protégés contre la menace de plaintes infondées qui génèrent un coût immense et qui représentent, dans les faits, une forme d'extorsion. Un équilibre doit être instauré.

Les bénéfices des droits de propriété

Par droits de propriété, on désigne un ensemble de droits et d'obligations entre les personnes et les biens, qui reflètent la multiplicité et la diversité des systèmes de propriété de par le monde. Dans tous les systèmes de droits de propriété, créer un climat de sécurité et de prévisibilité est fondamental. Les systèmes de propriété représentent un aspect central de la fonctionnalité de l'État et sont d'importants indicateurs de son efficacité.

En termes économiques, pour être entièrement productifs, les biens doivent être reconnus officiellement par un système légal de droits de propriété. Leur faire prendre corps par le biais de registres standards, de titres et de contrats, conformément à la loi, donne aux ménages et aux entreprises la sécurité des droits fonciers, qui les protège d'une expropriation contre leur volonté. Les expulsions devraient uniquement être possibles dans des circonstances exceptionnelles, dans le cadre d'une procédure légale en bonne et due forme, qui doit être applicable de façon équitable, indépendante et pouvant être contestée, et qui prévoit une compensation intégrale du coût de l'expulsion, uniquement dans des situations où la sécurité physique des personnes et des biens est menacée, lorsque des accords contractuels ne sont pas respectés, et lorsque des procédures d'expropriation équitables s'appliquent.

Les droits de propriété, y compris la sécurité des droits fonciers, devraient non seulement être protégés par la loi, mais également servir de connexion entre la propriété des pauvres et l'intérêt de la société au sens large (en accroissant la plage de validité de la sécurité de leurs droits fonciers), par exemple en offrant la possibilité de les utiliser comme garantie pour obtenir un crédit, comme un prêt d'entreprise ou une hypothèque. Ces systèmes encouragent le respect des lois en associant les propriétaires et les détenteurs de biens à leurs biens, les biens à des adresses, et les adresses à une application de la loi. En tant que telle, la réforme de la propriété, si elle est mise en œuvre correctement, permet de renforcer l'accès à l'identité légale et à la justice. Les registres de propriété permettent d'unifier des dispositions dispersées au sein d'un système

Les droits des populations indigènes dépendent et interagissent avec une large variété de mesures et de politiques, comme celles qui concernent le régime foncier ; la protection des espèces menacées ; la santé, l'alimentation et l'agriculture ; la qualité de l'eau ; l'accès aux ressources naturelles et leur exploitation ; la gestion de l'environnement ; la conservation des sols ; et la protection du patrimoine culturel. Dans le cadre de cet horizon élargi, les **droits de propriété intellectuelle** peuvent permettre de créer ou de protéger les droits des indigènes. Un exemple illustrant l'utilisation des droits de propriété intellectuelle concerne les remèdes de médecine traditionnelle en République populaire de Chine, pour lesquels plusieurs milliers de brevets ont été délivrés au cours des dernières années. Source: OMPI 2005

unique juridiquement compatible. Cela permet d'intégrer les marchés locaux fragmentés, en donnant les moyens aux entreprises de rechercher de nouvelles opportunités en dehors de leur environnement immédiat.

Sans droits de propriété effectifs, gérés par des institutions qui fonctionnent, les économies avancées se ratatineraient. À l'inverse, leur mise en place peut permettre de développer des économies pour les amener à faire un énorme bond en avant. Prenons l'exemple de la Chine. Un défi colossal demeure en termes de pauvreté et d'inégalité, de même qu'un débat historique de grande ampleur sur la nature et l'étendue de la réforme de la propriété, mais l'expérience de la Chine prouve de manière indubitable l'utilité des droits de propriété dans la création de richesse. Cette titrisation *de facto* de la propriété, après le début de la libéralisation de l'économie dans les années 1980, a généré des capitaux à hauteur de 7,4 billions de dollars US pour l'expansion économique du pays. Un tel montant vient éclipser les 611 milliards de dollars US d'investissement direct étranger et les 46 milliards de dollars US environ perçus au titre de l'aide internationale.[55]

Les preuves abondent montrant que des droits de propriété solides stimulent l'investissement des entreprises. Des études menées en Pologne, en Roumanie, en Russie, en Slovaquie et en Ukraine révèlent que les entrepreneurs qui pensent que leurs droits de propriété sont garantis réinvestissent près de 40 pour cent de plus de leurs recettes que ceux qui ne sont pas de cet avis.

Les paysans réinvestissent également davantage dans leurs terres. Au Ghana et au Nicaragua, on a découvert que les paysans bénéficiant de droits fonciers garantis investissaient plus dans leurs terres.[56] Des zones rurales au Brésil, en Indonésie, aux Philippines et en Thaïlande ont vu leur valeur s'élever fortement de 43 à 81 pour cent après leur titrisation. L'augmentation de la valeur des terres illustre l'investissement accru et alimente une plus grande productivité, un rendement et des revenus plus élevés. En Chine, l'effet combiné de la titrisation et de la libéralisation des prix a entraîné une augmentation de la production agricole de 42 pour cent entre 1978 et 1984.[57] Les paysans thaïs qui obtiennent un titre pour leurs terres produisent 25 pour cent de plus que les autres.

La valeur des biens fonciers urbains a augmenté de façon spectaculaire après la titrisation : 14 pour cent à Manille, 25 pour cent à Guayaquil et à Lima, et 58 pour cent à Davao.[58] Cela incite également les gens à embellir leurs habitations. Une étude menée

dans un bidonville en Argentine a révélé que, lorsque les squatteurs ont reçu un titre légal pour leurs habitations, le nombre de maisons avec des murs de bonne qualité a augmenté de 40 pour cent, tandis que le nombre de celles disposant de bons toits a augmenté de 47 pour cent.[59] L'attribution de droits garantis sur les biens fonciers à Lima a entraîné un accroissement des dépenses de rénovation des logements de 68 pour cent.[60]

République centrafricaine / UN Photo

Lorsque les droits des personnes sur leurs biens fonciers ne sont pas garantis, elles doivent consacrer des ressources précieuses à leur protection physique et s'engagent souvent dans des conflits portant sur les limites des parcelles. Une étude péruvienne a révélé que près de la moitié (47 %) de ceux qui ne disposaient pas d'un titre de propriété devaient embaucher des gardiens pour surveiller leurs parcelles. Les familles qui possèdent des titres mieux garantis peuvent consacrer plus de temps à rechercher de meilleures opportunités d'emploi. Au total, les membres d'un ménage passent 45 heures de plus par semaine à exercer un emploi productif, soit l'équivalent de l'ajout du revenu d'une personne supplémentaire pour ce ménage. Ce sont les femmes, qui seraient en d'autres circonstances obligées de rester à la maison pour assurer cette protection, qui en bénéficient le plus.[61]

Les enfants y gagnent également. Les familles concernées par le programme péruvien, par exemple, ont moins tendance à envoyer leurs jeunes enfants au travail et davantage enclines à les envoyer à l'école. Dans la mesure où elles disposent de revenus plus élevés en travaillant plus longtemps en dehors de leurs domiciles, elles ont moins recours au travail des enfants.[62]

Donner aux femmes des droits de propriété porte un sérieux coup à la pauvreté et à la malnutrition. Puisque les femmes gagnent plus, elles ont tendance à dépenser une plus grande part de leurs revenus pour maintenir leurs enfants en bonne santé et les nourrir convenablement. Ainsi, garantir aux femmes des droits

de propriété effectifs constitue une base pour des familles et des entreprises solides.

Protéger leurs biens, quels qu'ils soient, est la première préoccupation des pauvres. Les mesures destinées à assurer une telle protection démarginaliseront en elles-mêmes les pauvres, consolideront leurs moyens d'existence et rendront les investissements dans leur avenir plus intéressants. Les droits de propriété sont fondamentaux pour la vie et le fonctionnement de la société, et leur réforme ne peut donc pas être négligée. Pour cette même raison, justement, la réforme est risquée, et c'est pourquoi il convient de se montrer particulièrement prudent en tirant les leçons des erreurs passées, où les bénéfices ont été confisqués par les élites locales sans atteindre les pauvres. Veiller à ce que les réformes de la propriété n'affaiblissent pas les droits des femmes et les droits communautaires des groupes de populations indigènes ou pastorales présente des difficultés notoires. Les bénéficiaires doivent être consultés, pour que la démarginalisation par le droit garantisse que les pauvres participent volontairement aux systèmes de droits de propriété, dans la mesure où ils ont le sentiment que les bénéfices sont supérieurs aux coûts. Ce programme assoit la réforme dans les réalités locales et les besoins et les intérêts des plus vulnérables.

De nombreuses terres indigènes ont été, et sont encore, déclarées comme étant des terres publiques ou inoccupées parce qu'elles sont détenues collectivement, conformément à des conceptions de la propriété et de l'accès qui ne s'adaptent pas facilement aux systèmes de propriété importés. Cette absence de statut, de reconnaissance et d'enregistrement des droits d'utilisateurs collectifs ou de propriété de groupe a des conséquences considérables pour les détenteurs de biens indigènes et la société au sens large. Il s'agit d'une question critique au niveau mondial pour la réforme des droits de propriété. Lorsque l'on aborde ces questions dans des régions où la délimitation et l'identification des populations indigènes sont difficiles et contestées, il est préférable de cibler la garantie que les systèmes fonciers des indigènes soient reconnus, normalisés et documentés conformément à la loi. Cela permet d'éviter la définition problématique visant à savoir qui est et qui n'est pas « indigène » et présente l'avantage supplémentaire de se concentrer sur les questions systémiques des régimes fonciers indigènes ou coutumiers.

On a longtemps cru que les systèmes fonciers coutumiers ne procuraient pas une sécurité suffisante, mais les études montrent qu'ils peuvent être flexibles et réactifs au changement de situation économique.[63] Dans de nombreux pays en développement, notamment en Afrique sub-saharienne, les systèmes fonciers coutumiers représentent un moyen approprié et efficace pour les pauvres des régions rurales de s'assurer l'accès aux terres. Un ménage, un village ou un groupe familial fournit souvent une assurance contre les risques, ainsi que l'accès au crédit parallèle et la sécurité. Les systèmes coutumiers sont ainsi capables d'assurer certaines des fonctions économiques essentielles d'un système de droits de propriété officiel. Cependant, il est extrêmement important de veiller à ce que les droits des femmes soient sauvegardés. Les systèmes coutumiers doivent réussir le test des obligations fondamentales en matière de droits de l'homme. Partout où les biens pourront être représentés sous une forme standard, les horizons de l'activité économique des pauvres s'en trouveront élargis de manière correspondante. Une fois que le système de propriété local est documenté et protégé par la loi, il peut être intégré dans l'économie de marché nationale et internationale, quelles que soient ses caractéristiques.

Que ce soit par l'intermédiaire de droits fonciers coutumiers, de droits collectifs ou de la titrisation individuelle des biens fonciers, les pauvres doivent avoir les moyens de faire usage de leurs biens efficacement. S'ils les vendent pour faire face à une crise, ils risquent de se retrouver dans une situation encore pire qu'auparavant. Les domaines corollaires que sont le droit du travail et les droits d'entreprendre sont cruciaux pour permettre aux pauvres de gagner des revenus suffisants en exerçant un travail décent ou en créant une entreprise afin de pouvoir accroître la valeur de leurs biens.

Les bénéfices du droit du travail

L'idée selon laquelle le travail n'est pas une marchandise est largement admise.[64] Le marché du travail est différent des autres marchés, dans la mesure où non seulement il crée de la valeur, mais il modèle également la répartition des revenus et des richesses. Tandis que le progrès exige que la concurrence élimine les entreprises en situation d'échec, les individus ne peuvent pas être mis au rebut.

Les questions idéologiques sur la réglementation ou la déréglementation font l'objet d'un éternel débat. Toutefois, la question de savoir comment la réglementation peut être utilisée en vue de favoriser des conditions de travail décentes pour les travailleurs pauvres est plus importante. Il conviendrait de se focaliser sur la recherche du bon équilibre entre sécurité, structures de soutien et flexibilité pour les entreprises du secteur officiel comme du secteur parallèle, tout en travaillant sur des réformes qui abaisseraient le coût de l'entrée dans le secteur économique officiel pour les petites entreprises, de manière à ce que le droit du travail puisse être plus efficacement appliqué. Un travail productif et décent peut aider les individus à sortir de la pauvreté.[65]

Afin de promouvoir des conditions de travail décentes, il est nécessaire d'éliminer les aspects négatifs du secteur parallèle, tout en veillant dans le même temps à ce que les opportunités de gagner sa vie et de créer des entreprises ne soient pas réduites à néant, et en favorisant la protection des travailleurs et des entités économiques du secteur économique parallèle et leur incorporation dans l'économie générale.[66]

> Faire cesser le travail des enfants exige de surmonter les préjugés sociaux, de construire suffisamment de bonnes écoles et d'apporter aux familles pauvres une compensation pour la perte du revenu d'un enfant. Bien que ces coûts ne soient pas négligeables, les bénéfices économiques de la suppression du travail des enfants (à savoir une meilleure productivité et des gains supérieurs générés par une scolarisation accrue et le progrès sanitaire) sont de loin supérieurs..
>
> Source: UNDP IPC In Focus; Children in Poverty; March 2004

Donner aux travailleurs des droits garantis les encourage (ainsi que leurs employeurs) à investir dans de nouvelles compétences qui améliorent leur productivité. Cela leur procurerait davantage de pouvoir pour négocier des conventions collectives et donc des salaires plus élevés, proportionnels à leur productivité accrue. Cela leur permettrait également d'obtenir une part plus équitable des profits d'une entreprise, les protègerait de l'exploitation et leur garantirait des conditions de travail décentes.

Cambodge © Jean-Luc Fievet 2007

Les travailleurs qui se sentent en sécurité sont généralement plus motivés. Ils sont davantage susceptibles d'investir dans leur avenir et dans celui de leurs enfants. S'ils ont le sentiment d'avoir un intérêt au sein de la société, ils y contribueront davantage. Ainsi, un droit du travail effectif ne vise pas simplement à protéger les travailleurs ; il permet également de renforcer l'économie et la société.

Tandis que des réglementations du travail inadéquates ou inappropriées peuvent entraver la productivité et l'accès à un travail décent, la déréglementation peut s'avérer contreproductive et rendre les travailleurs vulnérables et précaires. Résoudre la quadrature du cercle n'est pas impossible : les codes du travail devraient

Les politiques d'investissement publiques qui favorisent l'usage de technologies créatrices d'emplois ont permis d'améliorer l'accès aux marchés publics pour les petites entreprises locales des pays des Andes. Les activités concernent aussi bien les micro-entreprises d'entretien des voiries dans les zones rurales que l'implication de micro-entreprises dans la collecte des déchets et le nettoyage des rues dans les zones urbaines. Une étude de l'OIT montre cependant que l'accès aux marchés publics pour les petites entreprises locales reste très limité en raison d'obstacles légaux et institutionnels. Par exemple, les pays peuvent réserver les contrats aux entreprises inscrites au registre national des entreprises ou aux ingénieurs civils ou architectes reconnus. Certaines régions ont par conséquent mis en place une « carte de petite entreprise » et un registre des entrepreneurs locaux, permettant aux petites entreprises de réaliser des travaux de petite ou de moyenne ampleur dans les zones locales, sous réserve de certaines exigences minimales.

Source : Yeng et Cartier van Dissel 2004. OIT

promouvoir l'emploi décent sans décourager l'embauche légale de travailleurs par les entreprises. La démarginalisation par le droit peut ainsi renforcer la productivité et les conditions de travail décentes.

Les bénéfices des droits d'entreprende

L'enregistrement légal peut améliorer de manière spectaculaire la productivité et la rentabilité des entreprises du secteur parallèle. Cet enregistrement leur donne la possibilité de créer des systèmes hiérarchiques qui permettent la division et la spécialisation du travail. Il permet d'obtenir des capitaux frais et d'accumuler les capitaux qu'elles génèrent. Il les autorise à prendre des risques plus importants, et ainsi de tirer parti d'opportunités nouvelles, potentiellement rentables. Ainsi, alors que les entreprises traditionnelles et informelles présentent certes des avantages, les pauvres auraient la possibilité de déclarer officiellement leurs entreprises s'ils le souhaitent.

Les sociétés à responsabilité limitée figurent parmi les institutions légales qui améliorent le plus la productivité. Elles permettent à une entreprise de constituer une entité légale distincte de ses propriétaires, séparant les finances personnelles des entrepreneurs de celles de leurs entreprises. Si l'entreprise fait faillite, la famille de l'entrepreneur ne perd pas tout ; si l'entrepreneur vit une période difficile, l'entreprise peut survivre ou être vendue. Cela encourage les hommes et les femmes chefs d'entreprise à prendre plus de risques, et donc d'en retirer davantage de gains.

La plupart des entreprises non déclarées doivent fonctionner seulement avec des capitaux familiaux limités. Parfois, les entrepreneurs peuvent emprunter de petites sommes auprès de créanciers informels, mais uniquement pour des périodes courtes et à des taux d'intérêt élevés prohibitifs. Ces contraintes en matière de crédit empêchent les entreprises non déclarées de s'étendre et les exposent à des risques financiers et opérationnels plus importants. Les sociétés enregistrées légalement ont plus de facilités à lever des capitaux. Plutôt que de s'appuyer sur leurs amis et leurs familles pour les financer, ils peuvent émettre des actions auprès d'un groupe d'investisseurs plus large et contracter des emprunts auprès d'établissements de microfinancement, de banques, et, au bout du compte, des marchés des capitaux. Le coût de leurs capitaux est bien plus faible, car ils peuvent exploiter une ressource de financement plus large, les créanciers sont davantage certains d'être remboursés, et les investisseurs peuvent échanger plus facilement leurs parts. Lorsque les contraintes de capitaux se relâchent, de nouveaux investissements deviennent soudain possibles. Les entrepreneurs peuvent diversifier leurs risques et des opportunités qui auraient été manquées peuvent être saisies.

Les sociétés déclarées sont aussi mieux à même de s'engager dans des contrats et d'obliger les autres à s'y tenir. Elles n'ont pas besoin de consacrer autant de temps et de ressources à surveiller leurs agents et leurs partenaires. Il est moins coûteux et plus facile pour elles de traiter avec des étrangers, même à distance, et elles n'ont pas besoin de s'appuyer sur leurs parents, leurs amis proches et leurs contacts locaux. De nouveaux marchés s'ouvrent à elles.

Les entreprises déclarées sont aussi plus solides et s'adaptent mieux. Dans la mesure où le capital d'une société se compose à la fois d'actifs tangibles et intangibles, comme de bonnes relations avec la clientèle, sa valeur est supérieure à la somme de ses parts. Si le

Mexique © Maaike de

propriétaire d'une entreprise déclarée décide de partir, sa valeur peut être facilement transférée en vendant ses parts. Dans une entreprise non déclarée, ce n'est pas possible. Les actifs de la société relèvent de la propriété personnelle du propriétaire, tout comme les relations commerciales. En conséquence, des entreprises viables non déclarées sont souvent dissoutes et le capital qu'elles ont accumulé est perdu. Par exemple, lorsque le propriétaire d'une entreprise enregistrée légalement décède, ses héritiers héritent de ses parts dans la société. Dans le cas d'une entreprise non déclarée, les héritiers héritent des biens matériels de l'entreprise. Il n'est pas surprenant que les entreprises non déclarées aient souvent des durées de vie très courtes, et une très grande partie des capitaux accumulés est perdue.

Un autre point faible des entreprises non déclarées est qu'elles ne disposent généralement pas de hiérarchies claires et de rôles spécialisés. Étant donné que l'embauche des travailleurs est coûteuse et que les contrats sont impossibles à exécuter, la plupart des tâches tendent à être concentrées entre les mains des membres de la famille ou des amis proches. La hiérarchie familiale supplante souvent la hiérarchie de l'entreprise, et l'efficacité a tendance à en souffrir. Puisque les sociétés légales peuvent faire appliquer des contrats, elles peuvent embaucher des tiers. Cela leur donne accès à un réservoir de talents bien plus important. L'enregistrement légal permet également aux sociétés de diviser les responsabilités entre des travailleurs spécialisés organisés à travers des hiérarchies d'entreprise qui tirent parti au maximum des aptitudes de leurs employés. Ceci renforce grandement la productivité. Les employés se spécialisent dans ce qu'ils font le mieux, tandis que les coûts de traitement de l'information, de communication, de coordination des activités productives et d'acquisition et de déploiement des connaissances sont réduits.

« Les Ougandais ont peur de la faillite et de la perte de leurs biens personnels qui en résulte. »

Consultation nationale en Ouganda

POUR UN COMMERCE ÉQUITABLE ET INCLUSIF

Le commerce mondial s'est envolé au cours de ces dernières décennies, générant d'énormes bénéfices pour la plus grande partie de la population du globe. Mais il pourrait en faire bien plus pour réduire la pauvreté et améliorer l'égalité des chances pour tous. Des marchés ouverts régis par des règles prévisibles permettent un traitement plus équitable des nouveaux entrants et des entreprises nouvellement créées, fournissant des opportunités plus nombreuses en incluant ceux qui vivent dans la pauvreté mais étaient auparavant bloqués à l'extérieur. Un système commercial basé sur des règles au niveau national et international constitue donc un outil de nivellement et de développement utile.

Malheureusement, les négociations du Programme de Doha pour le développement à l'Organisation mondiale du commerce sont au point mort. Les questions urgentes de l'amélioration de l'accès au marché pour les pays en développement et du renforcement des opportunités pour les pays les plus pauvres n'ont pas progressé en dépit des efforts louables de ces derniers en vue d'acquérir des capacités commerciales. Dans de nombreux pays, les politiques économiques nationales ont échoué dans la stimulation de la création d'emplois et de la croissance dans un cadre équitable. Par exemple, de nombreux pays s'appuient sur une extraction intensive des ressources naturelles pour favoriser les échanges avec l'étranger, mais ne l'ont pas associée avec des politiques visant à créer de nouvelles entreprises et les emplois qui vont avec. L'ouverture des marchés doit être complétée par un gestion appropriée des changements. L'ouverture des marchés fait des gagnants et des perdants, malgré les mesures d'accompagnement qui étendent les aptitudes, les infrastructures et les filets de sécurité permettant d'atténuer les effets négatifs. De ce fait, les politiques liées au commerce sont des moteurs importants dans la promotion du changement et de la productivité.

La démarginalisation par le droit pourrait avoir un rôle à jouer. L'exclusion des droits de propriété, d'entreprendre et du travail restreint gravement les opportunités offertes aux individus et aux entreprises de bénéficier du commerce international. Au Mexique, par exemple, seulement sept pour cent des entreprises ont un statut légal et possèdent les documents nécessaires pour commercer avec les États-Unis et le Canada dans le cadre de l'ALENA. En ce qui concerne le Pérou, seulement deux pour cent d'entre elles peuvent exercer une activité de commerce au niveau international. Élargir l'accès aux droits légaux donnerait à bien plus d'entreprises locales la possibilité de bénéficier du commerce.

Les entreprises déclarées disposent d'un accès plus large non seulement aux marchés mais également aux ressources nécessaires pour accroître les économies d'échelle et en récolter les fruits, et devenir ainsi plus compétitives. L'accès au financement est important, mais l'accès au partage des risques, à l'information et à la formation l'est tout autant. La plupart des petits paysans et producteurs industriels éprouvent des difficultés à exporter leurs produits. Leur incapacité à pénétrer les marchés étrangers renforce souvent les inégalités entre les sexes, étant donné que les femmes sont représentées de manière disproportionnée dans ces catégories. La réforme de la propriété, de l'entreprise et du travail est nécessaire pour leur donner une chance de commercer. Ils ont besoin de produits et de services financiers innovants et de mesures destinées à protéger les travailleurs au noir au moyen d'emplois et de régimes d'assurance maladie garantis et réglementés par la loi.

Les bénéfices de la démarginalisation des pauvres par le droit

Les bénéfices de la démarginalisation des pauvres par le droit sont larges et profonds, en débloquant le potentiel humain pour obtenir des résultats étonnants. Ils sont à la hauteur de l'étendue du problème. Qui plus est, la Commission dispose d'un programme de changement complet.

Il n’existe pas de difficultés
au développement. Il est
de réforme se nourrisse des
des réalités et des
besoins des pauvres.

4

Un programme pour le changement

techniques qui s'opposent
essentiel que le programme
conditions locales ainsi que

L'État a l'obligation de protéger ses citoyens et ceux-ci ont droit à une protection. Ainsi, les systèmes légaux doivent être modifiés et ce changement doit être systémique afin d'établir un nouvel équilibre entre l'autorité des gouvernements et les droits des citoyens. Les conditions cadres fondamentales des sociétés (droit national, processus législatif et application de la loi) doivent être réformées.

Le présent chapitre expose un programme de changement, avec une série de mesures de réforme pour les quatre piliers de la démarginalisation par le droit. Il s'inspire des travaux des groupes de travail thématiques de la Commission, dont les rapports sont publiés séparément. Il présente des alternatives viables pour les organismes gouvernementaux, le secteur privé, la société civile (y compris le milieu universitaire) et les organisations communautaires. Un programme de réforme complet aura un impact très fort sur la vie des pauvres. Cependant, dans la mesure où les situations varient dans les différents pays, à la fois sur le plan du contexte national et des défis auxquels sont confrontés les pauvres, il est essentiel que le programme de réforme se nourrisse des conditions locales. Il n'existe pas de direction unique pour avancer. Dans certains pays, certaines mesures politiques sont plus urgentes que d'autres, et le calendrier comme l'ordre des réformes sera différent. Chaque pays et chaque communauté se doit de trouver sa propre voie dans le processus de démarginalisation par le droit. Les pauvres améliorent leurs conditions de vie par étape ; à chacune de ces étapes, une combinaison appropriée de réformes de démarginalisation par le droit doit être mise à leur disposition.

Options de réforme

Justice

- Des systèmes de registres d'identité améliorés, sans taxes pour les usagers.
- Des systèmes efficaces, abordables et accessibles de résolution alternative des litiges.
- Simplification et normalisation du droit et campagne d'alphabétisation juridique ciblant les pauvres.
- Des systèmes d'aide juridique plus forts et des cadres de services juridiques étendus aux assistants juridiques et aux étudiants en droit.
- Réforme structurelle permettant aux groupes communautaires de regrouper les risques juridiques.

Propriété

- Institutionnaliser un système de gouvernance efficace des droits de propriété qui amène de façon systématique et massive l'économie parallèle dans l'économie formelle et veille à ce que cette dernière reste accessible facilement à tous les citoyens.
- Promouvoir un système de droits de propriété inclusif qui reconnaisse automatiquement les valeurs immobilières et les biens immobiliers achetés par des hommes comme relevant de la copropriété de leurs épouses ou de leurs partenaires de droit commun, et des règles d'héritage claires.
- Créer un marché fonctionnel pour l'échange des biens qui soit transparent et responsable.
- Garantir que tous les biens reconnus dans chaque nation sont légalement soumis à la législation et que tous les propriétaires ont accès aux mêmes droits et aux mêmes règles.
- Renforcer les droits de propriété, y compris la sécurité des droits fonciers, à travers des politiques sociales et autres politiques publiques, comme l'accès au logement, les prêts à faible taux et la distribution des biens fonciers appartenant à l'État.
- Des lignes directrices légales pour les cas de relogement forcé, avec une juste compensation.
- Reconnaissance de la variété des régimes fonciers, y compris les droits coutumiers, les droits des populations indigènes, les droits collectifs, les certificats, etc., avec leur normalisation et l'intégration de ces pratiques dans le système légal.
- Audits des biens fonciers appartenant à l'État avec publication des résultats visant à décourager la prise de possession illégale de terrains publics.
- Procédures simplifiées pour l'enregistrement et la cession de terres et de biens.

Travail

- Droits fondamentaux au travail, notamment liberté d'association, négociation de conventions collectives et non-discrimination.
- Amélioration de la qualité de la réglementation du travail et de son application.
- Approches inclusives de la protection sociale, séparées de la relation à l'emploi. Droits des travailleurs (santé et sécurité, heures de travail, revenu minimum) étendus aux travailleurs de l'économie parallèle.
- Accroissement de l'égalité des chances en matière d'éducation, de formation et de réorientation.

Entreprises

- Cadres légaux et réglementaires appropriés, avec contrats commerciaux applicables, droits de propriété privée, utilisation de l'espace public.
- Transactions commerciales équitables entre les entreprises du secteur parallèle et les entreprises déclarées. Services financiers, de développement et de marketing pour les entreprises non déclarées.
- Incitations pour les microentreprises, y compris accès aux marchés publics, réductions d'impôts et subventions. Protection sociale pour les chefs d'entreprise du secteur parallèle.

Ancienne Yougoslavie © UNICEF/HQ95-0848/Roger LeMoyne

Un programme pour l'accès à la justice

Pour que le système légal joue un rôle dans la démarginalisation des pauvres afin de les sortir de la pauvreté, des lois qui confèrent un ensemble adéquat de droits, de pouvoirs, de privilèges et de protections sont nécessaires, tout comme les réformes des institutions publiques et un système légal et judiciaire qui puisse donner un sens pratique à ces habilitations légales. Dans le cadre de l'effort visant l'accès à la justice, il est nécessaire d'évaluer toutes les lois, règlements, procédures et cadres institutionnels. Les lois qui engendrent des discriminations à l'égard des pauvres en matière de droits, d'intérêts et de moyens d'existence exigent une évaluation critique et une révision.

Garantir à tous une identité légale

L'identité légale est un élément fondamental de l'accès à la justice. Donner une identité légale à tous les individus exige d'aborder un certain nombre de questions. Elles incluent le manque de moyens des systèmes de registre d'identité des États, la suppression des taxes associées au système pour les usagers, des mesures d'accompagnement et, si nécessaire, le regroupement des services d'enregistrement avec d'autres services sociaux ou pratiques traditionnelles. Cela nécessitera également de créer des incitations à déclarer son identité légale auprès de l'État en fournissant des informations, de traiter avec des intermédiaires locaux dignes de confiance et de minimiser toutes les conséquences négatives de l'enregistrement légal. L'objectif ultime n'est pas d'accroître le taux d'enregistrement, mais plutôt d'améliorer

« La loi n'est pas une chose que l'on invente dans une université ; la loi est une chose que l'on découvre. Les pauvres ont déjà des accords entre eux, des contrats sociaux, et ce qu'il faut faire, c'est normaliser de façon professionnelle ces contrats afin de créer un système légal unique que chacun reconnaît et respecte. »

Hernando de Soto

l'accès aux protections et aux opportunités. Bien que la seule distribution de certificats de naissance ne permette pas d'aboutir à ces objectifs, elle doit être comprise comme un élément d'un programme de réforme plus large de la démarginalisation par le droit.

Améliorer l'accès à la justice au sein de l'administration gouvernementale

De nombreux pauvres ont recours au système administratif, qu'il soit lié à l'administration foncière, à l'urbanisme, à l'enregistrement des biens et des entreprises, à l'accès aux régimes de crédits publics, etc.. Ces systèmes peuvent être soumis à des abus de la part des personnes au pouvoir, qui servent les intérêts du plus petit nombre à travers la corruption et le manque de transparence, au lieu d'agir en tant que cadre pour la démarginalisation du plus grand nombre. De ce fait, la réforme doit inclure à la fois une amélioration de l'accès à la justice légale et une amélioration de l'accès à la justice au sein de l'administration gouvernementale. Aborder les problèmes du système administratif peut susciter des réformes de l'administration publique comme l'amélioration des procédures bureaucratiques de décision et de plainte, la poursuite de la réforme de la fonction publique afin d'étendre les opportunités d'incitations à la performance au sein de l'administration gouvernementale, et l'expansion de la décentralisation et de la redondance dans la prestation des services administratifs. Les réformes du droit administratif, avec des expansions appropriées conçues sur mesure des lois sur la liberté d'information, des exigences en matière d'étude d'impact et des protections contre la délation, ainsi qu'un contrôle judiciaire adapté mais limité de l'action administrative, peuvent également avoir leur importance dans l'amélioration de l'accès à la justice administrative.

Élargir le champ des services juridiques pour les pauvres

L'accès à la justice réside en grande partie dans un accès raisonnable aux services juridiques. Celui-ci peut être obtenu de différentes manières. L'une d'elles consiste à libéraliser progressivement le marché des services juridiques en réduisant les barrières d'accès réglementaires (telles que les restrictions sur « la pratique non autorisée du droit ») pour les prestataires de services, y compris ceux qui ne sont pas avocats et sont intéressés par l'offre de services juridiques à destination des pauvres. Une autre vise à concevoir des systèmes d'aide juridique efficaces, qui peuvent susciter une mise en valeur accrue de l'assistance juridique par des assistants juridiques[67] et des étudiants en droit, ainsi que le regroupement de l'aide juridique avec d'autres services.

Tenir compte du rôle des barreaux nationaux et internationaux et favoriser une relation de travail efficace avec le barreau est essentiel dans le développement de programmes d'aide

> Au Bangladesh, par exemple, le divorce oral est interdit par la constitution, mais reste très répandu dans les communautés rurales pauvres. Une ONG bangladaise a découvert que le fait d'informer simplement les membres des tribunaux coutumiers locaux que le divorce oral était interdit par la loi permettait de réduire considérablement cette pratique. Il a également été possible d'introduire des normes du droit national dans les délibérations de la communauté, ainsi que des pratiques de médiation basées sur le droit coutumier et les normes traditionnelles. Source : Golub 2000

juridique ciblés qui fonctionnent. Les barreaux pourraient permettre de collecter et de diffuser des informations au sein de la communauté juridique concernant les questions d'accès à la justice, assurer une surveillance utile et apporter un soutien politique à la réforme de l'accès à la justice et au financement accru à destination des services d'aide juridique requis. Ils pourraient également permettre de déterminer les candidats les plus dignes de bénéficier de l'aide juridique et peut-être de sponsoriser des programmes d'éducation juridique orientés sur la réponse aux besoins des pauvres.

Les réformes connexes incluent l'accroissement de la capacité des pauvres à s'assurer un financement pour les plaintes légales à valeur escomptée positive, et l'expansion des possibilités de plaintes légales représentatives ou regroupées telles que les « class actions » (recours collectifs). Ces dernières exigent une libéralisation appropriée du marché pour un tel financement, qui pourrait inclure l'expansion des possibilités d'accords d'honoraires conditionnels, d'investissement de tiers dans les plaintes légales et de créance par subrogation. Bien que les recours collectifs présentent certains défauts, les situations dans lesquelles un grand nombre de victimes du même préjudice ou d'un préjudice similaire (souvent de faible ampleur) peuvent porter plainte collectivement ont tout de même des avantages en termes d'accessibilité pour les victimes, et donc dans l'amélioration de leur accès à la justice.

Gestion des tribunaux

Tout le monde, et les pauvres encore plus, doivent bénéficier d'un accès significatif aux tribunaux afin de résoudre les litiges civils et faire valoir leurs droits contre les abus d'un État puissant ou d'intérêts privés. En tout premier lieu, ceci requiert un nombre suffisant et une couverture géographique acceptable des tribunaux afin que la population puisse les atteindre, et des dispositions doivent être prises pour que tous les citoyens puissent comprendre les procédures. Les progrès dans la gestion et l'organisation des tribunaux peuvent aller loin dans la simplification de l'utilisation des tribunaux, y compris avec des bureaux d'aide et des guichets d'information qui permettent aux citoyens d'accéder aux informations concernant leurs dossiers et la procédure devant le tribunal. Le travail nécessaire à la création ou à l'amélioration du système judiciaire d'une nation est long et difficile, et de nombreux projets passés n'ont pas tenu leurs promesses pour les pauvres. Cependant, un certain nombre de projets réussis ont été entrepris, notamment dans les pays à revenu moyen, qui ont servi à accroître l'impartialité, la rapidité et la fiabilité des systèmes judiciaires.

En 2004, le gouvernement serbe a commencé à mettre en place un système automatisé de gestion des dossiers dans son système de tribunaux de commerce, qui fut longtemps un bastion de la corruption. Ce nouveau système sélectionne les juges au hasard, facture aux parties plaidantes des frais standards, et permet aux citoyens de suivre la progression de leurs affaires en ligne. L'accroissement consécutif en termes de transparence, d'efficacité et d'équité a entraîné une réduction de 24 pour cent dans le nombre d'affaires en cours en 2006, et, entre 2004 et 2006, une réduction de 38 pour cent dans la durée nécessaire pour faire appliquer un contrat.

Irak © UNICEF/HQ03-0488/Shehzad Noorani

Encourager les tribunaux à accorder la considération requise aux intérêts des pauvres

Dans les pays de droit commun et de droit civil, les tribunaux ont trouvé de nouveaux moyens de réparer les injustices. Les magistrats sont capables de faire en sorte que tous les droits de l'homme (civils et politiques, de même qu'économiques, sociaux et culturels) soient soumis à la loi. Le droit en matière de litiges dans l'action sociale et d'intérêt public en Asie du Sud et en Afrique du Sud a montré comment donner aux tribunaux les pouvoirs nécessaires pour devenir une voix institutionnelle pour les pauvres. Ces innovations devraient être reconnues et incorporées dans des politiques destinées à améliorer l'accès à la justice dans tous les pays.[68] Permettre au corps judiciaire d'appliquer les normes et les prescriptions internationales en matière de droits de l'homme lorsqu'il statue sur des litiges émanant du droit national ou local facilitera les choses en vue de rendre le système légal davantage apte à démarginaliser les pauvres.

Améliorer la résolution des litiges informelle et coutumière

Bien qu'une grande partie de la cible visée par le programme de démarginalisation par le droit concerne la manière d'obtenir cette démarginalisation à travers les institutions officielles de l'État, la majorité des pauvres de la planète s'appuient sur des systèmes de justice informels qui ne relèvent pas de l'État. C'est pourquoi il est absolument capital de tenir compte de cette justice qui ne relève pas de l'État. Structurer de manière appropriée la relation entre les systèmes d'État et les systèmes ne relevant pas de l'État est crucial. Dans des systèmes légaux pluralistes, les réformes peuvent inclure la combinaison entre une reconnaissance formelle ou tacite du système judiciaire ne relevant pas de l'État et des campagnes d'éducation et de sensibilisation visant à promouvoir l'évolution du système légal informel. Les contraintes ciblées sur le système ne relevant pas de l'État sont également importantes, notamment au regard des limites relatives aux pratiques qui perpétuent

la subordination des femmes. Ces systèmes peuvent également être renforcés avec le soutien des organisations émanant de la société civile et des organisations communautaires.

Dans de nombreux contextes, les *tribunaux d'arbitrage au tiers bénéficiaire* (TPAC) peuvent être considérés comme une réussite. Ces mécanismes offrent une protection efficace des droits et / ou des résolutions effectives des litiges concernant des dispositions de propriété contestées, notamment pour les femmes privées de droits civiques. En général, le succès d'une résolution alternative des litiges dépend de certaines normes et pratiques, comme le droit des pauvres à nommer les magistrats de leur choix pour la résolution du litige. Néanmoins, il est tout aussi impératif que les mécanismes alternatifs de résolution des litiges soient reconnus comme étant légitimes et associés à la mise en application formelle, et qu'ils ne fonctionnent pas totalement en dehors de la portée du système légal.[69]

Permettre l'auto-assistance grâce à l'information et à l'organisation communautaire

S'il existe une certaine tendance à associer l'accès à la justice à l'accès aux services juridiques, dans l'hypothèse que la seule voie vers la justice passe par les avocats et les tribunaux, la première (et souvent unique) option d'une personne pauvre est de voir ce qu'elle peut faire pour s'en sortir par ses propres moyens. Démarginaliser les pauvres en améliorant la diffusion de l'information légale et la formation de groupes de pairs (auto-assistance) représente une première stratégie d'avancée vers la justice. Les pauvres n'ont peut-être pas accès à la protection ou aux opportunités auxquelles ils ont légalement droit parce qu'ils ne connaissent par la loi ou ne savent pas comment s'assurer l'assistance de quelqu'un qui peut leur apporter l'aide requise. Les technologies modernes d'information et de communication sont particulièrement bien adaptées pour servir de support aux interventions orientées sur le renforcement des groupes de partage d'informations, l'éducation des pauvres sur leurs droits et l'encouragement de la formation juridique informelle.

Un programme pour les droits de propriété

Promouvoir un système de droits de propriété inclusif

Un système de droits de propriété inclusif favorable aux pauvres exige des règles qui définissent clairement l'ensemble des droits et des obligations entre les personnes et les biens. La législation sur la propriété devrait prévoir des options claires et simples en matière de personnalité juridique et d'actionnariat des sociétés pour les petites entreprises et les associations de droit coutumier des pauvres. La protection légale de la responsabilité limitée doit être étendue aux micro-entrepreneurs pauvres et les droits de possession sans titre reconnus officiellement pour les biens immobiliers comme pour les biens intangibles. Les cadres légaux habilitant les associations pour le logement et les terres devraient être favorisés, permettant de combiner la propriété individuelle et collective pour les personnes disposant de biens limités. La documentation de la propriété officiellement reconnue devrait prendre la forme de simples certificats qui accordent une reconnaissance formelle à des pratiques sociales et des droits fonciers coutumiers.

L'État devrait renforcer la base des biens des pauvres en autorisant la propriété communautaire. Dans certaines cultures légales, la propriété communautaire des ressources naturelles telles que les pâturages, les forêts, l'eau, les zones de pêche et les minerais de surface,

constitue un moyen traditionnel et efficace d'accorder un contrôle et des droits de propriété à des personnes qui n'ont pas beaucoup de biens voire aucun autre bien. Ces systèmes doivent être à la fois reconnus et pleinement protégés contre une saisie arbitraire. Dans le même temps, il conviendrait de donner aux communautés le choix de reconnaître des droits de propriété individuels au sein de la communauté et de les étendre à des tiers extérieurs à la communauté. Cependant, en fonction du contexte, si des opérateurs privés souhaitent exploiter ces ressources, et / ou cherchent à les soustraire au contrôle communautaire, dans la mesure où la communauté concernée dépend de ces ressources pour vivre et assurer son avenir, l'État peut avoir intérêt à intervenir, à la demande et au nom de cette communauté. De manière générale, l'utilisation des ressources naturelles doit être réglementée par des règles et des normes prévisibles et claires applicables non seulement à la communauté mais également aux propriétaires privés.

Dans les basses terres de l'est de la Bolivie, les droits fonciers sont au cœur d'un accord pionnier en faveur de la préservation à la fois d'un mode de vie indigène et d'une région unique de forêt tropicale sèche. Les négociations entre le gouvernement et le peuple des Guarani-Izoceno ont débouché sur deux décisions marquantes. La première vise à préserver 3,4 millions d'hectares de la forêt inhabitée du Gran Chaco en tant que parc national. La deuxième accorde un titre aux Guarani-Izoceno pour 1,5 million d'hectares de territoire indigène détenu collectivement. Pour les Guarani-Izoceno, ce résultat relève d'un compromis pragmatique dans lequel ils renoncent à tout droit de propriété sur la forêt du Gran Chaco mais acquièrent le droit unique d'exploiter la terre et les forêts du territoire pour lequel ils ont obtenu un titre.

Source : The Wealth of the Poor 2005

Des efforts devraient être entrepris afin de garantir les droits de propriété des habitants des bidonvilles urbains et des squatteurs de terres rurales appartenant à l'État, au moyen d'une série de mesures incluant des mécanismes financiers, en leur délivrant des documents adéquats pour les terres qu'ils occupent déjà, ou en leur proposant des alternatives convenables. Les marchés locatifs offrent souvent une première porte de sortie hors de la privation de terres pour les pauvres. Des garanties plus solides et plus transparentes devraient venir renforcer la position des pauvres des zones rurales et urbaines dans les accords de location. En vertu du mariage ou de l'union libre, un bien mobilier ou immobilier détenu ou acheté par l'homme devrait automatiquement être considéré comme étant la copropriété de la femme. Les règles d'héritage doivent donner le même statut aux héritiers masculins et féminins dans les distributions testamentaires, de manière à empêcher l'exhérédation des femmes et des filles. Les lois sur le divorce doivent également traiter de la même façon les hommes et les femmes.

Promouvoir un système de droits de propriété réellement inclusif qui incorpore des mesures destinées à renforcer la sécurité des droits fonciers exige de tirer les leçons des expériences mitigées ressortant de programmes précédents de titrisation individuelle. Afin d'assurer la protection et l'inclusion des plus pauvres, une large variété de mesures politiques doivent être étudiées. Elles incluent reconnaissance officielle, représentation adéquate

et intégration d'une diversité de formes de régimes fonciers, tels que les droits coutumiers, les droits des populations indigènes, les droits des groupes et les certificats. La réussite dépend grandement d'une réforme complète du système de gouvernance régissant les droits de propriété, comme indiqué ci-dessous. Ces systèmes doivent être accessibles, abordables, transparents et exempts de toute complexité inutile. Par-dessus tout, les pauvres doivent être protégés contre les expulsions arbitraires au moyen de procédures équitables et de justes compensations. Les réformes doivent être accompagnées de mécanismes innovants de politique sociale, prévoyant des financements abordables pour le logement, les moyens d'existence, les infrastructures et les services de base. Mener des audits des biens fonciers détenus par l'État et en publier les résultats peut permettre de réduire les possibilités de s'emparer des biens fonciers publics.

Institutionnaliser un système de gouvernance efficace des droits de propriété

Le fonctionnement de l'administration de la propriété et des organismes d'administration foncière est très important pour les pauvres. Les règles sont des ressources qui peuvent être facilement détournées pour servir les intérêts d'un petit nombre, par exemple à travers la corruption et l'absence de transparence. De ce fait, la structure de la gouvernance et la performance de ces systèmes devraient être évaluées et, si nécessaire, être réformées. La séparation des pouvoirs entre le registre foncier et la gestion des biens fonciers publics représente l'une des réformes qui permettra de réduire le risque de pratiques abusives. En outre, les organismes d'administration de la propriété devraient disposer de bureaux facilement accessibles aux pauvres et, de manière générale, des systèmes de gouvernance et de gestion foncière décentralisés et responsables devraient être favorisés, notamment là où ils peuvent s'appuyer sur des mécanismes traditionnels comme celui de la résolution des litiges. Le temps et le coût nécessaires à l'enregistrement officiel des propriétés devraient être réduits de façon drastique. Afin de garantir que tous les biens d'une nation sont reconnus et légalement soumis à la législation, tous les propriétaires doivent avoir accès aux mêmes droits et aux mêmes règles. Ceci permettrait d'intégrer l'économie parallèle à l'économie formelle de manière systématique et massive.

Le nombre d'étapes que les acheteurs et les vendeurs doivent suivre pour céder officiellement leur propriété devrait être réduit au minimum. Les responsabilités des différents niveaux de gouvernement dans la gestion des biens fonciers publics devraient être clairement définies. Des limites strictes devraient être fixées concernant la capacité de l'État à exproprier les gens des terres. Le cadre légal devrait être appliqué de manière adéquate et suffisamment cohérente, de manière à ne pas entrer en contradiction avec d'autres lois sur la propriété qui priveraient de leurs droits les groupes vulnérables. Parmi les lois et les codes dont la cohérence devrait être révisée figurent les lois sur la propriété, les lois foncières, les lois sur le nantissement, les codes civils, les lois et codes sur la famille, les lois et codes sur l'héritage et les lois et codes sur le mariage.

Les systèmes manuels d'enregistrement des biens fonciers demandent beaucoup de personnel et entraînent d'importantes erreurs et des doubles emplois. Les frais de certification des propriétés peuvent être réduits considérablement et la transparence accrue grâce à l'informatisation et aux systèmes GPS, notamment lorsqu'il n'existe pas encore de registres complets. Trois mises en garde s'imposent

toutefois. La corruption peut facilement s'étendre lors de la phase initiale de numérisation, bien qu'elle puisse subir une baisse spectaculaire une fois le système opérationnel. L'une des étapes cruciales est la validation des données collectées au niveau local auprès des personnes concernées. Deuxièmement, il existe un risque d'« over-engineering ». Les solutions techniques sont uniquement supportables si elles sont adaptées aux infrastructures, aux ressources et aux moyens disponibles localement. Les institutions d'administration des biens fonciers seront indépendantes de la pression des acteurs sociaux puissants uniquement si elles sont capables de supporter financièrement leurs missions récurrentes. Troisièmement, l'informatisation et les moyens techniques n'auront que peu d'impact si le système au sens large de gouvernance de la propriété n'est pas réformé et reste inaccessible aux pauvres. En l'absence de réforme légale et institutionnelle en faveur des pauvres, les solutions techniques peuvent faire plus de mal que de bien.

La certification de la propriété doit être complétée par le zonage et la planification. La formation de ghettos peut être évitée en appliquant une utilisation mixte des terres. Là où des bidonvilles sont apparus, il est essentiel de créer un environnement protecteur et démarginalisant d'habitation et d'activité économique pour les pauvres, au moyen de zones spéciales d'intérêt social. La réhabilitation des bidonvilles devrait inclure la certification de propriété pour les parcelles, avec un minimum de développement et de prestation de services pour l'amélioration progressive des infrastructures. Cela permet d'accorder aux pauvres une propriété durable et de les faire participer à l'augmentation de la valeur de la propriété.

Développer des marchés de la propriété et du crédit accessibles aux pauvres

Un système de propriété et d'entreprise complet et fonctionnel permet de transformer les terres, les logements, les biens mobiliers, les actions et les idées en biens dont la valeur peut être accrue et qui peuvent être achetés et vendus, à des taux déterminés par les forces du marché, d'une manière transparente et responsable. Il devrait permettre le développement de mécanismes financiers, y compris le crédit et les assurances, destinés à faciliter les transactions et à améliorer les résultats économiques.

Le marché devrait être structuré de manière à permettre aux pauvres d'exploiter au mieux leurs biens. Des guides sur la signature de contrats devraient être prévus, les conditions d'achat de biens fonciers qui excluent les pauvres (comme l'exigence d'une formation officielle en agriculture) devraient être limitées, et des contrats de vente standards sur lesquels les pauvres pourraient s'appuyer devraient être rédigés. Les règles en matière de crédit-bail devraient rester simples et claires, les notaires et les frais évités pour les petites transactions, et les nouveaux et petits propriétaires fonciers exemptés des frais et taxes d'enregistrement. Les droits d'achat préférentiels accordés aux copropriétaires, aux voisins ou aux locataires de biens fonciers devraient être pris en considération, à condition qu'ils n'engendrent pas de saisies arbitraires. En outre, les plafonds concernant les moratoires sur la propriété et les ventes sont considérés comme une pratique protectrice au succès raisonnable, à condition qu'ils soient limités dans le temps et que ce temps soit utilisé pour une éducation juridique et financière.

Inde © ILO / M. Crozet

Reconnaître les biens mobiliers comme garantie

Il existe des preuves grandissantes montrant que l'élargissement du nombre d'objets pouvant être utilisés légalement comme garanties permet de limiter le coût du crédit. Davantage de personnes peuvent emprunter si davantage de types de biens peuvent être utilisés comme garantie et les marchés de crédit deviennent plus compétitifs. Davantage de pauvres pourraient créer des historiques de crédit sans risquer leurs terres et leurs maisons. Le système de crédit n'évolue pas automatiquement à partir de la formalisation des biens. Une action catalysante et concertée de l'État et des organismes financiers privés est nécessaire afin de favoriser l'accès au crédit des familles pauvres et des petits producteurs urbains et ruraux. Un moyen complémentaire de soutien aux marchés de crédit en faveur des pauvres passe par la création de registres de biens mobiliers.

Renforcer les droits de propriété à travers les politiques sociales et autres politiques publiques

L'État peut faire beaucoup pour doter ses citoyens de biens de propriété : par exemple en accordant aux pauvres l'accès à la propriété de leur logement, en proposant des prêts à faible taux d'intérêt et en distribuant les terres lui appartenant. Une réforme de redistribution des terres doit être complétée par un accès à des services de base, des moyens de gestion, des technologies, au crédit et aux marchés pour les nouveaux propriétaires. En alternative à la réattribution autoritaire des terres, des projets de réforme foncière s'appuyant sur les communautés apportent des fonds aux groupes de bénéficiaires afin d'acheter des terrains. L'apport de fonds est mis à disposition à la condition d'avoir un but productif et lorsque les marchés de biens fonciers sont suffisamment développés. La procédure est légalement moins compliquée et politiquement moins sensible que dans les programmes d'acquisition obligatoires. Les conditions légales concernant les bénéficiaires permettent de poursuivre d'autres buts sociaux, comme la distribution des terres acquises au nom des femmes.

La portée de la prise de conscience des ménages et de l'information sur les droits présente un impact positif significatif sur les

investissements et la productivité associés aux biens fonciers. Seule une minorité de pauvres exploitant ces biens fonciers est au courant des dispositions légales correspondantes. Cela implique que la part du lion des gains de productivité associés à la certification de la propriété reste à concrétiser grâce à l'éducation et l'information.

Des consultations multiples et l'implication des organisations sociales contribuent à un changement dans l'équilibre des pouvoirs et à une satisfaction et une efficacité accrues de la réforme de la propriété. Plus particulièrement, une communication active avec la société civile et la participation de celle-ci sont importantes afin de garantir la qualité du changement systémique dans le régime des droits de propriété. À plus grande échelle, de telles mesures contri-buent à favoriser la citoyenneté et la cohésion sociale.

La construction de logements emploie la main d'œuvre locale, fait circuler les revenus à l'intérieur de l'économie locale et contribue au développement d'une main d'œuvre qualifiée. Le gouvernement peut jouer un rôle de catalyseur dans la promotion du logement en apportant des crédits et en réunissant le secteur privé et d'autres organisations de pauvres émanant de la société civile afin de promouvoir des conditions qui favorisent le développement du logement destiné aux pauvres et, en fin de compte, l'accès des pauvres à la propriété.

En dernier lieu, le gouvernement peut également jouer le rôle d'intermédiaire dans les négociations entre le propriétaire du terrain et ses occupants à faible revenu dans les situations dans lesquelles les propriétaires d'origine ont peu d'espoir de récupérer leur propriété occupée sans litige prolongé, et lorsque même la restitution d'une partie seulement de leur bien présente des avantages majeurs.

Un programme pour le droit du travail

Le but ultime du droit du travail est d'assurer un travail librement choisi et productif, exercé dans des conditions de liberté, de dignité et d'égalité, c'est-à-dire en somme un « Programme pour un travail décent ». Le contenu spécifique du Programme pour un travail décent, qui a été accepté comme objectif mondial,[70] est défini au mieux dans chaque pays à travers le dialogue social. Le but visé est de faire de l'emploi un objectif central des politiques économiques, et d'apporter des améliorations progressives dans la qualité du travail et des revenus du travail, y compris à travers la mise en application efficace des droits des travailleurs comme principale voie de sortie hors de la pauvreté.

Les institutions qui aident à créer des emplois, améliorent la réglementation du travail et font appliquer les principes et les droits fondamentaux au travail doivent être renforcées afin de créer des synergies entre la protection des travailleurs pauvres, leur productivité, et celles de leurs biens. Les institutions et les réglementations devraient être évaluées afin d'examiner leurs impacts sur la création de richesse et la protection du travail.

De nombreux codes de conduite volontaires renvoient à des principes et des droits fondamentaux au travail, tels que l'interdiction du travail forcé, du travail des enfants et de la discrimination au travail, qui s'appuient sur les normes du travail essentielles de l'OIT. Il s'agit d'outils importants pour motiver les entreprises multinationales à améliorer leurs performances, et qui jouent déjà un rôle capital dans le renforcement des droits des travailleurs, à mesure que

Au Kenya, les transferts d'espèces et les programmes pour l'emploi permettent de renforcer les moyens des individus, en particulier des enfants. Les transferts d'espèces qui augmentent les revenus des ménages pauvres peuvent suffire à améliorer l'éducation et la santé des enfants, à condition que la fourniture de ces services soit adéquate. Néanmoins, un programme pour l'emploi est susceptible d'avoir un impact démultiplicateur supérieur par rapport aux allocations familiales s'il permet de développer les infrastructures économiques et sociales. Si un tel programme implique la construction de cliniques et d'écoles, par exemple, il peut stimuler la prestation de services sociaux.

Source : International Poverty Center 2007

leurs entreprises sont davantage sensibilisées aux réactions éthiques des consommateurs. Les efforts visant le renforcement du droit du travail devraient se focaliser sur les aspects suivants :

Renforcer l'identité, la voix, la représentation et le dialogue

Le processus de démarginalisation par le droit commence par l'identité. De la même façon que la propriété et les biens matériels des pauvres sont reconnus, leur plus grand atout, à savoir leur travail et leur capital humain, doit également être reconnu de manière effective. Il existe un besoin particulier de garantir aux travailleurs et aux entrepreneurs de l'économie parallèle le droit à la liberté d'association à travers des organisations de leur choix et à la négociation de conventions collectives, notamment pour les femmes et les jeunes qui sont surreprésentés au sein du secteur économique parallèle. L'accent devrait être mis sur la création d'organisations représentatives des travailleurs pauvres, notamment des salariés et des travailleurs indépendants du secteur parallèle, afin qu'ils puissent bénéficier d'une voix, d'une représentation et d'un dialogue avec les opérateurs économiques officiels et avec les autorités publiques afin de défendre leurs droits.

Renforcer la qualité de la réglementation du travail et la mise en application efficace des principes et droits fondamentaux au travail

Le but est de créer une synergie entre la protection et la productivité des travailleurs pauvres et de leurs biens. L'évaluation de la qualité des institutions et de la réglementation devrait inclure un examen critique et autocritique des instruments légaux du point de vue de leurs impacts sur la productivité et la protection du travail.

Soutenir un ensemble minimal de droits pour les travailleurs du secteur parallèle

Un ensemble minimal de droits du travail devrait être mis en place et appliqué pour les travailleurs pauvres du secteur économique parallèle, avec une convergence graduelle et progressive des droits qui s'appliquent à tous les travailleurs. Ceci devrait défendre et aller au-delà de la Déclaration relative aux principes et droits fondamentaux au travail, avec trois aspects supplémentaires cruciaux concernant les conditions de travail : santé et sécurité au travail, heures de travail et revenu minimum. Une telle base minimale pour la démarginalisation doit être réaliste et applicable. Nous devrions alors observer des avancées vers un ensemble plus complet de droits pour les travailleurs.

Renforcer l'accès aux opportunités

Les politiques visant à créer et à fournir un accès

Sao Tomé-et-Principe © UNICEF/HQ97-1186/Giacomo Pirozzi

renforcé des pauvres aux nouvelles opportunités de plein emploi, avec des emplois productifs et librement choisis, comme le prévoit la convention 122 de l'OIT, peuvent apporter un mécanisme clé de démarginalisation des pauvres au sein de l'économie parallèle, et faciliter leur transition vers le secteur officiel. Les opportunités d'éducation et d'acquisition de compétences, de même que les mesures de lutte contre la discrimination, permettent d'accroître la reconnaissance légale des pauvres et de les rapprocher des nouvelles opportunités économiques.

Soutenir la protection sociale inclusive

La reconnaissance du droit à la sécurité sociale a été développée à travers des instruments reconnus de façon universelle, comme la Déclaration universelle des droits de l'homme et le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, qui proclament que la sécurité sociale représente un droit fondamental de la société auquel tout être humain a droit. Ce droit doit être défendu par tous les pays à travers les lois, les institutions et les mécanismes réactifs aptes à protéger les pauvres des chocs et des aléas qui peuvent mener à la pauvreté, et des mesures qui garantissent l'accès aux soins médicaux, à l'assurance maladie, aux retraites et aux services sociaux. Ces mécanismes ne doivent pas seulement dépendre de la preuve d'un statut d'employé, mais doivent être ouverts à tous les types de travailleurs. D'un point de vue systémique, le droit aux retraites et à l'assurance maladie devrait être accordé aux individus en tant que citoyens plutôt qu'en tant que travailleurs, et garanti sur la base de principes universels.

Promouvoir l'égalité entre les hommes et les femmes

La pauvreté présente une dimension par rapport au sexe des individus, et la démarginalisation par le droit peut agir en faveur de l'égalité entre hommes et femmes. L'un des principaux défis est de veiller à ce que les normes du travail de l'OIT, qui prévoient l'égalité des chances et l'égalité de traitement, soient effectivement

étendues aux travailleurs du secteur parallèle.[71] Le point de départ de ce processus réside dans les normes centrales du travail portant sur l'égalité entre hommes et femmes. La Convention de l'OIT sur le travail à domicile de 1996 contient des lignes directrices utiles,[72] qui demandent l'extension de la protection légale et de la démarginalisation par le droit aux travailleurs à domicile (ouvriers industriels qui travaillent depuis leur domicile), lesquels sont principalement des femmes.

Un programme pour les droits d'entreprendre

De nombreux pays en développement sont en train de sortir d'une histoire marquée par une réglementation lourde, des autorisations étant exigées même pour exercer la plus petite activité, et une autorité inflexible et centralisée à l'excès. Au fil des années, un processus législatif de mauvaise qualité a créé un enchevêtrement de lois complexes et incohérentes qui représentent un obstacle réglementaire impressionnant pour une entreprise potentiellement déclarée. En tant que tels, les systèmes réglementaires de ces pays ne sont pas développés pour supporter une économie de marché prospère qui créera de la croissance et des emplois officiels.

Dans de telles circonstances, les petites entreprises non déclarées doivent souvent faire face à des risques plus importants que les grandes entreprises généralement déclarées, et consacrent davantage de temps et de ressources à surveiller leurs agents et leurs partenaires, ce qui explique qu'elles embauchent généralement des membres de la famille et des amis proches. Elles choisissent souvent des activités à faible risque qui génèrent peu de revenus. Elles opèrent avec des capitaux limités et, en conséquence, sont obligées de faire des affaires à très petite échelle. Étant donné qu'elles n'accumulent presque jamais de capitaux, il est souvent très difficile pour ces entrepreneurs de vendre leur activité et de profiter des biens tangibles et intangibles qu'ils ont acquis.[73]

Les politiques économiques et la législation commerciale, souvent orientées en faveur des grandes

> Plus de 90 pour cent des travailleurs indiens font partie du secteur économique parallèle (y compris les ouvriers agricoles), avec un faible (voire inexistant) régime légal de sécurité sociale. La plupart sont des travailleurs occasionnels, des travailleurs sous contrat et à la tâche, ou des indépendants qui travaillent à leur propre compte. Le gouvernement indien a récemment mis en place un régime de sécurité sociale pour les travailleurs du secteur non organisé dans 50 districts, à titre expérimental. Ce régime prévoit trois protections de base : retraite, assurance individuelle pour les accidents et assurance maladie. Il est obligatoire pour les employés déclarés et volontaire pour les travailleurs indépendants. Les travailleurs comme les employeurs contribuent au financement du régime. Lorsque les travailleurs indépendants rejoignent le régime, ils payent les cotisations employé et des employeur. Le gouvernement apporte également sa contribution. Des centres d'assistance aux travailleurs sont en train d'être mis en place afin d'aider les travailleurs (voir ci-dessus : Garantir les droits des travailleurs au noir). Le régime sera géré par les services existants du Fonds de prévoyance des salariés dans tout le pays.
>
> Source : Gouvernement indien, 2004

entreprises dans la grande majorité des pays pauvres, doivent changer pour inclure la multitude de propriétaires d'entreprises situés à la base de la pyramide économique. La réforme de ces politiques et des cadres légaux devrait se focaliser sur l'aide à apporter aux entreprises non déclarées dans l'utilisation de l'ensemble de leurs actifs afin de fonctionner comme des entreprises productives et rentables. Les principaux éléments des efforts à entreprendre pour parvenir à ces objectifs sont les suivants :

Un ensemble de droits d'entreprendre mis en avant dans des mesures politiques, institué et appliqué par l'intermédiaire des organes réglementaires

Quelle que soit leur taille ou leur potentiel de croissance, les droits de toutes ces entreprises opérant dans le secteur parallèle doivent être reconnus. Ces droits incluent le droit à travailler et à constituer une entreprise, ce qui nécessite la capacité de vendre, d'occuper un espace de travail et d'accéder aux infrastructures de base telles que locaux, électricité, eau et hygiène. Au fur et à mesure de la croissance des entreprises, celles-ci ont besoin de droits légaux et de protections supplémentaires, comme la possibilité d'obtenir des réductions d'impôts, des licences d'exportation, et d'accéder à des services tels que les transports et les communications. Les efforts menés afin de renforcer les droits de base des entreprises doivent se fonder sur une connaissance approfondie des pratiques locales et, si possible, incorporer celles-ci dans le cadre légal. Il est également important de créer des mécanismes et un financement afin d'assurer une protection sociale aux entrepreneurs informels, ainsi que des mécanismes légaux qui permettent aux individus de gérer et d'étendre leurs activités une fois qu'ils ont pénétré sur le marché. L'absence de droits commerciaux, y compris de règles relatives à la protection des entités, à la responsabilité limitée et au verrouillage de capital, ainsi qu'à la succession perpétuelle de l'entreprise, aux droits de responsabilité des gérants et des employés et à la protection des actionnaires minoritaires, augmente la probabilité pour que ces entreprises reviennent au secteur parallèle.

Des procédures administratives rationalisées

Les barrières administratives sont représentées par les exigences bureaucratiques découlant des réglementations, de leur mise en œuvre et de leur exécution. Une réglementation peut être bien conçue, proportionnée et efficiente, mais son véritable impact sur les entreprises provient de la manière dont elle est administrée. Les barrières administratives sont à l'origine des embêtements qui dissuadent les entreprises non déclarées de la volonté d'interagir avec les responsables gouvernementaux[74]. Les règles imposées aux entreprises entrent dans plusieurs catégories. Certaines réglementations qui régissent la création d'entreprise font grimper le coût de l'entrée dans le secteur officiel. D'autres réglementations gouvernent les activités économiques courantes et d'autres concernent la cessation des activités. L'autorité centrale dicte certaines de ces réglementations, tandis que d'autres sont déterminées par des gouvernements régionaux ou des autorités municipales. Par ailleurs, les petites entreprises doivent faire face aux coûts imposés par le gouvernement dans le domaine des pratiques de travail, des charges salariales, des normes de santé et de sécurité, de la fiscalité et du commerce extérieur.

Le temps et l'argent dépensés pour se conformer aux réglementations gouvernementales génèrent des frais de transaction qui pèsent sur les entreprises. En outre, le coût direct des

paiements, comme les frais d'octroi de licence, représente également un coût considérable dans l'activité économique. À l'inverse, les paiements effectués afin d'éviter la détection de la non-conformité ou les pots-de-vin versés aux responsables des gouvernements représentent les coûts d'une activité exercée dans le secteur parallèle.

La paperasserie administrative et les coûts impliqués par l'enregistrement ou l'obtention de licences pour une entreprise doivent être réduits de façon drastique et l'ensemble des propriétaires d'entreprises doivent bénéficier d'un accès simplifié.

Un accès élargi aux services financiers et un soutien à l'innovation dans les produits financiers

L'accès au financement est essentiel pour les entreprises. Toutefois, les entreprises du secteur parallèle n'ont pas accès aux marchés financiers et n'ont pas les moyens de concurrencer les autres entreprises sur le marché des produits. L'amélioration de l'accès aux services financiers de base, composés de l'épargne, du crédit, des assurances, des pensions et des outils de gestion des risques, représente une contribution vitale pour les entrepreneurs potentiels et émergents en vue d'accéder à de meilleures opportunités économiques et de faire progresser leur qualité de vie.

Des marchés financiers plus inclusifs exigent une prise de conscience autant dans les systèmes de crédit officiels qu'informels quant à la façon dont les travailleurs pauvres font usage du crédit, ainsi que des obstacles et des règles inappropriées dans les procédures d'emprunt formelles. Ils nécessitent également la mise en place de processus légaux et administratifs qui rendent le traitement du nantissement (y compris les biens mobiliers ainsi que les garanties sociales) moins onéreux, plus transparent et plus rapide. Il est également nécessaire de soutenir l'innovation dans les produits et services financiers, en vue d'approfondir leur portée.

Consultation, participation et établissement de règles inclusives

Les entreprises non déclarées et leurs représentants doivent être consultés et doivent participer aux prises de décisions correspondantes ainsi qu'au sein des organismes qui établissent les règles. Ils doivent être tenus informés de leurs droits légaux de manière à pouvoir négocier efficacement, faire appliquer des contrats et demander réparation. Le programme de démarginalisation par le droit pour les droits d'entreprendre met en avant des réformes visant à créer un environnement légal et institutionnel et à promouvoir l'État de droit, ce qui permettra aux propriétaires d'entreprises pauvres de développer leurs compétences et exploiter leurs talents, leur énergie et leur esprit d'initiative pour faire fructifier leurs biens et créer des entreprises performantes et productives.

Les réformes visant les entreprises combinées aux réformes sur la propriété peuvent apporter sécurité, ressources et compétitivité accrue pour toutes les entreprises, mais surtout pour les microentreprises, les petites et les moyennes entreprises. La croissance de ces entreprises renforce grandement les possibilités de consolidation du droit du travail. Plus le marché officiel devient inclusif et attractif, meilleures sont les chances de régulation des droits des travailleurs, ce qui à son tour permet de développer le capital humain pour la prochaine génération. Comme l'ont montré récemment l'Irlande et l'Espagne, il existe un potentiel énorme dans le dialogue entre responsables politiques et chefs de PME en vue de développer des stratégies en ce sens.

Faire de la démarginalisation politique nécessite une stratégi astucieuse….L'heure est approche qui se fonde sur les existantes et le soutien très l'homme pour leur donner une signification réelle dans les vies quotidiennes des pauvres.

5

Stratégies de mise en œuvre

par le droit une priorité
e politiquement pertinente et
venue d'adopter une nouvelle
bases solides des lois
large en faveur des droits de

Legal Empowerment of the Poor is a bold vision and its implementation is challenging. This chapter sets out how it can be done. Guidelines for implementation, phases, policies, and tactics for national action are oLa démarginalisation des pauvres par le droit est une vision audacieuse et sa mise en œuvre est un véritable défi. Le présent chapitre définit la manière de procéder. Des lignes directrices pour la mise en œuvre, les différentes phases, les politiques et les tactiques d'action nationale y sont décrites. Elles sont suivies d'un programme à l'attention de la communauté internationale.

Quatre milliards de personnes vivent en dehors de l'État de droit. Les institutions politiques, administratives et judiciaires existantes ne sont pas orientées sur la protection des droits des pauvres. La majorité de la communauté fournissant l'aide internationale est en crise à mesure qu'elle réalise que les approches traditionnelles ne sont pas suffisamment performantes. Aujourd'hui, il est temps de tenir compte des réalités et de s'efforcer de trouver de nouvelles solutions. Ainsi que l'observait Albert Einstein, « Un problème créé ne peut être résolu en réfléchissant de la même manière qu'il a été créé ». Des solutions du XXIe siècle sont en effet nécessaires afin de compléter ou même de remplacer les stratégies de réduction de la pauvreté et de création de richesse qui ont été développées au cours du siècle dernier.

La Commission pense que des changements significatifs dans les relations entre l'État et les pauvres, et entre les pouvoirs publics et privés, sont requis. Pour réaliser pleinement le potentiel de la démarginalisation par le droit, il convient en fin de compte de mettre en place

des institutions plus ouvertes, plus inclusives et plus responsables à travers le système politique et économique. Mais Rome ne s'est pas construite en un jour. La démarginalisation par le droit peut débuter par des changements dans certains domaines politiques. À mesure que les pauvres verront augmenter leurs revenus, leurs biens et leurs pouvoirs, ils seront en meilleure posture pour exiger une réforme institutionnelle supplémentaire.

Les principaux cadres qui sous-tendent la démarginalisation des pauvres par le droit, tels que la Déclaration universelle des droits de l'homme et d'autres conventions légales internationales, existent déjà.[75] Les gouvernements mondiaux se sont engagés à les respecter. Ce qui fait défaut, ce sont les multiples règles du jeu et politiques nationales et locales qui donnent leur substance à ces belles déclarations dans la vie quotidienne des pauvres. Mettre en pratique les réformes nécessaires requiert une analyse sérieuse de ce qui est faisable, mais nécessite également d'être prêt à prendre des risques lorsque le moment semble venu de le faire. Les responsables politiques pragmatiques recherchent les fenêtres politiques qui s'ouvrent et les utilisent afin de créer un espace pour avancer et résoudre les problèmes spécifiques auxquels sont confrontés les pauvres. Il est important d'admettre que, tandis qu'il sera souvent judicieux d'ancrer le programme de démarginalisation par le droit dans les processus de développement existants, comme les Stratégies de réduction de la pauvreté, la démarginalisation par le droit ne devrait pas être limitée par des processus quelconques en panne ou présentant des dysfonctionnements.

De larges coalitions politiques soutenant le changement en faveur des pauvres qui impliquent des leaders venant de tous les milieux sociaux sont nécessaires pour galvaniser et porter les réformes et les empêcher d'être détournées, diluées ou retardées. Les contextes nationaux varient, de sorte qu'il n'existe pas de recette unique pour parvenir à cet objectif. Toutefois, certaines conditions et règles clés devraient guider la mise en œuvre de la démarginalisation par le droit. Comme indiqué au chapitre 2, les quatre conditions clés de la démarginalisation par le droit sont l'identité, l'information, les moyens de s'exprimer et l'organisation. Les cinq règles directrices sont que le processus doit être participatif, abordable, réaliste, libérateur et conscient des risques.

Il existe une expérience comparative révélatrice émanant des pays qui ont mené des réformes légales et réglementaires en faveur des pauvres. Les groupes de travail de la Commission ont collecté avec grand soin des preuves provenant du monde entier sur ce qui fonctionne et ce qui ne fonctionne pas. Leurs rapports analysent pourquoi et comment et élaborent des approches prometteuses qui impliquent les gouvernements, des partenariats public / privé, des organisations émanant de la société civile et des mouvements sociaux novateurs, et qui peuvent être modifiées et appliquées à une large variété de situations.[76] Les erreurs les plus courantes résident dans la sous-estimation des entraves à la mise en œuvre et l'absence de prévisions quant aux conséquences négatives involontaires affectant les pauvres. À l'inverse, la réussite implique invariablement de comprendre ces entraves et de les traiter, d'être à l'écoute des pauvres et d'apprendre au fur et à mesure. Étant donné que ces processus ne fonctionnent pas exactement de la même façon au sein des différentes sociétés, les responsables politiques doivent se montrer vigilants et expérimentés. Quel que soit le type de réforme choisi, il se doit d'être progressif afin d'être en prise avec le passé spécifique d'une société et sa volonté d'acceptation du changement.

Mise en œuvre de la démarginalisation par le droit

La manière dont la démarginalisation par le droit est conçue, mise en œuvre et surveillée est tout à fait particulière. Il s'agit d'une approche du bas vers le haut dans le sens où elle se base sur les réalités de la pauvreté et de l'exclusion telles qu'elles sont vécues par les pauvres, et où elle nécessite leur participation et leur approbation actives. En même temps, la démarginalisation par le droit ne peut être réalisée qu'avec une direction politique, l'engagement des instances supérieures et des alliances avec les acteurs clés. Cette approche politique se fonde sur des coalitions globales en faveur du changement et ne constitue pas une approche bureaucratique engagée uniquement auprès des fonctionnaires internationaux, des chefs de gouvernements et des élites. Par-dessus tout, bien que la démarginalisation par le droit soit soutenue par les principes internationaux des droits de l'homme, ses priorités sont établies par les pauvres et tirent leur origine des nécessités et des conditions locales. Des nouveaux indicateurs, indices et protocoles de surveillance et d'évaluation seront nécessaires pour tenir compte de la nature spécifique de la démarginalisation des pauvres par le droit.

La Commission a identifié cinq caractéristiques qui, associées, permettent de distinguer la démarginalisation par le droit des approches traditionnelles de la réforme juridique et institutionnelle :

Participative et favorable aux pauvres
Le processus de démarginalisation par le droit doit se fonder sur les besoins des pauvres, tels qu'ils les vivent et les expriment eux-mêmes. Les réformes doivent être conçues et mises en œuvre de manière inclusive et participatoire, et doivent viser à aider les pauvres à s'organiser pour sortir de la pauvreté.

Abordable
Les mesures proposées, les procédures convenues et les exigences imposées doivent toutes être à la portée des pauvres auxquels elles sont supposées profiter.

Réaliste
Les réformes devraient se baser sur une compréhension réaliste des mécanismes formels et informels, des normes et des institutions, et de la façon dont ils entrent en corrélation et interagissent. Les gouvernements doivent s'efforcer de découvrir, avec les pauvres, pourquoi et comment fonctionnent les institutions locales, ainsi que leurs forces et leurs faiblesses. Des mécanismes non-conventionnels seront peut être nécessaires pour collecter les informations requises.

Libératrice
La démarginalisation par le droit devrait viser à supprimer les obstacles légaux qui entravent les activités économiques des pauvres. Étant donné que cet aspect est inextricablement lié à un cadre réglementaire et institutionnel sain, la charge de la preuve pour ces exigences incombe à l'État.

Consciente des risques
Une attention particulière doit être portée à la conception, la mise en œuvre et la surveillance des réformes locales. Néanmoins, il ne peut être exclu que des réformes ambitieuses aient pour conséquence de causer du tort à certains pauvres et personnes vulnérables. Ces risques devraient être soumis à une surveillance approfondie tout au long du processus.

Pour lancer un changement aussi controversé et profond que la démarginalisation par le droit (une approche qui menace de nombreux intérêts), le rôle positif d'un leadership politique national ne peut être exagéré. Appliquer une politique particulière comme l'expansion de l'accès à la justice nécessite une poignée de leaders qui acceptent la définition du problème et la façon de le résoudre. Certains de ces individus apparaîtront peut-être comme des *« défenseurs »* de ces politiques, qui piloteront la réforme en rassemblant une large coalition en faveur du changement au sein du gouvernement, et en surmontant les objections et les obstacles.

Commencer par le commencement

Avant d'aller très loin avec les actions de

démarginalisation par le droit, une analyse contextuelle doit être réalisée afin d'établir quelles sont les réformes les plus demandées et celles qui présentent le plus de probabilité de réussite. Une telle analyse donnerait également une ligne directrice au processus de mise en œuvre, et indiquerait aux réformateurs quels sont les risques qui doivent être atténués et quels sont les défis à relever. Ceci permet d'accroître la probabilité de réussite. Il convient de cibler les facteurs sociaux et culturels qui risquent d'affecter la mise en œuvre, le contexte économique (qui peut à la fois aider et entraver le processus), ainsi que l'ouverture et la capacité de l'État. En supplément à l'inventaire de ces préoccupations, une analyse soigneuse de la portée et de l'emprise des institutions informelles sur les pauvres devrait être menée.

Le secteur des minibus et des taxis en Afrique du Sud montre comment des institutions non officielles qui émergent en l'absence de réglementation effective du gouvernement peuvent finir par avoir une action néfaste. Les minibus et les taxis sont les principaux moyens de transport des pauvres en Afrique du Sud. Une lacune dans la législation sur les transports a permis à ce secteur largement non réglementé de voir le jour vers la fin de la période de l'apartheid. Des micro-compagnies indépendantes ont fini par dominer le secteur au fil du temps. En l'absence de réglementation gouvernementale, les chauffeurs-propriétaires de taxi indépendants se sont transformés en jeunes associations sectorielles privées afin d'attribuer les itinéraires et les stations de taxis, et de régler les litiges entre les concurrents. Ces associations sont très vite devenues en elles-mêmes extrêmement puissantes et ont commencé à se livrer à de véritables guerres de clans. Au milieu des années 1990, ce que l'on peut appeler la guerre des taxis coûtait la vie à des centaines de chauffeurs et de passagers chaque année.

Source : Barrett 2003

L'analyse contextuelle intégrale constitue la base d'une étude de faisabilité des différents scénarii de démarginalisation par le droit. Les éléments les plus importants d'une telle analyse sont les suivants :

- La structure sociale nationale, notamment en termes de sexe, de classe et de composition ethnique, plus les attitudes culturelles envers la participation et l'égalité ;
- Le contexte économique, y compris la répartition des richesses et des revenus ainsi que le niveau et le taux de croissance économique ;
- Les caractéristiques de l'État, à savoir le système politique et administratif ;
- L'étendue du secteur économique et politique parallèle et les tensions avec les systèmes formels et officiellement reconnus.

L'analyse contextuelle et la connaissance de l'environnement politique sont essentielles afin d'évaluer si les conditions semblent mûres pour des réformes étendues ou modérées de démarginalisation par le droit, quelles sont les options de mise en œuvre qui semblent les plus probables, quel est le meilleur ordre et le meilleur calendrier de réforme, la façon dont les réformes devraient être conçues, quels compromis doivent être envisagés, quels mécanismes d'atténuation des risques valent la peine d'être tentés, et quelles variables nécessitent une surveillance spéciale lors de la mise en œuvre.

De nombreuses sociétés et cultures présentent des structures de pouvoir hiérarchique et patriarcal qui rendent difficile la mise en œuvre

Cambodge © Jean-Luc Fievet 2007

de la démarginalisation par le droit. Impliquer les pauvres dans la prise de décision et donner aux femmes des droits égaux risque notamment de s'avérer ardu. Dans certains contextes, la coutume risque d'aller à l'encontre de la vision des droits de l'homme faisant partie intégrante d'une constitution nationale, en particulier en ce qui concerne le traitement des femmes et des minorités. Un dilemme similaire apparaît lorsqu'il s'agit de tenter de garantir des niveaux minimums de responsabilité et de transparence au sein des structures traditionnelles. Fort heureusement, les coutumes ne sont pas rigides et statiques. Il est donc possible de viser un processus dans lequel les pratiques coutumières évoluent en réponse au développement social et aux principes des droits de l'homme. [77]

Ces mécanismes informels versatiles existent en partie parce qu'ils sont souvent plus accessibles et utiles aux pauvres que les institutions officielles à plusieurs égards. Ils encouragent la flexibilité et le compromis dans le cadre des normes de la communauté. Dans d'autres cas, le système informel n'est ni efficace, ni équitable. Le contexte revêt une importance capitale.

La répartition des pouvoirs et des richesses est

> À Pékin, les responsables officiels chargés de faire appliquer la loi et les autorités locales regardent ailleurs lorsque des entrepreneurs venus des zones rurales pour migrer vers les zones urbaines qui ne se conforment pas totalement aux exigences en matière de licences louent illégalement des licences aux résidents locaux. Ce commerce illicite persiste parce que les bureaucrates en profitent. Rationaliser l'enregistrement des entreprises dans le sens des objectifs de démarginalisation par le droit menacerait ces revenus de fonctionnaires illégaux mais répandus dans le capital chinois.
>
> Source : He 2005

également essentielle dans la démarginalisation par le droit. Si la propriété des biens fonciers, des capitaux et d'autres biens productifs est fortement concentrée, les réformateurs doivent se montrer prudents dans la régularisation du système des droits économiques. Ancrer les inégalités existantes dans la propriété annulera la valeur de la réforme pour les pauvres et pourra même entraîner une nouvelle marginalisation. D'un autre côté, perpétuer l'exclusion de la propriété officielle en raison d'une répartition inégale des terres et d'autres biens risque de constituer une option bien pire. Le jugement doit être associé au contexte.

L'efficacité des institutions de l'État représente un autre facteur contextuel. De quels moyens dispose l'administration publique ? Cette question est liée à la corruption, à la capacité à remplir sa mission et à l'aptitude à protéger les citoyens et leurs biens. Dans de nombreux pays, des lois favorables aux pauvres existent mais ne sont pas appliquées. Si l'État n'est pas efficace, ses citoyens doivent protéger leurs biens et résoudre les litiges de manière pragmatique, en suivant la ligne d'un protecteur politique, par exemple. Une telle situation fera souvent obstacle à la démarginalisation par le droit. Dans les États fragiles, cette capacité est encore plus mince. Le système légal est particulièrement inefficace dans de telles sociétés. La bonne nouvelle, c'est qu'une fois que sera comprise l'importance des réformes légales et des fonctions de gouvernance pour la démarginalisation par le droit, l'investissement requis pour renforcer ces fonctions pourra généralement être mobilisé. L'intensité nécessaire risque de relever davantage d'un effort à fournir que d'un problème d'argent.

Gérer les parties prenantes et mobiliser les alliés

En même temps que la connaissance du contexte, une autre tâche initiale importante de la mise en œuvre réside dans l'analyse des parties prenantes. Les parties prenantes sont les parties concernées qui ont la capacité de faire avancer ou de freiner un changement politique. Leur position est déterminée par les intérêts qu'elles perçoivent et elles peuvent être ou non organisées de manière officielle ou consciente.[78] Il est capital d'établir une distinction entre les groupes d'intérêt, de mieux comprendre les divisions, les alliances et les besoins particuliers. Les parties prenantes susceptibles de s'opposer à la démarginalisation par le droit ou d'apporter leur aide doivent être passées au crible afin de déterminer de quelle façon elles peuvent être amenées à soutenir le processus. L'objectif est d'avoir une idée plus solide de la probabilité de réussite des réformes de démarginalisation par le droit, en gérant les parties prenantes et en établissant les moyens nécessaires afin de construire une coalition victorieuse minimale pour la démarginalisation par le droit dans le pays en question.

Les pauvres sont les bénéficiaires destinés des politiques de démarginalisation par le droit. Un changement légal ou structurel dont le bénéfice semble aller de soi pour les experts de l'extérieur peut être perçu comme étant trop risqué ou ne valant pas la peine du point de vue de quelqu'un vivant à l'intérieur de la communauté pauvre. C'est la raison pour laquelle les pauvres doivent participer à la mise en œuvre. Les stratégies de démarginalisation dépendent des parties prenantes bénéficiaires qui choisissent de coopérer. Si les pauvres résistent au changement, la politique la mieux intentionnée ne sera pas d'une grande efficacité. Les principaux alliés des pauvres sont les associations communautaires en faveur des pauvres et les activistes de la société civile. Ils peuvent être mobilisés en faveur de la réforme et devenir des alliés puissants. Certains seront des groupes

locaux d'action sociale ou de défense, comme l'Indonesian Legal Aid Foundation (fondation indonésienne d'aide juridique), dont la mission est de défendre les pauvres devant les tribunaux et d'accroître leurs droits. D'autres sont des associations professionnelles sensibles à la situation critique des exclus. L'association équatorienne des doyens de la faculté de droit (Association of Law School Deans), par exemple, agit en faveur de l'aide juridique pour les indigents en Équateur.

Le Pacte mondial des Nations Unies

Certaines grandes entreprises et compagnies multinationales sont moins réticentes à la démarginalisation par le droit et pourraient dans certains cas devenir des alliés politiques. Plus de 3 000 entreprises de plus de 100 pays ont rejoint le Pacte mondial ; ce faisant, elles s'engagent à soutenir des normes élevées dans des domaines tels que les droits de l'homme et le travail. Ces entreprises sont nombreuses à déclarer qu'elles souhaiteraient conclure des partenariats avec les communautés pauvres dans le monde en développement afin de créer des modèles d'entreprises durables, équitables et intégrés dans les cultures locales. Sources : ONU 2007 et Hart 2005

Dans certains cas, la démarginalisation par le droit créera également des « perdants » de cette politique. Par exemple dans la redistribution d'un droit ou d'un avantage d'un groupe de parties prenantes à un autre dans le cas de revendications mutuellement exclusives sur une ressource fixe telle qu'une terre fertile ou des minerais. Les bailleurs, les commerçants, les prêteurs et d'autres élites locales risquent de voir une menace dans l'exercice de nouveaux droits ou dans la réhabilitation de droits latents par des personnes qui en étaient jusqu'ici privées. Certaines professions peuvent également avoir un intérêt à maintenir le statu quo de cette marginalisation, comme les avocats, qui seront perdants si les lois sont traduites en langage courant ou si des moyens peu onéreux de résolution des litiges se répandent. Les responsables politiques peuvent tenter de minimiser les conflits en matière de redistribution en élargissant les opportunités économiques, de manière à ce que différents intérêts puissent être négociés afin de répondre aux besoins de toutes les parties, mais un fort potentiel de confrontation demeure aussi longtemps que les parties prenantes importantes penseront que les gains des autres se font à leurs dépens. Ceci est certainement lié au fait que les bénéfices mutuels de la démarginalisation par le droit apparaîtront dans l'avenir, et non pas immédiatement.

La résistance peut également venir des responsables gouvernementaux, des auxiliaires de justice et d'autres qui interprètent et administrent les lois, le droit et les règlements. Les permis, les licences d'exploitation, le calcul des impôts et autres missions similaires sont des sources de pouvoir et de revenus illégaux potentiels par le biais de pots-de-vin, dessous-de-table et autres comportements de « recherche de rente ». Les responsables gouvernementaux qui tirent profit de ces politiques et de ces instruments légaux risquent de saboter la réforme. Si possible, il faudrait prévoir pour eux des incitations positives à soutenir les politiques de démarginalisation par le droit plutôt que d'y résister, par exemple en proposant aux fonctionnaires des promotions, de nouvelles responsabilités intéressantes, des offres de formation ou d'autres avantages s'ils apportent leur aide dans la mise en œuvre.

Les différentes phases du procédé de démarginalisation par le droit

L'environnement politique d'un pays devrait donner des informations relatives à la stratégie et à la conception de la mise en œuvre de la réforme. Des réformes globales sont requises pour faire de la démarginalisation par le droit une réalité pour les pauvres. De telles réformes peuvent débuter par des changements dans certains domaines politiques, et être organisées et mises en œuvre par phases. Les leçons retirées de la mise en œuvre d'autres réformes complexes démontrent que les phases génériques énumérées ci-après sont des outils particulièrement utiles.

La démarginalisation par le droit implique une combinaison complexe de changements techniques, institutionnels et politiques. Les groupes de tâches ci-dessous sont importants, même si leur succession spécifique est variable en fonction du pays et du contexte, mais la conception de chaque composant devrait se baser sur les principes de l'adaptation aux besoins des utilisateurs et de la disponibilité des ressources, de la participation des utilisateurs, de la parcimonie (quantité d'informations et coûts réduits au minimum nécessaire pour accomplir la tâche) et de la simplicité.

Mise en place d'un programme : Préconiser des changements, définir les problèmes politiques et prendre les décisions à l'origine des réformes politiques. Les responsables politiques et les groupes de pression prennent généralement la direction de ces activités, mais leurs chances de succès sans la mobilisation des pauvres sont extrêmement faibles. Une évaluation détaillée des problèmes à résoudre devrait être incluse. Cette analyse identifiera les questions politiques, juridiques et institutionnelles, ainsi que les lacunes en termes de ressources, de capacité et d'outils.

Formulation et aspect légitime de la politique : Définir le contenu technique des mesures de réforme. Toutefois, en plus de leur contenu technique, les mesures de réforme doivent être acceptées et considérées comme nécessaires et importantes. Les pauvres devraient être intégrés dans le processus de conception de la réforme, par l'intermédiaire de leurs représentants. Parmi les points critiques, citons le découpage en phases et le calendrier, les contraintes en rapport avec les ressources, l'établissement d'un cadre de surveillance et d'évaluation et le respect d'un certain équilibre entre les processus et les produits afin de maintenir le rythme.

Constitution de groupes d'intérêts : Convaincre les bénéficiaires des avantages du système et démontrer que les avantages à long terme justifient les coûts à court terme. Les principaux éléments incluent les mécanismes de coordination, l'adoption d'un protocole ou d'une convention, la clarification des rôles et des responsabilités et un accord sur un processus de réforme globale.

Mobilisation des ressources : Garantir le flux des ressources adéquates en mettant en place des incitations et en donnant l'exemple pour galvaniser les groupes d'intérêts. Des ressources financières, techniques et humaines doivent être engagées à cette fin.

Conception et développement de la mise en place des capacités organisationnelles : Les réformateurs doivent créer et entretenir des réseaux et des partenariats de coopération et de coordination, et garantir le développement de nouvelles aptitudes et capacités organisationnelles dans les secteurs public, privé et non-gouvernemental. Les anciennes procédures, les habitudes de fonctionnement et les schémas de communication sont difficiles à supprimer ; il est possible que des résistances au changement soient constatées localement.

Planifier les actions et surveiller la progression : Établir des systèmes et des procédures afin d'obtenir des retours, de telle sorte que la mise en œuvre soit associée à des activités d'apprentissage et d'adaptation et puisse ainsi générer des résultats et avoir un impact. Intégrer les parties et les bénéficiaires de la mise en œuvre dans l'élaboration des systèmes et des méthodologies de surveillance, et obtenir des retours. Cela permettra de simplifier le processus de recherche des indicateurs préalablement identifiés. Des discussions de groupe ciblées, des ateliers et des méthodes similaires peuvent être utilisés pour garantir la participation des personnes concernées.

Au lieu d'essayer de bloquer totalement les réformes, les acteurs économiques puissants risquent les manipuler subtilement afin de les faire tourner à leur avantage : un phénomène connu sous le terme de « confiscation par les élites ».[79] Dans de nombreux pays, par exemple, les spéculateurs devancent les programmes de titrisation en achetant des terrains aux squatteurs à des prix légèrement plus élevés que les prix informels prédominants. Les squatteurs en bénéficient à court terme, mais manquent les principaux bénéfices du programme de titrisation, qui reviennent aux individus dont les poches sont plus profondes.[80] Le déblocage progressif et conditionnel de fonds représente l'une des stratégies visant à contrer le problème persistant de la confiscation par les élites.

La riposte collective des pauvres pour garantir leurs droits face à cette résistance est difficile. Même si les perdants potentiels de cette politique sont minoritaires, par exemple une poignée de grands propriétaires fonciers ou de fonctionnaires du gouvernement, ils seront enclins à s'organiser efficacement pour défendre leurs intérêts. Les gagnants potentiels ne sont peut-être pas conscients de ce qu'ils peuvent gagner et craignent vraiment de perdre si un changement ne se produit pas rapidement. De ce fait, mobiliser les alliés et les parties prenantes favorables et trouver des moyens de gérer celles qui posent problème sont des tâches fondamentales. La réussite est plus solide lorsque l'on apporte des bénéfices mesurables et significatifs aux bénéficiaires.

Action au niveau international

La plupart des stratégies actuelles et passées de réduction de la pauvreté ont été conçues sur la base de la croissance économique et de la théorie selon laquelle les richesses accumulées par un petit nombre finissent par bénéficier à toute la société, ou bien sur la base de la redistribution. Les gouvernements étaient favorables à un renforcement de leurs moyens pour fournir des biens et des services publics, y compris dans les domaines de la santé et de l'éducation, de la sécurité et de la stabilité, et à un environnement macroéconomique destiné à stimuler la croissance et l'investissement. Ceci continue d'être nécessaire, mais ce n'est pas suffisant. Une répartition plus équitable des opportunités de participation des pauvres dans la croissance est souhaitée, mais reste largement théorique. Cela est dû à des dispositions structurelles et institutionnelles qui ne fonctionnent pas pour la grande majorité des gens, dont la plupart ont trouvé refuge dans le secteur informel afin de gagner péniblement leur vie.

Tandis que des efforts louables sont en cours afin d'améliorer la cohérence et l'efficacité de l'aide au développement, comme la Déclaration de Paris, ceux-ci mettent du temps à se matérialiser sur le terrain. Des actions plus fortes sont nécessaires pour parvenir aux objectifs d'harmonisation et d'alignement. L'efficacité de l'aide et la démarginalisation des pauvres par le droit doivent se compléter l'une et l'autre. C'est pourquoi le programme de démarginalisation des pauvres par le droit devrait se poursuivre dans les principaux forums de coopération concernant le développement que sont l'OCDE-CAD, le Forum de la coopération en matière de développement de l'ONU et les réunions annuelles des institutions de Bretton Woods. L'évolution rapide de la coopération Sud-Sud présente des opportunités prometteuses et de nouvelles tribunes pour la démarginalisation par le droit.

L'expansion de la portée des acteurs transnationaux non gouvernementaux, comme les grandes entreprises et les organisations communautaires et émanant de la société civile, est désormais indéniable. Pendant trop longtemps,

la communauté internationale n'a pas été capable de reconnaître la véritable étendue de leur influence, notamment sur les normes et les standards. Impliquer les acteurs du secteur privé est capital car ils ont les moyens d'agir à un rythme et selon une échelle que ni les gouvernements, ni les organismes internationaux ne peuvent égaler.[81] Cependant, ces avantages comportent aussi des risques, à savoir par exemple que le respect des droits de l'homme, des droits économiques et des droits sociaux ne doit pas être la proie de considérations relevant de profits à court terme.

De la même façon, les sphères d'influence des organisations émanant de la société civile et des communautés s'élargissent. Une approche digne du XXIe siècle se doit de reconnaître les immenses contributions au changement que peuvent apporter ces organisations. Penser que le changement nécessaire peut être atteint sans ces acteurs serait mal inspiré.

Cette année 2008 marque le 60e anniversaire de la Déclaration universelle des droits de l'homme. Il s'agit d'une occasion mémorable et d'une opportunité exceptionnelle de profiter de la puissance politique de cet instant pour mettre en œuvre un changement durable.

La Déclaration a rencontré un succès remarquable. Peu d'idées sont aujourd'hui aussi puissantes que les droits de l'homme. Les foules se rassemblent pour les exiger, des millions de gens correspondent pour les défendre, certains sont prêts à risquer leur vie pour eux, et même des despotes font semblant de s'y intéresser. Presque tous les États ont signé la Déclaration, les deux pactes et les conventions de Genève, et la plupart tente sérieusement de les respecter.

Toutefois, à plusieurs égards, la promesse des droits de l'homme demeure non tenue. Les belles paroles de l'article premier de la Déclaration universelle, « Tous les êtres humains naissent libres et égaux en dignité et en droits », sonnent creux pour quelqu'un comme Margaret dans son bidonville de Kibera. La démarginalisation par le droit pourrait les faire résonner clairement et fortement.

L'heure est venue d'adopter une nouvelle approche qui se fonde sur les bases solides des lois existantes et le soutien très large en faveur

> Sans défendre une approche « machiavélienne » de la démarginalisation par le droit, le vieux maître peut tout de même nous donner une idée pertinente du défi à relever : « et l'on doit remarquer qu'en effet il n'y a point d'entreprise plus difficile à conduire, plus incertaine quant au succès, et plus dangereuse que celle d'introduire de nouvelles institutions. Celui qui s'y engage a pour ennemis tous ceux qui profitaient des institutions anciennes, et il ne trouve que de tièdes défenseurs dans ceux pour qui les nouvelles seraient utiles. Cette tiédeur, au reste, leur vient de deux causes : la première est la peur qu'ils ont de leurs adversaires, lesquels ont en leur faveur les lois existantes ; la seconde est l'incrédulité commune à tous les hommes, qui ne veulent croire à la bonté des choses nouvelles que lorsqu'ils en ont été bien convaincus par l'expérience. De là vient aussi que si ceux qui sont ennemis trouvent l'occasion d'attaquer, ils le font avec toute la chaleur de l'esprit de parti, et que les autres se défendent avec froideur, en sorte qu'il y a du danger à combattre avec eux. ».
>
> Niccolo Machiavelli

des droits de l'homme pour leur donner une signification réelle dans les vies quotidiennes des pauvres. En ciblant un travail du bas vers le haut et en construisant une vaste coalition en faveur du changement politique adaptée aux besoins et aux conditions locaux, la démarginalisation par le droit offre un complément essentiel à l'approche traditionnelle du haut vers le bas vis-à-vis des droits de l'homme.

La Commission en appelle aux Nations Unies et au système multilatéral plus large au niveau mondial, régional et national pour faire de la démarginalisation des pauvres par le droit une mission centrale de la décennie à venir. Loin de se substituer au programme en faveur des droits de l'homme, elle peut le dynamiser et entraîner des avancées qui sans cela seraient hors de portée. Elle ne vient pas non plus remplacer le programme des OMD et la quête pour l'éradication de la pauvreté ; elle vient plutôt enrichir ces efforts au moyen d'outils et d'approches qui s'attaquent aux causes profondes et structurelles de la pauvreté et de l'exclusion. Un effort porté à l'échelle internationale pour respecter les OMD, associé à un réel engagement en faveur de la démarginalisation par le droit, peut constituer un programme

Activités de la démarginalisation par le droit

La mise en œuvre des réformes de la démarginalisation par le droit au moyen d'une approche progressive implique le recours à certain nombre d'actions et de mesures politiques. Parmi ces dernières se trouvent les activités concrètes suivantes :

Mobilisation des parties prenantes : Une fois les principales parties prenantes identifiées, il convient de rassembler les acteurs concernés pour convenir d'un processus et d'un ensemble de principes afin d'orienter le programme de démarginalisation par le droit. Les principales exigences incluent l'établissement de mécanismes de coordination, l'adoption d'un protocole ou d'une convention, la clarification des rôles et des responsabilités et un accord sur un processus de réforme globale.

Diagnostic de la démarginalisation par le droit : Une évaluation détaillée devrait être établie sur la base de l'analyse initiale de l'environnement et du contexte. Ce diagnostic devrait se focaliser sur les institutions formelles et informelles, sur leur manière de travailler et sur leurs interactions. L'analyse identifiera les problèmes politiques, juridiques et institutionnels, ainsi que les actifs et les manques en termes de ressources, de capacité et d'outils.

Planification des actions : Cette activité nécessite de développer les buts, les objectifs, les stratégies et les interventions spécifiques qui contribueront aux desseins de la démarginalisation par le droit. Parmi les points critiques, citons le découpage en phases et le calendrier, les contraintes en rapport avec les ressources, l'établissement d'un cadre de surveillance et d'évaluation et le respect d'un certain équilibre entre les processus et les produits afin de maintenir le rythme.

Activités pilotes : Ces dernières devraient être constituées sur la base de la notion d'« effet rapide » dans les secteurs dans lesquels une telle approche peut être adoptée. De cette manière, il est possible de démontrer l'existence de succès initiaux et de renforcer la crédibilité de l'agenda de la démarginalisation par le droit.

Extension de l'échelle d'utilisation : Étendre la gamme des activités et relever des défis plus complexes ; cette partie nécessite de mettre en valeur les succès rencontrés, de poursuivre les opérations de sensibilisation et de renforcer le processus de consultation.

Institutionnalisation des changements et du processus de changement : Faire progresser certaines des réformes fondamentales en s'appuyant sur les expériences rencontrées au cours de la phase pilote et de la phase d'extension de l'échelle d'utilisation, afin de réformer les organisations et les règles qui façonnent le contexte institutionnel.

solide et dynamique pour une lutte accélérée contre la pauvreté mondiale, entre aujourd'hui et 2015 et au-delà.

La Commission est parvenue à un consensus sur une série de recommandations et de principes dont elle pense qu'ils devraient guider et orienter les efforts entrepris au niveau mondial, régional et national pour faire avancer la démarginalisation des pauvres par le droit, avec une focalisation forte sur l'action là où elle est importante, à savoir sur le plan local et national. Nous cherchons à faire prendre conscience de son importance et à mobiliser les gouvernements, les institutions intergouvernementales, le secteur privé et la société civile pour agir, mais nous ne pouvons pas (et nous ne voulons pas) dicter ce qui doit être fait. La réussite des politiques publiques nécessite une appropriation totale par leurs principaux garants, à savoir les gouvernements et les leaders politiques. La démarginalisation par le droit requiert de par sa nature même une approche du bas vers le haut, fondée sur une large base.

Le programme mondial proposé par la Commission cible l'appropriation politique et le soutien aux processus de réforme locaux et nationaux, sur la base de connaissances empiriques et analytiques solides. Faire de la démarginalisation par le droit une priorité politique nécessite une stratégie politiquement pertinente et astucieuse. Une coalition de pays du Nord et du Sud devrait se porter volontaire pour défendre le programme de démarginalisation par le droit au sein des Nations Unies en vue du débat lors de l'Assemblée générale de l'ONU et de la résolution à l'occasion de la 63e session qui débutera en septembre 2008.

Mettre en place une tribune « ouverte » mondiale sur la démarginalisation par le droit

La Commission invite les organismes multilatéraux, les fondations, les mouvements émanant de la base et d'autres organisations issues de la société civile, les entreprises d'information et de communication, ainsi que d'autres entités du secteur privé, à mettre en place conjointement un forum mondial et une tribune virtuelle pour la démarginalisation des pauvres par le droit : un tel forum, sur le modèle des réseaux et communautés sociaux et professionnels basés sur Internet, se voudrait véritablement accessible et inclusif, en permettant aux personnes intéressées du monde entier d'interagir. Une rencontre mondiale, ayant lieu à intervalles réguliers et associant un rassemblement de grande ampleur dans un lieu géographique physique à une participation virtuelle mondiale, devrait être organisée à des fins de sensibilisation et de bilan des progrès enregistrés sur le plan mondial.

Développer un consensus politique au niveau régional : pour un Pacte régional de démarginalisation des pauvres par le droit

La Commission pense que les organismes politiques régionaux et sous-régionaux (tels que l'Union africaine, la CEDEAO, l'ASEAN, l'ALESA, l'OEA et le Mercosur) devraient jouer un rôle central dans le processus de démarginalisation par le droit. Nous invitons ces différents organismes à entamer un dialogue sur la démarginalisation par le droit entre leurs membres, en utilisant les principes et les recommandations de la Commission comme cadre de référence. Les organismes compétents des Nations Unies et les membres de la Commission basés au niveau régional peuvent apporter leur soutien si nécessaire et sur demande. La Politique de voisinage de l'Union

européenne, qui propose aux pays voisins de l'UE une relation privilégiée sur la base d'un engagement réciproque en faveur de valeurs communes, pourrait servir de modèle à un tel pacte régional.

Les organismes régionaux devraient être encouragés à développer leurs propres contributions, par exemple :

- Guides et documents sur les meilleures pratiques à destination de leurs membres ;
- Documents politiques contraignants avec normes et critères de mise en œuvre nationale ;
- Programmes de coopération régionaux ;
- Normes statistiques communes, séries d'indicateurs et objectifs visés.

Ces contributions vont probablement varier d'une région à l'autre, mais seront basées sur un large consensus dans chacune de ces régions, et s'appuieront sur des droits économiques et sociaux universels. Les régions pourraient chercher à formuler un Pacte régional de démarginalisation par le droit en impliquant les principales parties prenantes au niveau régional, et en intégrant certains ou l'ensemble des quatre éléments susvisés.

Apporter un soutien cohérent aux efforts de démarginalisation par le droit au niveau national

Certains pays tentent déjà de construire un ordre légal plus inclusif qui prévoit de meilleures opportunités pour les pauvres et les exclus. La Commission incite les organismes multilatéraux concernés et les autres acteurs à apporter un soutien politique et technique accru et plus rapide à de telles initiatives si nécessaire. Dans un premier temps, les organismes multilatéraux devraient présenter à la discussion les principes et les recommandations du présent rapport, dans le but d'élaborer un programme politique mondial commun (tout en autorisant différents points de vue et approches dans un tel cadre). Un programme politique mondial cohérent pourrait mener à la mise en place de programmes d'investissement et d'assistance technique parallèles, basés sur une attribution claire des fonctions et des responsabilités. Un processus similaire peut être envisagé parmi les pays donateurs intéressés et les organisations internationales non gouvernementales. Le processus devrait découler des aspects complémentaires des programmes pour l'efficacité de l'aide, le financement du développement et la démarginalisation des pauvres par le droit. Les politiques devraient évoluer au fil du temps, sur la base des expériences émergentes et des leçons apprises.

La Commission recommande que des mécanismes de financement dédiés soient établis afin de soutenir la politique régionale et nationale spécifique et le travail de développement des capacités. En outre, des critères clairs de démarginalisation par le droit devraient être introduits dans les mécanismes existants appropriés. Étant donné leurs mandats de large ampleur en matière de politique de développement, la Commission invite le PNUD et la Banque mondiale à mettre au point une proposition concrète à cet égard, en concertation avec d'autres départements de l'ONU (par exemple UN HABITAT, FAO et OIT), les organisations de la société civile et les donateurs bilatéraux. Le PNUD et la Banque mondiale élaboreront également des propositions dans lesquelles elles encourageront une série de projets pilotes nationaux à travers un processus d'auto-sélection. La Commission demande au PNUD de mettre sur pied et de mener un comité de pilotage mondial ou un « groupe d'amis » afin de garantir une vaste appropriation et un suivi du programme de démarginalisation par le droit.

Les tactiques du succès et les agents du changement

Pour une mise en œuvre réussie de la démarginalisation par le droit, des agents du changement doivent être mobilisés et incités à penser de manière créative à la manière dont les politiques peuvent devenir accessibles, abordables et acceptables dans le contexte spécifique dans lequel ils œuvrent. Les options stratégiques et considérations tactiques ci-dessous peuvent aider à atteindre ce but :

Trouver sa propre voie : Il existe des bases extrêmement riches d'expertise internationale comparative, mais aucune formule toute faite pour arriver à la démarginalisation par le droit. Des solutions qui conviennent dans un cas de figure peuvent être complètement inappropriées dans un autre.

Adopter un mode de pensée systématique mais agir étape par étape : La démarginalisation nécessite des modifications systémiques – les approches radicales sont très rares et s'essoufflent souvent rapidement lorsqu'elles sont choisies.

Penser à long terme, avancer petit à petit : Les questions de justice, d'emploi et de propriété foncière sont complexes et ne peuvent être intégrées dans une approche triennale traditionnelle. Néanmoins, les réformes doivent générer des améliorations assez rapidement afin de maintenir le rythme de mise en place de la démarginalisation.

Soutenir les associations de pauvres mais ne pas compromettre leur indépendance : Il existe un risque que, en aidant ces groupes, ils deviennent davantage redevables envers les organismes de financement externes qu'envers leurs membres.

Affecter des ressources au soutien des processus participatoires et de la coordination : Alors que les solutions techniques attirent souvent l'intérêt des principaux donateurs et des gouvernements, le développement de capacités en faveur des mécanismes de participation et de coordination est généralement sous-estimé et ne dispose donc pas de moyens financiers suffisants.

Définir une portée efficace : Sans campagne promotionnelle spécifique, il est possible que les bénéficiaires ne tirent pas avantage des réformes.

Assurer l'accès aux informations : L'accès aux informations aide les gens à mieux comprendre et défendre leurs droits, par exemple en garantissant la propriété foncière ou en luttant contre la discrimination à l'emploi.

Utiliser un langage simple et local : Le langage constitue l'un des éléments clés pour l'application nationale d'une réforme : des discussions, des débats et un partage des informations doivent avoir lieu dans la langue locale et les documents juridiques doivent être démystifiés en étant reproduits dans des versions en langage profane.

Travailler avec les para-professionnels : Les opportunités de création d'une nouvelle génération de para-professionnels qui sont formés et, si possible, certifiés pour répondre aux exigences de service quotidiennes des pauvres, ne manquent pas. Les para-professionnels n'ont pas besoin de suivre les études poussées des professionnels actuels, qui sont souvent mal organisées, onéreuses et incluent des sujets dont la pertinence au regard des destinataires visés est limitée.

Fournir un ensemble de services : Il existe des stratégies économiques permettant de délivrer des bénéfices tangibles aux pauvres. Un exemple consiste à fournir des cartes d'identités assorties de programmes de vaccination.

Rester flexible : Tirer un avantage tactique des opportunités à mesure qu'elles se présentent et ne pas être soumis à des contraintes excessives générées par un calendrier programmé des prestations à fournir.

Les acteurs internationaux doivent également favoriser l'accumulation de connaissances et d'enseignements au niveau global, sur la base des expériences émergentes et des évaluations de résultats et d'impacts. L'un des composants importants résiderait dans les programmes d'échange d'égal à égal dans et entre les pays qui mettent en œuvre la démarginalisation par le droit. Afin de constituer un portefeuille comportant des caractéristiques et des opportu-

nités communes de comparaison et d'échange, de telles initiatives devront respecter certains critères d'éligibilité.

La Commission préconise la création d'un petit secrétariat de coordination et de gestion des connaissances, hébergé au sein du PNUD. L'inclusion d'une large variété d'acteurs sera facilitée par la création d'un réseau de connaissances ou d'une communauté de pratiques. La politique mondiale et le calendrier du programme de démarginalisation par le droit devraient progressivement prendre forme et être guidés par les processus politiques régionaux décrits ci-dessus, ainsi que par les initiatives et les avancées au niveau national.

Fournir une réflexion soutenue sur la démarginalisation par le droit

Essentielle au progrès humain et trouvant son fondement dans nombre des préoccupations les plus persistantes de l'humanité, la démarginalisation par le droit a non seulement besoin de praticiens qui réfléchissent, mais également du bénéfice d'un apprentissage institutionnalisé. Au niveau local et auprès de la jeunesse, les programmes scolaires qui initient les enfants à la vie civique et aux droits de l'homme viendront nourrir la perception qu'a l'enfant de lui-même et sa future citoyenneté. Au niveau international universitaire, des filières de développement et des réseaux de recherche et d'enseignement doivent soutenir la vie intellectuelle de la démarginalisation par le droit et ouvrir les esprits des futurs responsables politiques. Mais il ne s'agit pas d'un appel direct en faveur d'une autre nouvelle spécialisation. Les milieux universitaires professionnalisés sont enclins à la fragmentation, et une préoccupation hybride telle que la démarginalisation par le droit devrait être un petit élément permettant de renouer les fils ensemble et aux universités de retrouver leur voix dans le domaine public. Pour ce faire, il faudra de l'argent et de l'esprit.

Créer des mécanismes innovants pour soutenir la démarginalisation par le droit

Une série d'instruments globaux pourrait être créée, allant des initiatives normatives à la collaboration opérationnelle, en passant par le partage des connaissances. De telles initiatives doivent refléter la nature politique de la démarginalisation par le droit et favoriser une authentique appropriation. Plutôt que de créer de nouvelles institutions ou structures, ces instruments devraient être hébergés au sein des organisations existantes. Les initiatives normatives globales devraient être ordonnées en fonction des processus politiques régionaux et des efforts de réforme opérationnels menés par les pays, et être directement imprégnées de leurs résultats afin de s'assurer que tout cadre normatif global soit solidement ancré dans les expériences réelles et les processus politiques régionaux.

a) Établir des normes à travers un Pacte mondial de démarginalisation par le droit

Tandis que les droits des travailleurs ont été relativement clairement intégrés dans les conventions et les accords internationaux par l'OIT, les droits de propriété et les droits d'entreprendre, ainsi que les principes d'accès à la justice, n'ont jamais été développés plus loin que sous la forme de références ou de principes d'ordre général. La Commission recommande d'initier un dialogue portant sur un cadre plus complet en matière de les droits de l'homme pour la démarginalisation par le droit. Le résultat final pourrait donner un Pacte mondial de démarginalisation par le droit, fondé idéalement sur des pactes signés au niveau régional, comme indiqué plus haut. Un tel pacte devrait être compréhensible par le plus grand nombre, faisant apparaître de manière évidente au

lecteur moyen que les droits essentiels de la démarginalisation par le droit sont des droits de l'homme aussi importants que la liberté de parole, le droit de vote et d'autres droits fondamentaux. Un tel pacte définirait des principes centraux auxquels devraient souscrire les États, et donnerait des lignes directrices sur la marche à suivre pour les mettre en pratique. En plus d'un pacte, ou en guise d'alternative, une Déclaration sur la démarginalisation par le droit pourrait être préparée en vue d'un examen par l'Assemblée générale de l'ONU. Toutefois, la Commission recommande qu'une telle déclaration soit proposée sur la base des expériences émergentes issues d'initiatives nationales, régionales et mondiales, comme indiqué dans le présent chapitre, afin de garantir un soutien et une adhésion politiques.

b) Les défenseurs des pauvres

La désignation de « défenseurs des pauvres » pourrait envoyer un signal fort aux pauvres du monde entier leur faisant savoir que leurs préoccupations en matière de démarginalisation par le droit peuvent être entendues. Cela pourrait permettre de relier le niveau global au niveau local d'une manière orientée sur l'action. Sur le plan local ou national, les défenseurs des pauvres pourraient jouer un rôle important en donnant aux pauvres un moyen de s'exprimer et en soutenant leur démarginalisation par le droit. La communauté internationale pourrait décider que ces défenseurs des pauvres entreraient dans le champ d'application du concept de défenseur des droits de l'homme, comme le stipule la Déclaration sur le droit et la responsabilité des individus, groupes et organes de la société de promouvoir et protéger les droits de l'homme et les libertés fondamentales universellement reconnus.[82] Ceci serait la preuve d'un engagement très fort de la communauté internationale en faveur des défenseurs des pauvres et les protègeraient à leur tour des violations des droits de l'homme. Cependant, il pourrait également y avoir des défenseurs des pauvres au niveau mondial. Il s'agirait d'une fonction honoraire sans autorité formelle et sans autre mission que d'attirer en permanence l'attention sur la situation critique des pauvres et l'idée selon laquelle la démarginalisation par le droit leur offre d'améliorer leurs vies. Les défenseurs des pauvres mondiaux pourraient travailler à la demande des organisations de pauvres afin de faire inscrire à l'ordre du jour national ou international certaines questions, et de soutenir et faire connaître les solutions aux problèmes et aux obstacles auxquels sont confrontés les pauvres dans les domaines des droits de propriété, du droit du travail et des droits d'entreprendre. Ce processus viserait à identifier et à s'appuyer sur des initiatives locales et à trouver des solutions novatrices. Pour commencer, certains membres de la Commission pourraient être invités à servir de défenseurs des pauvres au niveau mondial.

d) Un centre d'échange des connaissances sur la démarginalisation par le droit

Une institution pourrait se voir donner pour mandat de servir de centre d'échange des connaissances et des expériences, disponible librement pour toutes les parties intéressées. Ce centre d'échange s'appuierait sur les études politiques, les évaluations, les rapports de projets et d'autres documents pertinents. Des liens avec des réseaux universitaires existants ou nouvellement créés sur la démarginalisation par le droit pourraient servir à promouvoir la recherche universitaire et à convenir d'un programme de recherche.

e) Partenariats public / privé pour la démarginalisation par le droit

Consciente des complexités de la réforme et du vaste éventail de fonctions et de services qui pourraient être impliqués, la Commission

recommande que des partenariats public / privé imaginatifs soient mis en place au niveau mondial ou régional. Ils permettraient de réunir des entités disposant de ressources et d'expertises importantes en vue d'assister les gouvernements et les autres acteurs dans leurs efforts de promotion de la démarginalisation par le droit. De tels partenariats pourraient englober des organismes multilatéraux, des institutions financières, des entités impliquées dans les systèmes de cartographie et d'information géographique, des prestataires de services juridiques, des organisations communautaires et issues de la société civile, des fondations, et bien d'autres encore.

f) Des entreprises en faveur d'un programme de démarginalisation par le droit
Les entreprises exercent une influence grandissante sur les normes et les standards et ont donc un rôle important à jouer dans la promotion du programme de démarginalisation par le droit. Le Pacte mondial des Nations Unies, en tant qu'initiative globale d'entreprises citoyennes la plus importante du monde, peut jouer un rôle central dans le soutien en provenance du monde économique, en faveur d'un changement systémique pour la démarginalisation par le droit.

g) Une initiative visant à promouvoir les connaissances locales et l'innovation sociale
La Commission recommande qu'une initiative mondiale soit lancée afin de soutenir la promotion des connaissances locales et la diffusion de l'information sur les innovations sociales dans le domaine de la démarginalisation par le droit. Une telle initiative devrait s'étendre largement à toute la diversité des organisations et des réseaux auxquels participent les pauvres, depuis les institutions religieuses aux associations de paysans, en passant par les réseaux de femmes. La reconnaissance pourrait prendre de nombreuses formes, telles que des prix, des publications, des bourses et un soutien technique. Ceci pourrait être relié à la proposition en faveur d'une tribune mondiale ouverte à tous pour la démarginalisation par le droit.

h) Introduction d'une Journée internationale de la démarginalisation des pauvres par le droit
Une journée spéciale dédiée à la démarginalisation des pauvres par le droit pourrait être mise en place dans le calendrier annuel des Nations Unies. Elle servirait à promouvoir la démarginalisation des pauvres par le droit à travers des événements organisés localement dans le monde entier, si possible en mettant en valeur chaque année les droits fondamentaux incarnés par la démarginalisation par le droit. En outre, elle pourrait mettre l'accent sur un thème particulier étroitement lié à la démarginalisation par le droit.

Ceux qui agissent en faveur de la démarginalisation par le droit des pauvres et des communautés de laissés-pour-compte auront en permanence l'admiration et le soutien de cette Commission, ainsi que d'un ensemble grandissant quotidiennement de personnes et d'institutions qui, après avoir pris connaissance des points de vue évoqués dans le présent rapport, en viendront à les partager. Cependant, et c'est là le plus important, ils gagneront l'admiration de ceux dont ils touchent les vies et auront la satisfaction de contribuer à garantir, au milieu d'une multitude d'alternatives désespérées, un avenir prospère pour l'humanité.

Notes

1 Dans le cadre d'études menées sur le terrain dans 20 pays depuis 1998, à la demande des gouvernements du Guatemala, de la Bolivie, du Panama, du Honduras, de l'Argentine, du Mexique, de Haïti, de la République dominicaine, du Salvador, de l'Équateur, de la Colombie, du Pérou, de la Tanzanie, de l'Égypte, de l'Albanie, des Philippines, de l'Éthiopie, de la Géorgie, du Ghana et du Pakistan, l'Institut pour la liberté et la démocratie (ILD) a estimé de façon prudente qu'entre 70 pour cent et 90 pour cent de la population urbaine et rurale vivait en dehors du cadre légal. Appliquant ces résultats aux 179 pays en développement et anciens pays soviétiques, en fonction du degré de développement de leur cadre institutionnel, on a découvert que 85 pour cent de la population vivait dans des zones en dehors du cadre légal. Sur la base d'une population de 4,9 milliards d'habitants pour ces 179 pays, les études concluent qu'au moins 4,1 milliards de personnes vivent en dehors du cadre légal.

Des études menées par un certain nombre d'autres organisations viennent confirmer ce chiffre. Dans l'édition 2002 des *Indicateurs clés du marché du travail*, l'Organisation internationale du travail estimait que « plus de 70 pour cent de la main d'œuvre des pays en développement opèrent au sein de l'économie informelle ». Si l'on tient compte des personnes à la charge de ces travailleurs, cela signifie qu'au moins 4,3 milliards de personnes dans ces pays s'appuient sur des activités informelles pour leur subsistance quotidienne. L'Institut de la Banque mondiale, au moyen des définitions conventionnelles du sous-emploi et de la pauvreté, a publié des estimations similaires. Le WBI a organisé le programme baptisé « Inclusive and Sustainable Business: Opening Markets to the Poor », avec pour but de soutenir les stratégies conçues par des responsables privés et des dirigeants du secteur public pour la création d'opportunités à destination des quatre milliards de pauvres que compte la planète.

L'estimation de l'ILD est devenue une référence internationale ; exemple : une étude soutenue par la Banque interaméricaine de développement, la Société financière internationale, le Groupe de la Banque mondiale, Microsoft et la Fondation Shell, ainsi que le livre de A. Hammond qui en découle intitulé *The Next 4 Billion: Market Size and Business Strategy at the Base of the Pyramid* (mars 2007).

2 Le terme de « droits d'entreprendre » ne doit pas encore être considéré comme un nouveau terme de droit, mais plutôt comme un dérivé de droits existants liés à l'exercice d'une activité économique par un individu, nouvellement regroupés sous ce terme sur la base de leur fonction vitale dans les moyens d'existence des pauvres.

3 Schneider, Friedrich. 'Shadow Economies and Corruption All Over the World: New Estimates for 145 Countries', juillet 2007, publié dans : Economics, The Open-Access, Open-Assessment E-Journal, No. 2007-9. Disponible sur http://www.econ.jku.at/Schneider/publik.html

4 Les populations à faible revenu et les populations rurales éprouvent souvent des difficultés à accéder aux banques commerciales. Soit elles sont illettrées, soit l'agence locale est trop loin, et les frais et exigences minimales en matière de solde peuvent être prohibitifs. On estime que deux milliards de personnes n'ont pas accès aux services financiers de base. *Chiffre basé sur un communiqué de presse du ministère britannique du Développement international (DFID), 18 juin 2007 (http://www.dfid.gov.uk/News/files/pressreleases/bank-billion-benefit.asp).*

5 *Communiqué de presse du ministère britannique du Développement international (DFID), 18 juin 2007 (http://www.dfid.gov.uk/News/files/pressreleases/bank-billion-benefit.asp).*

6 Le terme de « droits d'entreprendre » ne doit pas encore être considéré comme un nouveau terme de droit, mais plutôt comme un dérivé de droits codifiés existants des individus, nouvellement regroupés sous ce terme sur la base de leur fonction vitale dans les moyens d'existence des pauvres.

7 WDI 2007

8 Rapport sur les Objectifs du Millénaire pour le développement 2007. Nations Unies, 2007.

9 Banque mondiale : Economic Growth in the 1990s: Learning from a Decade of Reform, 2005.

10 North, D.C., Institutions, Institutional Change and Economic Performance. Cambridge: Cambridge University Press, 1990.

11 Stern, Dethier, et Rogers : Growth and Empowerment - Making Development Happen, MIT Press, 2005

12 Harmonising Donor Practices for Effective Aid Delivery Volume 2; DAC Guidelines and Reference Series; OCDE-CAD 2006 (http://www.oecd.org/dataoecd/53/7/34583142.pdf).

13 Thomas Carothers, Promoting the Rule of Law Abroad: The Problem of Knowledge, Carnegie Endowment Working Paper No. 34, Rule of Law Series, Democracy and Rule of Law Project, 3. Washington, D.C.: Carnegie Endowment for International Peace, janvier 2003.

14 Selon les WDI 2007, on estime que 985 millions de personnes vivaient en 2004 dans une pauvreté extrême, c'est-à-dire avec moins d'un dollar par jour. Environ 500 millions de ceux qui survivent avec moins d'un dollar par jour travaillent, mais malgré leurs longues heures de dur labeur, dans des conditions souvent terribles, ils ne parviennent pas à échapper à la pauvreté. OIT, World Employment Report 2004-05 ; OIT, Working out of Poverty, 2003.

15 Selon les WDI 2007, on estime que 2,6 milliards de personnes, soit quasiment la moitié de la population du monde en développement, vivent encore sous le seuil de pauvreté de deux dollars par jour.

16 Voir la note 1.

17 Muhammad Yunus : 'Yunus takes microfinance to New York', Financial Times, 15 février 2008

18 Banque mondiale (2007) Informality: Exit and Exclusion.

19 Le terme de « droits d'entreprendre » ne doit pas encore être considéré comme un nouveau terme de droit, mais plutôt comme un dérivé de droits existants liés à l'exercice d'une activité économique par les individus, nouvellement regroupés sous ce terme sur la base de leur fonction vitale dans les moyens d'existence des pauvres.

20 Article 17, Déclaration universelle des droits de l'homme, doc. ONU, rés. de l'A.G. 217A (III), U.N. Doc A/810 à 71 (1948).

21 *Convention européenne de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales*, (STE n° 5), 213 U.N.T.S. 222, entrée en vigueur le 3 septembre 1953, Protocole I sur des mesures propres à assurer la garantie collective des droits et libertés autres que ceux qui figurent déjà dans le titre I. de la Convention, 20 mars 1952.

22 Article 21, American Convention on Human Rights, O.A.S. Treaty Series No. 36, 1144 U.N.T.S. 123 entrée en vigueur le 18 juillet 1978, *in :* Basic Documents Pertaining to Human Rights in the Inter-American System, OEA/Ser.L.V/II.82 doc.6 rev.1 à 25 (1992).

23 Article 14, *Charte africaine des Droits de l'Homme et des Peuples (Charte de Banjul)*, adoptée le 27 juin 1981, OAU Doc. CAB/LEG/67/3 rév. 5, 21 I.L.M. 58 (1982), entrée en vigueur le 21 octobre 1986.

24 Conseil économique et social, Commission des droits de l'homme, Sous-commission pour la promotion et la protection des droits de l'homme, 56e session, Droits économiques, sociaux et culturels. 'Housing and property restitution in the context of the return of refugees and internally displaced persons'. Final report of the Special Rapporteur, Paulo Sérgio Pinheiro. E/CN.4/Sub.2/2005/1 28 juin 2005. voir Arts. 7; 15.

25 Disponible sur http://www.everyhumanhasrights.org/read_it/ (25 janvier 2008). Voir notamment arts. 2, 6, 7, 8, 17, 20, 23.

26 UNICEF. 2005. The 'Rights' Start to Life: A Statistical Analysis of Birth Registration, disponible sur *http://www.childinfo.org/areas/birthregistration/docs/Full%20text%20English.pdf*. (23 janvier 2008)

27 Barendrecht, Maurits, Mulder, José et Giesen, Ivo, 'How to Measure the Price and Quality of Access to Justice?' (novembre 2006). http://ssrn.com/abstract=949209

28 Disponible sur http://www.hrdc.net/sahrdc/hrfeatures/HRF154.htm et http://www.icj.org/news.php3?id_article=2684&lang=en

29 Disponible sur http://allafrica.com/stories/200710021003.html et http://allafrica.com/stories/200708071187.html

30 American Bar Association, 'Judicial Reform Index for the Philippines', mars 2006. Disponible sur http://www.abanet.org/rol/publications/philippines_jri_2006.pdf

31 Ces cinq pays sont la Dominique, Grenade, Samoa, Ste Lucie et St Vincent et les Grenadines, tous de petits États insulaires. Sur les 76 pays évalués par les CPIA, seule Samoa obtient une note globale de 4 sur 6 sur le total de 16 indicateurs de gouvernance. 2005 IDA Resource Allocation Index, disponible sur www.worldbank.org

32 World Bank, CPIA 2005 Assessment Questionnaire: 33, disponible sur www.worldbank.org

33 Disponible sur http://www.ild.org.pe/en/whatwedo/diagnostics

34 Les conditions sont particulièrement graves en Afrique, au Moyen-Orient et en Asie du Sud. Voir Banque mondiale, Water Resources Sector Strategy: Strategic Directions for World Bank Engagement. Banque mondiale, Washington D.C. (2003) p. 1

35 Disponible sur http://www.icrw.org/. Voir également FAO 1999. '*Women's right to land and natural resources: some implications for a human rights based approach'*. SD Dimensions. Disponible sur : FAO: http://www.fao.org/sd/LTdirect/LTan0025.htm (23. janvier 2008).

36 OIT, Women and Men in the Informal Economy: A Statistical Picture, 2002

37 OIT, Resolution of the 90th Session of the General Conference, 2002

38 OIT: *Working out of Poverty*, 2003

39 Chen *et al.* 2005.

40 OIT, Women and Men in the Informal Economy: A Statistical Picture, 2002

41 *ibid.*

42 L'économie informelle de 96 pays en développement représente 37 pour cent de l'économie ou du PIB officiel. (Schneider, Friedrich. 'Shadow Economies and Corruption All Over the World: New Estimates for 145 Countries', juillet 2007, publié dans : Economics, The Open-Access, Open-Assessment E-Journal, No. 2007-9. Disponible sur http://www.econ.jku.at/Schneider/publik.html.

L'économie informelle représente 27 pour cent de la production non agricole en Afrique du Nord, 29 pour cent en Amérique latine et 31 pour cent en Afrique sub-saharienne et en Asie. En Thaïlande et au Nigéria, elle dépasse 70 pour cent de l'économie. (OIT, Women and Men in the Informal Economy: A Statistical Picture, 2002).

43 HDR 2007/2008. P Gutman 'From Goodwill to Payments for Environmental Services: A Survey of Financing Options for Sustainable Natural Resource Management in Developing Countries 2004.'

44 La « rente économique » est un revenu qui n'existerait pas sur un marché concurrentiel. La « recherche de rente » renvoie à des efforts visant à obtenir du gouvernement qu'il crée des rentes économiques, qui peuvent ensuite être confisquées pour un bénéfice privé aux dépens de la société, en raison des inefficiences qu'il génère.

45 De Soto, Hernando. 1989. *The Other Path* (New York: Basic Books).

46 Morton H. Halperin, Joseph T. Siegle, Michael M. Weinstein, 'The Democracy Advantage: How Democracies Promote Prosperity and Peace'. Routledge, 2005.

47 Journal of Democracy, juillet 2007, Volume 18, numéro 3 (consacré à ce débat et donnant une vision générale, avec

Snyder, Carothers, et Fukuyama).

48 Latin America: The Search for Good Jobs, *Newsweek*, 23 octobre 2007.

49 Dani Rodrik in Goodbye, Washington Consensus, Hello, Washington Confusion, Harvard, 2006 referring to Acemoglu, Johnson, and Robinson, 'The Colonial Origins of Comparative Development', American Economic Review, 2001.

50 2006 World Development Report: Equity and Development, septembre 2005.

51 Danielle Resnick et Regina Birner, Does Good Governance Contribute to Pro-poor Growth? A Conceptual Framework and Empirical Evidence from Cross-Country Studies, 2005.

52 World Development Indicators 2007.

53 Banque mondiale. *World Development Report 2005. A Better Investment Climate for Everyone.* p.79.

54 Op. Cit. pp. 80-81.

55 Op. Cit. p. 80.

56 Galiani, Sebastián y Ernesto Schargrodsky. *Property Rights for the Poor: Effects of Land Titling.* En: Disponible sur http://economics.uchicago.edu/pdf/Galiani_022706.pdf.

57 Field, Erica. *Property Rights and Investment in Urban Slums.* Disponible sur http://www.economics.harvard.edu/faculty/field/papers/FieldinvestJEEA.pdf.

58 Field, Erica. « Entitled to Work: Urban Property Rights and Labour Supply in Peru », page 24.

59 Ibid.

60 Place et Hazell 1993; Bruce et Migot-Adholla 1994; Harrison 1990; Mighot-Adholla et al. 1994a; Collier et Gunning 1999.

61 Article premier de la Déclaration de Philadelphie, 1944, Annexe à la Constitution, Convention de l'Organisation internationale du travail.

62 Voir Rapport du groupe de travail 3 au chapitre 3 du volume II.

63 Résolution sur le travail décent et l'économie informelle, OIT, 2002.

64 Le terme « assistant juridique » peut sembler quelque peu déroutant, dans la mesure où il évoque un assistant qui accomplit des tâches légales exécutives. Les assistants juridiques dans de nombreux programmes de pays en développement sont plutôt perçus comme des activités communautaires qui non seulement disposent d'une formation substantielle en matière de principes juridiques, mais sont également familiarisés avec les normes communautaires et les pratiques locales et ont la capacité de proposer des conseils et des services de défense qui vont au-delà d'un simple avis juridique.

65 Des preuves provenant d'Angola, du Brésil, de Colombie et d'autres pays d'Amérique latine, de Hongrie, d'Inde et d'Afrique du Sud sur la manière dont cela peut être fait figurent dans *Courts and Social Transformation in New Democracies: An Institutional Voice for the Poor?* Eds. Roberto Gargella, Pilar Domingo, et Theunis Roux, Ashgate: U.K., 2007.

66 Brustinow 2006.

67 Document final, paragraphe 47. Sommet mondial de l'ONU, New York, septembre 2005 ; ECOSOC Ministerial Declaration on Creating a conducive environment for productive employment and decent work, Genève, juillet 2006.

68 Voir également Convention 156 sur les travailleurs ayant des responsabilités familiales.

69 No. 177, 1966.

70 ILD paper on Legal Tools to Empower Informal Businesses, soumis au GT4. 2006.

71 USAID, Removing Barriers to Formalization: The Case for Reform and Emerging Best Practice, 2005.

72 Ces accords internationaux incluent la Déclaration universelle des droits de l'homme (DUDH), le Pacte international relatif aux droits civils et politiques et le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, la Déclaration relative aux principes et droits fondamentaux au travail, avec les conventions principales fondamentales sur la liberté d'association et la négociation des conventions collectives, ainsi que l'interdiction du travail forcé, l'abolition du travail des enfants et la non-discrimination dans la promotion de l'égalité des chances et de traitement, et la Convention concernant les peuples indigènes et tribaux de 1989 (convention de l'OIT n° 169). En outre, il existe un « droit au logement décent » reconnu au niveau international, qui inclut la sécurité des droits fonciers en tant qu'un de ses six composants.

73 La liste complète des groupes de travail figure dans le Volume II du présent rapport.

74 Cotula 2007.

75 Deux approches utiles dans l'analyse des intérêts des parties prenantes au développement figurent dans les documents suivants : DFID's drivers of change disponible sur http://www.gsdrc.org/go/topic-guides/drivers-of-change, et SIDA's power analysis disponible sur http://www.sida.se/sida/jsp/sida.jsp?d=118&a=24300&language=en_US.

76 Decker 2005.

77 Platteau 2004.

78 Rapport intérimaire du Représentant spécial du Secrétaire général chargé de la question des droits de l'homme et des sociétés transnationales et autres entreprises, E/CN.4/2006/97.

79 Résolution de l'Assemblée générale ; A/RES/53/144.

Bibliographie

Charte africaine des Droits de l'Homme et des Peuples (Charte de Banjul). http://www1.umn.edu/humanrts/instree/z1afchar.htm.

American Bar Association. *Judicial Reform Index for the Philippines*. American Bar Association, mars 2006. http://www.abanet.org/rol/publications/philippines_jri_2006.pdf.

Barendrecht, Maurits, José Mulder, et Ivo Giesen. 'How to Measure the Price and Quality of Access to Justice,' novembre 2006. http://papers.ssrn.com/sol3/Delivery.cfm/SSRN_ID949209_code74344.pdf?abstractid=949209&mirid=1.

Boudreaux, Karol. *State Power, Entrepreneurship, and Coffee: The Rwandan Experience*. Mercatus Policy Series. http://ssrn.com/abstract=1026935.

Bruce, John W., et S. E. Migot-Adholla. *Searching for Land Tenure Security in Africa*. Kendall/Hunt, 1994.

Brustinow, Angelika. 'Making Rights Work for the Poor; Alternative Dispute Resolution,' janvier 2006.

Chen, Martha. *Le progrès des femmes à travers le monde. Les femmes, le travail et la pauvreté*. Publications des Nations Unies, 2005. http://www.unifem.org/attachments/products/PoWW2005_fre.pdf.

Chen, Martha. *Women and Men in the Informal Economy: A statistical picture*. Genève : OIT, 2002. http://www.wiego.org/publications/women%20and%20men%20in%20the%20informal%20economy.pdf.

Collier, Paul. *The Bottom Billion: Why the poorest countries are failing and what can be done about it*. Oxford, New York : Oxford University Press, 2007.

Collier, Paul, and Jan Willem Gunning. 'Explaining African Economic Performance.' *Journal of Economic Literature* 37, no. 1. Journal of Economic Literature (1999) : 64-111. http://ideas.repec.org/a/aea/jeclit/v37y1999i1p64-111.html.

Cotula, Lorenzo. *Changes in 'customary' Land Tenure Systems in Africa*. IIED, 2007.

Conseil de l'Europe. *Convention de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales*. Londres : H. M. Stationery Off, 1951. http://conventions.coe.int/Treaty/FR/Treaties/Html/005.htm.

Crowley, Eve. 'FAO SD dimensions: Women's right to land and natural resources: Some implications for a human rights-based approach,' janvier 1999. http://www.fao.org/sd/LTdirect/LTan0025.htm.

Decker, Klaus, Caroline Sage, et Milena Stefanova. *Law or Justice: Building Equitable Legal Institutions*. World Bank (Banque mondiale), 2005. http://siteresources.worldbank.org/INTWDR2006/Resources/477383-1118673432908/Law_or_Justice_Building_Equitable_Legal_Institutions.pdf.

DFID News. Press Release, 'Billion benefit from bank accounts.'http://www.dfid.gov.uk/News/files/pressreleases/bank-billion-benefit.asp.

'Every Human Has Rights.' (Pétition) http://www.everyhumanhasrights.org/read_it/.

Field, Erica. 'Entitled to Work: Urban Property Rights and Labor Supply in Peru.' *The Quarterly Journal of Economics* 122, no. 4. The Quarterly Journal of Economics (2007) : 1561-1602. http://ideas.repec.org/a/tpr/qjecon/v122y2007i4p1561-1602.html.

Field, Erica. 'Property Rights and Investment in Urban Slums.' *Journal of the European Economic Association* 3, no. 2-3. Journal of the European Economic Association (2005) : 279-290. http://ideas.repec.org/a/tpr/jeurec/v3y2005i2-3p279-290.html.

Galiani, Sebastian, et Ernesto Schargrodsky. *Property Rights for the Poor: Effects of Land Titling*. Universidad Torcuato Di Tella, 2005. RePEc. http://ideas.repec.org/p/udt/wpbsdt/proprightspoor.html.

Gargarella, Roberto. *Courts and social transformation in new democracies: an institutional voice for the poor?* Hampshire England, Burlington VT: Ashgate, 2006.

Halperin, Morton H., Joseph T. Siegle, et Michael M. Weinstein. *The Democracy Advantage: How Democracies Promote Prosperity and Peace*. Routledge, 2005.

Harrison, Paul. *Inside the Third World: The Anatomy of Poverty*. Penguin, 1990.

Harrison, Paul. *The Greening of Africa: Breaking Through in the Battle for Land and food*. New York N.Y. U.S.A. : Penguin, 1987.

He, Xin.'Why Do They Not Comply With the Law? Illegality and Semi-Legality Among Rural-Urban Migrant Entrepreneurs in Beijing.' *Law and Society Review* 39 (3), 527-562. 2005.

Human Rights Features (30 novembre 2006). 'Legal Reforms and Investment Prospects in India'. http://www.hrdc.net/sahrdc/hrfeatures/HRF154.htm.

Inter-American Commission on Human Rights, and Inter-American Court of Human Rights. *Basic Documents Pertaining to Human Rights in the Inter-American System: Updated to 1 March 1988*. Washington, D.C: General Secretariat, Organization of American States, 1988. http://www1.umn.edu/humanrts/oasinstr/zoas3con.htm.

Commission internationale de juristes. 'Attacks on Justice 2002 - India.' International Commission of Jurists, 27 août 2002. http://www.icj.org/IMG/pdf/india.pdf.

Bureau international du travail. *Working Out of Poverty: Report of the Director-General*. Organisation internationale du travail, 2003.

Organisation internationale du travail. 'Effect to be given to resolutions adopted by the International Labour Conference at its 90th Session (2002): (b) resolution concerning decent work and the informal economy.' *Papers of the Governing Body.* (2002). http://www.ilo.org/public/english/standards/relm/gb/docs/gb285/pdf/gb-7-2.pdf.

Journal of Democracy. Vol. 18. The Johns Hopkins University Press, 2007.

Langman, Jimmy. 'Latin America, The Search For Good Jobs.' *Newsweek*, 22 décembre 2003. http://www.newsweek.com/id/60944.

Machuhi, Eunice. 'Kenya: One Million Cases Pending in Courts'. *The Nation (Nairobi)*, 7 août 2007. http://allafrica.com/stories/printable/200708071187.html.

'Monitoring Elite Capture in Community-Driven Development.' *Development and Change* 35, no. 2 (Avril 2004): 223.

Muriuki, Albert. 'Slow Judicial System a Major Obstacle to Growth.' *Business Daily (Nairobi)*, 2 octobre 2007. http://allafrica.com/stories/printable/200710021003.html.

North, Douglass. *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge University Press, 1990.

OCDE CAD. *Harmonising Donor Practices for Effective Aid Delivery*. Vol. 2. DAC Guidelines and Reference Series. OECD Online Bookshop, 2006. http://www.oecd.org/dataoecd/53/7/34583142.pdf.

Perry, Guillermo, et William F. Maloney. *Informality: Exit and Exclusion*. Publications de la Banque Mondiale, 2007.

Pimlott, Daniel. 'Yunus takes microfinance to New York.' *Financial Times*, 15 février 2008. http://www.ft.com/cms/s/0/f39adbe2-dc02-11dc-bc82-0000779fd2ac.html.

Place, Frank, et Peter Hazell. 'Productivity Effects of Indigenous Land Tenure Systems in Sub-Saharan Africa.' *American Journal of Agricultural Economics* Vol. 75, No. 1 (février 1993) : 10-19.

Resnick, Danielle, et Regina Birner. *Does Good Governance Contribute to Pro-poor Growth? A Conceptual Framework and Empirical Evidence from Cross-Country Studies*. Verein fuer Socialpolitik, Research Committee Development Economics. 2005. http://ideas.repec.org/p/zbw/gdec05/3478.html.

Rodrik, Dani. 'Washington Consensus, Hello, Washington Confusion,' janvier 2006. http://ksghome.harvard.edu/~drodrik/Lessons%20of%20the%201990s%20review%20_JEL_.pdf.

Ruiz-Restrepo, Adriana 'Broadening Access to Organizations of the Poor: Strengthening NPOs through Constitutional Justice' Global Network of Government Innovators, Ash Institute at John F. Kennedy School of Government, Harvard University, novembre 2007, La Haye, Pays-Bas. www.innovations.harvard.edu.

Schneider, Friedrich. 'Shadow Economies and Corruption All Over the World: New Estimates for 145 Countries.' *The Open-Access, Open-Assessment E-Journal* Vol. 1, 2007-9 (24 juillet 2007). http://www.economics-ejournal.org/economics/journalarticles/2007-9.

Smith, Stirling. et Ross, Cilla., 'Organizing out of poverty: stories from the grassroots: How the SYNDICOOP approach has worked in East Africa', OIT, International Cooperative Alliance and the International Confederation of Free Trade Unions, 2006.

Soto, Hernando de. *The Other Path: The Economic Answer to Terrorism*. 1st Perseus Books Group, 2002.

Soto, Hernando de. *The Mystery of Capital: Why Capitalism Triumphs in the West and Fails Everywhere Else*. New York : Basic Books, 2000.

Stern, Nicholas Herbert, J-J Dethier, et F. Halsey Rogers. *Growth and Empowerment: Making Development Happen*. MIT Press, 2005.

Conseil économique et social des Nations Unies. http://www.un.org/ecosoc/docs/fullandp10.shtml.

ONU. Assemblée générale (60e sess. : 2005-2006). *2005 World Summit Outcome Resolution*. Vol. 60. New York : Nations Unies, 2005.

PNUD. *Rapport 2007/2008 sur le développement humain : La lutte contre le changement climatique : un impératif de solidarité humaine dans un monde divisé*. Palgrave Macmillan, 2008. http://hdr.undp.org/en/reports/global/hdr2007-2008/.

UNICEF. *The 'Rights' Start to Life: A statistical analysis of birth registration*. UNICEF, février 2005. http://www.unicef.org/publications/files/BirthReg10a_rev.pdf.

Nations Unies. *Housing and Property Restitution in the Context of the Return of Refugees and Internally Displaced Persons: Final Report of the Special Rapporteur, Paulo Sérgio Pinheiro: Principles on Housing and Property Restitution for Refugees and Displaced Persons*. E/CN.4/SUB.2/2005/17. Genève : ONU. http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/G05/146/95/PDF/G0514695.pdf?OpenElement.

Nations Unies. *Interim Report of the Special Representative of the Secretary-General on the Issue of Human Rights and Transnational Corporations and Other Business Enterprises*. Genève : ONU.

Nations Unies. *Rapport sur les Objectifs du Millénaire pour le développement 2007*. Nations Unies, 2007.

Nations Unies. *Déclaration universelle des Droits de l'Homme*. New York : King Typographic Service Corp, 1949. http://www.unhchr.ch/udhr/lang/eng.pdf.

USAID. *Removing Barriers to Formalization: The Case for Reform and Emerging Best Practice*. USAID, 2005. http://www.oecd.org/dataoecd/36/27/38452590.pdf.

Banque mondiale. *Economic Growth in the 1990s: Learning from a Decade of Reform*. Washington, D.C : Banque mondiale, 2005.

Banque mondiale. 'IDA - 2005 IDA Resource Allocation Index (IRAI).' (AID - 2005 Indice d'Allocation des Ressources de l'AID) http://go.worldbank.org/MY944F3BN0.

Banque mondiale. *Water Resources Sector Strategy: Strategic Directions for World Bank Engagement*. Publications de la Banque Mondiale, 2004.

Banque mondiale. *World Development Indicators 2007*. Banque mondiale. http://siteresources.worldbank.org/DATASTATISTICS/Resources/WDI07frontmatter.pdf.

Banque mondiale. *World Development Report 2005: A Better Investment Climate for Everyone*. Publications de la Banque mondiale, 2004. http://go.worldbank.org/WVDAOSZJ20.

Banque mondiale. *World Development Report 2006: Equity and Development*. Banque mondiale ; Palgrave [distributeur], 2006. http://go.worldbank.org/UWYLBR43C0.

OMPI 2005 « Propriété intellectuelle et savoirs traditionnels » brochure n° 2. Publication n° 920(E). http://www.wipo.int/freepublications/fr/tk/920/wipo_pub_920.pdf

World Resource Institute, ed. *World Resources 2005 — The Wealth of the Poor: Managing ecosystems to fight poverty*, 2005. http://archive.wri.org/publication_detail.cfm?pubid=4073.

Yeng, José et S. Cartier van Dissel. 'Improving access of small local contractors to public procurement – The experience of Andean Countries,' *ASIST Bulletin* No. 18 septembre 2004, Organisation internationale du travail.