



## Conseil économique et social

Distr. générale  
4 décembre 2013  
Français  
Original : anglais

### Commission du développement social

#### Cinquante-deuxième session

11-21 février 2014

Suite donnée au Sommet mondial pour le développement social et à la vingt-quatrième session extraordinaire de l'Assemblée générale

### Promotion de l'autonomisation dans les domaines de l'élimination de la pauvreté, de l'intégration sociale, du plein emploi et du travail décent pour tous

#### Rapport du Secrétaire général

#### *Résumé*

Le présent rapport a été établi en application de la résolution 2012/7 du Conseil économique et social, dans laquelle le Conseil a décidé que la session d'examen et la session directive de 2013-2014 auraient pour thème prioritaire « Promouvoir l'autonomisation dans les domaines de l'élimination de la pauvreté, de l'intégration sociale, du plein emploi et d'un travail décent pour tous ».

Le présent rapport examine les différents programmes, mesures et stratégies d'autonomisation des individus et des groupes sociaux qui ont fait la preuve de leur efficacité. Il souligne ensuite qu'il importe de créer des institutions ouvertes et inclusives, et de promouvoir la participation en renforçant les capacités des populations à participer et en luttant contre la discrimination. Il se termine enfin par une série de recommandations à l'intention des pouvoirs publics.



## I. Introduction

1. L'autonomisation, c'est-à-dire le processus qui aboutit à l'association effective de tous les membres de la société aux décisions qui les concernent, est au cœur de tout développement social centré sur l'humain. Dans le Programme d'action du Sommet mondial pour le développement social, les gouvernements ont affirmé que tous les membres de la société devraient pouvoir prendre une part active aux affaires de la communauté dans laquelle ils vivent, comme c'est leur droit et leur devoir, et se voir offrir l'occasion de le faire, et se sont engagés à encourager les secteurs public et privé à investir massivement dans la mise en valeur des ressources humaines et la création de capacités dans la santé et l'éducation, ainsi que dans le renforcement des moyens d'action et la participation, en mettant l'accent sur les victimes de la pauvreté ou de l'exclusion sociale<sup>1</sup>. Ils ont également arrêté une série de mesures à prendre pour favoriser l'autonomisation des pauvres et de leurs organisations.

2. Au-delà de sa valeur intrinsèque, l'autonomisation est également un puissant moteur de développement social. Les mesures visant à donner aux individus le pouvoir d'agir, les moyens de renforcer leurs capacités et la possibilité de les mettre à profit – notamment par l'éducation, la santé, la représentation politique, l'accès à la justice, la propriété et le contrôle des moyens de production, les technologies de l'information et de la communication et les services financiers – contribuent à briser le cycle de la pauvreté et de l'exclusion. Pour lutter contre la pauvreté et les inégalités, il faut des institutions et des normes qui favorisent l'ouverture et l'inclusion, ainsi que des gouvernements responsables et efficaces qui encouragent la participation des individus et des communautés à la vie sociale, économique et politique. Les mécanismes participatifs renforcent également la confiance et la solidarité et favorisent ainsi la création de sociétés inclusives, solidaires et stables.

3. L'autonomisation, aussi bien comme fin en soi que comme moyen de réaliser les objectifs de développement arrêtés au niveau international, a été au cœur des dernières réunions intergouvernementales. Ainsi, lors de la Conférence des Nations Unies sur le développement durable tenue en juin 2012, les gouvernements ont réaffirmé qu'il importait d'aider les pays en développement à éliminer la pauvreté et à favoriser l'autonomisation des pauvres et des personnes en situation vulnérable, notamment en éliminant les obstacles auxquels ils sont confrontés et en renforçant les capacités de production, en développant l'agriculture durable et en favorisant le plein emploi productif et un travail décent pour tous, ainsi qu'en favorisant des politiques sociales efficaces, y compris la mise en place de filets de protection (voir résolution 66/288 de l'Assemblée générale, annexe, par. 23). À sa soixante-septième session, l'Assemblée générale a adopté la résolution 67/107 sur l'autonomisation des populations et le développement, dans laquelle elle s'est déclarée préoccupée par les effets paralysants de la pauvreté, des inégalités et des disparités dans le monde entier et consciente que l'être humain devait être au cœur de tous les plans, programmes et politiques à tous les niveaux, et a affirmé que l'autonomisation des populations était une condition essentielle du développement.

---

<sup>1</sup> *Rapport du Sommet mondial pour le développement social, Copenhague, 6-12 mars 1995* (publication des Nations Unies, numéro de vente : F.96.IV.8), chap. I, résolution 1, annexe II, par. 8 et 12 g).

4. Le présent rapport passe en revue les mesures, stratégies et programmes qui favorisent l'autonomisation des individus dans le but d'éliminer la pauvreté et de parvenir à l'intégration sociale, à l'emploi productif et au travail décent pour tous. Il recommande ensuite des mesures concrètes en faveur de l'autonomisation. Il montre enfin comment les stratégies permettant aux individus de se faire entendre et d'exercer leur capacité d'action – c'est-à-dire leur capacité d'agir individuellement ou collectivement pour faire valoir leurs intérêts – font progresser le développement durable en vue d'éclairer les débats nationaux et internationaux sur les orientations de l'action publique, notamment les débats en cours sur le programme international de développement pour l'après-2015 et les prochains objectifs de développement durable.

## **II. Promotion de l'autonomisation**

5. Un certain nombre de tendances de fond, comme la forte progression de l'alphabétisation et de l'éducation, les progrès des technologies de l'information et des communications ainsi que le développement de la démocratie et de la décentralisation, ont permis aux individus de faire des choix éclairés et d'agir, notamment en leur permettant de participer davantage aux prises de décisions. Si elles ont également fait naître de plus hautes aspirations, ces avancées ne se sont pas toujours traduites par une plus grande participation ou par une amélioration du bien-être social ou économique pour tous. Les inégalités sociales et économiques restent très fortes et même se creusent dans bien des pays. Certains groupes sociaux, notamment les populations autochtones, les personnes handicapées, les jeunes et les migrants, sont toujours frappés par la pauvreté et l'exclusion de manière disproportionnée, et on observe que les écarts entre ces groupes et le reste de la population ont tendance à se creuser avec le temps. L'exclusion a des répercussions non seulement sur les capacités des individus appartenant à ces groupes et sur les chances qui s'offrent à eux, mais aussi sur leur dignité et sur le bien-être de la société dans son ensemble.

6. Si on associe généralement la notion d'autonomisation à la promotion des droits et capacités des groupes sociaux défavorisés, il est de plus en plus admis que la promotion de l'autonomisation ne doit pas se limiter à des groupes spécifiques. En effet, pour briser le cycle de l'inégalité et de l'impuissance, il faut non seulement mettre en œuvre des politiques et des stratégies qui aident les groupes et les individus ayant le plus de difficultés à sortir de la pauvreté et de l'exclusion, mais également disposer d'institutions économiques, sociales et politiques qui créent des conditions égales pour tous. Les politiques visant à assurer l'égalité des chances et à éliminer les obstacles à la participation ont favorisé la réalisation des objectifs du Millénaire pour le développement et contribueront à celle du programme de développement pour l'après-2015.

7. Les institutions et normes favorisant l'inclusion et l'autonomisation sont déterminées par les actions de nombreux acteurs (États, société civile, mouvements sociaux, syndicats et associations de travailleurs indépendants, secteur privé, médias et, surtout, groupes et individus pauvres ou socialement exclus). En pratique, c'est souvent la formation de vastes coalitions de différents acteurs, plutôt que la seule

action de l'État ou de la société civile, qui débouche sur la formation d'institutions pluralistes et inclusives et favorise ainsi l'autonomisation<sup>2</sup>.

## A. Rôle des pouvoirs publics dans la promotion de l'autonomisation

8. Les gouvernements jouent toujours un rôle primordial dans la création de conditions permettant aux individus et communautés de sortir de la pauvreté, de trouver un emploi productif et un travail décent et de s'intégrer dans la société. Ils sont les mieux placés pour lever les obstacles institutionnels formels et informels qui peuvent empêcher certains individus ou groupes d'améliorer leur bien-être et d'élargir leur champ des possibles. Eux seuls sont en mesure d'instaurer des environnements juridiques, administratifs et réglementaires inclusifs et sûrs et ont le pouvoir de mettre en place des services et des infrastructures à l'échelle requise. L'action des pouvoirs publics est également indispensable pour limiter la concentration excessive de pouvoir et d'influence qui, au bout du compte, empêchent l'autonomisation et génèrent l'exclusion. Pour ce faire, il faut lutter contre la corruption. Il faut également lever les obstacles à l'autonomisation économique, notamment par des politiques macroéconomiques qui facilitent la création d'emplois productifs et décents pour tous.

9. Il convient toutefois de noter que l'autonomisation est un long processus tributaire des spécificités locales et nationales, lesquelles vont des institutions économiques, sociales et politiques aux normes, comportements et relations sociales. Le sentiment que chacun a de pouvoir agir ou non évolue dans le temps et diffère selon le milieu économique, social, culturel ou politique. Aucune politique ou stratégie n'est donc applicable à tous les pays et à tous les contextes. Autrement dit, il n'existe pas de modèle unique en matière de promotion de l'autonomisation. Les exemples de réussite montrent au contraire que les pouvoirs publics doivent, dans la conception et la mise en œuvre des décisions publiques, adopter une démarche axée sur l'autonomisation afin de permettre la participation effective de tous les membres de la société aux prises de décisions<sup>3</sup>.

## B. Principaux éléments d'une démarche axée sur l'autonomisation

10. S'il est vrai que les stratégies concrètes d'autonomisation diffèrent selon les contextes, on retrouve néanmoins plusieurs traits communs dans les solutions qui ont fait leurs preuves. Ainsi, les gouvernements qui ont adopté une approche axée

---

<sup>2</sup> Des études de cas concrets sur le rôle joué par l'État et d'autres acteurs dans l'autonomisation, voir Duncan Green « The role of the State in empowering poor and excluded groups and individuals » (Le rôle de l'État dans l'autonomisation des groupes et individus pauvres et marginalisés), synthèse établie pour la Réunion d'experts sur les politiques et stratégies visant à promouvoir l'autonomisation dans les domaines de l'élimination de la pauvreté, de l'intégration sociale, du plein emploi et d'un travail décent pour tous, New York, 10 et 11 septembre 2013 (<http://undesadspd.org/CommissionforSocialDevelopment/Sessions/2014/EGMonEmpowermentPolicies.aspx>).

<sup>3</sup> Pour une analyse détaillée de l'élaboration d'une politique générale axée sur l'autonomisation, voir D. Narayan, éd., *Autonomisation et réduction de la pauvreté* (Washington, Banque mondiale, 2002).

sur l'autonomisation ont veillé à renforcer les capacités des groupes et des individus et à leur donner les moyens de s'exprimer; ils ont également pris des mesures visant à s'assurer que les institutions sociales, économiques, politiques et juridiques soient ouvertes et inclusives; enfin, ils ont activement encouragé la participation, notamment en combattant la discrimination.

11. Pour renforcer les compétences et les capacités mais aussi améliorer l'accès à l'information et aux moyens de production, il est essentiel de donner aux individus et aux communautés les moyens d'agir et de se faire entendre, autrement dit de les autonomiser et d'empêcher la transmission de la pauvreté et de l'exclusion d'une génération à l'autre. Il importe également de renforcer la capacité d'organisation des acteurs pour leur permettre de se faire entendre collectivement.

12. L'autonomisation ne peut se faire sans structures institutionnelles favorables. Pour créer des institutions ouvertes et inclusives, il convient tout d'abord de nouer des partenariats entre les organismes publics et les autres acteurs et de créer des espaces de consultation. S'il est vrai que la résolution collective des problèmes par le biais de mécanismes participatifs est souvent longue et exige parfois de modifier des cultures institutionnelles parfois très anciennes et de faire évoluer les mentalités et les comportements, il reste que, sans elle, aucune solution ne peut être légitime, pertinente et durable. Une politique générale axée sur l'autonomisation a ensuite besoin de responsables efficaces, auxquels les citoyens peuvent demander des comptes. Aussi faut-il que les initiatives visant à assurer une bonne gouvernance promeuvent activement la transparence et la responsabilité. Enfin, si la façon dont fonctionnent les institutions dépend en partie des normes sociales et culturelles, qui n'évoluent que lentement et varient en fonction du contexte, de la culture et l'histoire, les gouvernements peuvent toutefois les influencer et les faire évoluer, comme le montrent les exemples présentés dans les sections ci-dessous.

13. Si les normes sociales et culturelles favorisent ou perpétuent l'inégalité des rapports de force et la situation défavorisée de certains groupes sociaux, alors l'adoption de stratégies visant à créer un environnement institutionnel propice et à renforcer les capacités des individus ou à améliorer l'accès à l'information ne suffira pas à encourager une participation véritable. La discrimination reste l'un des principaux obstacles à la participation des groupes marginalisés à la vie économique, sociale et politique. Les pouvoirs publics doivent faire en sorte que les politiques et lois ne soient pas discriminatoires, mais aussi s'attaquer explicitement, notamment par des moyens juridiques et judiciaires, aux normes et comportements à l'origine des asymétries de pouvoir et de la discrimination. Toutefois, les stratégies de lutte contre la discrimination, même lorsqu'elles sont efficaces, peuvent parfois ne pas suffire pour assurer une participation effective de tous les membres de la société ou la répartition équitable des biens et services publics. Même dans le cadre de politiques ancrées dans l'universalisme et les droits de l'homme, il faut parfois prendre des mesures ciblées, notamment de discrimination positive pour faire en sorte que ces principes bénéficient à ceux qui vivent dans l'exclusion ou qui ont besoin d'un soutien particulier, et pour favoriser le type de participation qui leur permettrait de développer leur pouvoir d'agir.

14. Adopter et mettre en œuvre des politiques générales axées sur l'autonomisation est un processus qui s'inscrit dans la durée et suppose un cadre intégré. Pour lever les obstacles à une participation effective, il faut souvent réformer les institutions, investir dans le capital humain et faire évoluer des normes

et des comportements enracinés dans l'histoire et la culture. Les gouvernements et autres acteurs doivent être disposés à essayer différentes formules et à rechercher des solutions collectives. Une fois que des institutions politiques inclusives et participatives sont mises en place, elles forment un système de contrepoids qui permet de prévenir les abus de pouvoir et favorise la création d'institutions économiques et sociales inclusives.

15. L'absence de conditions favorables à l'autonomisation peut être lourde de conséquences. Le fait que les groupes qui sont socialement, économiquement ou politiquement marginalisés soient privés de voix et d'influence est en effet un grand facteur de tensions sociales, d'instabilité politique et de conflits. Les récents troubles politiques au Moyen-Orient découlent en grande partie de l'exclusion des jeunes du marché du travail et de la prise de décisions. La perte de potentiel humain et productif provoquée par l'impuissance et l'exclusion a des répercussions négatives sur la croissance et la stabilité économiques. En effet, les sociétés profondément inégalitaires connaissent en général une croissance plus lente que les sociétés égalitaires, ont plus de mal à entretenir la croissance sur de longues périodes et sortent plus lentement des récessions économiques<sup>4, 5</sup>. Une démarche axée sur l'autonomisation est à la fois une fin en soi et un moyen d'atteindre le développement durable et d'éliminer la pauvreté.

### **III. Renforcement de la capacité de participation des individus**

16. La capacité des individus de réaliser leur potentiel et de transformer leurs choix en résultats désirés dépend fortement de leur éducation, de leur état de santé et de leurs aptitudes productives. L'autonomisation requiert l'adoption de politiques visant à développer le capital humain et les aptitudes productives des personnes.

#### **A. Investissement dans les services sociaux et la protection sociale**

17. Moyen de transmission de valeurs et de comportements, l'éducation peut jouer un rôle particulièrement important dans la promotion de l'autonomisation. À l'échelle mondiale, si le taux de scolarisation a quelque peu progressé, en particulier dans l'enseignement primaire, de fortes disparités persistent dans l'accès à une éducation de qualité à l'intérieur des pays et entre les pays. Dans beaucoup de pays, l'éducation et la fourniture d'autres services de base restent fragmentaires et exclusifs. Pour améliorer l'accès des pauvres et des autres groupes marginalisés à l'éducation, les pays ont choisi, entre autres stratégies, de réduire ou supprimer les frais de scolarité et les dépenses connexes, de mettre en place des programmes d'enseignement bilingues tenant compte des sensibilités culturelles, d'améliorer l'accessibilité des bâtiments scolaires, de mener des campagnes de publicité en

---

<sup>4</sup> A. G. Berg et J. D. Ostry, « Inequality and unsustainable growth: two sides of the same coin? », IMF Staff Discussion Note, n° SDN/11/08 (Fonds monétaire international, 8 avril 2011).

<sup>5</sup> S. Chaudhuri et M. Ravallion, « Partially awakened giants: uneven growth in China and India », document de travail de recherche sur les politiques, n° 4069 (Washington, Banque mondiale, 2006).

faveur de la scolarisation des enfants et de développer l'enseignement professionnel et technique.

18. Pour jouer pleinement leur rôle dans l'autonomisation des personnes, les systèmes éducatifs doivent non seulement élargir l'accès à l'éducation mais aussi améliorer la qualité de l'enseignement. Les pays qui ont le mieux réussi à améliorer les acquis scolaires de tous ont investi dans la qualité des enseignants, augmenté les traitements des enseignants et cherché à répartir les enseignants équitablement dans toutes les régions. Parmi ces pays, on trouve à la fois des pays développés (Australie, Finlande, Japon, Suède), mais aussi des pays en développement (Brésil, Chine, République de Corée)<sup>6</sup>. Beaucoup de pays ont également adopté des stratégies novatrices, qui maintiennent un enseignement scolaire et extrascolaire, y compris un enseignement à distance, de qualité à des coûts abordables. Non moins importantes pour l'autonomisation sont les réformes des programmes scolaires qui visent à donner aux jeunes les compétences voulues pour participer à la vie économique et politique et être des agents actifs du développement durable. Ces réformes doivent également viser à transformer les normes et les comportements sociaux qui créent des rapports inégalitaires et compromettent la viabilité sociale du développement.

19. L'éducation civique peut fortement contribuer à faire évoluer les comportements. Elle permet non seulement de faire prendre conscience aux citoyens de leurs droits et de leur identité, mais également de leur faire connaître les priorités politiques des pouvoirs publics et les procédures de programmation budgétaire et, partant, de renforcer leur engagement civique et de promouvoir leur autonomisation. Ainsi, il a été démontré que les programmes visant à autonomiser les peuples autochtones d'Amérique latine et des Caraïbes en les sensibilisant et en leur donnant les moyens de participer réellement et activement à la vie politique et aux élections ont contribué au renforcement de leurs organisations et de leurs réseaux. Les pouvoirs publics devraient envisager de dispenser une éducation civique, notamment dans le cadre de l'enseignement scolaire et extrascolaire en partenariat avec les organisations de la société civile.

20. Les personnes et les communautés qui sont autonomisées peuvent rappeler l'État et les prestataires de services à leurs obligations d'assurer une éducation de qualité et d'autres services de base. Dans les pays qui ont établi des droits juridiquement contraignants, comme l'Inde, le droit à des prestations de base a été activement revendiqué par les citoyens, ce qui a conduit les pouvoirs publics à augmenter le budget des services sociaux<sup>7</sup>. L'évaluation participative de la prestation de services a également permis aux personnes et aux communautés d'influer sur la quantité et la qualité des services offerts, même s'il semble que la participation ne garantisse pas nécessairement la qualité des services. Les réformes

<sup>6</sup> Voir R. C. Wei, A. Andree et L. Darling-Hammond, « How nations invest in teachers », *Educational Leadership*, vol. 66, n° 5 (2009); Campagne mondiale pour l'éducation et Internationale de l'éducation, *Comblent le manque d'enseignants qualifiés* (Campagne mondiale pour l'éducation, 2012).

<sup>7</sup> A. B. Deolalikar et S. Jha, « Empowerment and the delivery of public services », document établi pour la réunion d'experts sur les politiques et stratégies visant à promouvoir l'autonomisation dans les domaines de l'élimination de la pauvreté, de l'intégration sociale, du plein emploi et du travail décent pour tous, New York, 10 et 11 septembre 2013 (<http://undesadspd.org/CommissionforSocialDevelopment/Sessions/2014/EGMonEmpowermentPolicies.aspx>).

en matière de gouvernance et les changements administratifs, y compris les changements dans les incitations données aux prestataires pour qu'ils assurent des services de meilleure qualité, sont également nécessaires. Certains pays s'emploient à renforcer les « compétences culturelles » des prestataires de services. Utiliser comme indicateurs de résultats l'obligation des prestataires d'être présents et d'avoir les compétences techniques voulues mais aussi leur capacité de communiquer efficacement avec les personnes ayant des cultures, des origines ethniques et des situations socioéconomiques différentes est un bon moyen de s'assurer que les personnes et les groupes sociaux exclus se sentent à l'aise quand ils reçoivent les services.

21. Au niveau des ménages, l'investissement dans l'éducation, la santé et le développement des autres capacités humaines est menacé quand un choc économique ou autre vient réduire les revenus du foyer. Comme on peut s'y attendre, les programmes de protection sociale qui aident les ménages à survivre aux périodes de ralentissement économique permettent aussi aux enfants de rester en bonne santé et de continuer à aller à l'école. En donnant aux personnes et aux familles les moyens de gérer et de surmonter les situations qui compromettent leur bien-être, les programmes de protection sociale contribuent directement à leur autonomisation. Ils peuvent permettre de remédier aux causes structurelles de l'exclusion et de l'impuissance si des plans concrets sont mis en place et s'ils sont exécutés correctement. Dans les pays où la protection sociale consiste principalement en aides sociales, on constate que les transferts monétaires soumis à des conditions comme l'assiduité scolaire ou les examens médicaux périodiques permettent de faire des progrès sur les plans éducatif et sanitaire. Cela étant, la capacité de ces régimes d'aide à mettre fin à la transmission de la pauvreté de génération en génération et à promouvoir l'autonomisation dépend fortement de la disponibilité de services sociaux de qualité et de leur capacité à faire face à l'accroissement de la demande.

## **B. Amélioration de l'accès à un travail décent et aux autres moyens de production**

22. Les moyens de production et autres moyens matériels, comme la terre, le logement et l'épargne, permettent aussi aux personnes de résister aux chocs et d'élargir leurs options, contribuant ainsi à leur autonomisation. Les personnes qui vivent dans la pauvreté, qui souvent n'ont pas de possessions matérielles, n'ont guère d'autres ressources que leur force de travail. Si elles ont un travail productif et décent, elles peuvent améliorer leur niveau de vie et échapper à la pauvreté. Les travailleurs qui ont un emploi décent sont autonomisés sur le plan personnel mais aussi sur le plan social, étant donné que l'emploi leur confère une reconnaissance sociale. Quand il favorise le dialogue social, l'emploi donne aux travailleurs la possibilité de se faire entendre et de participer à la prise des décisions touchant leur bien-être. Toutefois, bien qu'une majorité des personnes vivant dans la pauvreté et des personnes faisant partie d'autres groupes exclus ont une activité économique, le travail n'est souvent pas un moyen de sortir de la pauvreté en raison de la faiblesse des salaires, de la précarité de l'emploi et des mauvaises conditions de travail.

23. Les politiques et les institutions du marché du travail peuvent contribuer à autonomiser les travailleurs et à améliorer les possibilités d'emploi, mais laissent souvent les travailleurs du secteur informel sans protection. De plus, les syndicats

organisés autour de la relation classique employeur-employés ne sont pas bien placés pour faire entendre la voix de ceux qui travaillent en dehors du secteur formel ou qui ont un statut contractuel non classique, comme ceux qui occupent un emploi à temps partiel ou un emploi temporaire. La multiplication des formes d'emploi non standard a fait apparaître des institutions novatrices comme les associations de travailleurs indépendants. Les institutions économiques fondées sur la participation de tous les membres, comme les coopératives, peuvent également contribuer à l'autonomisation des travailleurs. Certains pays ont pris des mesures juridiques pour promouvoir les droits de négociation collective des travailleurs du secteur informel et ont fourni un appui direct aux organisations associatives, mais celles-ci ont besoin de ressources et de capacités supplémentaires pour avoir une véritable influence.

24. Cela étant, les principaux obstacles à la création d'emplois décents et à la réduction des inégalités sur le marché du travail sont souvent externes au marché du travail. Les politiques sociales et les institutions du marché du travail ne suffisent pas à elles seules à produire les transformations structurelles nécessaires pour créer des emplois décents et renforcer le pouvoir économique de tous les membres de la société. Pour instaurer les conditions qui permettent de créer des emplois plus nombreux et de meilleure qualité, il faut mettre en place des politiques macroéconomiques appropriées, lesquelles doivent être complétées par des politiques visant à promouvoir le développement industriel et la diversification économique ainsi que l'investissement dans les infrastructures.

25. En milieu rural, la propriété foncière a toujours été un vecteur d'exclusion et d'impuissance. Les politiques et stratégies qui renforcent la sécurité d'accès et d'occupation des terres et des ressources connexes, en particulier pour les petits exploitants agricoles et les peuples autochtones, contribuent à l'autonomisation. Les initiatives en faveur d'une gouvernance inclusive des terres et autres ressources naturelles adoptées récemment dans plusieurs pays en développement sont fondées sur le principe de la participation et sur la reconnaissance du droit à la participation des personnes vivant dans la pauvreté. Toutefois, même quand des mécanismes de participation sont en place, les travailleurs ruraux les plus pauvres ne participent souvent pas parce qu'ils ne sont pas suffisamment informés ou parce qu'ils manquent de capacités pour négocier efficacement. Aussi importe-t-il de soutenir les organisations rurales, de renforcer l'accès à l'information et d'adopter des mesures de discrimination positive en faveur des groupes exclus.

26. L'accès aux marchés du travail, à la terre et à d'autres ressources productives dépend en partie de la disponibilité des services financiers. Actuellement, les systèmes bancaires formels demeurent hors de la portée de la majorité des pauvres de la planète : près de 60 % des adultes des pays en développement, notamment 77 % des adultes vivant avec moins de 2 dollars par jour, n'ont pas de compte en banque<sup>8</sup>. En l'absence des services bancaires classiques, on a tenté par des initiatives de microfinancement de donner aux personnes vivant dans la pauvreté ou dans des zones reculées l'accès au crédit et la possibilité de satisfaire leurs autres besoins financiers. Quand les institutions de microfinancement s'en tiennent à des pratiques de prêt responsables, le microfinancement est non seulement un filet de

---

<sup>8</sup> Banque mondiale, base de données Inclusion financière mondiale (Global Findex), accessible à l'adresse suivante : <http://microdata.worldbank.org/index.php/catalog/global-findex> (consultée le 31 octobre 2013).

sécurité mais a en plus de larges répercussions sur le plan social car il contribue à l'autonomisation des personnes en leur permettant de financer des entreprises productives ou d'épargner pour financer des études. Dans certains pays, les programmes de microfinancement ont aidé à réduire la pauvreté, quoique de façon temporaire, dans beaucoup de cas, mais leur portée générale est toutefois limitée. Pour en accroître la portée, il faut donner aux personnes les moyens d'utiliser le microcrédit à bon escient.

27. Les pouvoirs publics peuvent faire plus pour améliorer l'accès à une large gamme de services financiers et les mettre au service de l'autonomisation, notamment en finançant des programmes d'éducation financière, en offrant des formations visant à renforcer les compétences en matière de création et de gestion d'entreprises pour permettre aux personnes d'utiliser les crédits de manière productive et en aidant à réduire les frais à payer, les documents à fournir et les trajets à effectuer pour avoir accès à un compte bancaire, y compris en promouvant les services bancaires par téléphone mobile. Il faut également faire davantage pour encourager l'adoption de pratiques de crédit responsables et viables chez les prestataires de services financiers, notamment les banques commerciales, les coopératives financières, les institutions de microfinancement et les organisations locales.

### **C. Mise à profit de la contribution des mouvements sociaux**

28. Parallèlement à leurs capacités de base, le pouvoir d'agir des individus dépend de leur capacité de s'organiser autour de causes communes et d'exprimer leurs préoccupations. Les mouvements sociaux et les associations locales donnent depuis toujours aux individus, en particulier ceux qui vivent dans la pauvreté et ceux qui appartiennent aux groupes exclus, une voix et les moyens de faire valoir leurs intérêts. Souvent informelles et non coordonnées, ces formes d'action collective constituent un contrepoids essentiel à l'abus et la concentration excessive du pouvoir. La mobilisation sociale permet d'inciter les personnes à renoncer à prendre part à des conflits violents et ouvre un espace pour l'exercice des droits civiques et politiques. Elle remet en question les stéréotypes sur la pauvreté et les préjugés identitaires. Elle contribue au renforcement de la confiance en soi, à la création d'une identité partagée entre, notamment, les travailleurs du secteur informel, et à la reconnaissance de leur travail. Généralement, elle soulève et fait avancer des questions, allant de la dégradation de l'environnement aux droits des femmes, qui sont devenues d'importantes priorités de l'État.

29. Les pouvoirs publics peuvent créer un environnement favorable à ces mouvements locaux en ouvrant des espaces de consultation inclusive et en établissant des alliances entre les mouvements sociaux et les institutions politiques, y compris les commissions parlementaires et les partis politiques. Il peut également être nécessaire de modifier la législation afin de légitimer ces mouvements et leur donner plus de poids. Les mouvements sociaux fonctionnent souvent chacun de leur côté et leur influence demeure limitée. Améliorer l'accès à l'information, notamment grâce aux technologies de l'information et des communications, peut aider ces mouvements à former les réseaux et les coalitions nécessaires pour favoriser le changement. Il peut aussi être nécessaire d'adopter des mesures de discrimination positive pour faire en sorte que ces mouvements représentent les vues et les intérêts des membres les plus pauvres et les plus exclus de la société.

30. En dernière analyse, le capital social – à savoir les acquis de la coopération entre les personnes et les groupes et de la création de réseaux sociaux – joue un rôle non moins important que le capital humain dans l'autonomisation. En investissant dans le capital social, notamment en soutenant la mobilisation sociale, en aidant à la formation d'associations et en renforçant l'action locale, les gouvernements donnent aux personnes et aux groupes la possibilité d'être des agents du changement et du développement. Ce faisant, ils répondent aussi à une demande croissante des citoyens qui souhaitent participer activement à l'élaboration des orientations nationales et internationales, notamment du programme de développement pour l'après-2015.

#### **D. Promotion de l'accès aux technologies de l'information et des communications**

31. Ces dernières années, la rapidité des innovations technologiques a entraîné une forte augmentation des connexions haut débit et de l'utilisation des communications mobiles pour faire des affaires et créer de nouveaux moyens de subsistance. L'accès croissant aux technologies de l'information et des communications a facilité la participation en permettant aux personnes et aux groupes d'exprimer leurs opinions et de s'associer autour de causes communes. Ces technologies offrent aux personnes, aux collectivités locales et aux organisations de la société civile encore plus de possibilités d'influer sur les débats concernant les grandes orientations internationales et sur leur élaboration. Le potentiel de ces technologies est particulièrement riche pour les jeunes, qui utilisent déjà les médias sociaux pour se mettre en contact, échanger et mobiliser. Comme outil, les technologies de l'information et des communications peuvent aider à améliorer la gouvernance car elles facilitent la diffusion de l'information et la coordination de l'action de ceux qui réclament des institutions plus inclusives. Il est clair cependant que l'aide apportée par ces technologies ne se traduit en changements réels que si de larges segments de la société se mobilisent et se fédèrent pour produire ces changements.

32. Cependant, il existe toujours un grand fossé numérique entre les pays, entre les zones urbaines et les zones rurales et entre les communautés et les catégories sociales. Ainsi, la proportion des utilisateurs d'Internet est d'environ 30 % dans les pays en développement, alors qu'elle est de près de 77 % dans les pays développés<sup>9</sup>. La proportion d'abonnés à Internet haut débit sur réseaux fixes est de 6 % dans les pays en développement et de 27 % dans les pays développés. À mesure que croît l'importance des technologies de l'information et des communications, la persistance des disparités dans l'accès à ces technologies et leur utilisation risque de conduire à l'exclusion des personnes et des groupes qui ne les utilisent pas.

33. Pour mettre les technologies de l'information et des communications au service de l'autonomisation, il faut combler ce fossé. Pour y parvenir, il faut premièrement développer les infrastructures, notamment par le biais de partenariats public-privé. L'intervention de l'État est particulièrement importante pour améliorer l'accès des populations vivant dans les zones mal desservies et dans les zones rurales ou reculées où le secteur privé est moins susceptible d'investir.

---

<sup>9</sup> Union internationale des télécommunications, « Le monde en 2013 : données et chiffres concernant les TIC » (Genève, 2013) (<http://www.itu.int/en/ITU-D/Statistics/Documents/facts/ICTFactsFigures2013-f.pdf>).

Deuxièmement, il faut faciliter l'utilisation de ces technologies en renforçant l'éducation et la formation et en cherchant à comprendre les facteurs culturels et sociaux qui empêchent leur utilisation pour pouvoir y remédier. Il conviendrait à cette fin de promouvoir la production de contenus dans les langues autochtones et locales. Troisièmement, il faut que les technologies répondent aux besoins des utilisateurs, notamment des personnes handicapées et des personnes âgées. Pour permettre l'accessibilité des personnes handicapées, les gouvernements qui ne l'ont pas encore fait devraient adopter les normes technologiques internationales existantes. Il est possible de faire également plus pour mettre ces technologies au service de la promotion de l'esprit d'entreprise et de la création d'emplois productifs, en particulier pour les jeunes. Enfin, on ne peut généraliser l'utilisation des technologies de l'information et des communications sans mettre en place des stratégies visant à encourager leur utilisation responsable en vue de protéger la vie privée et de prévenir la criminalité.

34. Les pouvoirs publics utilisent de plus en plus les technologies de l'information et des communications pour encourager le public à participer à la prise de décisions. Toutefois, on constate aussi bien dans les pays développés que dans les pays en développement qu'il ne suffit souvent pas d'élargir l'accès à ces technologies pour renforcer la participation en ligne<sup>10</sup>. Des stratégies doivent être mises en place pour sensibiliser le public à la participation en ligne et faire en sorte que les mécanismes utilisés soient accessibles et faciles à comprendre. Pour créer un système efficace qui permette à tous de participer en ligne, les gouvernements doivent investir dans une prestation multicanaux des services publics promouvant l'accessibilité de ces technologies. Les gouvernements utilisent aussi ces technologies pour associer les citoyens à l'élaboration et à la prestation des services publics, notamment dans les domaines de la santé et de l'éducation. Ces technologies permettent aussi aux gouvernements d'améliorer la prestation des services à partir des réactions des utilisateurs. Cela étant, actuellement le libre accès aux services d'administration en ligne par le Wi-Fi ou par des kiosques n'est assuré que dans 24 pays<sup>11</sup>.

35. Pour mobiliser la participation en ligne, il faut que les citoyens puissent voir que ce mode de participation leur donne une réelle influence sur la prise de décisions, autrement dit que les pouvoirs publics sont à l'écoute et rendent compte de leur action. Dans bien des cas, la participation en ligne n'a pas conduit à l'amélioration des services ou aux résultats souhaités, ce qui a érodé la confiance placée dans les pouvoirs publics<sup>12</sup>. En outre, tant que l'inégalité subsiste dans l'accès aux technologies de l'information et des communications et dans leur utilisation, le rôle de la participation électronique dans l'autonomisation des plus pauvres et des plus exclus de la société restera limité. Si elle n'est pas généralisée, la participation en ligne risque même de creuser le fossé. En revanche, les efforts

---

<sup>10</sup> Voir le compte rendu de la réunion d'experts sur la participation en ligne et l'autonomisation à l'aide des technologies de l'information et des communications [E-Participation: Empowering People through Information and Communication Technologies (ICTs)], Genève, 24 et 25 juillet 2013, accessible à l'adresse suivante : <http://undesadspd.org/CommissionforSocialDevelopment/Sessions/2014/EGMonICTsandeParticipation.aspx>.

<sup>11</sup> *United Nations E-Government Survey 2012: E-Government for the People* (publication des Nations Unies, numéro de vente : E.12.II.H.2).

<sup>12</sup> N. Ahmed, « An overview of e-participation models » (New York, Organisation des Nations Unies, Département des affaires économiques et sociales, 2006).

faits pour réduire la fracture numérique peuvent contribuer à réduire les inégalités sur d'autres plans (économique, social, politique).

#### **IV. Participation à la gouvernance et à des institutions publiques ouvertes à tous**

36. La participation citoyenne permet d'obtenir une remontée de l'information sur les effets des politiques et programmes publics, voire ceux qui n'étaient pas escomptés, et de veiller à ce que les ressources publiques soient utilisées à bon escient. La participation à la gouvernance concourt donc à la transparence, à l'ouverture et à la responsabilité des institutions publiques.

37. La mise en place de mécanismes participatifs doit souvent s'accompagner de changements appréciables dans la façon dont les institutions publiques fonctionnent et dans les échanges qu'elles ont avec les citoyens. Lorsqu'elles sont ouvertes et accueillantes et que les gouvernements encouragent activement la transparence et la responsabilité, la participation est plus à même d'être efficace et de déboucher sur une autonomisation. Nous examinerons dans le présent chapitre les institutions et les normes qui facilitent des procédés ouverts, sans exclusive.

##### **A. Facilitation de la participation citoyenne**

38. La gouvernance participative a gagné en importance, ces dernières années, alors qu'il est de plus en plus admis que l'inclusion sociale introduit une transparence au niveau de la gouvernance et lui confère une certaine légitimité. L'exemple de la budgétisation participative à Porto Alegre (Brésil) montre par exemple, de façon concrète, que la participation citoyenne a une influence sur l'allocation de fonds publics ainsi que sur la formulation, le suivi et l'évaluation de politiques publiques visant à réduire la pauvreté extrême. D'après des analyses récentes, la participation citoyenne permet d'obtenir de nets changements sur le plan des politiques et de l'ouverture de crédits budgétaires et de consolider à court terme les alliances et les réseaux, tout particulièrement les associations locales et les mouvements sociaux<sup>13</sup>. Aucune recherche n'a cependant été effectuée à ce jour au sujet des effets à long terme.

39. Les institutions publiques peuvent tirer profit d'Internet, de la téléphonie mobile et des médias sociaux pour encourager la participation publique et améliorer leur propre efficacité sur le plan de la prestation de services et de l'évaluation des vues publiques sur le développement. De plus en plus d'administrations publiques recourent au cybergouvernement pour diffuser efficacement des informations et procéder à des échanges avec leurs citoyens. Dans des pays où la connectivité à Internet est restreinte et où l'analphabétisme reste très élevé, il est souhaitable de diffuser des informations adaptées au contexte par des méthodes traditionnelles, pour compléter l'action du cybergouvernement au niveau national, et veiller à garantir des fonds pour de telles initiatives.

---

<sup>13</sup> J. Gaventa et G. Barrett, « So What Difference Does it Make? Mapping the Outcomes of Citizen Engagement », IDS Working Paper No. 347 (Brighton, Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord, Institute of Development Studies, 2010).

40. Les pouvoirs publics peuvent également promulguer des lois et des règlements en vue de garantir le droit à l'information et mettre en place des cadres institutionnels pour encourager la participation citoyenne. Le Gouvernement indien a adopté par exemple en 2005 la loi sur le droit à l'information, l'une des lois les plus vigoureuses dans le monde en la matière, à la suite d'un vaste mouvement dont le point de départ a été la Campagne nationale en faveur du droit des personnes à l'information. Elle a prouvé que le Gouvernement entendait bien faire preuve de transparence en matière de dépenses publiques.

41. Pour que la participation civique devienne plus efficace, il faut également renforcer les capacités institutionnelles de l'État dans des domaines tels que la recherche et l'analyse, l'organisation et la facilitation de consultations civiques élargies, la constitution d'alliances et de coalitions et l'échange d'informations et de connaissances.

## **B. Renforcement des partenariats entre les institutions publiques et les autres parties prenantes**

42. Pour établir des partenariats entre les institutions publiques et les autres parties prenantes, il faut faire coïncider les objectifs et les activités des acteurs étatiques et non étatiques, y compris le secteur privé, les syndicats, les organisations non gouvernementales et la société civile, aux fins de l'accomplissement d'objectifs communs. Les gouvernements peuvent accroître l'efficacité de ces partenariats grâce au renforcement des capacités des organisations de la société civile, en particulier au niveau local, et à la mise en place de mécanismes pour empêcher la dépendance et la cooptation; ils peuvent également envisager des façons efficaces de collaborer avec les organisations de travailleurs, dans les secteurs tant structurés que non structurés de l'économie; et prévoir des moyens accessibles de mobiliser les organisations de la société civile, y compris des auditions publiques, des réunions-débat et des consultations régulières.

43. L'expérience montre que les associations et les réseaux sont très efficaces pour ce qui est de porter les besoins des personnes à la connaissance du public. Les gouvernements peuvent renforcer les capacités des associations et des réseaux locaux (organisations de producteurs agricoles, coopératives, groupes d'entraide, caisses d'épargne et de crédit, groupes de femmes et organisations autochtones), de manière à représenter efficacement leurs intérêts auprès des entreprises privées ou des collectivités locales. Dans certains cas, l'action participative des associations et des réseaux locaux a été plus concluante que celle menée par l'intermédiaire de la gouvernance officielle.

44. Nombre de procédures d'autonomisation découlent historiquement d'alliances et de réseaux locaux, qui se sont élargis aux fins d'influencer les gouvernements. Au début des années 2000, la campagne Droits à la ville au Brésil a renforcé l'accès aux biens publics et aux logements pour les pauvres en milieu urbain et permis principalement de faire adopter une loi fédérale en 2001 dite Statut de la ville, qui a instauré un nouvel ordre juridique en vue de faire régner la justice en matière d'accès à des terrains en milieu urbain. Cela a renforcé également les capacités de planification urbaine. De même, un mouvement en faveur d'une réforme foncière aux Philippines, qui avait commencé au sein d'un réseau d'associations paysannes, a permis d'engager un dialogue avec le Gouvernement, qui a ensuite constitué un

comité de travail pour appliquer la réforme. En Afrique du Sud, le Treatment Action Campaign a montré que la participation citoyenne donnait de la visibilité au VIH/sida et permettait à 60 000 personnes d'avoir accès à des antirétroviraux, dispensés par l'État. La Campagne appuie les efforts de mobilisation à l'échelle nationale visant à faire obtenir un traitement global et des services de prévention dans certains districts.

45. Les mécanismes intégrant les perspectives de la société civile dans les institutions publiques permettent de sensibiliser ces dernières aux besoins des personnes, d'y être réceptives et de concevoir des solutions collectives efficaces. Il faut néanmoins veiller à ce que les organisations de la société civile soient ouvertes à tous et bannissent toute discrimination dans leur façon de voir les choses. Pour être en mesure d'aider les pauvres et autres personnes marginalisées, il faut acheminer des fonds aux associations qui se trouvent dans les zones les plus pauvres et réserver des sièges au sein des conseils municipaux à la représentation de ces groupes.

46. La constitution de partenariats efficaces entre l'État et les autres parties prenantes nécessite un engagement politique à long terme et au plus haut niveau. Pour dissiper la méfiance qui règne entre les institutions publiques et la société civile, il faut tout d'abord s'employer à instaurer un climat de confiance, notamment au moyen d'un dialogue participatif sans exclusive entre les responsables publics et les chefs des organisations de la société civile, tout particulièrement ceux qui représentent les personnes au sein des groupes pauvres et autres personnes exclues sur le plan social, prévoir des ateliers pour résoudre les difficultés communes et assurer une exécution conjointe des programmes de développement. Il faut recenser et sélectionner les organisations et les réseaux partenaires avec prudence, pour en garantir la légitimité et recueillir un vaste appui, de façon à obtenir la représentation la plus large possible de la société civile.

### **C. Mise en place d'institutions publiques transparentes, responsables et ouvertes à tous**

47. L'efficacité d'une participation plus marquée des citoyens est largement tributaire de la présence d'institutions ouvertes et accueillantes, qui soient transparentes, responsables et attentives aux besoins des personnes et en particulier les plus désavantagées et les plus vulnérables d'entre elles. Pour une participation efficace, il faut un accès à des informations précises et pertinentes sur des questions qui sont essentielles pour la vie des personnes, y compris leurs droits fondamentaux, leurs prestations, les services de base et les perspectives de travail. Des connaissances plus vastes au sujet des politiques et des stratégies permettent aux citoyens de participer à la gouvernance et aux prises de décisions en connaissance de cause et de tenir les gouvernements responsables.

48. Les initiatives en matière de transparence doivent être complétées par des dispositifs d'application du principe de responsabilité, y compris par des règles et des procédures administratives claires, des organismes de surveillance, de vérification des comptes et d'autres contrôles, pour veiller à ce que les institutions publiques soient réceptives, que les politiques soient appliquées de manière efficace et que des ressources soient disponibles en vue de dispenser des services de qualité en nombre suffisant. Les dispositifs d'application du principe de responsabilité sont

devenus de plus en plus participatifs au cours de la décennie écoulée et ont permis aux personnes de faire entendre leurs voix, au-delà des élections. Ils ont également contribué à transformer les liens entre les citoyens, leurs organisations et leurs institutions publiques, notamment au niveau local, du fait que la décentralisation a permis à des associations locales de consolider leurs liens avec les collectivités locales.

49. Il convient également d'examiner les comportements et les normes qui influencent le mode de fonctionnement des institutions, pour faire en sorte que la responsabilité ait un effet durable sur l'autonomisation. La corruption, par exemple, qui détourne des ressources des personnes et des secteurs qui en ont le plus besoin, est devenue profondément institutionnalisée dans beaucoup de pays et en est venue à être considérée comme étant inévitable. Les personnes les plus vulnérables à la corruption, à savoir celles vivant dans la pauvreté ou faisant partie de groupes exclus, n'ont pas les capacités économiques, politiques et sociales de lutter contre la corruption. Pour ce faire, il faut changer les mentalités et sévir contre des normes bien établies et contre le cynisme, qui permet à cet état de fait de perdurer. L'expérience montre que pour que la lutte contre la corruption porte ses fruits, elle doit commencer par la base et, une fois en cours, entraîner un changement des mentalités et des comportements qui encouragent la corruption et susciter chez le citoyen un sens des responsabilités, de façon à l'inciter à poursuivre ce combat<sup>14</sup>.

## V. Lutter contre la discrimination

### A. Marginalisation due à la discrimination

50. La discrimination est un vecteur diffus de marginalisation. Elle se définit comme la gamme étendue d'inégalités et d'indignités que subissent des personnes qui sont considérées comme moins capables et moins méritantes par ceux qui détiennent le pouvoir, cette attitude étant fondée sur la race, la couleur, le sexe, la langue, la religion, l'opinion politique ou toute autre opinion, l'origine nationale ou sociale, la fortune, la naissance ou toute autre situation<sup>15</sup>. La discrimination est à la fois une cause et une conséquence de la pauvreté : les personnes vivant dans la pauvreté se trouvent victimes de discriminations fondées non seulement sur la précarité sociale mais également sur l'appartenance à d'autres groupes défavorisés.

51. La discrimination peut être directe ou indirecte et se manifester autant dans la vie privée que dans la vie publique. Elle peut entraver ou empêcher l'accès aux biens, aux services, à la justice et à l'égalité des chances et leur jouissance, déshumaniser et décourager les efforts déployés par les groupes sociaux pour faire valoir leurs intérêts. La discrimination ne nuit pas seulement aux individus et aux groupes sociaux, elle entraîne aussi des coûts importants pour la société en général. On estime ainsi que la perte de productivité imputable à l'exclusion de la minorité ethnique des Roms en Roumanie aurait coûté à ce pays 887 millions d'euros et que

---

<sup>14</sup> S. Panth, *Changing Norms is Key to Fighting Everyday Corruption* (Banque mondiale, Washington, 2011); N. van der Gaag et J. Rowlands, éd., *Speaking Out: Case studies on How Poor People Influence Decision-Making* (Oxfam; Practical Action Publishing, 2009).

<sup>15</sup> Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme : Plan d'action du Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme : protection et renforcement du pouvoir d'action (Genève, 2005).

la productivité agricole de l'État plurinational de Bolivie serait jusqu'à 36 % plus élevée si l'exclusion ethnique n'y sévissait pas<sup>16</sup>.

52. Étroitement liée à l'exclusion sociale et à la marginalisation, la discrimination empêche les individus de faire valoir leurs droits et de participer pleinement à la vie économique, sociale et politique alors que la participation peut permettre aux individus de dénoncer les discriminations qu'ils subissent. L'autonomisation est impossible lorsque la discrimination restreint la capacité de l'individu de réaliser son potentiel, de faire des choix et de participer à la prise de décisions.

53. La non-discrimination et l'égalité sont des principes fondamentaux des normes et des règles internationales, notamment du droit des droits de l'homme. Le terme de non-discrimination désigne le fait de n'opérer aucune distinction, exclusion, restriction ou préférence fondées sur des motifs interdits. Pour mettre fin à la discrimination, il faut la combattre autant en droit que dans la pratique. En d'autres termes, il faut non seulement l'éliminer dans les constitutions, lois et politiques des États, mais également adopter des mesures propres à empêcher, réduire et éliminer les conditions, attitudes et comportements qui génèrent ou perpétuent la discrimination, ce qui suppose de s'intéresser aux groupes sociaux qui font depuis longtemps l'objet de préjugés et de rechercher leur participation. Pour mettre fin à la discrimination et à l'exclusion des groupes sociaux marginalisés, plusieurs instruments internationaux ont été adoptés, notamment le Programme d'action mondial pour la jeunesse, le Plan d'action international de Madrid de 2002 sur le vieillissement, la Convention relative aux droits des personnes handicapées, la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes et la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones.

## B. Cadre global et universel

54. Éliminer la discrimination afin d'autonomiser les individus est un objectif qui requiert la mise en place de politiques et de mesures législatives selon une approche globale et intégratrice, qui repose sur des principes tels que l'égalité en droit et le respect de tout l'éventail des droits de l'homme, l'accès universel à la justice, aux biens et aux services publics, un accès équitable aux richesses et l'égalité des chances pour tous.

55. Le principe de non-discrimination tel qu'il est défini dans les normes internationales en matière de droits de l'homme et dans d'autres instruments doit être effectivement incorporé dans les orientations et les textes de loi nationaux, en harmonisation avec les constitutions nationales. Il faut notamment prévoir des dispositions relatives aux droits et aux procédures permettant de les faire respecter devant les tribunaux, ou créer une jurisprudence sur l'opposabilité des droits, tels que le droit à l'éducation, le droit au logement et le droit à la sécurité alimentaire. Les réformes législatives et administratives sont également un moyen de transposer dans les lois nationales les normes et règles en matière de droits de l'homme, par exemple lorsque ces réformes se traduisent par l'adoption de lois et de politiques sur le travail qui rendent obligatoire le principe « à travail égal, salaire égal », garantissent l'égalité des droits fonciers et le droit des femmes à l'héritage, et

<sup>16</sup> Banque mondiale : *Inclusion Matters: The Foundation for Shared Prosperity* (Washington, 2013).

interdisent la violence à l'égard des femmes. Sur le plan des institutions, des commissions des droits de l'homme ou des bureaux de médiateurs ont également été créés dans certains États (Afrique du Sud, Australie, Costa Rica) pour renforcer les capacités de mise en œuvre nationale, notamment au profit de certains groupes exclus. Il importe d'assortir ces instruments et mesures adoptés à l'échelle nationale de campagnes d'instruction civique et d'information publique qui sensibilisent les citoyens à leurs droits et qui s'attaquent aux comportements et aux mentalités discriminatoires.

56. Faute d'existence statistique ou civile, les groupes sociaux marginalisés risquent d'être invisibles à tous les échelons de la puissance publique. Une gouvernance à l'écoute et efficace est fondée sur des informations solides allant des statistiques d'état civil aux données démographiques et socioéconomiques – notamment sur la langue, le handicap, l'appartenance ethnique et d'autres caractéristiques – tirées de recensements ou d'enquêtes. Plus précisément, l'enregistrement des faits d'état civil permet aux gouvernements de connaître leurs citoyens et, partant, de s'employer à répondre à leurs besoins et à investir dans leur avenir en mobilisant les mesures institutionnelles, les ressources et les services publics requis. Parallèlement, l'enregistrement des principaux faits d'état civil, en particulier des naissances, établit l'identité juridique de l'individu et lui donne les moyens de faire valoir ses droits et, partant, de s'autonomiser. Il est donc souvent une condition préalable à la participation en ce qu'il permet, par exemple, de revendiquer des droits de propriété ou d'accéder à des emplois, à des services sociaux ou à la justice. De nombreux pays en développement tardent à mettre au point des systèmes d'enregistrement efficaces, ce qui se répercute défavorablement sur les groupes les plus défavorisés et marginalisés de la société. Ces groupes ont souvent du mal, pour des raisons financières, géographiques ou bureaucratiques, à se procurer un extrait d'acte de naissance. Récemment, dans le cadre d'un partenariat entre l'Union africaine, la Banque africaine de développement, la Commission économique pour l'Afrique et des organismes des Nations Unies, les chefs d'État et de gouvernement africains ont été invités à s'attacher à mettre au point des systèmes efficaces de registres et de statistiques d'état civil. De son côté, le Gouvernement indien a entamé la mise en œuvre d'un projet national d'identification biométrique.

57. L'exclusion sociale peut renvoyer à de multiples dimensions interdépendantes de la pauvreté humaine : exclusion et discrimination en matière d'accès à l'emploi, aux ressources productives et aux débouchés économiques, à un enseignement de qualité, à la santé et au logement, absence de participation aux décisions, absence de voix. Le concept de protection sociale minimale appliqué à la politique sociale vise à remédier à ces types d'exclusion par la mise en œuvre de systèmes de protection sociale universels et complets qui offrent une sécurité de revenu et des services sociaux essentiels pour tous, tels que des soins de santé tout au long de la vie, favorisant ainsi l'équité sociale. Une prestation de services de base selon des méthodes ciblées et fondées sur les moyens a plus de chance de ne pas atteindre les personnes victimes de la pauvreté ou de les stigmatiser ou encore de creuser le fossé entre personnes indigentes selon leur sexe, le lieu où elles se trouvent et leur origine ethnique. La protection sociale minimale implique, en revanche, une garantie contre la pauvreté systémique et fondée sur les droits pour tous, y compris les personnes vulnérables et les groupes menacés de pauvreté ou d'exclusion.

58. Pour atteindre les individus et les groupes sociaux défavorisés, il faut que les stratégies universelles soient complétées par des plans et des programmes qui permettent de recenser, d'évaluer et de lever les obstacles spécifiques qui entravent leur participation.

### **C. Mesures ciblées ou spéciales destinées aux groupes sociaux exclus**

59. Même lorsque les cadres d'action publique se fondent sur une approche universelle, certains groupes sociaux ont plus de mal que d'autres à se donner les moyens de s'extraire de la pauvreté ou de trouver un emploi décent. Pour atteindre les objectifs d'égalité et de non-discrimination, il faut étudier les différences de pouvoir ainsi que recenser et éliminer les obstacles à la participation des groupes sociaux défavorisés. Ces obstacles peuvent être d'ordre physique, social ou culturel, juridique, économique ou politique. Ainsi, avant de prendre des décisions concernant la fourniture d'une éducation ou de soins de santé, il faut notamment examiner si les infrastructures requises sont disponibles et accessibles aux personnes handicapées et aux personnes vivant en zone rurale ou géographiquement éloignée. Certains groupes traditionnellement exclus ou défavorisés peuvent être difficiles à toucher par des mesures universelles et requérir au contraire des mesures ciblées ou spéciales.

60. Parmi ces mesures spéciales, on trouve les systèmes de traitement préférentiel ou de quotas qui sont conçus pour atténuer ou éliminer les conditions propres à perpétuer la discrimination et ont vocation à être temporaires. Ce genre de mesures doit se décider avec la participation active des personnes et des communautés exclues. Les mesures spéciales visant à promouvoir l'inclusion vont de l'octroi d'un accès préférentiel au crédit aux personnes vivant dans la pauvreté ou de bons de transport aux personnes handicapées à l'instauration au sein de partis ou d'organismes politiques de quotas en faveur des femmes et des minorités en passant par l'offre de services d'interprétation aux interlocuteurs s'exprimant en langues autochtones. Pour réduire le fort taux de chômage des jeunes et le découragement qui s'ensuit, l'Allemagne, la Finlande, la Suède et d'autres pays européens ont mis en place des programmes à leur intention combinant diverses mesures : emplois, orientation professionnelle, apprentissages et stages, fonds de démarrage, formation continue, assistance connexe. En Bulgarie, le Gouvernement, en partenariat avec des organisations non gouvernementales, a amélioré l'intégration dans le système scolaire des enfants roms en leur offrant des bourses, un service de navette entre l'école et le domicile, des manuels et un appui scolaires, un tutorat et des activités extrascolaires déségrégués, ainsi qu'en associant à ce travail les parents et d'autres intervenants.

61. La démarginalisation par le droit des personnes vivant dans la pauvreté est au cœur de la question de l'autonomisation. Non seulement les personnes vivant dans la pauvreté sont plus vulnérables à l'injustice et en souffrent plus durement, mais les systèmes judiciaires jouent également un rôle clef dans la lutte contre la discrimination et l'exclusion. Le manque de richesses et de ressources productives, tout comme la discrimination, entravent l'accès à la justice des pauvres. Les privations découlant de la pauvreté se traduisent généralement par une méconnaissance des droits et de la loi. Qui plus est, aller en justice entraîne des coûts d'opportunité élevés (en temps et en argent) et ne mène souvent pas à grand-

chose. Or, lorsque les individus et les groupes indigents et exclus sont capables de mobiliser le droit, ils font davantage entendre leur voix, sont mieux protégés et élargissent leurs possibilités. Promouvoir la démarginalisation par le droit peut notamment passer par la mise en place de programmes et de campagnes visant à mieux faire connaître et comprendre les lois, la fourniture de services juridiques à faible coût, l'instauration de mécanismes de règlement extrajudiciaire des litiges et la réforme des systèmes de droit traditionnel ou coutumier pénalisant certains groupes sociaux. Ces stratégies peuvent notamment permettre aux populations autochtones d'investir le marché du commerce équitable, de garantir les droits à la terre et aux ressources naturelles des populations rurales vivant dans la pauvreté et de mieux faire connaître les lois sur la lutte contre la violence à l'égard des femmes.

## **VI. Conclusions et recommandations**

62. L'autonomisation des individus est un objectif clef du développement social et un moyen essentiel d'éliminer la pauvreté, de favoriser l'intégration sociale et de promouvoir l'emploi productif et le travail décent. Si les politiques et stratégies concrètes visant à promouvoir l'autonomisation sont spécifiques à chaque contexte, tous les gouvernements peuvent adopter une démarche axée sur l'autonomisation dans la conception et la mise en œuvre des décisions publiques afin de créer un environnement propice à la participation effective de tous les membres de la société à la prise de décisions. Dans ce but, il convient de veiller à ce que les institutions sociales, économiques, politiques et juridiques soient ouvertes et inclusives, d'élaborer des stratégies propres à augmenter le capital humain et social et à permettre aux personnes et aux groupes auxquels elles appartiennent de faire entendre leur voix, ainsi que de promouvoir activement leur participation, notamment en luttant contre la discrimination. Cette approche est essentielle pour accélérer les progrès vers la réalisation des objectifs du Millénaire pour le développement et pour assurer la bonne mise en œuvre du programme de développement pour l'après-2015.

63. Afin de promouvoir un environnement propice à l'autonomisation, la Commission du développement social souhaitera peut-être examiner les recommandations suivantes.

64. Les gouvernements devraient envisager, lors de la mise au point d'un programme de développement mondial pour l'après-2015, d'accorder une attention prioritaire à l'autonomisation des personnes. Les individus et communautés autonomisés deviendront des acteurs du changement dans la mise en œuvre du programme de développement, améliorant ainsi les perspectives de réalisation de « L'avenir que nous voulons ».

65. Les gouvernements devraient, lors de l'élaboration des décisions publiques, adopter une approche axée sur l'autonomisation, pour faire en sorte que le développement soit centré sur la personne et inclusif. Une telle approche requiert des stratégies globales, qui ne s'adressent pas uniquement à un ou plusieurs groupes précis.

66. Afin que les politiques visant à réduire la pauvreté, à promouvoir l'emploi et l'intégration sociale et à favoriser l'autonomisation des personnes se renforcent mutuellement, les gouvernements devraient :

a) Mobiliser les fonds requis pour assurer l'accès universel aux services sociaux, notamment un enseignement et des services de santé de qualité, et mettre en œuvre une protection sociale minimale ou étendre la portée et l'efficacité des programmes de protection sociale;

b) Renforcer l'accès aux ressources productives des personnes appartenant à des groupes socialement exclus ou marginalisés, notamment en leur reconnaissant des droits fonciers et autres droits liés à l'utilisation des ressources naturelles, et en leur facilitant l'accès à une vaste gamme de services financiers;

c) Promouvoir l'utilisation des technologies de l'information et des communications et réduire la fracture numérique en développant l'infrastructure nécessaire, en dispensant les connaissances et les compétences requises pour utiliser ces technologies et en veillant à ce que celles-ci répondent aux besoins des utilisateurs en termes d'accès, de langage, de simplicité et d'efficacité;

d) Promouvoir une vaste participation à l'élaboration des décisions publiques et à la gouvernance, et aider l'administration publique à être transparente, responsable et sensible aux besoins et aux aspirations de tous;

e) Prendre toutes les mesures nécessaires pour éliminer toute discrimination à l'encontre de qui que ce soit, y compris les indigents, les personnes handicapées, les autochtones, les personnes âgées, les jeunes et les femmes, en garantissant l'égalité d'accès aux biens et services publics et à la justice, et en assurant la démarginalisation par le droit des personnes vivant dans la pauvreté, notamment par l'application de systèmes d'enregistrement des faits d'état civil efficaces;

f) Intégrer des cadres de suivi et des évaluations d'impact social inclusifs dans toutes les politiques pertinentes et utiliser les cadres de suivi existants pour mesurer les progrès accomplis dans la réalisation de l'autonomisation. Pour un suivi efficace, il faudra peut-être renforcer les capacités nationales de collecte de données et d'établissement de rapports, de manière à présenter des données mieux ventilées.

---