



## CONFERENCE REGIONALE SUR LE LEGAL EMPOWERMENT OF THE POOR

Cotonou, 02 - 04 Septembre 2009

### *Termes de référence pour l'élaboration des dossiers de travail par pays participant*

#### 1. Introduction

Au cours de l'année 2005, fût créée, sous les auspices des Nations Unies et avec l'appui de M. Kofi Annan, alors Secrétaire général des Nations Unies, la Commission pour la démarginalisation des pauvres par le droit (*Commission on legal empowerment of the poor*). Elle a bénéficié à sa création de l'appui financier d'un groupe de pays en développement et de pays industrialisés, notamment le Canada, le Danemark, l'Egypte, la Finlande, le Guatemala, la Norvège, la Suède, l'Afrique du Sud, la Tanzanie et le Royaume-Uni. Le Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD), à New York, lui a servi de secrétariat et a joué le rôle de courroie de transmission entre les membres de la Commission dans leur région respective et le secrétariat de la Commission.

La Commission a été créée à l'initiative de Madame Madeleine Albright, ancien Secrétaire d'Etat des Etats-Unis, et de Monsieur Hernando de Soto, économiste péruvien de grande renommée internationale. La Commission est composée d'éminents responsables politiques et experts du monde entier.

La *Commission on legal empowerment of the poor* est la première initiative mondiale à focaliser ses réflexions essentiellement sur **les liens entre l'exclusion, la pauvreté et la loi**.

La pauvreté se manifeste de plusieurs manières. Un de ses aspects les plus marquants est que la grande partie de l'économie de la planète vit quotidiennement dans ce qui est souvent appelé **secteur informel ou extralégal**, où l'analphabétisme juridique aggrave la vulnérabilité des pauvres, les empêchant ainsi de contribuer plus efficacement au développement économique et social.

La Commission pour la démarginalisation des pauvres par le droit est **convaincue que la pauvreté ne peut être réduite que si les gouvernants mettent en place tous les mécanismes tendant à élever l'esprit de juridicité des pauvres, gage de leur intégration réussie dans l'économie nationale et internationale**. Dans ce sens, la Commission a exploré la manière dont les nations peuvent réduire la pauvreté grâce à des réformes qui élargissent l'accès à la protection juridique et aux opportunités pour tous.

Il existe à la fois des similitudes et des différences dans la démarginalisation des pauvres par le droit selon les époques et dans la manière dont les pays dans le monde ont abordé **le défi du renforcement de la capacité juridique** (*legal empowerment*). Ces expériences ne sont comprises que partiellement,

tant au niveau de leurs principaux attributs que de leurs résultats. Il n'y a, en outre, eu aucun effort systématique pour comparer ou synthétiser les enseignements tirés de l'expérience mondiale accumulée dans ce domaine. Une des tâches essentielles de la Commission fut d'examiner un échantillon représentatif de telles expériences en vue d'identifier les voies et les outils de réformes prometteuses. En définitive, la Commission cherche à utiliser ces expériences pour influencer les résultats réels sur le terrain. En vue d'y parvenir, la Commission doit proposer des changements fondamentaux dans la vision et les pratiques avec lesquelles les institutions internationales abordent les questions de développement et de réduction de la pauvreté. Elle entend susciter l'adhésion du public et stimuler la demande en faveur de changements à tous les niveaux.

Le **legal empowerment of the poor**, n'a pas pour objet de fournir des aides, mais vise à permettre aux pauvres de sortir de la pauvreté en agissant en faveur de réformes politiques et institutionnelles qui étendent leurs possibilités et leurs protections légales. En se basant sur l'approche participative pour atteindre ses objectifs, la Commission a lancé des consultations nationales dans certaines régions du monde (Amérique Latine, Europe Centrale et de l'Est, Asie du Sud et de l'Est, Afrique du Nord et Moyen-Orient, Afrique de l'Est, Afrique Australe, Afrique de l'Ouest ainsi que les Etats insulaires). Ces consultations ont fourni à la Commission, une base de données étendues et diversifiées des expériences qui ont cours dans les pays ciblés touchant les quatre domaines d'intervention qu'elle a choisis que sont : accès à la justice et Etat de droit, droit de la propriété, droit du travail et droit d'entreprendre.

## **2. Objectifs du dossier de travail**

Le dossier de travail a pour objectifs principaux de :

1. définir la nature et les dimensions de l'exclusion juridique des pauvres dans le contexte national, en fournissant des exemples et des conclusions pertinentes. Evaluer la portée du problème dans le champ des données et des preuves disponibles ;
2. analyser les facteurs clés contribuant à l'exclusion juridique ;
3. identifier dans quelle mesure la faiblesse de la capacité juridique contribue à la pauvreté ainsi que le rôle que le renforcement de la capacité juridique (*legal empowerment*) peut jouer dans la réduction de la pauvreté ;
4. établir un inventaire des travaux (programmes, politiques) réalisés en faveur de la démarginalisation des pauvres par le droit (*legal empowerment of the poor*) dans les domaines thématiques (accès à la justice et Etat de droit, droit de propriété, droit du travail, droit d'entreprendre) et les résultats obtenus au niveau du pays ;
5. identifier une stratégie et une feuille de route pour le renforcement de la capacité juridique (*legal empowerment*) au niveau national ;
6. identifier :
  - les mesures d'incitation et d'adhésion au changement,
  - les moteurs potentiels pour l'amélioration et le renforcement de la capacité juridique (*legal empowerment*) en tant que moyen de réduction de la pauvreté,
  - le niveau d'appui politique pour intégrer l'agenda du renforcement de la capacité juridique (*legal empowerment*) en tant que moyen de réduction de la pauvreté ;
7. **identifier les axes d'un plaidoyer à faire au niveau de l'Union Africaine** et des autres instances régionales ou internationales auprès desquelles un tel plaidoyer est nécessaire ;
8. identifier le rôle que l'Union Africaine peut jouer dans le processus de changement, en gardant à l'esprit ses prérogatives et ses atouts ;

9. proposer une stratégie pour l'instauration d'une instance régionale de suivi des actions nationales, de partage des expériences positives et de constitution d'une base de données d'experts ;
10. formuler des stratégies pour la mise en place d'un partenariat mondial pour la démarginalisation des pauvres par le droit (*legal empowerment of the poor*).

### **3. Contenu du dossier de travail**

Le dossier de travail est un document de réflexion qui fait l'état des lieux au niveau national touchant les quatre domaines thématiques que sont l'accès à la justice et l'Etat de droit, le droit de la propriété, le droit du travail et le droit d'entreprendre. Il fait l'inventaire des politiques et des programmes mis en œuvre par l'Etat et d'autres composantes de la société dans le but de donner aux pauvres des connaissances et une assistance juridiques, de les aider à accéder plus facilement à la justice et de consolider l'Etat de droit. Il fait l'état de la législation sur le droit de la propriété, le droit du travail, évalue l'effectivité et l'efficacité des normes ainsi que le degré de connaissance des normes par les citoyens. Il recense les actions et les programmes mis en place par l'Etat pour faciliter aux acteurs de l'économie informelle leur intégration à l'économie formelle, évalue la nature de ces actions (répressives, d'incitation ou d'encouragement à la conversion, d'indifférence). Le dossier de travail doit également donner des exemples emblématiques des difficultés auxquelles les pauvres sont confrontés dans chacun des domaines thématiques et, si possible, donner des exemples d'initiatives réussies ou de pratiques positives qui peuvent inspirer des politiques, des réformes ou des actions en direction des exclus.

L'ensemble des dossiers de travail que produiront les pays permettra d'avoir une vue pertinente sur l'état du renforcement de la capacité juridique des pauvres (*legal empowerment of the poor*), les difficultés, les défis et les enjeux auxquels devront faire face des programmes dont le *legal empowerment of the poor* serait la matrice principale.

A ce titre, le dossier de travail vise à parvenir à une meilleure compréhension de la situation que vivent les pauvres au quotidien, lorsqu'ils vendent leur force de travail, prennent des initiatives, désirent valoriser et sécuriser leurs propriétés ou entendent régler les différends auxquels ils sont parties. Peuvent-ils compter sur la loi et les protections qu'elle offre ? Ont-ils des appréhensions à s'adresser au système judiciaire ? Le peuvent-ils ? Sont-ils victimes de spoliation, d'abus ? Peuvent-ils facilement formaliser leurs entreprises ou au contraire rencontrent-ils des obstacles insurmontables ? Quels sont ces obstacles ?

### **4. Présentation du dossier de travail**

Il ne s'agit pas d'un document de recherche ou d'une opinion universitaire représentant les vues de l'auteur. La réflexion dans son ensemble est plutôt orientée vers les **questions clés** figurant en annexe. Le processus suivant guidera la rédaction du dossier :

- examen et consolidation de la documentation disponible issue des sources nationales et internationales (y compris des rapports élaborés par les organisations de développement) sur la relation entre la démarginalisation des pauvres par le droit (*legal empowerment of the poor*) et

- la situation de la pauvreté dans le contexte local. Ceci inclut le travail effectué dans chaque pays sur les questions liées au secteur informel ;
- identification des groupes de parties clés prenantes et recueil des expériences émanant des personnes sur le terrain qui représentent des groupes cibles et des groupes vulnérables spécifiques (y compris les femmes et les minorités ethniques) dans l'économie informelle ;
  - étude documentaire sur les questions les plus importantes. Les questions de l'égalité des sexes et des minorités doivent être prises en compte dans tous les aspects du travail. Des données publiques sont-elles disponibles pour refléter la situation des femmes ou les réalités des minorités ethniques ? En cas d'indisponibilité, utiliser les informations et données appropriées (y compris celles fournies par les organisations de la société civile) afin de discuter des questions de l'égalité des sexes et des minorités ethniques ;
  - le dossier sera remis au sous-comité intellectuel du Comité d'organisation à l'ouverture de la conférence et devra inclure un **résumé analytique** clair et concis de quatre pages au plus. Le dossier doit être organisé selon les parties suivantes :

1. résumé analytique;
2. présentation générale de la nature de l'exclusion juridique et évaluation du problème (à la lumière des recherches, données et études de cas disponibles ainsi que des études de cas, des entretiens et interviews quand cela est possible);
3. obstacles clés aux changements en matière de démarginalisation des pauvres par le droit (*legal empowerment of the poor*) ainsi que les moteurs et mesures d'incitation pour promouvoir les changements dans le domaine de la démarginalisation des pauvres par le droit (*legal empowerment of the poor*).
4. stratégie pour provoquer le changement. Celle-ci inclut l'identification du rôle des institutions et les stratégies de partenariat aux échelons national, régional et mondial pour le changement.

**N.B. :** des informations complémentaires peuvent être obtenues sur le site internet de la Commission à l'adresse suivante : <http://www.undp.org/legalempowerment>

- quelles sont les perspectives pour ce qui est de développer les mécanismes juridiques et judiciaires en vue d'assurer la responsabilité gouvernementale s'agissant de la fourniture des services publics et des services sociaux vitaux ? La fourniture de tels services est-elle destinée à répondre aux besoins des femmes et des minorités ethniques ainsi qu'à ceux des hommes ? De quelle manière les réformes juridiques dans ces domaines pourraient-elles habiliter les pauvres pour lutter contre la corruption, l'inefficacité et l'apathie gouvernementales qui menacent leurs vies et leurs moyens d'existence ?

### Droit de propriété

Le document doit permettre de décrire dans son ensemble le régime juridique de la propriété, les structures chargées de leur application ainsi que les coûts des procédures (en terme monétaire et de délai) de même que leur impact sur la capacité des pauvres à négocier leurs actifs.

Il faudra en outre formuler des recommandations pour améliorer l'ensemble du régime juridique, le fonctionnement des structures et consolider le droit de propriété des pauvres, en tenant compte des finalités que sont : conversion du capital mort en capital actif, définition d'un cadre approprié pour la négociation des titres en vue de l'investissement privé.

Les questions suivantes peuvent orienter la réflexion :

- comment l'absence de droits de propriété assurés touche-t-elle les pauvres urbains, les pauvres périurbains et les pauvres ruraux ? De quelle manière l'absence de droits de propriété rend-elle plus difficile pour les pauvres de sortir de la pauvreté ? Quelles sont les conséquences particulières sur les femmes et les minorités ethniques ?
- quels obstacles empêchent les pauvres, y compris les femmes pauvres, d'obtenir et d'utiliser les droits de propriété d'une manière qui les aiderait à sortir de la pauvreté ? Un nombre significatif de pauvres pâtissent-ils d'un manque de contrôle sur les terres ? Quels changements sont-ils nécessaires au niveau du pays pour supprimer de tels obstacles ?
- quels groupes ont-ils des chances d'appuyer les changements qui permettront aux pauvres d'obtenir et d'utiliser les droits de propriété en vue de sortir de la pauvreté, et comment cet appui peut-il être accru ? Quels groupes risquent-ils de résister à de tels changements et quelles mesures incitatives peuvent-elles être utilisées pour réduire une telle résistance ?
- qui doit être impliqué dans ce processus de changement et quelles sont les voies les plus prometteuses pour réaliser un tel changement ? Comment les pauvres, les groupes de société civile et les institutions publiques peuvent-ils utilement contribuer à ce processus ? Comment les femmes et les minorités ethniques peuvent-ils être impliqués et faire en sorte que leur voix soit entendue ?
- quels exemples spécifiques d'initiatives réussies grâce auxquelles les pauvres ont obtenu et pu exercer leurs droits de propriété y a-t-il dans votre pays ? Comment les pauvres ont-ils pu bénéficier de telles initiatives ? Cela a-t-il également bénéficié aux femmes et aux minorités ethniques ?
- dans quelle mesure la mise en vigueur des droits de propriété dépend-elle de l'accès aux avocats et aux cours, et est-il possible de protéger les droits de propriété des pauvres sans leur assurer dans le même temps un tel accès ? Un tel accès fait-il actuellement défaut à des groupes particuliers (notamment les femmes et les minorités ethniques) ?

- quels coûts et risques peuvent-ils être associés à la formalisation des droits de propriété, avec une référence particulière aux risques de préjudices pour les pauvres, et comment de tels coûts et risques peuvent-ils être réduits au maximum ? Ceci est particulièrement important pour les droits des minorités ethniques et des femmes, dont les droits de l'usager et les droits communaux.
- de quelle manière la réforme des droits de propriété peut-elle incorporer et reconnaître les normes et structures traditionnelles (en associant légitimité et légalité ?). Comment les droits de l'usager, les droits collectifs et les droits communaux peuvent-ils être reconnus et protégés ?

### Droit du travail

Les questions suivantes peuvent orienter la réflexion :

- que signifie et englobe la notion de protection des droits du travail lorsqu'il s'agit de travailleurs indépendants et des salariés à des postes informels ? Quelles différences de situation y a-t-il entre les femmes et les hommes à cet égard (par exemple soins aux enfants, protection pendant la maternité) ?
- quelles sont les justifications économiques et sociales au niveau du pays pour ce qui est de contrôler les droits du travail dans l'économie informelle ? Cela peut-il aider à promouvoir l'égalité entre les sexes ou les droits des minorités ethniques ?
- quels droits du travail peuvent-ils et doivent-ils être mis en vigueur dans l'économie informelle ou pour tous les travailleurs au minimum ? Quels droits minimums sont-ils particuliers aux femmes ?
- existe-t-il des stratégies nationales ou des cas qui pourraient être cités pour illustrer les approches pour ce qui est de protéger les droits du travail dans leurs dimensions variées et quels enseignements pourraient-ils être tirés de ceux-ci ?
- comment les changements pourraient-ils être provoqués ? Quel sera le rôle des institutions ? Quels seront les principaux agents et partenaires pour ce qui est de réaliser les réformes possibles, et quel serait leur rôle ? Quels sont les éléments d'un ensemble de réforme pour le renforcement de la capacité juridique des pauvres ?

### Droit d'entreprendre

Le document de travail devra faire ressortir les points ci-après :

#### **Informations de base générales**

- 1) fournir une présentation générale des entreprises informelles (répartition par secteur, sexe et zone géographique).
- 2) quel pourcentage d'entreprises informelles constitue l'économie informelle ? Existe-t-il une définition de ce qui forme les éléments constitutifs des entreprises informelles ?
- 3) nature des problèmes auxquels font face les entreprises informelles (tant juridiques que non juridiques)
- 4) quels obstacles juridiques empêchent-ils les entreprises de rentrer dans le secteur formel ?
- 5) des mesures ont-elles été prises dans le passé pour faire face à ces problèmes ? Dans l'affirmative, donnez des détails sur leur impact.

- 6) les entreprises informelles ont-elles une « voix » ou une « association » pour faire pression en faveur de leurs causes respectives ? Dans l'affirmative, de quelle influence disposent ces organisations ?

### **Autres questions spécifiques**

- 1) existe-t-il des mécanismes juridiques en vue d'assurer la protection du capital social et économique des pauvres concernés par les entreprises informelles ? Certains d'entre eux traitent-ils spécifiquement les préoccupations des femmes ou des minorités ethniques ?
- 2) quels outils juridiques et mécanismes institutionnels existent pour les entreprises formelles et peuvent être également appliqués aux entreprises informelles (par exemple, règles en matière d'entrée et de sortie ; procédures de fonctionnement et d'expansion ; contrats solides et applicables ; et mécanismes de résolution des conflits) ?
- 3) quels coûts ou risques (ainsi que bénéfiques) peuvent-ils être associés pour fournir les outils juridiques (tels que détaillé ci-dessus en question 2) aux entreprises informelles ?
- 4) existe-t-il des pratiques discriminatoires dans le secteur formel qui peuvent avoir mené à la montée en puissance des femmes dans le secteur informel ?
- 5) y a-t-il des impacts sur l'environnement local en raison des pratiques des entreprises informelles ?
- 6) quels sont les obstacles au financement (crédit, fonds et capital) des entreprises informelles ? Ceux-ci sont-ils différents pour les femmes ou les minorités ethniques ?
- 7) quels exemples spécifiques y a-t-il d'initiatives réussies (d'échecs) dans lesquelles les entreprises informelles obtiennent et exercent leurs droits juridiques ? Comment l'ont-elles fait et comment en ont-elles bénéficié dans de tels cas ?
- 8) (a) quelle est la relation entre les grandes sociétés et les entreprises de l'économie informelle ? (b) Y a-t-il des cas où les grandes sociétés et entreprises de l'économie informelle fonctionnent dans un cadre où tout le monde s'avère gagnant, et quelles sont les raisons de ce succès ? (c) Quels mécanismes juridiques et institutionnels sont-ils nécessaires pour que des changements de ce type puissent être initiés ?
- 9) quel est le rôle des gouvernements locaux pour ce qui est de promouvoir les micro-entreprises et de leur fournir des protections formelles ? S'il y a des cas où les gouvernements locaux ont contribué à la promotion des micro-entreprises et amélioré leurs protections formelles, pouvez-vous expliquer ces succès ? Comment le rôle du gouvernement dans ce domaine peut-il être renforcé ?