



Assemblée générale

Distr. générale
12 novembre 2008
Français
Original : anglais

Assemblée générale

Soixante-troisième session

Points 44, 53 et 107 de l'ordre du jour

**Application et suivi intégrés et coordonnés des textes issus
des grandes conférences et réunions au sommet organisées
par les Nations Unies dans les domaines économique et social
et dans les domaines connexes**

Élimination de la pauvreté et autres questions liées au développement

Suivi des textes issus du Sommet du Millénaire

Lettre datée du 7 novembre 2008, adressée au Secrétaire général par les Représentants permanents du Guatemala et de la Suisse auprès de l'Organisation des Nations Unies

Au nom des délégations du Bénin, du Brésil, du Canada, de l'Espagne, de la Finlande, du Honduras, de l'Indonésie, de l'Islande, de Madagascar, du Mexique, du Nigeria, de la Norvège, du Pérou et de la République-Unie de Tanzanie, nous avons l'honneur de vous faire tenir ci-joint la synthèse du rapport final de la Commission pour la démarginalisation des pauvres par le droit, intitulé « Pour une application équitable et universelle de la loi ».

Au regard de l'importance du rapport et de sa pertinence pour les activités de l'Organisation des Nations Unies, en particulier dans le domaine économique et social, nous vous serions obligés de bien vouloir faire distribuer le texte de la présente lettre et de son annexe comme document de la soixante-troisième session de l'Assemblée générale, au titre des points 44, 53 et 107 de l'ordre du jour.

Le Représentant permanent
du Guatemala auprès de l'Organisation
des Nations Unies
(*Signé*) Gert **Rosenthal**

Le Représentant permanent
de la Suisse auprès de l'Organisation
des Nations Unies
(*Signé*) Peter **Maurer**



**Annexe à la lettre datée du 7 novembre 2008 adressée
au Secrétaire général par les Représentants permanents
du Guatemala et de la Suisse auprès de l'Organisation
des Nations Unies**

[Original : anglais, arabe, espagnol et français]

Synthèse

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 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 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 »¹. 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

¹ 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.

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'entreprendre¹

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 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 coconcepteurs 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 :
 - 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 ;
 - Des mécanismes de suivi des progrès à tous les niveaux;
 - 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;
 - Des partenariats public/privé ;
 - 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.
