

Pour une application équitable et universelle de la loi

VOLUME I
Note de Synthèse

La version électronique du rapport entier est disponible sur le site suivant :
<http://www.undp.org/legalempowerment/reports/>

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.

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 avons vu et grâce aux personnes que nous avons 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 avons 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 poussés 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.

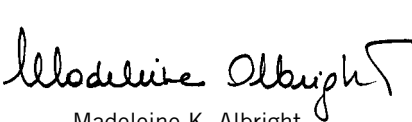
Nous remercions l'institution qui nous a accueillis, à savoir le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD), et notamment Olav Kjørven pour sa fonction de leadership, ainsi que Maaïke de Langen et Hugh Roberts qui ont contribué à la rédaction du rapport sans ménager leur peine. Par ailleurs, 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 développement 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 XXI^e 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
 <i>Chapitres inclus dans le rapport final :</i>	
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 XXI^e 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 25 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

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.

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 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 celle-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 obligations 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 organisations 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 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 renfor-

* 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.

cent 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. 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 réglementations 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 fondamental, 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 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'entreprendre²

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

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.

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 entre-

preneurs 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 développement 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

- o 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 XXI^e 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.

