



Assemblée générale

Distr. générale
11 mars 2013
Français
Original: anglais

Conseil des droits de l'homme

Vingt-troisième session

Point 3 de l'ordre du jour

**Promotion et protection de tous les droits de l'homme,
civils, politiques, économiques, sociaux et culturels,
y compris le droit au développement**

Rapport de la Rapporteuse spéciale sur l'extrême pauvreté et les droits de l'homme, Madgalena Sepúlveda Carmona

Résumé

Dans le présent rapport, la Rapporteuse spéciale sur l'extrême pauvreté et les droits de l'homme met l'accent sur le droit à la participation des personnes en situation de pauvreté. La participation est un droit de l'homme fondamental en soi; c'est aussi une condition préalable, ou un catalyseur de la réalisation et de l'exercice d'autres droits de l'homme et un instrument de première importance pour permettre aux personnes vivant dans la pauvreté de faire face aux inégalités et aux asymétries sociales de pouvoir. Le rapport présente l'approche de la participation fondée sur les droits de l'homme ainsi qu'un cadre fondé sur les droits de l'homme définissant des méthodes pour associer les personnes vivant dans la pauvreté à la conception, à la mise en œuvre et à l'évaluation des politiques et des programmes d'une manière qui soit utile et efficace, compte tenu des obstacles auxquels elles sont confrontées.

Table des matières

	<i>Paragraphes</i>	<i>Page</i>
I. Activités entreprises par la titulaire de mandat	1–5	3
II. Introduction	6–11	3
III. Participation, pouvoir et pauvreté	12–24	4
IV. Cadre normatif	25–34	8
V. Approche de la participation fondée sur les droits de l’homme	35–79	11
A. Respect de la dignité, de l’autonomie et du pouvoir d’action.....	37–39	11
B. Non-discrimination et égalité	40–59	12
C. Transparence et accès à l’information	60–64	16
D. Obligation de rendre des comptes.....	65–70	17
E. Développement du pouvoir d’agir	71–79	18
VI. Recommandations aux États: un cadre opérationnel pour garantir une participation significative des personnes vivant dans la pauvreté	80–86	20

I. Activités entreprises par la titulaire de mandat

1. Le présent rapport est soumis par la Rapporteuse spéciale sur l'extrême pauvreté et les droits de l'homme, M^{me} Magdalena Sepúlveda Carmona, en application de la résolution 17/13 du Conseil des droits de l'homme.
2. Depuis son rapport annuel précédent (A/HRC/20/25), la Rapporteuse spéciale a soumis à l'Assemblée générale un rapport (A/67/278) dans lequel elle analyse les obstacles qui entravent l'accès à la justice des personnes vivant dans la pauvreté.
3. À la vingt et unième session du Conseil des droits de l'homme, conformément à la résolution 15/19, la Rapporteuse spéciale a présenté la version finale du projet de principes directeurs sur l'extrême pauvreté et les droits de l'homme (A/HRC/21/39), qui a été adoptée par consensus le 27 septembre 2012 dans la résolution 21/11. En décembre 2012, dans la résolution biennale sur les droits de l'homme et l'extrême pauvreté (A/RES/67/164), l'Assemblée générale a pris note avec intérêt des principes directeurs sur les droits de l'homme et l'extrême pauvreté. Depuis, la Rapporteuse spéciale a tenu des réunions avec le Comité des droits économiques, sociaux et culturels (en novembre 2012) et avec le Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes (en février 2013), au cours desquelles elle a encouragé les membres de ces organes à évoquer les principes directeurs dans leurs relations avec les États parties à l'avenir.
4. Pendant la période considérée, la Rapporteuse spéciale s'est aussi rendue en Namibie (en octobre 2012) et en Mongolie (en décembre 2012). Elle saisit l'occasion du présent rapport pour remercier les Gouvernements de ces deux pays pour le soutien actif qu'ils lui ont apporté au cours de ces missions.
5. Pendant la période considérée, la Rapporteuse spéciale a en outre participé à de nombreuses manifestations et tenu des réunions de travail avec les représentants de gouvernements, d'organismes des Nations Unies, de la Banque mondiale, d'organismes donateurs, d'établissements universitaires, d'organisations non gouvernementales et de personnes vivant dans la pauvreté. On trouvera des renseignements sur ces réunions sur le site Web concernant son mandat¹.

II. Introduction

6. La question de la participation est au cœur même du mandat de la Rapporteuse spéciale: par voie de ses résolutions 8/11 et 17/13, le Conseil des droits de l'homme l'a priée, entre autres, de formuler des recommandations sur la manière dont les personnes vivant dans l'extrême pauvreté peuvent prendre part à la définition des mesures qui les concernent. La Rapporteuse spéciale a souligné l'importance de la participation dans tous les rapports qu'elle a publiés et notamment dans le cadre conceptuel qu'elle a présenté dès le début de son mandat (A/63/274).
7. En réponse à la demande du Conseil des droits de l'homme, le présent rapport examine les grands principes et normes en matière de droits de l'homme déterminant le contenu du droit à la participation des membres les plus pauvres et marginalisés de la société. Après avoir examiné ces principes et normes, la Rapporteuse spéciale y présente un cadre fondé sur les droits de l'homme pour une participation concrète et utile et énonce les mesures et facteurs propres à favoriser et permettre cette participation des personnes vivant dans la pauvreté.

¹ <http://www.ohchr.org/EN/Issues/Poverty/Pages/SRExtremePovertyIndex.aspx>.

8. Si la question de la participation des personnes vivant dans la pauvreté est un thème fréquemment abordé dans les écrits sur le développement et l'aide humanitaire, cette question n'a que rarement été débattue sous l'angle des droits de l'homme. C'est pourquoi la Rapporteuse spéciale se félicite de la décision du Conseil des droits de l'homme d'examiner cette question dans les instances des droits de l'homme.

9. En vue de l'élaboration du rapport, la Rapporteuse spéciale a adressé un questionnaire aux États et à d'autres parties prenantes afin d'en obtenir des renseignements sur les mécanismes participatifs fonctionnant au niveau national. Les réponses peuvent être consultées sur le site Web de la Rapporteuse spéciale². Cette dernière a pu tirer profit de l'évaluation d'un grand nombre d'études portant sur la participation ainsi que d'une réunion d'experts convoquée par elle et organisée par le Haut-Commissariat des droits de l'homme les 28 et 29 janvier 2013. Elle a également pris part à un colloque organisé par le Mouvement international ATD quart monde du 24 au 26 janvier 2013 à Pierrelaye, en France, qui a réuni des militants vivant dans la pauvreté, des travailleurs communautaires, des universitaires et des représentants d'ONG et d'organismes des Nations Unies en vue de l'élaboration de recommandations relatives à la participation, à l'issue d'une évaluation de la réalisation des objectifs du Millénaire pour le développement faite au cours d'une période de deux années et demie par des personnes vivant dans la pauvreté dans 11 pays.

10. La Rapporteuse spéciale tient à exprimer sa gratitude à tous les États et à toutes les organisations de la société civile qui lui ont communiqué des informations ainsi qu'aux experts, ONG et organismes des Nations Unies qui ont apporté leur concours à ce processus et facilité l'élaboration du présent rapport. La Rapporteuse spéciale est particulièrement reconnaissante au Mouvement international ATD quart monde de son appui et de ses conseils.

11. Le présent rapport est d'abord axé sur le rôle des États dans la participation puisque c'est aux États qu'incombe la responsabilité principale d'assurer la protection des droits de l'homme. D'autres acteurs ayant aussi un rôle important à jouer dans la facilitation et l'organisation de la participation, le cadre fondé sur les droits de l'homme présenté ne se limite donc pas aux processus étatiques. On trouvera dans la dernière section des recommandations formulées à l'intention des États, indiquant des mesures concrètes qu'ils peuvent prendre pour respecter, protéger et réaliser le droit à la participation.

III. Participation, pouvoir et pauvreté

12. L'impuissance est une caractéristique universelle et fondamentale de la pauvreté. La pauvreté ne se limite pas à l'insuffisance des revenus; elle est caractérisée par un cercle vicieux où l'impuissance, la stigmatisation, la discrimination, l'exclusion et le dénuement matériel s'entretiennent mutuellement. Cette impuissance se manifeste de bien des manières mais est essentiellement l'incapacité d'un individu de prendre, en tant que participant, ou d'influencer des décisions qui affectent profondément sa propre vie, ces décisions étant prises par des acteurs puissants qui ne comprennent pas la situation des personnes vivant dans la pauvreté et qui ne tiennent pas nécessairement leurs intérêts à cœur.

² Des réponses au questionnaire ont été reçues des pays suivants: Arménie, Bosnie-Herzégovine (district de Brcko), Bulgarie, Burkina Faso, Estonie, France, Grèce, Guatemala, Iraq, Japon, Kazakhstan, Koweït, Lituanie, Mexique, Mongolie, Nicaragua, Qatar, Roumanie, Sénégal, Serbie, Slovénie et Tunisie. Des organisations de la société civile ont également répondu à un questionnaire analogue. Toutes les réponses peuvent être consultées à l'adresse suivante: <http://www.ohchr.org/EN/Issues/Poverty/Pages/ResponsesGovernmentsLivingInPoverty.aspx>.

13. Le droit des personnes vivant dans la pauvreté de participer pleinement à la vie de la société et aux processus décisionnels se heurte à de multiples obstacles d'ordre économique, social, structurel, juridique et systémique qui s'ajoutent les uns aux autres³. Tous ces obstacles sont liés à leur dénuement de pouvoir financier, social ou politique. La discrimination et la stigmatisation, la privation de pouvoir, le manque de revenus, la méfiance et la crainte à l'égard des autorités ont pour effet de limiter les possibilités de participation et le désir de participer des personnes vivant dans la pauvreté. En outre, vu leur condition modeste et leur impuissance, les personnes vivant dans la pauvreté sont particulièrement vulnérables à la corruption, au clientélisme ou à la cooptation. Dans les cas les plus extrêmes, les individus pauvres ou marginalisés font parfois l'objet de représailles (exercées par des acteurs étatiques ou non étatiques, par exemple des chefs d'entreprises locales corrompus) s'ils prennent la parole dans des espaces participatifs, sous forme de violences ou de menaces contre eux-mêmes, leur famille, leurs biens ou leurs moyens de subsistance. Bien souvent, le fait que les personnes vivant dans la pauvreté dépendent économiquement d'individus ou de groupes d'individus plus puissants les empêche de participer ou de faire entendre leur voix, même en l'absence de menaces concrètes, par crainte de perdre leurs moyens de subsistance. Ce problème est plus aigu encore dans les sociétés très hiérarchisées ou reposant sur un système de caste.

14. Le dénuement matériel et la privation de pouvoir créent un cercle vicieux: plus grandes sont les inégalités et plus faible est la participation; plus faible est la participation et plus grandes sont les inégalités⁴. Lorsque la participation des personnes vivant dans la pauvreté n'est pas activement recherchée et facilitée, il leur est impossible de prendre part aux décisions et ni leurs besoins ni leurs intérêts ne sont pris en considération pour la conception et la mise en œuvre des politiques. Cela ne fait qu'aggraver leur exclusion et, souvent, perpétuer les privilèges des élites qui sont en mesure d'influer directement sur les politiques ou des catégories, telles que la classe moyenne, qui font fortement entendre leur voix dans les médias et autres espaces publics. Le manque de participation aux processus décisionnels et à la vie civile, sociale et culturelle est ainsi reconnu par la communauté internationale comme étant une caractéristique et une cause déterminantes de la pauvreté, plutôt qu'une simple conséquence de la pauvreté⁵.

15. Les droits de l'homme ont sans doute pour objectif premier de transformer les dynamiques de pouvoir entre les individus dans la société afin de remettre l'oppression en cause, éliminer la subordination et la marginalisation de certains individus et groupes d'individus et promouvoir la capacité d'agir individuelle, l'autonomie et le respect de la dignité inhérente à chaque être humain. Dans la théorie comme dans la pratique l'action pour les droits de l'homme s'attache sérieusement à empêcher les acteurs puissants d'imposer leur volonté ou leurs intérêts aux autres par la coercition, la force ou la manipulation. En ce sens, les processus participatifs reposant sur les droits de l'homme n'acceptent pas les dynamiques de pouvoir telles qu'elles existent actuellement. Ils partent au contraire du principe qu'il faut éliminer les rapports de force déséquilibrés et visent à reconnaître explicitement et à dénoncer les inégalités, y compris les déséquilibres structurels et systémiques de pouvoir dans la vie sociale et économique. Pour ce faire, il est nécessaire de comprendre comment s'organisent les rapports de force dans un contexte donné, de repérer les relations de pouvoir asymétriques et de comprendre comment s'exerce le pouvoir, au sein des communautés et entre elles, pour contrôler et exclure les groupes défavorisés.

³ Bon nombre de ces obstacles sont similaires à ceux qui entravent leur accès à d'autres droits; voir A/67/278 (2012).

⁴ Conseil de l'Europe, *Vivre en dignité au XXI^e siècle, pauvreté et inégalité dans les sociétés de droits humains: Le paradoxe des démocraties*, 2013, p. 125.

⁵ Programme d'action du Sommet mondial pour le développement social (1995), A/CONF.166/9, chap. II, par. 19.

16. Une participation concrète et efficace permet aux individus de se prendre en main, d'agir de manière autonome et de se déterminer librement. La participation limite aussi la capacité des élites à imposer leur volonté aux individus et aux groupes n'ayant pas nécessairement les moyens de défendre leurs intérêts. Envisagée en tant que droit, la participation représente un moyen de contester les formes de domination qui limitent l'initiative et la libre détermination des individus. Elle donne aux personnes vivant dans la pauvreté un certain pouvoir sur les décisions qui affectent leur vie, en transformant les structures de pouvoir existant dans la société et en permettant un exercice des droits de l'homme plus ample et mieux réparti.

17. La participation fondée sur les droits est particulièrement nécessaire pour permettre aux plus pauvres et aux plus marginalisés de faire entendre leur voix puisqu'elle se fonde sur les principes de dignité, de non-discrimination et d'égalité. C'est pourquoi, contrairement à certains processus soi-disant «participatifs» purement formels, symboliques ou mis en place pour donner à des politiques prédéterminées un semblant de légitimité, la participation fondée sur les droits a une visée transformationnelle plutôt que superficielle ou opportuniste. Elle a pour effet de promouvoir et d'exiger la participation active, libre, éclairée et constructive des personnes vivant dans la pauvreté à toutes les étapes de la conception, de la mise en œuvre, du suivi et de l'évaluation des politiques qui les concernent, sur la base d'une analyse exhaustive de leurs droits, de leurs capacités et de leur vulnérabilité, de leurs relations de pouvoir et entre les hommes et les femmes ainsi que des rôles des différents acteurs et institutions⁶.

18. La participation a été associée à tout un éventail d'effets positifs en matière de coopération pour le développement, d'aide humanitaire et de programmes de réduction de la pauvreté, parmi lesquels une meilleure évaluation des besoins et des capacités et des améliorations en termes de mise en œuvre et de pérennité. Quoique l'importance de l'impact positif que la participation peut avoir sur la réduction de la pauvreté soit sujet à débat et dépende du type de participation et du domaine concerné, l'expérience montre que dans bien des cas les processus participatifs donnent des résultats positifs en ce qui concerne la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale, tout particulièrement pour ce qui est d'améliorer l'organisation et les capacités, de renforcer la cohésion sociale et la gouvernance démocratique et d'améliorer les résultats des activités de développement (services améliorés, par exemple)⁷. La participation à des processus tels que l'élaboration des budgets ou la surveillance des services a dans certains cas précis apporté des bénéfices tangibles aux personnes vivant dans la pauvreté. La participation n'est cependant pas en soi une solution miracle pour réduire la pauvreté; elle doit, pour atteindre cet objectif, être combinée à d'autres éléments, tels que l'amélioration des services publics, l'éducation et des mécanismes de responsabilisation⁸.

19. De plus, dans la mesure où la participation n'est pas un simple moyen d'atteindre une fin (par exemple, la réduction de la pauvreté) mais plutôt un droit de l'homme fondamental et une fin en soi, les résultats les plus importants – notamment l'exercice de l'autodétermination, la connaissance des droits, l'affirmation de soi et le développement du pouvoir d'agir, le renforcement des capacités et du capital social – peuvent être intangibles ou difficiles à mesurer. Tout en prenant acte des bienfaits déterminants de la participation, ce rapport met l'accent sur la participation en tant que droit inhérent visant à permettre aux personnes vivant dans la pauvreté de prendre leur vie en main et cherche à indiquer les mesures que les États doivent prendre pour respecter, protéger et promouvoir ce droit pour les personnes vivant dans la pauvreté.

⁶ ActionAid, *People's Action in Practice: ActionAid's Human Rights Based Approach 2.0*, 2012.

⁷ J. Gaventa et G. Barrett, *So What Difference Does it Make? Mapping the Outcomes of Citizen Engagement*, Institute of Development Studies Working Paper No. 347, 2010.

⁸ G. Mansuri et V. Rao, *Localizing Development: Does Participation Work?*, World Bank, 2012, p. 8.

20. Le présent rapport s'intéresse à la valeur intrinsèque de la participation en tant que droit fondamental inhérent à la personne humaine. Ce droit de l'individu de participer aux processus décisionnels et d'influer sur les décisions ayant une incidence sur sa vie est inextricablement lié à la compréhension la plus fondamentale de la condition d'être humain et de l'objet même des droits: le respect de la dignité, la capacité d'agir, l'autonomie et la libre détermination de soi. Le droit à la participation impose aux États des obligations concrètes qui ont été volontairement acceptées dans différents instruments internationaux contraignants relatifs aux droits de l'homme⁹.

21. La participation, lorsqu'elle est fondée sur les droits, offre aux personnes vivant dans la pauvreté la possibilité de devenir des acteurs influant sur leur propre sort; elle revêt donc une importance fondamentale pour la reconquête de leur dignité. Les témoignages faits par des personnes vivant dans la pauvreté confirment qu'une participation concrète et efficace peut avoir des effets importants: l'acquisition du respect de soi et de celui des autres, le sentiment d'appartenance, l'intégration à un réseau au sein duquel on peut partager son expérience et se sentir entendu et soutenu par d'autres, la reconstruction de la confiance en soi, la formulation de projets d'avenir et la reconnaissance en tant que personne humaine¹⁰.

22. Le droit à la participation est étroitement lié au renforcement du pouvoir d'agir, qui est l'un des objectifs et des principes essentiels des droits de l'homme. Une participation effective peut renforcer les capacités et la connaissance des droits. Elle permet à ceux qui vivent dans la pauvreté de se voir comme des membres à part entière de la société et des acteurs autonomes plutôt que comme les sujets de décisions prises par d'autres, qui les percevraient comme des «assistés» ou de simples statistiques. Un militant péruvien a déclaré: «Pour nous, participer c'est rompre notre isolement et notre silence et surmonter la peur (...) Avant, j'avais peur, mais aujourd'hui je suis fort, je ne m'écrase pas.»¹¹ La participation peut aussi donner aux personnes vivant dans la pauvreté la possibilité de dénoncer des injustices, des discriminations et des pratiques stigmatisantes. Elle peut leur donner la confiance nécessaire pour traiter avec les représentants de l'État et l'administration. De fait, exercer leur droit à la participation peut les inciter à revendiquer pleinement d'autres droits.

23. En définitive, l'exercice du droit à la participation peut être bénéfique pour la société tout entière, en apportant confiance et solidarité, en jetant les bases d'une plus grande cohésion sociale, en contribuant à créer des sociétés plus inclusives et pluralistes et en introduisant de nouvelles questions et de nouvelles opinions dans le débat public.

24. Indubitablement, lancer puis pérenniser des processus participatifs véritablement efficaces exige du temps, de la patience, des ressources et de la planification, mais il ne s'agit pas d'une simple option de politique générale que les décideurs peuvent choisir de ne pas mettre en œuvre. Les États (tous leurs organes opérant à l'échelon local, national et international) ont l'obligation légale de mettre en place des processus et mécanismes participatifs inclusifs, constructifs et non discriminatoires et d'engager une démarche constructive sur la base de leurs résultats. À condition d'en avoir la volonté politique, tous les États sont à même d'améliorer l'exercice de ce droit. Les pratiques de certains États, des organismes des Nations Unies et d'organisations de la société civile prouvent que les États peuvent créer ou soutenir des mécanismes participatifs permettant de donner du pouvoir aux groupes de population défavorisés et d'améliorer les politiques. L'expérience montre que les avantages tirés et les perspectives l'emportent sur les risques et les problèmes.

⁹ Voir la partie IV ci-après.

¹⁰ D'après l'expérience des personnes en situation de pauvreté rapportée au Colloque du Mouvement international ATD quart monde à Pierrelaye, en France, en janvier 2013.

¹¹ Mouvement international ATD quart monde, «La misère est violence: rompre le silence, chercher la paix», 2012, p. 62.

IV. Cadre normatif

25. Le cadre international des droits de l'homme consacre le droit de prendre part à la conduite des affaires publiques et le droit des personnes concernées par de grandes décisions de participer aux processus décisionnels pertinents. Le droit à la participation est inscrit dans de nombreux instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme, dont la Déclaration universelle des droits de l'homme (art. 21 et 27), le Pacte international relatif aux droits civils et politiques (art. 25), le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels (art. 13.1 et 15.1), la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes (art. 7, 8, 13 c) et 14.2), la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale (art. 5 e) vi)), la Convention relative aux droits de l'enfant (art. 12 et 31), la Convention relative aux droits des personnes handicapées (art. 3 c), 4.3, 9, 29 et 30), la Convention internationale sur la protection des droits de tous les travailleurs migrants et des membres de leur famille (art. 41 et 42.2), la Déclaration des Nations Unies sur le droit au développement (art. 1.1, 2 et 8.2) et la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones (art. 5, 18, 19 et 41).

26. Ces normes ont en outre été explicitées par les organes de suivi des traités, qui ont souligné que la participation devait être entendue dans son sens large et imposait de prendre des mesures concrètes sur les plans politique, juridique et institutionnel. La participation électorale n'est qu'une expression parmi d'autres du droit à la participation (A/HRC/18/42, par. 5) et, si des élections libres et équitables sont une composante essentielle du droit de participer, elles ne suffisent toutefois pas à garantir que les personnes qui vivent dans la pauvreté jouiront d'être associées aux décisions clés ayant une incidence sur leur vie (E/C.12/2001/10, par. 12). Selon le Comité des droits de l'homme, le droit à la participation dans la conduite des affaires publiques couvre «tous les aspects de l'administration publique ainsi que la formulation et l'application de mesures de politique générale aux niveaux international, national, régional et local» (CCPR/C/21/Rev.1/Add.7, par. 5). Le droit à la participation nécessite d'introduire des mécanismes participatifs ayant une base juridique et donnant «accès à une information appropriée, à un soutien adéquat (...) et à des procédures de plainte, de recours ou de réparation» (CRC/C/GC/12, par. 48). La participation ne devrait pas être envisagée comme une mesure ponctuelle, mais comme le point de départ d'un échange étroit sur l'élaboration des politiques, des programmes et des mesures dans tous les contextes pertinents (ibid., par. 13). À titre d'exemple, le Comité des droits économiques, sociaux et culturels a déclaré que le droit des particuliers et des groupes de participer aux processus de prise de décisions qui peuvent influencer sur l'exercice de leurs droits à la santé et à l'eau devait faire partie intégrante de toute politique, de tout programme ou de toute stratégie concernant l'eau ou la santé (E/C.12/2000/4, par. 54, et E/C.12/2002/11, par. 48). Le droit de prendre part aux affaires publiques ne se limite pas à la participation aux institutions politiques officielles, mais il inclut également la participation aux activités civiles, culturelles et sociales à caractère public (A/HRC/18/42, annexe, par. 5); c'est ainsi, par exemple, que le droit de prendre part à la vie culturelle est aussi une composante essentielle du droit de participer et que les États doivent adopter des mesures concrètes pour garantir l'exercice de ce droit (E/C.12/GC/21, par. 39).

27. Les droits de l'homme sont interdépendants et indivisibles; le droit à la participation n'y fait pas exception. Par conséquent, une participation effective et concrète des personnes vivant dans la pauvreté exige qu'un large éventail de droits de l'homme intimement liés soient respectés, protégés et garantis par l'État, en particulier la liberté d'expression (Déclaration universelle des droits de l'homme, art. 19; Pacte international relatif aux droits civils et politiques, art. 19), la liberté de réunion (Déclaration universelle des droits de l'homme, art. 20; Pacte international relatif aux droits civils et politiques, art. 21), la liberté d'association (Déclaration universelle des droits de l'homme, art. 20; Pacte international relatif aux droits civils et politiques, art. 22; Convention sur l'élimination de toutes les

formes de discrimination à l'égard des femmes, art. 7 c); Convention relative aux droits de l'enfant, art. 15), le droit de rechercher, de recevoir et de répandre des informations (Déclaration universelle des droits de l'homme, art. 19; Pacte international relatif aux droits civils et politiques, art. 19) et le droit à l'éducation, y compris le droit à l'éducation aux droits de l'homme (Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, art. 13.1; Déclaration universelle des droits de l'homme, art. 26.2; Convention relative aux droits de l'enfant, art. 29.1; Convention relative aux droits des personnes handicapées, art. 24 c)). Ces droits sont autant de conditions préalables nécessaires à la participation car pour participer pleinement, tous les habitants doivent avoir la possibilité de s'organiser, de se réunir, de s'exprimer sans intimidation ni censure, d'avoir connaissance des faits et arguments pertinents, de connaître leurs droits et d'être en possession des compétences et capacités que cela suppose. Pour garantir qu'en cas de violation de ces droits, les auteurs rendent compte de leurs actes et les victimes aient accès à des voies de recours et à une réparation, les États parties doivent en outre faire en sorte que chacun, au sein de la population, ait effectivement accès à la justice, notamment le droit à un procès équitable (Déclaration universelle des droits de l'homme, art. 8 et 10; Pacte international relatif aux droits civils et politiques, art. 14) ainsi que le droit à un recours efficace (Pacte international relatif aux droits civils et politiques, art. 3) (A/67/578).

28. En ce qui concerne le droit à l'information, les États doivent faire tout ce qui est possible pour garantir un accès aisé, rapide, effectif et pratique aux informations susceptibles de revêtir un caractère d'intérêt général, y compris en entreprenant de rendre ces informations accessibles et en mettant en place les procédures nécessaires pour garantir un accès aisé, rapide, effectif et pratique aux informations. Les frais à acquitter pour les demandes d'information ne devraient pas être de nature à constituer un obstacle déraisonnable à l'accès à l'information et il faudrait mettre en place des dispositifs pour contester les cas dans lesquels l'information n'aura pas été communiquée (CCPR/C/CG/34).

29. L'éducation est à la fois un droit fondamental en soi et un moyen par lequel les adultes et les enfants défavorisés peuvent sortir de la pauvreté et se procurer le moyen de participer pleinement à la vie de leur communauté (E/C.12/1999/10, par. 1). Le droit à l'éducation, tel qu'il est énoncé dans le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, prévoit expressément que l'éducation «doit mettre toute personne en mesure de jouer un rôle utile dans une société libre», en vertu de quoi les programmes éducatifs devraient transmettre le savoir nécessaire pour que chacun puisse participer pleinement et sur un pied d'égalité dans sa propre communauté et dans la communauté nationale (E/C.12/GC/21, par. 27).

30. Les États ont donc en vertu du droit international relatif aux droits de l'homme l'obligation positive de mettre en place, à tous les niveaux qu'il convient, des mécanismes et arrangements spécifiques permettant à toutes les personnes concernées d'avoir la possibilité effective de prendre part à la conduite des affaires publiques et aux décisions susceptibles de les toucher (A/63/274, par. 22). Cela est particulièrement vrai pour les personnes vivant dans l'extrême pauvreté qui n'ont pas forcément la capacité, les connaissances ou l'éducation nécessaires pour contribuer de manière significative à la conduite des affaires publiques.

Autres sources du droit international

31. Outre les instruments des Nations Unies relatifs aux droits de l'homme, d'autres cadres juridiques se rapportent à la participation. Bien qu'ils ne soient pas spécifiquement axés sur la participation des personnes vivant dans la pauvreté, ces autres cadres pourraient également contribuer à préciser la teneur juridique du droit à la participation. Par exemple, la Convention sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement (Convention d'Aarhus)

réglemente les droits procéduraux dans la prise de décisions par les États parties en matière d'environnement. Elle établit un lien entre les droits environnementaux et les droits de l'homme, en particulier le droit à la participation¹², et se fonde sur trois piliers: l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement. La Convention énonce les exigences minimales relatives à la participation de la population à différentes catégories de processus décisionnels. Les exigences relatives à la participation de la population comprennent: a) l'information des personnes concernées en temps utile et de manière effective; b) l'imposition de délais raisonnables de participation et la possibilité de participer à un stade précoce; c) le droit des personnes concernées d'examiner gratuitement les informations relatives au processus décisionnel; d) l'obligation pour l'organe décisionnel de tenir dûment compte des résultats de la participation de la population; et e) la diffusion rapide du résultat final dans la population, et la publication du texte de la décision et des motifs et considérations sur lesquels elle se fonde¹³.

32. La Convention relative aux peuples indigènes et tribaux de 1989 de l'Organisation internationale du Travail (Convention n° 169 de l'OIT), qui est axée sur la participation des peuples autochtones aux processus décisionnels, est la seule convention internationale qui prévoit que les gouvernements ont l'obligation de consulter directement les communautés¹⁴. Elle prévoit que les consultations avec les peuples autochtones devraient être tenues dans le respect des procédures adéquates, de bonne foi et par l'intermédiaire des institutions représentatives de ces personnes; que les peuples concernés devraient pouvoir participer librement à tous les niveaux dans la formulation, la mise en œuvre et l'évaluation des mesures et programmes qui les touchent directement. La Convention n° 169 de l'OIT précise également les circonstances dans lesquelles la consultation avec les peuples autochtones et tribaux est obligatoire. En particulier, la réinstallation/le déplacement de la communauté ne devraient avoir lieu qu'avec leur «consentement donné librement et en toute connaissance de cause».

33. Si elles ne sont pas organisées avec les institutions ou organisations autochtones et tribales qui sont réellement représentatives des communautés en question, les consultations ne sont pas conformes aux dispositions de la Convention. Il est intéressant de noter qu'en rapport avec l'application de la Convention, des tribunaux nationaux et régionaux ont estimé dans plusieurs jugements que le fait de ne pas consulter les groupes autochtones ou de ne pas les associer aux processus décisionnels constituait une violation de leurs droits, raison pour laquelle la justice a donc ordonné un large éventail de mesures, allant de l'annulation des permis octroyés pour certains projets gouvernementaux, notamment dans les secteurs minier, forestier et énergétique, à l'octroi de réparations aux personnes touchées¹⁵.

34. La Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones, bien que non juridiquement contraignante, a accordé une place encore plus importante au consentement libre, préalable et éclairé dans les questions qui sont d'une importance fondamentale pour les droits, la survie et la dignité des peuples autochtones¹⁶, dans le respect de leur droit à l'autodétermination. L'élément «libre» implique l'absence de

¹² S. Stec et S. Casey-Lefkowitz, *Convention d'Aarhus: Guide d'application*, Nations Unies, New York et Genève, 2000, p. 1.

¹³ J. Foti et al., *Voice and Choice: Opening the Door to Environmental Democracy*, Institut des ressources mondiales, 2008, p. 19.

¹⁴ J. Foti et L. de Silva, *A Seat at the Table: Including the Poor in Decisions for Development and Environment*, Institut des ressources mondiales, 2010, p. 4.

¹⁵ Voir par exemple la publication de l'OIT intitulée *Application of Convention No.169 by Domestic and International Courts in Latin America – a Casebook*, 2009.

¹⁶ Voir par exemple les articles 10, 11, 19, 28, 29 et 32.

coercition, d'intimidation ou de manipulation; «préalable» signifie que le consentement est obtenu avant le début de l'activité liée à la décision à prendre, et vise notamment le délai nécessaire pour permettre aux peuples autochtones de mettre en œuvre leurs propres processus de prise de décisions; «éclairé» veut dire que les peuples autochtones ont reçu des informations objectives, exactes et complètes et présentées d'une manière et sous une forme compréhensibles par les peuples autochtones (A/HRC/18/42, annexe, par. 25).

V. Approche de la participation fondée sur les droits de l'homme

35. Bien que le cadre juridique existant n'indique pas expressément comment assurer et appuyer la participation des personnes vivant dans la pauvreté, une interprétation systématique et téléologique¹⁷ de plusieurs règles, normes et principes relatifs aux droits de l'homme peut guider l'action. Dans la présente section, plusieurs principes fondamentaux des droits de l'homme seront passés en revue afin de déterminer la manière dont le droit à la participation des personnes vivant dans la pauvreté devrait être compris et réalisé du point de vue des droits de l'homme. La section suivante présente des recommandations concrètes destinées aux États sur la manière de mettre en œuvre ces principes.

36. Les principes des droits de l'homme présentés ci-après devraient guider tous les processus participatifs, notamment leur mise au point, leur formulation, leur application, leur suivi et leur évaluation. Chaque principe est accompagné d'une liste de directives qui visent à indiquer les mesures spécifiques à prendre pour que le principe en question puisse aboutir à la mise en place d'un processus participatif conforme aux droits de l'homme, inclusif et accessible aux personnes vivant dans la pauvreté. Les directives ne sont pas exhaustives¹⁸, et toutes ne sont pas applicables ou appropriées en toutes circonstances.

A. Respect de la dignité, de l'autonomie et du pouvoir d'action

37. La dignité, fondement de tous les droits de l'homme, est inextricablement liée aux principes d'égalité et de non-discrimination. Lorsque la participation se fonde sur les droits de l'homme, elle peut contribuer à rétablir la dignité et l'autonomie des personnes vivant dans la pauvreté en les reconnaissant comme des acteurs ayant des droits et des responsabilités ainsi que la capacité d'agir sur les décisions qui les touchent directement.

38. Le respect de la dignité inhérente aux personnes vivant dans la pauvreté doit informer l'ensemble des stratégies et processus participatifs, et les compétences, l'expérience et la contribution de chacun doivent être valorisées. En tout premier lieu, la participation suppose que chaque personne soit considérée comme un interlocuteur valable, porteur de connaissances uniques et utiles. Les processus participatifs devraient se fonder sur la compréhension des choses et les façons de voir des personnes vivant dans la pauvreté et leur accorder de l'importance, plutôt que de supposer qu'elles se conformeront aux présupposés et raisonnements des représentants de l'État¹⁹.

¹⁷ Art. 31 de la Convention de Vienne sur le droit des traités.

¹⁸ En raison de la nature et des limites du présent document, la présente section aborde en général l'exercice du droit à la participation par les personnes vivant dans la pauvreté. Des mesures supplémentaires devraient être prises pour favoriser la participation de personnes ou de groupes spécifiques tels que les enfants, les personnes âgées, les personnes handicapées et les peuples autochtones. Le présent rapport n'aborde pas ces mesures spécifiques.

¹⁹ P. Beresford et M. Hoban, *Participation in Anti-poverty and Regeneration Work and Research: Overcoming Barriers and Creating Opportunities*, Fondation Joseph Rowntree, 2005, p. 34.

39. Pour respecter pleinement la dignité et l'autonomie des personnes pauvres, les processus participatifs doivent leur être utiles et leur permettre d'influer sur les résultats finaux. Ces personnes devraient être associées à toutes les étapes des processus décisionnels afin d'avoir la possibilité de fixer des priorités ou d'émettre des critiques de fond à l'égard du programme d'action envisagé.

B. Non-discrimination et égalité

40. Toutes les personnes doivent pouvoir jouir de leurs droits fondamentaux et les exercer dans des conditions d'égalité, sans faire l'objet d'une discrimination, quelle qu'elle soit. Le principe d'égalité et de non-discrimination suppose que toutes les personnes devraient avoir des possibilités égales et effectives de faire connaître leurs vues aux autres membres de la société et prendre part aux processus décisionnels. Il faut prendre des mesures particulières pour que certains groupes victimes de discrimination structurelle – notamment mais pas exclusivement les femmes, les minorités ethniques et les personnes handicapées – puissent exprimer leurs vues dans des conditions d'égalité moyennant, notamment, des ressources, des mécanismes et des stratégies spécifiques.

41. La non-discrimination et l'égalité sont des éléments essentiels du cadre international des droits de l'homme²⁰. Ces principes doivent être respectés à toutes les étapes du processus participatif, de la sélection des participants à l'évaluation du processus.

42. Les personnes vivant dans la pauvreté subissent des discriminations dues à la pauvreté elle-même (E/C.12/GC/20, par. 34 et 35) mais, tout aussi fréquemment, à leur appartenance à d'autres groupes défavorisés, notamment, sans s'y limiter, les peuples autochtones, les personnes handicapées, les minorités ethniques et les personnes vivant avec le VIH/sida. Il convient d'accorder une attention particulière à la défense du droit à l'égalité entre hommes et femmes²¹. Par conséquent, lorsqu'ils assurent l'élaboration, la mise en œuvre et le suivi des processus participatifs, les États doivent prendre en compte les différentes expériences des hommes et des femmes et les rapports de pouvoir entre les sexes dans la communauté. Ils doivent reconnaître les multiples formes de discrimination dont sont victimes les femmes et répondre aux besoins spécifiques de celles-ci pendant les différentes étapes de leur vie (enfance, adolescence, âge adulte et vieillesse). Les processus participatifs doivent également tenir compte des responsabilités des prestataires de soins sans renforcer les pratiques discriminatoires et les stéréotypes négatifs.

43. Même lorsque des mécanismes participatifs sont en place, les personnes vivant dans la pauvreté se heurtent à de grandes difficultés pour y accéder ou pour exercer leur influence par leur intermédiaire²², notamment parce qu'elles sont mal informées, ont un faible niveau d'éducation ou sont analphabètes. Dans la pratique, les processus participatifs exigent souvent du temps et des ressources dont les personnes vivant dans la pauvreté ne disposent tout simplement pas, par exemple pour payer le prix de leur transport jusqu'à un lieu de réunion, pour financer la garde de leurs enfants ou pour s'absenter de leur travail,

²⁰ Voir par exemple la Déclaration universelle des droits de l'homme, art. 2; le Pacte international relatif aux droits civils et politiques, art. 2 et 26; le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, art. 2.2; la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale, art. 1; la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes, art. 1; la Convention relative aux droits de l'enfant, art. 2; et la Convention relative aux droits des personnes handicapées, art. 5.

²¹ Voir par exemple le Pacte international relatif aux droits civils et politiques, art. 3; le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, art. 3; et la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes, art. 1.

²² Voir Mansuri et Rao, *Localizing Development*, p. 5.

ce qui leur cause une perte de salaire. Comme de nombreuses personnes pauvres vivent dans des zones rurales reculées et ne parlent pas la langue officielle, elles peuvent avoir des difficultés à accéder aux informations relatives aux processus participatifs et à se rendre aux réunions.

44. Le respect des principes d'égalité et de non-discrimination exige que des mesures positives soient prises pour garantir la participation de toutes les personnes dans des conditions d'égalité, ce qui signifie que les obstacles qui empêchent les groupes vulnérables et défavorisés de participer doivent être repérés et activement éliminés pour parvenir à une égalité concrète. Une approche fondée sur les droits de l'homme exige que l'on étudie les asymétries de pouvoir existant au sein des communautés et que l'on supprime les obstacles physiques, économiques, juridiques, culturels et politiques qui empêchent les groupes marginalisés d'exercer leur droit à la participation. Les processus participatifs devraient non seulement éviter de perpétuer les asymétries de pouvoir existant au sein des communautés, mais viser activement à permettre aux membres les plus fortement défavorisés et exclus de la communauté de participer à titre prioritaire.

45. Il ne suffit pas d'accroître le nombre de personnes pauvres qui participent aux processus décisionnels existants. Réaliser le droit des personnes pauvres à la participation exige que l'on fasse de leur participation un objectif prioritaire dès le début du processus, y compris pour fixer les priorités, et que l'on tienne compte de certains risques d'ordre politique (par exemple ceux de cooptation et de manipulation).

46. Avant de mettre en œuvre le processus participatif, les États ou d'autres facilitateurs devraient envisager et, moyennant les ressources, les mécanismes et les stratégies spécifiques nécessaires, mettre les personnes pauvres en mesure de participer, en particulier les personnes les plus fortement marginalisées et exclues. Pour prévenir la discrimination, les représentants de l'État doivent être formés et éduqués à éviter la stigmatisation et les stéréotypes.

47. Étant donné que chaque communauté ou groupe a ses propres dynamiques de pouvoir, même les mécanismes participatifs visant les personnes pauvres sont exposés au risque de «détournement par les élites», c'est-à-dire par des membres puissants de la communauté. Les processus qui n'intègrent pas directement de nouveaux groupes ou des groupes marginalisés renforcent le statu quo et sapent le principe d'égalité. Par conséquent, pour empêcher les groupes dominants de s'approprier les processus participatifs, les agents de l'État doivent être formés à saisir et comprendre quel usage est fait du pouvoir pour contrôler et exclure les groupes défavorisés. Ils devraient étudier et compenser les rapports de pouvoir et veiller à ce que leurs propres actions ne les reproduisent et ne les légitiment pas.

48. Des mécanismes de coordination de la participation, eux-mêmes participatifs, doivent être mis au point. S'agissant de l'inclusion et de l'identification des participants, les programmes doivent viser à garantir la participation de toutes les personnes qui peuvent être ou estiment pouvoir être touchées par telle politique, telle décision ou tel programme. Le respect des principes de non-discrimination et d'égalité suppose que les participants soient identifiés de manière transparente et anticipée. Pour ce faire, il faudrait notamment entreprendre une analyse ou un recensement des parties prenantes pour identifier les groupes vulnérables ou défavorisés dont les intérêts sont concernés par la décision, veiller à ce que les groupes et communautés les plus marginalisés soient identifiés et associés dès le début au processus, tout en tenant compte des difficultés auxquelles ils se heurtent, et allouer les ressources nécessaires pour les atteindre²³.

²³ Foti et de Silva, *A Seat at the Table*, p.15.

49. Sur la base du principe de l'égalité entre les femmes et les hommes, cette préparation doit comprendre une analyse des questions liées au sexe et les hommes et les femmes doivent avoir la possibilité de présenter leurs vues, y compris, si nécessaire, dans le cadre de consultations ciblées (par exemple, des espaces réservés aux femmes) et avec un appui. Il ne faut pas recourir aux élites communautaires pour identifier des participants, d'une manière qui renforce les inégalités existantes, par exemple en leur demandant ou en demandant à des agents de l'État d'attester qu'une personne est susceptible d'être «touchée» par les effets d'une décision²⁴. Les ONG ayant une bonne connaissance de la communauté en question et des liens étroits avec elle peuvent aider à déterminer quelles personnes sont le plus fortement exclues au sein de la communauté et appuyer leur inclusion et leur participation.

50. En outre, les principes d'égalité et de non-discrimination exigent que les processus participatifs soient conformes aux critères de disponibilité, d'accessibilité, d'adaptabilité et d'acceptabilité.

51. Dans le cadre de la participation, la disponibilité signifie que les modes de participation, l'accès à l'information et les mécanismes de contrôle des responsabilités doivent être suffisamment nombreux (et de qualité suffisante) pour répondre aux besoins de la communauté en question.

52. Ces mécanismes, possibilités et processus doivent être physiquement et économiquement accessibles à tous sans discrimination et ne doivent pas engendrer des dépenses ou des risques excessifs. Cela suppose que les obstacles qui empêchent les personnes les plus pauvres et les plus marginalisées de participer doivent être éliminés, notamment d'autres obstacles cumulatifs dus à l'âge, au handicap, à l'appartenance ethnique, à la langue, au lieu de résidence et à d'autres facteurs.

53. Les mécanismes, les processus et les modes de participation devraient être adaptés aux conditions locales, tenir compte des besoins spécifiques des communautés ou des personnes de différents milieux sociaux et culturels et être également adaptés à l'évolution des normes et des contextes locaux, nationaux et internationaux.

54. S'agissant de l'acceptabilité, les processus et modes de participation et les mécanismes d'information et de contrôle des responsabilités doivent être conçus et mis en œuvre de manière à respecter les valeurs, règles et pratiques culturelles de tous les groupes qui les consultent et les utilisent. Ils doivent respecter la diversité, en employant des termes et références acceptés par la communauté, et le lieu dans lequel se déroulent les processus participatifs devrait être adapté à la culture de la communauté.

55. À titre d'exemple, s'agissant de l'accessibilité, les organisateurs doivent veiller à ce que les lieux de réunion n'excluent personne et ne constituent pas une entrave supplémentaire à la participation des personnes vivant dans la pauvreté. Les processus mis en œuvre au sein des communautés réduiront le coût et la durée des déplacements des participants, ce qui accroîtra les chances de les voir participer. Les processus participatifs doivent aussi s'étendre aux zones rurales reculées. Les organisateurs doivent informer la communauté de manière adéquate, par un moyen de communication approprié qui dépendra de la communauté visée et tiendra compte des principes d'acceptabilité et d'adaptabilité. Des méthodes de communication traditionnelles et personnelles devraient être envisagées; elles devraient mieux permettre d'atteindre les personnes pauvres que les bulletins officiels ou les annonces diffusées sur les sites Web.

²⁴ Ibid., p. 11.

56. De la même manière, les organisateurs devraient consulter les personnes pour décider de dates de réunions qui n'empêcheraient pas les personnes de s'acquitter de leurs responsabilités professionnelles ou familiales; les réunions pourraient par exemple avoir lieu après les heures de travail et pendant les périodes au cours desquelles les travailleurs migrants restent chez eux et sont disponibles²⁵. Les organisateurs et les facilitateurs doivent être formés de manière à avoir une compréhension suffisante du contexte social, culturel et politique; à inspirer confiance et respect et à ne pas juger; à motiver et soutenir les participants. De même, il peut être nécessaire de mener des activités de renforcement des capacités avec les participants avant le processus principal.

57. Pour veiller à ce que les personnes pauvres puissent participer dans des conditions d'égalité, les participants devraient être remboursés de toutes les dépenses occasionnées par leur participation aux réunions, notamment les coûts initiaux, les coûts cachés et les coûts d'opportunité. Les participants doivent au minimum recevoir un remboursement pour leurs frais de transport et, s'il y a lieu, pour leur temps, et leurs enfants doivent être pris en charge sur place. Les organisateurs doivent instaurer un climat sûr et sécurisant. Les procédures de participation doivent permettre aux personnes vivant dans la pauvreté d'exprimer pleinement leurs vues en temps utile et en pleine connaissance de cause, pour qu'elles soient capables d'influer sur les décisions finales²⁶.

58. Il est indispensable que les rapports de pouvoir au sein de la société et des communautés soient ouvertement reconnus et élucidés²⁷ dès le début du processus, afin de lutter contre les facteurs qui faussent souvent le débat et empêchent les questions d'inégalité d'être posées dans les instances décisionnelles. Compte tenu des différentes formes de rapports de pouvoir (visibles, cachés et invisibles) et des besoins particuliers des groupes marginalisés, les fonctionnaires et les défenseurs devraient prendre des mesures visant à garantir que ces groupes puissent structurer leurs vues, les exprimer franchement et être entendus. Afin de garantir une égalité pleine et réelle dans l'exercice du droit à la participation, et de permettre, le cas échéant, la pleine et libre expression (surtout dans les communautés très patriarcales ou socialement stratifiées), des réunions distinctes devraient être tenues pour les groupes exclus ou vulnérables. Par exemple, dans certaines communautés, il peut être bon de séparer les participants par groupe d'âge et par sexe. Toutefois, pour ne pas renforcer davantage l'exclusion, il faudrait regrouper les participants aux débats en séance plénière lorsqu'ils en sont à une étape cruciale, afin que chaque groupe puisse présenter ses analyses et les actions qu'il a entreprises²⁸. De même, bien que les rapports de pouvoir puissent rendre nécessaire l'organisation de réunions et de processus distincts pour les personnes pauvres afin de faciliter leur pleine participation et leur libre expression, les mécanismes participatifs devraient, le cas échéant, donner aux membres des différents groupes sociaux des possibilités d'interagir et d'échanger leurs vues.

59. La structure et le formalisme des réunions ne doivent pas être dissuasifs ou présenter des difficultés insurmontables pour les personnes vivant dans la pauvreté. Les organisateurs doivent accorder suffisamment de temps aux participants pour débattre et dégager un consensus ou formuler des positions communes à partir desquelles élaborer des messages représentatifs et légitimes. La méthode employée pour mener à bien le processus ne doit pas uniquement reposer sur des documents écrits, car cela aurait pour effet d'exclure les personnes analphabètes ou lisant avec difficulté. Il faudrait plutôt employer des méthodes inclusives et accessibles, notamment différents supports tels que les pictogrammes ou le théâtre. L'accessibilité et l'adaptabilité exigent que les réunions soient tenues, si cela est nécessaire, dans la langue minoritaire de la communauté; si cela n'est pas possible, des interprètes bien formés doivent être mis à disposition.

²⁵ Ibid., p. 19.

²⁶ A/HRC/18/42, annexe, par. 8.

²⁷ Beresford et Hoban, *Participation in Anti-poverty and Regeneration Work and Research*, p. 34.

²⁸ ActionAid, *People's Action in Practice*, p. 59.

C. Transparence et accès à l'information

60. Sous l'angle des droits de l'homme, l'accès effectif aux informations publiques est une condition indispensable à l'exercice des autres droits fondamentaux. L'exercice du droit à la participation dépend de la transparence et de l'accès à des informations complètes, récentes et compréhensibles. Les personnes doivent avoir la capacité et la possibilité d'utiliser les informations, de comprendre leurs droits et d'évaluer la qualité des services, politiques ou programmes en question. La transparence est indispensable pour que les titulaires de droits soient pleinement conscients des objectifs et de la portée du processus, des autres participants et de leur rôle et de l'importance de leur influence.

61. Les organisateurs devraient fournir longtemps à l'avance des informations et des outils bien conçus pour que les personnes puissent faire des choix éclairés à tous les stades du processus participatif. Les informations devraient être mises non seulement à disposition mais également en conformité aux principes d'accessibilité, d'acceptabilité et d'adaptabilité, en d'autres termes, elles devraient être mises à disposition de manière que les personnes les plus pauvres et les plus défavorisées puissent y accéder, compte tenu des difficultés qu'elles connaissent, notamment l'analphabétisme et les barrières linguistiques. Les informations devraient être fournies gratuitement, être pertinentes, récentes, compréhensibles, exemptes de termes ou de jargon techniques et être diffusées dans les langues locales. Les actions de sensibilisation et de diffusion devraient être entreprises en fonction du contexte local et de manière à atteindre les personnes les plus pauvres, par exemple par le biais de la radio ou du théâtre communautaire.

62. Les organisateurs devraient tenir des réunions préparatoires bien à l'avance pour convenir des paramètres, des objectifs et de la portée du processus avec les participants potentiels. Il faudrait également convenir des formes acceptables de facilitation, de présidence et de direction à l'avance avec les participants²⁹. Le niveau et la nature de la participation doivent être précisés aux participants potentiels, tout comme les rôles et les responsabilités des facilitateurs, des décideurs, des participants et des autres parties prenantes.

63. Lorsque les participants se réunissent pour la première fois, les objectifs et la portée du processus devraient être précisés et convenus, ce qui implique de fixer des objectifs réalistes et de préciser les limitations. Les participants doivent savoir pourquoi on leur a demandé de participer et comment leur opinion sera utilisée et ils devraient clairement comprendre dans quelle mesure ils peuvent espérer influencer sur les résultats finaux. De même, les autres considérations et acteurs qui contribuent au processus doivent être également précisés. Il faut qu'il existe un mécanisme et/ou des procédures permettant aux participants de demander facilement des informations supplémentaires et d'y accéder en cas de besoin.

64. Une fois sa décision prise, l'organe de décision doit rapidement en informer les participants et la population; le texte de la décision et ses motifs doivent être rendus publics, par le biais de médias touchant les personnes vivant dans la pauvreté. De plus, des rapports concernant le processus et les réunions tenues devraient être mis à disposition dans toutes les langues pertinentes et d'une manière accessible, dans le respect de la règle de confidentialité.

²⁹ Beresford et Hoban, *Participation in Anti-poverty and Regeneration Work and Research*, p. 27.

D. Obligation de rendre des comptes

65. L'obligation de rendre des comptes est un élément essentiel d'une approche de la participation fondée sur les droits de l'homme. La participation comprise comme un droit suppose l'existence de titulaires de droits et celle de responsables qui peuvent et doivent avoir à répondre de tout manquement à l'obligation de veiller au respect, à la protection et à la réalisation de ce droit. À cette fin, les personnes doivent pouvoir accéder aux procédures et aux institutions qui offrent des moyens de recours et de réparation, ainsi qu'aux mécanismes qui sont censés garantir que leur gouvernement respecte le droit d'accéder à l'information et le droit à la participation³⁰.

66. Les organisateurs devraient s'assurer avant le début du processus que des mécanismes efficaces d'examen des plaintes sont en place. Les responsabilités et la chaîne des responsabilités relatives aux prises de décisions et au processus lui-même devraient être précisées dès le début du processus, et les participants devraient être informés de leurs droits et responsabilités. Les participants doivent évaluer périodiquement le processus, sur la base d'indicateurs fondés sur leurs priorités. Si cela se justifie, des conseillers indépendants devraient surveiller le processus.

67. À la fin du processus, il faudrait présenter une évaluation finale de ce qui a été convenu et de ce qui ne l'a pas été pour discussion et accord avec les participants³¹, ainsi que des informations sur les étapes suivantes du processus décisionnel et sur les personnes qui en seront responsables. La confidentialité des participants doit être respectée dans tout rapport final ou résumé du processus.

68. Un processus participatif doit être suivi par une action concertée et une évaluation participative. Les personnes vivant dans la pauvreté doivent avoir effectivement accès à des mécanismes de réclamation leur permettant de demander des comptes aux décideurs si elles estiment que les résultats du processus participatif n'ont pas été correctement examinés ou pour former un recours en cas d'abus. De même, il faudrait que des mécanismes d'examen des responsabilités accessibles permettent de protester contre les politiques ou les programmes mis en œuvre sans participation de la population. Ces mécanismes doivent être accessibles et adaptables; par exemple, différents dispositifs gratuits devraient être créés, selon qu'il conviendra, pour répondre aux besoins et difficultés des personnes vivant dans la pauvreté. Les mécanismes d'examen des plaintes et des réclamations doivent être dotés de ressources suffisantes et être culturellement adaptés et conçus pour faciliter dans toute la mesure possible la participation des groupes vulnérables et défavorisés, en particulier les femmes.

69. Pour les États, la participation des personnes vivant dans la pauvreté aux décisions qui les concernent constitue une obligation juridique plutôt qu'un choix politique. Cela signifie qu'il n'est pas possible d'exclure quelqu'un ou d'annuler son invitation parce que ses propos dérangent le statu quo. Le droit à la participation doit être juridiquement applicable et l'absence de participation doit pouvoir être dénoncée devant la justice. Des lois, des institutions, des procédures et des mécanismes de recours adéquats permettant de rechercher les responsabilités en cas d'absence de participation, d'exclusion ou de participation entachée par des manipulations ou par la cooptation sont donc indispensables à tout processus participatif fondé sur les droits. Ces mécanismes doivent être transparents et conformes aux critères de disponibilité, d'accessibilité, d'acceptabilité et d'adaptabilité. Enfin, les décideurs et les agents de l'État doivent être soumis à l'obligation de rendre des comptes pour la manière dont ils répondent aux attentes de la population.

³⁰ Foti *et al*, *Voice and Choice*, p. 9.

³¹ R. McGee et A. Norton, *Participation in Poverty Reduction Strategies: A Synthesis of Experience with Participatory Approaches to Policy Design, Implementation and Monitoring*, IDS Working Paper No. 109, 2000, p. 70.

70. Le point de savoir qui peut prétendre légitimement représenter les personnes vivant dans la pauvreté est une question extrêmement sensible. Dans l'idéal, les personnes pauvres devraient participer directement à tous les processus décisionnels (voir sect. E ci-après). Toutefois, lorsque ces personnes sont représentées par des acteurs de la société civile tels que des facilitateurs ou des agents communautaires, ces derniers devraient rendre pleinement compte de leurs activités à la communauté. Ils devraient également être tenus pour responsables lorsqu'ils commettent tout abus de pouvoir ou de confiance ou lorsqu'ils outrepassent leur mandat.

E. Développement du pouvoir d'agir

71. Du point de vue des droits de l'homme, la participation doit envisager le développement du pouvoir d'agir comme étant son but ultime. Ainsi, la participation ne devrait pas servir à obtenir des informations ni être instrumentalisée, mais devrait viser à renforcer les capacités, le capital social, la confiance, la connaissance des droits et les connaissances des personnes vivant dans la pauvreté.

72. Actuellement, de nombreux processus participatifs sont limités à la «consultation» – une autorité supérieure donnant des informations ou en recueillant auprès du public. Les processus participatifs qui ne sont pas conçus et mis en œuvre sous l'angle des droits de l'homme peuvent avoir l'effet d'ôter du pouvoir et celui d'exclure ou de renforcer les structures de pouvoir existantes. En revanche, la participation fondée sur les droits de l'homme est un outil important pour permettre aux personnes vivant dans la pauvreté de faire entendre leur voix afin d'influencer les processus de prise de décisions les concernant.

73. Il existe une distinction importante entre les espaces politiques fermés, sollicités et revendiqués³² en fonction de leur potentiel de montée en pouvoir. Les espaces destinés à permettre au public d'influer sur les politiques ne devraient pas être fermés ou prédéterminés, mais doivent permettre de faire remonter des idées de la base³³, et la participation doit intervenir suffisamment tôt dans le processus pour établir les priorités et influencer les débats, les textes et les résultats. La participation ne doit pas se limiter à des questions marginales ou périphériques, mais doit se concentrer sur des questions clefs telles que les services publics, les budgets et la politique fiscale. La montée en pouvoir doit être un objectif prioritaire et déclaré d'un tel exercice, en offrant un processus d'apprentissage participatif qui aide les gens à analyser les problèmes locaux et à concevoir des solutions permettant d'exercer et de promouvoir les droits.

74. Une participation effective exige la création d'un public instruit et éclairé qui connaît ses droits. En particulier, afin que leur participation soit effective, il faut donner du pouvoir aux personnes vivant dans la pauvreté. Par conséquent, il est essentiel de renforcer leur capacité de s'engager dans des processus participatifs, en favorisant leur pensée critique et leur aptitude à analyser et affronter les structures d'oppression et les relations de pouvoir. Ces personnes devraient être mises en mesure d'identifier les causes profondes de leur marginalisation et de mener des actions (individuelles ou collectives) pour faire des réclamations et réaliser leurs droits. Cela nécessite, entre autres choses, une éducation aux droits de l'homme et d'autres activités de renforcement des capacités³⁴, qui devraient être intégrées à chaque processus participatif et commencées avant le démarrage de celui-ci. Cela peut inclure un apprentissage de la prise de parole en public, une formation aux droits de l'homme, l'organisation d'ateliers et l'information.

³² L. VeneKlasen *et al.*, *Rights-based Approaches and Beyond: Challenges of Linking Rights and Participation*, IDS Working Paper No. 235, 2004, p. 5.

³³ Institute of Development Studies, *What Do We Know About How to Bring the Perspectives of People Living in Poverty into Global Policy-making?*, IDS, 2012, p. 3.

³⁴ Haut-Commissariat aux droits de l'homme, *Principes et directives pour une approche des stratégies de lutte contre la pauvreté fondée sur les droits de l'homme*, p. 15.

75. Dans la mesure du possible, les personnes vivant dans la pauvreté devraient pouvoir définir les termes du débat et choisir les sujets de discussion. Des facilitateurs devraient encourager la participation, particulièrement celle des plus défavorisés et des exclus, mais ne devraient ni dominer ni «gérer» exagérément les débats.

76. Il faut que les examens et débats mènent à des décisions concrètes³⁵, notamment sur les budgets et l'allocation des ressources. Il ressort des études effectuées qu'une participation dynamique est plus probable lorsque le contrôle des ressources se fait à proximité des personnes concernées, proximité qui joue également un rôle déterminant sur la question de savoir si le fait de participer peut effectivement améliorer la vie des gens³⁶. Les personnes vivant dans la pauvreté doivent avoir la possibilité de critiquer tous les éléments d'un programme ou d'un projet ainsi que leur calendrier ou leur raison d'être. Ainsi, il se peut que la prestation de services ait lieu avant tout au niveau local mais que les principales décisions concernant l'allocation des ressources et l'organisation des prestations soient centralisées. C'est pourquoi une véritable participation implique que le public puisse débattre des deux aspects de l'équation et les critiquer.

77. Si les ONG, et notamment les organisations communautaires, ont un rôle important à jouer dans le soutien et la facilitation de la participation des personnes vivant dans la pauvreté, elles ne doivent cependant pas agir comme si procuration leur avait été donnée. Les employés ou bénévoles des ONG ou des organisations de la société civile ne devraient pas être systématiquement considérés comme des «représentants» ou des «porte-parole» des personnes vivant dans la pauvreté mais devraient plutôt se comporter comme des facilitateurs et des avocats dont le but final est de permettre aux intéressés de s'exprimer et d'influencer les processus de prise de décisions comme ils l'entendent. Ils peuvent également aider la communauté à s'organiser et les personnes vivant dans la pauvreté à se renforcer moyennant des compétences et connaissances favorisant une participation et une liberté d'expression plus grandes.

78. Plutôt que d'utiliser les réunions à seule fin d'obtenir des informations, les facilitateurs et organisateurs devraient activement développer les capacités des participants et faire en sorte qu'ils jouissent plus largement de leurs droits à l'éducation et à la liberté d'expression, par exemple. Il faudrait saisir les possibilités d'organiser des ateliers ou des cours adaptés aux besoins des participants, comme des cours d'alphabétisation ou la formation des dirigeants. Il peut être utile d'impliquer les organisations locales dans le développement de capacités d'organisation sur le terrain. Les facilitateurs peuvent également aider les participants à créer des liens utiles – horizontaux avec d'autres communautés ou groupes communautaires et verticaux avec les décideurs et les agents de l'État concernés –, par exemple au niveau de l'administration locale.

79. L'évaluation et le suivi devraient être collaboratifs. La surveillance devrait être faite par les participants eux-mêmes sur la base d'indicateurs qu'ils auront définis en fonction de leurs priorités et de leur analyse du changement. Le fait de travailler avec des personnes vivant dans la pauvreté étant un processus à long terme, et non pas une intervention ponctuelle³⁷, une «consultation» ne devrait jamais être une fin en soi mais devrait faire partie d'un processus continu dans lequel lesdites personnes ont diverses possibilités d'exercer leur droit de participation et où il devrait être exigé des décideurs qu'ils examinent attentivement les opinions exprimées. Des ressources devraient être consacrées à assurer la viabilité à long terme et l'autonomie des mécanismes de participation, par exemple en investissant dans la formation et le recrutement de facilitateurs communautaires. Il faudrait créer des espaces de dialogue entre ceux qui décident des politiques et les personnes vivant dans la pauvreté et y organiser des rencontres régulières.

³⁵ Development Research Centre on Citizenship, Participation and Accountability, *Blurring the Boundaries: Citizen Action Across States and Societies*, 2011, p. 45.

³⁶ R. McGee, *Legal Frameworks for Citizen Participation: Synthesis Report*, Logolink, 2003, p. 54.

³⁷ X. Godinot et Q. Wodon (éd.), *Participatory Approaches to Attacking Extreme Poverty*, World Bank Working Paper No. 77, 2006, p. 8.

VI. Recommandations aux États: un cadre opérationnel pour garantir une participation significative des personnes vivant dans la pauvreté

80. Les personnes vivant dans la pauvreté ont le droit de participer à la conception, à la mise en œuvre et à la surveillance des mesures de lutte contre la pauvreté et autres politiques, programmes et interventions ayant des conséquences sur leur vie, ainsi que le droit de demander des comptes aux responsables. En envisageant la participation sous l'angle des normes et principes relatifs aux droits de l'homme, il est possible de clarifier la démarche et les actions nécessaires à une participation effective et significative des personnes vivant dans la pauvreté.

81. Compte tenu du cadre des droits de l'homme présenté plus haut, la présente section offre aux États des conseils pratiques sur la manière de rendre le droit de participation des personnes vivant dans la pauvreté opérationnel. Il n'est ni possible ni souhaitable de formuler des directives universelles détaillées, dans la mesure où la participation s'inscrit toujours dans un contexte socioculturel précis et dans des dynamiques de pouvoir spécifiques. Les méthodes et la conception appropriées dépendent donc du contexte et devraient en outre venir de la base, en consultation avec les communautés. Il importe cependant de tendre vers une compréhension commune de ce que pourrait être un mécanisme ou un processus suffisamment participatif et vers des normes minimales adaptées qui serviraient à mesurer l'adéquation et la qualité de la participation des personnes vivant dans la pauvreté. Les droits de l'homme permettent de le faire.

82. Si les recommandations formulées ci-dessous s'adressent avant tout aux États, nombre d'entre elles s'appliquent également aux processus participatifs créés par d'autres acteurs tels que les institutions financières internationales ou les organismes donateurs internationaux. Les institutions nationales des droits de l'homme étant susceptibles de jouer un rôle primordial, des recommandations leur sont également adressées.

83. Les États ont trois types d'obligations relatives aux droits de l'homme: l'obligation de les respecter, l'obligation de les protéger et l'obligation de les mettre en œuvre (E/C.12/GC/21, par. 48). L'obligation de respecter le droit de participer exige de l'État qu'il s'abstienne d'en entraver, directement ou indirectement, l'exercice. Par exemple, les États ne doivent pas fermer les espaces de participation, pratiquer la censure, réprimer les débats publics ni opérer des représailles contre ceux qui protestent (par la violence, la saisie de biens ou l'incarcération). L'obligation de protéger requiert des États parties qu'ils prennent des mesures pour empêcher des tiers (y compris des entreprises privées ou des particuliers) de s'immiscer dans l'exercice du droit de participation. Elle comprend la préservation des espaces de participation, la protection de la liberté d'expression par la loi et les politiques, et la protection des individus contre les représailles que pourraient exercer des acteurs non étatiques. Cette obligation exige également des États qu'ils protègent les mouvements sociaux, les organisateurs communautaires et les défenseurs des droits de l'homme. Enfin, l'obligation de mettre en œuvre suppose que les États facilitent, promeuvent et garantissent la pleine réalisation du droit de participer en prenant des mesures appropriées d'ordre législatif, administratif, judiciaire, budgétaire ou autre. Cela consiste notamment à renforcer les compétences et les capacités du public et des agents de l'État, à soumettre des décisions concrètes aux débats publics et à allouer des ressources à des mécanismes participatifs inscrits dans le long terme et la durée, afin d'influencer les priorités, programmes et décisions adoptés au niveau national.

84. Les organismes publics et les décideurs doivent être enclins à respecter les conclusions issues des mécanismes participatifs, à critiquer leurs propres pratiques et comportements et à utiliser les ressources et le temps nécessaires pour faire en sorte que les personnes vivant dans la pauvreté puissent effectivement participer. L'avènement d'une participation concrète exige que l'État renonce à exercer un contrôle unilatéral sur certains aspects de son action traditionnellement considérés comme des domaines régaliens, par exemple les questions budgétaires. De même, si une participation efficace dépendra souvent d'une certaine forme d'intervention de l'État, celui-ci ne doit pas chercher à monopoliser les espaces de participation et doit protéger et promouvoir le rôle des ONG et de la société civile.

85. Des pratiques participatives prometteuses ont été mises en œuvre dans un grand nombre de contextes par des acteurs tels que les États, les organismes bilatéraux de développement, les organismes des Nations Unies ou les organisations de la société civile. Parmi les principaux exemples figurent la budgétisation participative, l'adoption des décisions environnementales, l'étude de bidonvilles, les jurys de citoyens, les agents de surveillance sociale et les fiches de notation communautaires. D'importants enseignements peuvent être tirés de ces pratiques. Une participation concrète exige des ressources, du temps et de la planification et devrait être considérée, plutôt que comme un événement, comme un processus comportant de multiples points d'entrée permettant au public de s'engager. L'expérience montre que cela est possible même dans les situations les plus difficiles.

86. Afin qu'ils respectent leurs obligations relatives aux droits de l'homme touchant le droit de participation, la Rapporteuse spéciale recommande aux États de prendre les mesures suivantes:

a) **Cadre législatif et institutionnel:**

i) **Adopter un cadre législatif qui prévoit explicitement le droit des individus et des groupes de participer à la conception, à la mise en œuvre et à l'évaluation de toute politique, tout programme ou toute stratégie touchant leurs droits, aux niveaux local, national et international. Cela devrait consister à:**

a) **Mettre en place des directives opérationnelles, des politiques et des mesures de renforcement des capacités permettant aux fonctionnaires d'appliquer les lois en question, et garantir que celles-ci puissent s'adapter à différents contextes et permettent d'innover en fonction des réactions de la base;**

b) **Exiger la création aux niveaux local et national de mécanismes participatifs ouverts à tous;**

c) **Énoncer explicitement l'obligation des décideurs et des fonctionnaires publics de rechercher activement et de soutenir la participation concrète des personnes vivant dans la pauvreté;**

d) **Définir et faire appliquer des normes minimales de participation, y compris des seuils de participation concernant les personnes vivant dans la pauvreté et des groupes défavorisés tels que les femmes, les minorités et les personnes handicapées;**

ii) **Renforcer la décentralisation des pouvoirs, responsabilités et ressources de l'administration centrale vers les administrations locales, avec des mécanismes de recherche des responsabilités adéquats;**

iii) **Promulguer et faire appliquer des lois interdisant toute forme de discrimination, y compris celle fondée sur la situation économique et social;**

- iv) **Créer des possibilités concrètes de participation active du public à la définition et à la surveillance des budgets, notamment:**
 - a) **En donnant la priorité à des éléments des budgets nationaux et locaux qui touchent particulièrement les personnes vivant dans la pauvreté;**
 - b) **En exigeant que l'organe suprême d'audit dispose de mécanismes de participation du public à la vérification des budgets;**
 - v) **Intégrer dans les plans de développement national des mécanismes participatifs associant dès le début des personnes vivant dans la pauvreté au processus de planification;**
 - vi) **Respecter le droit de participer à la mise en œuvre de toute aide internationale et de tout programme de coopération;**
 - vii) **Renforcer les lois relatives aux libertés d'association, de réunion et d'expression; à la liberté de la presse, à la lutte contre la corruption, à l'accès à l'information et à la protection des personnes qui signalent des irrégularités;**
 - viii) **Renforcer la protection des individus et des organisations non gouvernementales qui travaillent avec les personnes vivant dans la pauvreté et les défendent; reconnaître le droit d'agir collectivement et prévenir et punir toutes représailles contre ceux qui exercent leur droit de participation;**
 - ix) **Réglementer la participation des acteurs non étatiques puissants (comme les sociétés privées) aux processus participatifs, garantir qu'ils ne puissent pas exercer d'influence indue et prévoir des mécanismes de réparation en cas d'abus;**
 - x) **Créer un conseil national indépendant sur la pauvreté et l'exclusion sociale comprenant des personnes vivant dans la pauvreté, qui sera chargé de représenter ce groupe auprès des décideurs politiques;**
- b) **Ressources:**
 - i) **Allouer des ressources suffisantes pour soutenir la participation des personnes vivant dans la pauvreté à tout processus de prise de décisions qui concerne leurs droits, y compris des fonds destinés à verser des indemnités aux participants pour certaines dépenses telles que les frais de déplacement et à fournir un service de garde d'enfants sur place;**
 - ii) **Améliorer la capacité des agents de l'État de faciliter la participation du public et son accès à l'information, en prévoyant notamment le personnel, le matériel et les formations adéquats;**
 - iii) **Prévoir le financement à long terme des mesures de renforcement des capacités des communautés défavorisées, y compris en allouant des ressources aux organisations communautaires;**
 - iv) **Accorder à l'institution nationale des droits de l'homme des ressources suffisantes pour promouvoir le droit de participation, rechercher les responsabilités et demander réparation;**
- c) **Égalité et non-discrimination:**
 - i) **Faire une étude des obstacles à la participation et identifier les communautés et groupes qui rencontrent le plus d'obstacles dans l'exercice de leur droit de participation;**

- ii) Créer une équipe spéciale de personnes qui ont l'expérience de la pauvreté afin qu'elles puissent faire des recommandations sur la manière dont les personnes vivant dans la pauvreté pourraient participer effectivement aux prises de décisions;
 - iii) Utiliser ces recommandations et des études pour adresser à tous les services administratifs concernés des directives sur la manière de garantir la non-discrimination et l'égalité concernant le droit de participation;
 - iv) Élaborer des mécanismes participatifs en tenant compte des inégalités et asymétries de pouvoir existant dans chaque cas et prendre toutes les mesures nécessaires pour les compenser, y compris par des actions positives;
 - v) Veiller à ce que les conditions de participation n'excluent pas injustement certaines catégories de personnes, par exemple celles qui n'ont pas de pièces d'identité ou qui ont une mobilité réduite;
 - vi) Prendre des mesures positives pour promouvoir l'inclusion des groupes défavorisés, y compris les minorités ethniques et les personnes handicapées, dans les organes de décision, notamment en allouant des ressources à cet effet et en concevant des mécanismes spécialement adaptés à leur usage;
 - vii) Faire une analyse des obstacles à la participation des femmes, en particulier dans les communautés pauvres, et prendre des mesures actives pour les éliminer, par exemple en créant des espaces de participation réservés aux femmes ou en prévoyant un service de garde d'enfants;
- d) Accès à l'information:
- i) Promulguer une loi très complète sur le droit à l'information en veillant à ce que les services chargés de traiter les demandes disposent de ressources suffisantes, et favoriser l'application effective et généralisée de la loi notamment:
 - a) En adoptant des politiques et programmes ainsi que des mesures dynamiques propres à encourager les personnes vivant dans la pauvreté à y recourir;
 - b) En sensibilisant les agents de l'État à l'importance de l'accès à l'information et à la nécessité de protéger ceux qui sollicitent des renseignements;
 - ii) Prendre des mesures spécifiques pour fournir des données publiques au public, dans des formats pratiques et par des voies adaptées aux personnes vivant dans la pauvreté, en particulier:
 - a) En publiant et diffusant régulièrement des informations relatives aux budgets (locaux et nationaux) et à la qualité des services publics, y compris des données ventilées, sous une forme non technique et simplifiée;
 - b) En diffusant activement des documents d'information juridique et d'autres documents importants pour la prise de décisions (par exemple sur les évaluations des impacts environnementaux) dans toutes les langues concernées;
 - iii) Communiquer des informations par des voies accessibles et dans des formats appropriés, en tenant compte des capacités de compréhension technique, du niveau d'alphabétisation et des langues des personnes vivant dans la pauvreté;

- iv) Améliorer les infrastructures de communication, l'accessibilité et le coût de l'information et des technologies de communication dans les zones rurales et dans les communautés pauvres, notamment en proposant des formations aux personnes vivant dans la pauvreté, en particulier les femmes;
- v) Exiger que les décisions issues des processus participatifs soient publiées rapidement, y compris les motifs et considérations sur lesquels elles se fondent;
- e) Responsabilités des agents de l'État:
 - i) Veiller à ce que les mécanismes participatifs intègrent des procédures d'examen de plaintes définissant clairement la hiérarchie des responsabilités établies aux niveaux national, régional et local. Les mécanismes doivent être confidentiels et accessibles même dans les zones rurales reculées et doivent offrir gratuitement plusieurs possibilités d'accès dans toutes les langues pertinentes;
 - ii) Mettre en place un dispositif accessible permettant aux particuliers de faire établir la responsabilité d'agents de l'État dans des violations du droit de participation et dans tout abus commis au cours de processus participatifs;
 - iii) Instituer des systèmes efficaces de surveillance et d'évaluation des processus participatifs, garantissant la participation effective des personnes vivant dans la pauvreté;
 - iv) Exiger que les agents de l'État justifient publiquement leurs décisions ou actions dans un cadre de participation publique;
 - v) Former les juges, les avocats et les responsables de l'application des lois à optimiser le contrôle judiciaire et à engager des poursuites contre toute violation du droit de participation;
- f) Développement du pouvoir d'agir:
 - i) Associer les personnes vivant dans la pauvreté à la définition du programme et des objectifs des processus participatifs;
 - ii) Prendre toute mesure nécessaire pour permettre aux personnes vivant dans la pauvreté de mieux participer à la vie publique, notamment:
 - a) En améliorant l'accessibilité et la qualité des services éducatifs fournis aux groupes les plus pauvres de la population;
 - b) En veillant à ce que les programmes éducatifs transmettent les connaissances nécessaires, celles qui relèvent de l'enseignement des droits de l'homme, afin que chacun puisse participer pleinement, sur un pied d'égalité, à la vie locale et nationale;
 - c) En organisant des campagnes d'information du public sur les questions qui touchent les personnes vivant dans la pauvreté comme l'environnement, les droits de l'homme, le développement et les processus budgétaires;
 - iii) Inclure des activités de renforcement des capacités dans les processus participatifs;
 - iv) Répondre aux demandes de participation émanant de communautés pauvres et faire en sorte que la base puisse impulser les processus participatifs;
- g) Soutien du rôle de la société civile:
 - i) Reconnaître le droit des organisations de la société civile de participer à la conception, à la mise en œuvre et à l'évaluation des politiques publiques;

-
- ii) **Octroyer une aide financière et logistique aux groupes de la société civile, en donnant la préférence à ceux qui ont conclu des partenariats à long terme avec des personnes vivant dans la pauvreté, afin de faciliter la participation et de renforcer la capacité des agents de l'État;**
 - iii) **Protéger les organisations qui favorisent la participation contre d'éventuelles représailles ou ingérences d'agents étatiques ou non étatiques;**
 - h) **Recommandations aux institutions nationales des droits de l'homme:**
 - i) **Mettre en œuvre des programmes d'éducation et d'information portant sur le droit de participation, aussi bien au sein de la population en général que dans des groupes particuliers, comme les prestataires de services publics et le secteur privé;**
 - ii) **Examiner les lois existantes, les actes administratifs, les projets de loi et autres propositions afin de garantir leur conformité aux obligations liées au droit de participation tel que défini dans les instruments internationaux et nationaux relatifs aux droits de l'homme;**
 - iii) **Faire des recherches pour déterminer dans quelle mesure le droit de participation est réalisé dans l'ensemble du territoire de l'État et à l'égard des communautés particulièrement exposées à la pauvreté et à l'exclusion sociale;**
 - iv) **Surveiller l'application du droit de participation et soumettre des rapports à ce sujet aux autorités publiques, à la société civile et aux mécanismes des droits de l'homme des Nations Unies.**
-