



3415

**"INTRODUCTION
AUX DROITS DE L'HOMME et ENJEU
DES SERVICES JURIDIQUES
EN MILIEU RURAL**

Par

Malamine KOUROUMA

INTRODUCTION

L'exposé succinct d'une matière aussi enthousiasmante -quoique rébarbative- comme les droits humains, se module forcément en fonction du public visé. Le premier public du Comité Africain pour le Droit et le Développement (CADD) est le monde rural, épargné par l'exode ou non. Or donc, les gens de terroirs sont généralement simples et directs ; d'un raisonnement élaboré et d'une spiritualité marquée. Abordons, donc, le sujet posé en tâchant de nous laisser guider par de telles vertus.

L'entretien s'attache, parmi des interlocuteurs issus d'une société rompue aux procédures, à suivre les axes ci-après :

- I- Des attributs fondamentaux de la personne humaine ;
- II- De l'Etat de droit démocratique ;
- III- Du principe et de l'enjeu des services juridiques en milieu rural.

I- DES ATTRIBUTS FONDAMENTAUX DE LA PERSONNE HUMAINE

Nous voulons dire ici - au sens de démontrer - que :

1- Il n'y a de personne humaine que celle qui raisonne ;

2- car celle-là, seule, mesure correctement la signification et la portée de la société et de ses lois que symbolise ce que les juristes appellent la

Constitution.

A- Une faculté inouïe de raisonnement :

Si le monde a un sens, c'est que l'être humain signifie socialement quelque chose.

Cela n'apparaît pas toujours, à l'expérience. De nos jours, malheureusement, bien des gens ferment à la fois les yeux et l'oeil. Comment, dès lors, voir autre chose que soi

propre et la représentation - donc démesurée - de ses propres intérêts. De fait, la société ou ses lois se trouve(nt) supprimée(s), consciemment ou non. Pourtant, les **Écritures**, d'emblée, indiquent la voie (de la perfection). Relisons ensemble, à ce propos, les Textes

magnifiques du **Verset 164 de la Sourate 2 du Coran**, d'une exquise beauté :

"Dans la création des cieux et de la terre, dans la succession de la nuit et du jour, dans le vaisseau voguant sur la mer pour le profit des gens, dans l'eau que Dieu a fait descendre du ciel et par laquelle il a fait (re) vivre la terre après la mort, dans ce qu'il a fait pulluler de toute bête, dans les variations des vents et des images soumis entre ciel et terre, n'y a-t-il pas des signes pour les gens qui raisonnent" ?

large. Il signifie la société.

Le raisonnement est donc l'attribut humain destiné par essence au partage le plus

De tout temps, la société est marquée d'un sceau, celui du caractère consubstantiel de la faculté de penser librement. Cette vertu est naturellement insusceptible d'aliénation, au sens qui exclut toutes (s) aliénation (s). C'est ce que souligne bien le Professeur Djibril SAMB, de l'Université Cheikh Anta DIOP de Dakar, en disant :

"(...) il n'est au pouvoir d'aucun homme (ajoutons ni même d'aucune femme) de l'empêcher, c'est-à-dire d'user d'un pouvoir coercitif efficient pour y mettre un terme".

Tant la personne humaine est irréductible à la domination, qu'elle soit objective ou subjective. Autant nous naissons naturellement **libres**, autant le sommes-nous en **toute égalité**. Il s'ensuit que l'humanité est et se raisonne de manière **essentiellement identique**. Nous ne différons jamais **par** ce que nous avons de **spécifiquement humain**. Aussi bien, **l'humanité** est-elle **-parfaitement- irréductible** ; mieux, elle culmine dans la **fraternité- ou la sororité**.

De principe, la société institue ces attributs humains en droits, inaliénables et imprescriptibles.

Cela dit, entendons-nous bien. Nous ne disons nullement, par là, que l'humanité n'est pas plus souvent dans les fers, la poudre ou le sang ; qu'elle est **libre, égale et fraternelle**, dans les faits. Hélas.

Ce que nous soulignons, ici, c'est qu'elle **se doit d'être raisonnée** partout, à l'aune des **droits et libertés -civils et politiques-** qui constituent la cité, à la différence de la jungle. Car, la véritable **Constitution** d'une société c'est son caractère raisonnable (ment) disposé et... pratiqué. Or donc, cela n'est pas sans la **garantie des ressources de la liberté, de l'égalité et de la fraternité**.

B- La constitution d'une société raisonnable

Résumons ce que nous avons contribué à dire jusqu'ici. Nous avons dit en substance, avec le Professeur Djibril SAMB, que :

"Pour être réels, les droits naturels en tant que libertés individuelles, doivent devenir des libertés civiles auxquelles se rattachent, comme à leur fondement, toutes les libertés constitutives des droits [de la personne humaine] : libertés d'expression, d'opinion, de conscience, de culte, d'association, etc".

La réalité tangible de ces droits et libertés, c'est la **Constitution** -architecture juridique- de leur **garantie**. C'est par sa constitution qu'une **communauté** s'élève en **société**. La société, c'est le **corps politique civil**, qualitativement distinct du corpus social brut - la communauté.

On peut, dès lors, définir la **Constitution** comme la **Charte** par laquelle une **société politique** admet explicitement les **droits civils et politiques** comme sa **raison d'être**, ses **propres fondements** ou **principes**. On dit, en droit, que par un tel phénomène, l'on **constitutionnalise** les **droits et libertés civils et politiques** - autant que les **devoirs** correspondants. Autrement dit, on les érige en **valeurs suprêmes, indérogeables** par définition. On les hypostasie, si vous voulez.

Ainsi, se justifie la naissance d'un Etat et naît l'Etat : collectivité d'attributs, de principes ou de droits humains en vue de leur garantie par et pour une jouissance régulière, individuelle et/ou collective.

Cet Etat, ce corps politique s'institutionnalise en un **Etat de droit... qui est démocratique ou n'est pas.**

II- DE L'ETAT DE DROIT DEMOCRATIQUE

Les évolutions et les mutations politiques qui s'opèrent sous nos yeux, notamment en Afrique, démontrent, à elles seules, combien l'**Etat de droit** est une réalité progressive. Certains **Etats de droit** naguère **monolithiques** s'efforcent à devenir des **Etats de droit pluralistes**, obligés qu'ils sont aujourd'hui de s'ouvrir vraiment face aux pressions populaires et aux exigences universelles de notre temps.

Puisqu'un **Etat de droit** peut être plus ou moins **démocratique**, autant contribuer à ce qu'il le soit davantage. En effet, c'est encore mieux qu'il s'améliore, sans cesse. Construction fragile par essence, l'Etat ne se renforce qu'avec l'influence positive déterminante des quêtes, requêtes ou conquêtes populaires.

Ainsi, dans l'expression "**Etat de droit démocratique**", l'adjectif est le véritable baromètre de l'effectivité des droits, libertés et devoirs des citoyens.

- Quelle en est la définition la plus opératoire que l'on puisse, ici, proposer ?
- En rapport avec la réalité de l'Etat de droit démocratique, quelle est la principale contribution des citoyens/juristes, naturellement destinée à renforcer ledit Etat ?

A- Tentative de définition

Si l'**Etat**, c'est la chose supposée nous appartenir à tous -car n'oublions pas que c'est l'**institution** de nos droits fondamentaux et de nos devoirs corrélatifs- l'**Etat de droit**, c'est nous... et l'**Etat de droit démocratique**, c'est nous tous. Entendons par là, nous tous : pensant, réalisant ou partageant nos joies, nos peines, nos espérances et nos intérêts, le plus honnêtement possible et en toute justice. C'est l'Etat de nos vertus et de nos défauts. Au-delà de la morale -incluse-, c'est notre aptitude individuelle et collective à nous astreindre au respect strict de ce qu'exige -en obligations- l'épanouissement de nos droits.

L'exigence est double, dans la plupart des cas : **formelle** ou constituée de procédures (constitutionnelles, administratives, budgétaires, civiles, judiciaires, internationales, etc) ; et **fondamentale** : dans tous les cas, c'est le fond matériel constitué par la somme de nos droits immédiatement compilés (les droits de Mariama, ceux de Rakoto, ceux de Célestin, les droits de tout le village, etc). Comment expliquer cela autrement ? En Afrique, par exemple Chacun(e) sait que la **politesse** est le b.a = ba de la société. C'est ainsi que **sans urbanité il n'y a pas de vie commune**. On comprend, dès lors, que les édifices juridiques -ou la cité- comprennent deux matériaux. L'un et l'autre constituent le droit -civil- élaboré. Ils le constituent ensemble. Il suffit que tel matériau vienne à manquer ou à être imparfait pour que le "droit" soit incomplet. Ces deux matériaux qui sont inséparables dans les constructions juridiques, ce sont les procédures ou comment nous procédons pour soutenir nos prétentions, d'une part et ce que nous voulons ou contestons en soi, c'est-à-dire le contenu ou le fond intrinsèque de notre argument, d'autre part.

Ainsi, lorsqu'un (e) membre de la communauté villageoise doit participer à des élections, déclarer la naissance d'un (e) enfant ou réclamer la restitution d'une parcelle confisquée par l'administration, tout dépendra de la manière dont il (ou elle) s'y prendra et de la teneur intrinsèque de sa prétention matérielle.

Voilà les instruments de l'action ou de la réflexion des citoyens dans tout Etat de droit démocratique : le droit, la loi ou plus précisément encore leur contenant et leur contenu. **L'ensemble forme ou rappelle nos droits, exigibles immédiatement et lorsque des circonstances le permettront, donc exigibles.**

La sanction organisée de l'exigence de ces droits requiert la mise en oeuvre de la force, principe de l'Etat - autrement dit tous nos moyens mis ensemble. Cette force ne doit servir ni l'illégalité ni aucune cause personnelle ou partisane.

Le Professeur Djibril SAMB exprime bien cela quand il écrit, au sujet de l'Etat de droit démocratique :

"(...) Un Etat où la force du droit se soumet le droit de la force et où la force n'est légitime que si elle est au service du droit, au sens de ce droit des libertés civiles et politiques, garanties par et dans une Constitution démocratique. Ces droits, ces libertés, cette Constitution, cet Etat, sont ainsi fait par tous et pour chacun. Tous (c'est-à-dire) le peuple ; chacun (c'est-à-dire) le citoyen".

Autrement dit, "la condition étant égale pour tous, nul n'a le droit de la rendre onéreuse aux autres". Nous constituons ensemble et chacun (e) les remparts de nos propres libertés par l'insertion rigoureuse de nos devoirs dans les limites de la raison.

Tout au plus nous faisons-nous aider voire suppléer ou compléter par certains d'entre nous que nous choisissons ou élisons pour leurs vertus, leurs compétences ou leur science. Ce sont nos représentants, délégués au **parlement**, au **gouvernement** et dans **l'administration**, y compris son **articulation fondamentale spécialement chargée de distribuer la justice.**

La démocratie -car voilà le mot autant que la chose- exige que soient contrôlés et sanctionnés les représentants de la collectivité. Ceux qui méritent notre gratitude sont récompensés. Ceux qui sont indignes de notre confiance sont punis. Ce sont là les risques inhérents au "contrat social" que les gouvernés passent avec les gouvernants.

En dehors d'un contrôle régulier et périodique ou d'une sanction appropriée, le système social et politique est dévoyé, détourné, anéanti.

Voilà qui justifie une vigilance constante et avisée, car l'illustration et la défense de nos droits passent, dans l'Etat, par la maîtrise des procédés et des techniques mis en oeuvre et souvent complexes.

On voit, par là, poindre toute l'importance cruciale du rôle dévolu aux citoyens/juristes d'une société démocratique.

B- Le rôle des citoyens/juristes dans l'Etat de droit démocratique

Si nous savons que l'Etat de droit démocratique c'est nous tous, nous devons veiller, dès lors, à ce que l'évolution des choses politiques ne trahisse pas le noble principe de la mise en commun de nos droits. Or donc, l'on aborde là le problème le plus curieux, le plus phénoménal de la "réalité" de l'Etat.

Nous confions le dessein de la réalisation de nos droits à quelques-uns d'entre nous. Nous leur confions donc le pouvoir politique de nous aider à décider au mieux des intérêts du plus grand nombre, sinon de nous tous. Ce faisant, nous les mettons dans une situation socio-économique privilégiée. Très souvent, ils glissent, avec une certaine facilité, hors des limites de la raison qui fonde, justifie ou légitime leur mandat. La "potion" du pouvoir dissout souvent l'âme de bien des gouvernants. Leur caractère raisonnable se laisse éroder progressivement ou brutalement par les appâts qui pavoisent les allées du pouvoir. Or donc, tout le monde sait que l'appétit ne vient qu'en mangeant. Lorsque, donc, la boulimie au pouvoir détourne les structures institutionnelles dans l'Etat, c'en est fait de la raison constitutionnelle de l'Etat des libertés.

"Aux armes citoyens", pendant qu'il est encore temps ! Or donc, chacun (e) sait qu'en toute chose, "il ne sert de courir (car) il faut partir à point".

Il convient, donc, d'être vigilant, d'emblée et de le rester tout le long, sans relâche.

Dans l'Etat de droit démocratique, cette vigilance a un double contenu. Premièrement, elle exige que l'on surveille la provision des normes édictées. En

second lieu, elle commande que l'on surveille les procédures par lesquelles on édicte ou conteste la "loi".

Ainsi les armes des citoyens ou des "sociétés civiles" indépendantes, c'est l'ensemble des moyens qu'ils se donnent et conservent aux fins d'assumer, ensemble, leur rôle de citoyens d'une société démocratique. Ils sont la source du pouvoir. Ils sont les remparts de la démocratie. Ils sont les garants du devenir de leurs droits fondamentaux propres.

Toutefois, cette vigilance indispensable des citoyens n'est efficace que pour autant qu'ils connaissent leurs droits fondamentaux et aussi le droit, au sens de celui qui est destiné à s'appliquer et au sens de celui que l'on applique effectivement.

D'abord, cette nuance, entre le droit théoriquement posé et celui qui s'applique dans la réalité, est importante. En effet, pour plusieurs raisons et dans bien des cas, il existe un décalage entre le droit légiféré et le droit effectif ou reçu. Pourquoi en est-il ainsi ? Qui a intérêt à ce qu'il en soit ainsi ? Ne faut-il pas changer ou adapter le droit ? Ce sont là autant de questions pertinentes qui méritent que l'on y réponde dans l'intérêt ^{du} plus grand nombre, sinon de tous.

Ensuite la vigilance, en soi, n'a de sens que si elle porte à conséquence. Or donc, cela n'est possible qu'à la double condition que, entre autres :

- les citoyens, mis au courant, se tiennent ensemble au courant de l'évolution du sort des libertés par rapport au principe même de l'Etat ;
- les citoyens, en conséquence, conviennent de ce qu'il faut faire pour empêcher, arrêter ou inverser la corruption du principe de l'Etat, et travaillent efficacement au succès de l'entreprise.

Enfin, cette vigilance à portée dispositive, c'est la plus importante affaire dans l'Etat de droit démocratique. C'est par elle que les citoyens se cultivent et cultivent la démocratie. C'est à travers elle que la participation populaire à la marche de la cité a un sens et tout son sens. C'est la culture démocratique, autrement dit la démocratie tout court.

Voilà qui requiert des citoyens qu'ils soient donc législateurs, c'est-à-dire des juristes, par définition. Voilà qui justifie que s'il est bon que des juristes existent parmi les citoyens, c'est encore mieux que tous les citoyens soient également juristes, c'est-à-dire législateurs. Dans la réalité, cela s'avère comme un pari audacieux. A défaut de pouvoir le concrétiser on peut, par une démarche équivalente, en approcher les bénéfices escomptés.

Ce pari, raisonné, de l'inversion de la méthode de production du politique dans les Etats d'Afrique ; cette nouvelle démarche à portée collective opératoire ; cette entreprise privée d'intérêt général ; cette offre de prestations juridiques volontaires au profit du plus grand nombre de citoyens d'Afrique, c'est ce que l'on appelle les "services juridiques en milieu rural". Quels en sont le principe et l'enjeu?

III- DU PRINCIPE ET DE L'ENJEU DES SERVICES JURIDIQUES EN MILIEU RURAL

L'enjeu (A) des services juridiques en milieu rural, c'est la participation populaire au processus de développement. Il s'agit de contribuer à "**reprofilier l'Etat démocratique africain**". D'où l'importance du principe (B) clé desdits services juridiques en milieu rural africain.

A- L'enjeu des services juridiques en milieu rural

Nous avons montré, à une précédente occasion, combien

"les termes du problème sont clairs : en Afrique, notamment, les populations sont essentiellement rurales ; les lois nationales, au lieu d'être posées surtout pour elles et avec leur assentiment, se sont révélées être des normes extraverties. Codifiées dans une langue et une technique juridique importées, ces lois s'aliènent les couches paysannes fondamentales qui n'en subissent en général que les rigueurs et les excès. Nos populations rurales sont de ce fait marginalisées. Elles ne sont, à ce prix, les agents conscients, responsables et libres d'aucune entreprise conséquente de développement national. Abusées par des gouvernants qui exercent curieusement le pouvoir politique en leur nom, elles ne sont associées -ce qui est fort regrettable- à aucun processus démocratique véritable. C'est un tel état de fait qu'il s'agit d'inverser".

Au demeurant, et dès la fin des années 1950 voire au début des années 1960, c'est la **Commission internationale de Juristes (CIJ)** -ONG attachée au respect de la **primauté du droit** et basée à Genève, en Suisse- qui initia la réflexion.

"Aux fins d'amener la profession juridique et les systèmes juridiques à être plus attentifs aux besoins des pauvres (en ressources juridiques), la CIJ s'est efforcée d'établir des liens avec les organisations de services juridiques engagées aux côtés

des pauvres et autres groupes marginalisés. En Asie, par exemple, des séminaires se sont déroulés autour du thème : "services juridiques en faveur des ruraux pauvres et autres groupes défavorisés". Parmi les sujets débattus, figurait celui du rôle des Ecoles de droit dans la résolution des problèmes relatifs à l'accès aux services juridiques. Ces séminaires recommandèrent, entre autres, la réforme des programmes d'enseignement des facultés de droit en vue d'éveiller chez les étudiants l'intérêt social, et de préparer les étudiants en droit, futurs avocats, à leur responsabilité sociale (consistant à) défendre les droits des couches défavorisées de la société et (à) leur faciliter l'accès aux services juridiques".

En 1982, la CIJ décida de mettre en oeuvre, en Afrique, un système probatoire de services juridiques en milieu rural, tirant parti de la réussite de programmes similaires en Asie et en Amérique latine. En cours d'essais, un ouvrage fut publié sur la question (1991), intitulé : "les para-juristes en milieu rural africain".

Qu'appelle-t-on para-juristes ? Il s'agit d'un vocable nouveau, mais de nos jours déjà bien reçu, notamment en Afrique.

B- Du principe des services para-juridiques en milieu rural

L'expression "para-juriste", en attente d'insertion dans le dictionnaire de la langue française, est reçue de l'expérience brésilienne d'assistance juridique volontaire en milieu rural. Dans ce pays d'Amérique latine, les "paralégaux" sont des "avocats de base" qui vulgarisent le droit positif méconnu en milieu rural. Aussi, en s'étendant à l'Afrique, l'expérience "para-juridique" y a-t-elle été logiquement accompagnée du terme "para-juriste" désormais consacré, à l'usage des services juridiques en milieu rural.

Dans la préface à l'ouvrage sus-mentionné, relatif aux services para-juridiques en Afrique, M. Adama DIENG, Secrétaire Général de la CIJ et promoteur du système, décrit ce dernier comme suit :

"(son) essence (...) consiste en une coopération entre les juristes et les organisations de développement qui ont la confiance des populations rurales, notamment par le biais de la formation de para-juristes. Les objectifs assignés aux para-juristes sont : informer les populations au sujet de leurs droits ; les aider à revendiquer ces droits et en obtenir la pleine et entière jouissance ; à conduire en leur nom toutes les démarches nécessaires et, autant que de besoin, à prendre contact, dans les villes avec (tous les juristes : avocats ou autres professionnels du droit) susceptible, en cas de difficultés ou d'entraves à leurs droits, de leur venir en aide (...).

Les juristes et les para-juristes n'ont recours aux juridictions qu'à l'épuisement de toutes autres voies de règlement. Mieux, ils devraient même encourager le recours à d'autres formes de résolution des litiges. Les para-juristes devraient être issus du monde rural, des organisations ou autres structures de développement ou des institutions universitaires. Ils constituent un pont jeté entre les juristes peuplant les villes et les populations rurales. Partout où la loi dysfonctionne, les juristes s'emploient à la faire réformer".

A ce titre, les para-juristes sont l'objet d'une formation conséquente qui vise à les rendre aptes à l'exercice de leur métier. Ils reçoivent, donc, des enseignements pluridisciplinaires théoriques et pratiques à l'occasion de séminaires animés notamment par des magistrats, des avocats, des universitaires et des animateurs professionnels du monde rural.

Après plusieurs années de test, ces séminaires et autres ateliers de formation ont donné des résultats parmi lesquels figure l'implantation de projets-pilotes des services juridiques dans un certain nombre de pays africains. En outre, il se confirme le principe de l'institutionnalisation d'un réseau desdits projets-pilotes, à l'échelle du continent africain sous la houlette de la CIJ et par le biais du CADD.

En tout état de cause, l'entreprise des services juridiques en milieu rural africain, ou au profit des ruraux d'Afrique -sujets à l'exode ou non- s'impose comme une pièce essentielle de l'édification progressive de l'Etat de droit démocratique en Afrique. En effet, pour près de 80 % des masses africaines réputées analphabètes par rapport au langage et à la technique juridiques utilisées généralement dans les milieux officiels de production du droit et de reproduction d'"élites", la marginalisation doit, à présent, prendre fin. Du coup, la renaissance post-indépendance de la démocratie dans nos pays ne sera pas une réalité tangible aussi longtemps que l'éducation des citoyens à la démocratie se fera en dehors des langues nationales.

Or donc, l'Etat de droit démocratique, ce sont les droits de la personne humaine notamment illustrés par la participation populaire consciente et libre à la vie de la cité. D'où, d'abord l'importance de la promotion et de la protection de nos droits fondamentaux, eu égard au principe même de tout Etat. D'où ensuite, l'enjeu vital de leur vulgarisation : opiniâtre, systématique et professionnelle. D'où, enfin, le défi de la solidarité. Car, comme le relève, avec pertinence, un brillant humaniste français, le Professeur René-Jean DUPUY du Collège de France :

"les droits de l'homme concernent^{nt} tout l'homme et tout dans l'homme. Il est inadmissible qu'un Etat prétende exercer un choix entre les droits qu'il accepte d'honorer et ceux dont il refuserait le respect. Tous devront être observés. Les uns dans un rapport vertical, celui du citoyen et du pouvoir qui en appelle à la liberté et à l'égalité ; les autres dans le plan latéral, celui des relations entre les personnes, qui suppose la fraternité. Sans doute, invoque-t-on plus volontiers les premières, car on en est créancier envers un Etat censé respecter la liberté et réaliser l'égalité, que la fraternité dont on est débiteur vis-à-vis de tous. Mais c'est elle qui, en définitive, rend possible l'exercice de tous les droits".

I- L'ARTICULATION DES DISPOSITIONS CONSTITUTIONNELLES, LEGISLATIVES ET REGLEMENTAIRES DU SENEGAL A LA PERCEPTION DE LA PAUVRETE ET DE L'EXTRÊME PAUVRETE, COMME UN DENI DE TOUS LES DROITS DE L'HOMME.

1.1- La philosophie de la décentralisation est résumée par le principe de la libre administration des collectivités locales, et ses corollaires;

(AM)
1.1.1- La mission générale des collectivités décentralisées de concevoir, de programmer et de mettre en œuvre des actions de développement économique, éducatif, social et culturel, d'intérêt local, et de lutte contre la pauvreté et l'extrême pauvreté.

1.1.2- L'approche institutionnelle de la lutte contre la pauvreté et l'extrême pauvreté au Sénégal déclinable en quatre (4) parties

- a) La législation sur la décentralisation en vigueur et les compétences dévolues aux collectivités locales,
- b) La décentralisation de la gestion financière et budgétaire,
- c) L'accès aux services sociaux,
- d) Les programmes de réduction de la pauvreté en cours au Sénégal

1.2 - Le Sénégal recèle - t - il de capacités institutionnelles lui permettant de lutter contre la pauvreté et l'extrême pauvreté ?

1.2.1- L'importance des compétences désormais dévolues aux collectivités

1.2.2- Les limites du mode de transfert de compétences institutionnelles

1.3- La Décentralisation financière et la gestion budgétaire permettent-elles de lutter contre la pauvreté et l'extrême pauvreté ?

1.3.1- Les ressources endogènes des collectivités locales

1.3.2- Les ressources exogènes des collectivités locales

1.3.3- La situation réelle des finances locales et ses implications dans la lutte contre la pauvreté et l'extrême pauvreté

3.4- L'identification des éléments essentiels à la publication d'un livret didactique à l'intention des ONGs/OSCs pour opérationnaliser le concept de « pauvreté perçue comme une violation des droits de l'homme » ;

Recommandations pour l'élaboration d'un texte de portée internationale.

A bien y regarder, le concept de pauvreté est prodigue en définitions. Pire, tout se passe comme si la notion se faisait propre à celui qui l'exprime, au point qu'elle se ressentirait bien plus qu'elle ne pourrait s'énoncer objectivement. Elle est une multitude de situations de vie qu'il semble bien difficile d'enfermer dans une grille de lecture.

De sorte qu'en matière de pauvreté et d'extrême pauvreté, pour réfléchir et agir, il ne faut s'en remettre ni à « la compassion », ni à « l'évocation impressionniste ». Il faut ainsi que nous y invite Marie – Thérèse Join-Lambert en appeler à « la rigueur dans l'analyse »²

La pauvreté et l'extrême pauvreté ne sont pas et ne seront jamais seulement une question de répartition des richesses . Elles sont et seront toujours une question de liens à l'autre et au droit qui s'effrite et se délite. La pauvreté et l'extrême pauvreté sont plurielles.

La pauvreté et l'extrême pauvreté n'épargnent aucun pays ni d'ailleurs aucun temps, en même temps qu'elles se révèlent difficiles à saisir.

Le vocabulaire lui-même peut se faire multiple, mouvant et fuyant. En tout lieu et en tout temps, les pauvres abondent et les ensembles sociaux semblent se désagréger, sans que l'on maîtrise toujours réellement ce que l'on met derrière les mots et les situations vécues et subies par les personnes que veulent désigner les mots. Et fondamentalement, ce sont nos modes de fonctionnement nos choix éthiques, économiques, et politiques qui se trouvent interpellés.

C'est une société dans son ensemble, une société de plus en plus globalisée qui se trouvent interrogée et qui pour répondre ne peut qu'en appeler à une approche pluridisciplinaire et mondiale.

Il n'est pas envisageable de ne pas chercher à comprendre et à voir comment remédier à cet état de fait d'une présence continue des pauvres. Pour se faire, et en ce que la connaissance prépare l'action; faut-il chercher à saisir la réalité de la pauvreté et de l'extrême pauvreté, par opposition à la non-pauvreté ?

Est-il possible de penser la fin de la pauvreté et de l'extrême pauvreté ?

² Cf. Marie6Thérèse Join-Lambert, Exclusion : pour une plus grande rigueur d'analyse, Dr. Soc, 1995, pp.215-221.

- ◆ *Recommandations d'initiatives vers l'adoption et/ou la mise en œuvre de traités qui considèrent la pauvreté comme une violation des droits de l'homme ainsi que l'introduction de ces dispositifs dans les politiques publiques. (IV);*
- ◆ *Conclusion*

De l'application du principe la libre administration des collectivités locales découlent diverses conséquences. Aux côtés de l'Etat qui exerce des missions de souveraineté, d'impulsion et de coordination du développement, la loi sur les collectivités locales a transféré à celles-ci d'importantes compétences de proximité, qui s'ajoutent à leurs compétences générales, pour une meilleure gestion de la demande sociale ; donc leur implication dans la lutte contre la pauvreté et l'extrême pauvreté.

1.2- La mission générale des collectivités décentralisées de concevoir, de programmer et de mettre en œuvre des actions de développement économique, éducatif, social et culturel, d'intérêt local, et de lutte contre la pauvreté et l'extrême pauvreté.

La décentralisation constitue à cet égard une réponse pertinente en ce qu'elle amène les décideurs au plus près des populations cibles. Ce faisant, elle permet une meilleure identification et un meilleur classement des priorités et des besoins locaux à travers :

- ♦ **une gestion locale démocratique.** La gestion des affaires locales procède de la démocratie représentative puisqu'elle est du ressort d'élus, qui sont de deux sortes : des assemblées délibérantes et des organes exécutifs. Ces assemblées sont le conseil régional pour la région, le conseil municipal pour la commune, le conseil rural pour la communauté rurale. Elles sont formées de conseillers élus au suffrage universel direct sur des listes qui ne peuvent être présentées que par des partis politiques légalement constitués. Le mode de scrutin est mixte, combinaison d'un scrutin de liste majoritaire et d'un scrutin proportionnel, ce qui garantit une stabilité et une représentation plurielle au sein des conseils.

Les assemblées locales règlent par leurs délibérations les affaires de leurs collectivités, comme le vote des budgets, la création de services ou l'élection des organes exécutifs. Ces exécutifs locaux, habilités à prendre diverses décisions pour le compte de leurs collectivités, sont le Président du conseil régional pour la région, le Maire pour la commune et le Président du conseil rural pour la communauté rurale. Ils sont assistés par un (1) ou plusieurs adjoints élus dans les mêmes formes.

- (i) Les budgets ;
- (ii) Les emprunts et garanties d'emprunts ;
- (iii) Les plans de développement ou d'aménagement du territoire ;
- (iv) Les conventions financières de coopération internationale égales ou supérieures à 100 millions de francs CFA ;
- (v) Les affaires domaniales et les actes d'urbanisme ;
- (vi) Les garanties et prises de participation dans des sociétés privées exerçant des activités d'intérêt général à participation publique;
- (vii) Les marchés d'un montant égal ou supérieur à 100 millions de francs CFA pour les régions, à 50 millions pour les communes chefs-lieux de région ou dont le budget est égal ou supérieur à 500 millions de francs CFA et égal ou supérieur à 15 millions de francs CFA pour les autres communes et les communautés rurales. Le refus d'approbation peut être attaqué par l'organe exécutif de la collectivité locale devant le juge de l'excès de pouvoir, le Conseil d'Etat.

Outre des développements théoriques sur le cadre conceptuel pouvant relier la gouvernance à la pauvreté, l'approche institutionnelle de la lutte contre la pauvreté et l'extrême pauvreté au Sénégal est ici déclinable en quatre (4) parties relatives : à la législation sur la décentralisation en vigueur et les compétences dévolues aux collectivités locales, à la décentralisation financière et à la gestion budgétaire, à l'accès aux services sociaux et, enfin aux programmes de réduction de la pauvreté en cours.

1.3 - L'approche institutionnelle de la lutte contre la pauvreté et l'extrême pauvreté au Sénégal déclinable en quatre (4) parties

L'intégration d'une dimension humaine et sociale aux processus de décentralisation au Sénégal.

a) La législation sur la décentralisation en vigueur et les compétences dévolues aux collectivités locales,

- ◆ La promulgation, le 22 mars 1996, de la loi portant Code des Collectivités Locales et d'une série de textes subséquents a apporté une nouvelle mutation à la politique de décentralisation, d'application fort ancienne au Sénégal.

Selon un principe consacré par le législateur, les charges transférées aux collectivités locales sont compensées par des dotations de l'Etat.

b) La décentralisation de la gestion financière et budgétaire,

S'il faut concéder aux pouvoirs publics d'avoir effectivement transféré des ressources financières à hauteur de ce qu'ils dépensaient avant la réforme, force est de constater que les dotations sont notoirement insuffisantes. Dans le même temps, la gestion budgétaire des collectivités est limitée par une fiscalité locale héritée, pour l'essentiel, de la période coloniale, ayant très peu évoluée et qui en pratique porte atteinte au principe de leur autonomie financière.

Ainsi, les collectivités locales régionales sont dépourvues de ressources fiscales et dépendent principalement, voire exclusivement, des dotations de l'Etat. Ces ressources sont consacrées à hauteur de 75% à leurs dépenses de fonctionnement.

S'agissant des collectivités de base que sont les communes et les communautés rurales, les recettes fiscales constituent la moitié de leurs ressources. Or, la détermination de l'assiette, l'émission des impositions et le recouvrement des impôts locaux sont du ressort des agents de l'Etat.

L'insuffisante décentralisation de la chaîne fiscale, les limites de l'adressage, la faiblesse des moyens des services déconcentrés de l'Etat, entre autres, conduisent à une sous évaluation du potentiel fiscal des collectivités locales

Une étude commanditée par le gouvernement sur la fiscalité locale a révélé la faiblesse relative des budgets locaux, dont le cumul n'excède pas 10% du budget de l'Etat. Les communes consacrent en moyenne 70% de leurs ressources ordinaires à leurs charges de personnel, contre 30% pour les communautés rurales dont il est vrai que les budgets sont modiques (97% d'entre elles ont un budget inférieur à 20 millions de francs CFA). Conscient de la modicité des ressources endogènes des collectivités locales, l'Etat a créé divers instruments de financement pour soutenir leurs efforts d'investissement.

Compte tenu de cette situation, l'action des collectivités locales en matière de lutte contre la pauvreté est encore timide.

L'Etat, les partenaires au développement, qui constituent des bailleurs de fonds importants de la décentralisation et la société civile apparaissent comme les acteurs les plus dynamiques en matière de lutte contre la pauvreté.

- **Quant aux indicateurs de santé**, ils demeurent en deçà des recommandations de l'OMS. Il ressort de l'enquête auprès des ménages que près de la moitié d'entre eux n'ont pas accès à un dispensaire situé à moins d'un kilomètre. Environ 40% ont accès à une maternité et 31,8% à une case de santé.
Il en résulte que sur 100.000 femmes qui donnent naissance à un enfant 510 meurent en couches, dans une proportion de 450 en milieu urbain contre 950 en zone rurale. Par ailleurs, le taux de couverture vaccinale des enfants âgés de 12 à 23 mois dans le cadre du Programme Elargi de Vaccination était de 42% en 2000. Au total, même si le Sénégal est cité comme pays de référence en Afrique dans le domaine de la lutte contre le SIDA, le système de santé, dans son ensemble, fait face à de graves contraintes affectant les populations les plus vulnérables (les enfants, les femmes, les personnes déplacées...)
- **En ce qui concerne l'accès à l'eau potable**, le taux actuel est de 28 litres par habitant et par jour, pour un objectif de 35 litres d'eau potable par jour et par habitant (norme OMS). L'eau est devenue accessible (disponible à moins de 15 mètres) à 70% au moins des ménages, à la suite de la mise en oeuvre par le Gouvernement du Projet Sectoriel Eau, même si certains ménages ruraux continuent de s'approvisionner encore au niveau de points d'eau non protégés. Les régions caractérisées par une faible pluviométrie connaissent les plus bas taux d'accessibilité. En outre, en milieu urbain, le coût de l'eau est élevé pour les pauvres qui recourent aux bornes fontaines payantes.
- **En matière d'emploi**, le secteur formel ou moderne continue de subir les contre-coups des politiques d'austérité et d'ajustement suivies par l'Etat depuis la fin des années 80. La population active croît à un niveau sans commune mesure avec celui de l'offre d'emplois. Le recensement général des demandeurs d'emplois effectué par le Gouvernement en 1999 a permis d'enregistrer 157.000 individus, dont près du quart sont domiciliés dans la capitale (21%) et sont en majorité jeunes (56%) et analphabètes (53%). Il faut observer que d'un point de vue géographique, la pauvreté est localisée pour une large part dans les zones rurales. En effet, l'incidence de la pauvreté varie en zone rurale entre 72% et 88%, alors qu'en zone urbaine, elle varie entre 44% et 59%. Dans les deux cas, l'incidence de la pauvreté est forte.

Ce document présente clairement une matrice de mesures prévues entre 2003 et 2005 et se déclinant en axes majeurs, domaines d'intervention, objectifs stratégiques et actions à entreprendre.

1. Les trois (3) axes majeurs définis et leurs secteurs constitutifs se présentent comme suit :

- Création de richesses dans un cadre macro-économique sain agriculture, infrastructure de soutien, élevage, pêche, artisanat, industrie, énergie, pêche, commerce, tourisme, culture, nouvelles technologies de l'information et de la communication, secteur privé, appui aux petites et moyennes entreprises, emploi.
- Renforcement des capacités et promotion des services sociaux de base éducation, formation, santé, eau potable, transport, ressources naturelles et environnement, assainissement, bonne gouvernance, décentralisation.
- Amélioration des conditions de vie des groupes vulnérables enfants, femmes, handicapés, aînés, jeunes, personnes déplacées et réfugiées, populations.

En définitive, bien que les indicateurs économiques se soient améliorés au cours des dernières années, la lutte contre la pauvreté reste toujours d'actualité au Sénégal. Son caractère structurel et sa répartition géographique commandent une implication collective et une stratégie. La décentralisation constitue un des moyens les plus efficaces de cette stratégie parce que, d'une part, les collectivités locales ont pour compétence d'assurer les meilleures conditions de vie à leurs populations et, d'autre part, pour vocation d'être des lieux de débat.

2. Des évolutions doivent cependant être opérées à trois niveaux :

- L'instauration d'une démocratie citoyenne par la création de mécanismes qui garantissent une concertation permanente des collectivités locales avec les citoyens dans leurs quartiers et villages ainsi que l'expression de leurs initiatives;
- Le renforcement des ressources de ces collectivités par une décentralisation financière progressive et irréversible pour rendre effectif le principe législatif d'autonomie financière des collectivités locales;
- La mise en place d'un système d'information pertinent et complet permettant d'apprécier plus finement le phénomène de la pauvreté, sa localisation, les personnes concernées, les projets et programmes en cours et qui pourrait prendre la forme d'un observatoire national de la pauvreté.

A l'effet de renforcer les capacités des collectivités locales dans le domaine de la planification, d'assurer l'articulation des plans élaborés et leur mise en œuvre, l'Etat a institué par voie réglementaire des agences régionales de développement. La démarche de planification utilisée procède de l'objectif de consolider l'entité locale au delà de tous les clivages: Il appartient à la commission de la planification, dont la création est obligatoire dans chaque collectivité locale, de préparer son plan de développement avec le concours de l'agence régionale de développement ou des services extérieurs de l'Etat chargés de la planification voire d'un prestataire privé, mais en en y impliquant les populations.

Un triple résultat est attendu de cette démarche participative: (i) mettre en évidence avec les populations l'ensemble des problèmes de leurs terroirs, leurs potentialités et la dynamique d'évolution de leurs systèmes de production et de leur environnement; (ii) impliquer ces populations dans la recherche avec les techniciens des solutions à mettre en œuvre, en regard des priorités et des ressources qu'elles nécessitent; (iii) parvenir à une acceptation collective des plans de développement.

A l'issue de leur élaboration et de leur adoption par les assemblées délibérantes des collectivités locales, ces plans sont soumis à l'avis des comités économiques et sociaux régionaux formés de personnes représentatives des activités économiques, sociales et culturelles des régions et à l'approbation préalable des représentants de l'Etat (Gouverneurs, Préfets, Sous-Préfets).

En pratique, la planification décentralisée n'a pas encore produit tous les résultats escomptés puisque, à l'heure actuelle, si presque toutes les régions ont élaboré leurs PRDI, seul un dixième des communes et communes d'arrondissement a confectionné un PIC. S'agissant des communautés rurales, si elles disposaient toutes en 1994 de PLD, la réactualisation de ces documents de planification ne concerne qu'une minorité.

◆ **En matière d'environnement et de gestion des ressources naturelles**

L'Etat reste le garant de la gestion rationnelle de la pérennité des ressources naturelles comme de l'environnement, pour un développement durable. Toutefois, il revient aux collectivités locales dans leur ressort territorial, entre autres :

- (i) d'élaborer les plans et schémas d'action pour l'environnement ;
- (ii) d'assurer la protection et la gestion de la faune ;
- (iv) de gérer les ressources naturelles et l'exploitation des forêts (communes et communautés rurales) ;
- (v) de gérer les ressources halieutiques et piscicoles, les eaux continentales d'intérêt régional (région). A ce titre, la région peut organiser des secteurs de pêche, définir des programmes de mise en valeur piscicole et d'aquaculture....

◆ **En matière de santé, de population et d'action sociale**

Les collectivités locales sont compétentes notamment pour :

- (i) la gestion des hôpitaux régionaux et départementaux ;
- (ii) la gestion, l'entretien et l'équipement des centres de santé urbains et ruraux
- (iii) la mise en œuvre de mesures de prévention et d'hygiène ;
- (iv) la participation à la gestion et à l'entretien des centres de promotion et de réinsertion sociale ; A ce titre, les maires et présidents de conseil rural président des comités de gestion auxquels sont associés les représentants des usagers. Les présidents de conseil régional peuvent se faire représenter dans ces comités de gestion qui délibèrent sur les budgets, le fonctionnement et les travaux de réparation des centres de promotion et de réinsertion sociale ;
- (v) l'organisation et la gestion des secours au profit des nécessiteux ; Ce travail est du ressort de commissions sociales créées au niveau des conseils régionaux, municipaux et ruraux qui fixent la forme des demandes des secours et la nature de ces secours ;
- (vi) l'appui au financement de projets productifs au profit des populations déshéritées. En matière de jeunesse, sport et loisirs

◆ **Au titre des compétences reçues par les collectivités locales figurent :**

- (i) la réalisation d'infrastructures de proximité ;
- (ii) l'assistance aux associations sportives et culturelles ;
- (iii) la promotion et l'animation du sport et des activités de jeunesse.

La rationalité et l'efficacité commandent donc une plus grande synergie d'actions et une meilleure coopération, non seulement entre les collectivités locales, mais également entre elles et les autres acteurs tels que le Gouvernement, la société civile, les partenaires au développement et les populations.

Concomitamment, ces collectivités doivent disposer de ressources concordantes à hauteur des importantes responsabilités qui sont les leurs.

1.3- La Décentralisation financière et la gestion budgétaire permettent-elles de lutter contre la pauvreté et l'extrême pauvreté ?

Aux termes des dispositions législatives en vigueur, les collectivités locales sont dotées de l'autonomie financière. Elles disposent de budgets et de ressources propres.

La préparation, l'adoption, l'exécution et le contrôle de l'exécution de ces budgets s'effectuent dans des conditions prévues par le Code des Collectivités Locales et dans le respect des règles de la comptabilité publique. La décentralisation financière et la gestion budgétaire des collectivités locales reposent sur des principes. Elles renvoient aux moyens financiers dont disposent ces collectivités pour s'acquitter de leurs compétences générales et particulières.

♦ Ces principes sont au nombre de deux (2), à savoir :

- * l'autonomie financière des collectivités locales
- * l'incompatibilité des fonctions d'ordonnateur de budget et de comptable d'une personne morale de droit public

En vertu de ces principes, les rôles des différents acteurs sont précis :

- le budget de la collectivité locale est proposé par son organe exécutif (Président de conseil régional, Maire ou Président de conseil rural) et voté par son assemblée délibérante. Le budget ne peut être exécuté qu'à compter de son approbation préalable par le représentant de l'Etat dont le refus peut être déféré devant le conseil d'Etat. Toutefois, afin de ne pas bloquer le fonctionnement de la collectivité locale des avances de trésoreries peuvent être consenties en attendant son approbation par l'autorité compétente. Le contrôle de l'exécution du budget est du ressort d'un autre organe juridictionnel, la Cour des Comptes.

- les agents de l'Etat chargés du service des impôts assurent la gestion administrative des recettes fiscales, en d'autres termes procèdent à la détermination de leurs assiettes et à l'émission de leurs impositions.
- les services du Trésor public sont responsables de la gestion financière et comptable des collectivités locales. La fonction de comptable d'une collectivité locale est assurée de droit par le percepteur du Trésor résidant dans la région ou le département qui seul peut assurer la rentrée, la garde et le décaissement de ses ressources. Il convient d'observer que dans certaines grandes communes l'administration du Trésor a créé des Recettes Perceptions Municipales qui assurent le recouvrement, la garde et les sorties des fonds de ces collectivités.
- Les communes et communautés rurales ont en charge l'établissement de l'assiette et le recouvrement des recettes non fiscales. Quant aux régions, elles ne sont pas dotées de ressources fiscales propres.

1.3.1- Les ressources endogènes des collectivités locales

- ◆ **Les ressources endogènes** sont constituées de recettes fiscales (exceptées pour les régions), de recettes non fiscales, de ristournes versées par l'Etat (aux communes exclusivement) et de recettes d'investissement communes à toutes les collectivités locales provenant de l'autofinancement réalisé et de recettes temporaires tel que le produit de la vente de biens, de l'aliénation d'immeubles ou de centimes additionnels extraordinaires dûment autorisés.

A ce stade de la réflexion, il convient d'observer que toutes les études réalisées sur la situation financière des collectivités locales ont révélé la faiblesse de leurs ressources d'investissement, pour des raisons qui tiennent notamment à la prédominance de leurs charges de fonctionnement, au rendement d'une fiscalité locale héritée de la période coloniale et qui peu évolué et à la prééminence de l'Etat dans la gestion budgétaire de ces collectivités.

- ◆ Les régions n'ont pratiquement pas de ressources endogènes : leurs ressources de fonctionnement sont limitativement définies : redevances domaniales, produits de l'exploitation du patrimoine, redevances pour services rendus. Elles ne disposent pas d'une fiscalité propre, si bien qu'elles sont dans une totale dépendance vis-à-vis de l'Etat pour la prise en charge des compétences qui leur sont transférées et la réalisation de leurs investissements.

chaque année par délibérations des conseils municipaux, à défaut, comme c'est généralement le cas, les taux en vigueur l'année précédente sont reconduits.

➤ Les taxes directes et indirectes

Elles sont fixées par délibérations des conseils municipaux, même si leurs modalités d'assiette et de perception comme leurs taux maxima sont déterminés par la loi. Exemples :

- taxe directe : taxe d'enlèvement des ordures ménagères,
- taxes indirectes : taxe sur l'électricité consommée, taxe sur l'eau.

- ◆ **La taxe d'enlèvement des ordures ménagères** est d'un taux de 6% pour les communes de la capitale et de 5% pour les autres communes. Elle vise les propriétés assujetties à la contribution foncière des propriétés bâties, y compris les usines dans toutes les communes où fonctionne un service d'enlèvement des ordures ménagères.
- ◆ **Les taxes sur l'eau et sur l'électricité**, dont le taux est de 2%, sont acquittées chaque bimestre auprès des deux sociétés concessionnaires de ces services par les contribuables au moment du règlement de leurs factures.
- **Parmi les ressources des communes, les recettes non fiscales sont composées :**

Ce sont des recettes que les collectivités locales maîtrisent et gèrent avec une relative autonomie.

➤ Les produits du domaine public communal

L'utilisation privative de ce domaine permet à la commune de percevoir à l'encontre du bénéficiaire une redevance dont le taux est fixé par délibération du conseil municipal. Exemples :

- ◆ produits des permis de stationnement et de location de la voie publique,
- ◆ des droits de place perçus dans les marchés,
- ◆ des droits de voirie, des droits de fourrière municipale,
- ◆ des concessions du domaine public.

➤ Les produits du domaine privé communal

Ils sont issus de la location des biens communaux ou de leur cession, puisqu'une commune peut disposer d'un domaine privé sur lequel elle peut engager des actes comme tout propriétaire. Exemples:

La taxe rurale est due par toutes les personnes âgées de plus de quatorze (14) ans résidant dans les communautés rurales.

◆ **Les centimes additionnels**

A l'instar des communes, les communautés rurales peuvent appliquer des prélèvements complémentaires sur l'IMF, la patente ou les licences, sur délibérations de leurs conseils. Elles bénéficient aussi, au début des deux premiers trimestres de l'année, d'avances de l'Etat égales à 25% de leurs recouvrements au cours de la gestion précédente, au titre des impôts locaux, afin d'assurer leur trésorerie.

◆ **Des taxes indirectes**

Elles sont limitativement définies et comprennent une taxe d'abattage et une taxe sur les distributeurs de carburant

➤ **Parmi les recettes non fiscales :**

Elles correspondent aux produits de l'exploitation du domaine et des services, aux produits des droits de place perçus dans les marchés ou de la location de souks ainsi qu'à divers revenus :

- ◆ droits de légalisation,
- ◆ produits de l'expédition d'actes administratifs et d'actes d'état civil et 60% du produit des amendes forfaitaires et des amendes prononcées par les juridictions répressives de droit commun pour les infractions commises sur le territoire des communautés rurales.

Cependant, pour importantes que soient les dotations globales allouées par l'Etat, elles masquent de profondes disparités et sont très en deçà des charges que doivent supporter les collectivités locales :

- la mise en place des crédits du fonds de dotation accuse des retards imputables à l'Etat ;
- les dotations de compensation allouées ne tiennent pas compte de certains paramètres objectifs tels que la carte sanitaire, la carte scolaire, la population à scolariser, etc.
- la prise en charge des compétences transférées est déficiente. Les régions consacrent leurs dotations pour l'essentiel à leurs dépenses de fonctionnement, mais la situation est plus préoccupante pour les communautés rurales, collectivités de base les plus nombreuses et dont les populations sont les plus exposées à la pauvreté. Alors que comme toutes les autres collectivités locales, neuf (9) domaines de compétence leur ont été transférées, leurs fonds de dotation font l'objet d'une affectation exclusive par l'Etat dans trois (3) domaines que ces Fonds de dotation de la décentralisation sont alloués aux communautés rurales par secteur : **la jeunesse et les sports, la culture et l'éducation.**

Les fonds destinés à la santé sont mis en place au niveau communal ce qui engendre des conflits récurrents entre édiles municipaux et ruraux et affecte le fonctionnement des postes et cases de santé.

Au regard de ces données, chacune des 320 communautés rurales a reçu en moyenne au cours de ces trois dernières années pour la compétence éducation 571.000 francs CFA, somme sur laquelle elle doit acquitter des factures d'eau et d'électricité, acquérir des fournitures scolaires et du matériel pédagogique entre autres.

Il ne s'agit là que de quelques aspects saillants des problèmes liés au montant et à l'affectation du fonds de dotation de la décentralisation.

S'il faut concéder à l'Etat d'avoir établi les dotations allouées aux collectivités locales sur la base des crédits qu'il prévoyait avant la réforme de 1996 dans son propre budget pour le compte des compétences qu'il a transférées depuis, il est tout de même indispensable de rendre plus objectifs les critères de répartition du fonds de dotation de la décentralisation. Une étude dans ce sens est en cours.

□ Les ressources en provenance de partenaires au développement

Elles sont relativement importantes au regard de la cartographie réalisée par le sous comité des bailleurs des fonds de la décentralisation en avril 2000. Sur la décennie 1995- 2005, les engagements financiers des 19 projets pour lesquels des informations étaient disponibles (8 urbains et 11 intéressant les communautés rurales) doivent s'élever à environ 195 milliards de francs CFA en chiffres constants de 1995, dont 125 milliards de francs CFA en milieu rural.

Comparativement aux dotations de l'Etat sur la période (fonds de dotation et fonds d'équipement), les engagements des partenaires au développement vont représenter 75% des financements du secteur de la décentralisation. Le Projet d'Appui aux Communes apparaît comme étant le projet le plus important avec un montant d'environ 66,7 milliards de francs CFA.

➤ Le Programme d'Appui aux Communes (PAC)

L'objectif du PAC, créé par le Gouvernement avec le groupe de la Banque Mondiale, est d'améliorer la gestion administrative et financière des communes et de soutenir leurs efforts d'investissement par la modernisation ou la construction de leurs infrastructures. Ce dernier objectif intéresse toutes les collectivités locales, aussi le programme est étendu aux communautés rurales pour accélérer leur développement économique.

Le PAC comprend trois (3) composantes correspondant à 3 guichets de financement.

Les deux premières composantes (PAC1 et PAC2) visent les communes tandis que la troisième composante (PAC3) concerne les communautés rurales.

Pour la réalisation des objectifs du PAC, l'organe d'exécution du programme, l'Agence de Développement Municipal, conclut avec l'exécutif de la commune un « contrat de ville » d'une durée de trois (3) ans comprenant quatre (4) volets :

- ◆ **un plan d'ajustement municipal défini après réalisation d'un audit organisationnel et financier ;** il comprend des recommandations et des engagements en matière de gestion, d'amélioration des ressources et de règlement de dettes ;

Les autres partenaires au développement ressortissent de la coopération bilatérale ou multilatérale.

1.3.3- La situation réelle des finances locales et ses implications dans la lutte contre la pauvreté et l'extrême pauvreté

- **Une contrainte : l'absence de bases de données.** Le constat d'une contrainte majeure pour une étude exhaustive, « en temps réel » des finances locales s'impose, à savoir l'absence d'un système d'informations. Il n'existe pas encore au niveau de services compétents de l'Etat de bases de données permettant de suivre régulièrement la situation financière des collectivités locales.

Il reste que les constats et recommandations issues de l'étude sur la fiscalité locale commanditée par le Gouvernement et achevée en octobre 1998 sont toujours d'actualité.

L'absence d'un système d'informations concerne également les collectivités locales, notamment pour ce qui est de l'évaluation et du suivi des nécessités qu'elles assistent.

En analysant les budgets de 307 communautés rurales sur 320 et de 57 communes sur 60, sur une période allant de 1993 à 1996, l'étude sur la fiscalité locale a mis en lumière quelques constats majeurs :

- ◆ **Les atouts de la fiscalité locale : deux principales lignes de force se dégagent à ce niveau :**
 - l'existence d'une bonne tradition de fiscalité assise sur le foncier et l'immobilier ;
 - les recettes fiscales permettent de couvrir les dépenses de fonctionnement.
- ◆ **Les limites de la fiscalité locale**
 - **En matière de recettes**
 - La faiblesse du budget des collectivités locales par rapport au budget de l'Etat. Sur la période considérée, le cumul des budgets locaux qui n'excède pas annuellement 25 milliards de francs CFA atteint à peine 10 % des recettes ordinaires de l'Etat ; 97% des communautés rurales et 26 % des communes ont des budgets annuels inférieurs à 20 millions de francs CFA ;
 - la part relative des communes dans le budget global des collectivités locales dépasse de loin celle des communautés rurales : 94 % contre 6 % ;

- Cette baisse concerne également la taxe rurale, principale recette des communautés rurales (72 % de leurs recettes fiscales ou encore 42 % de leurs recettes totales). Outre l'incivisme fiscal, elle peut s'expliquer par la pauvreté qui est un phénomène à dominante rurale.

Il ressort toutefois de l'étude que, depuis 1994, la part relative de la taxe rurale dans les recettes totales des communautés rurales tend à la baisse du fait de l'accroissement de certaines catégories d'impôts tels que la patente et les impôts fonciers.

- les recettes non fiscales des collectivités locales ont connu une croissance plus forte que leurs ressources fiscales (9,15% contre 8%), en raison évidemment de la maîtrise et de l'autonomie qu'elles détiennent sur ce type de ressources ;

- la croissance des recettes non fiscales des communes provient pour l'essentiel des produits domaniaux que sont les droits de marché et droits de stationnement des véhicules de transport ;

- les recettes non fiscales des communautés rurales sont modestes par rapport à leurs recettes fiscales compte tenu de la faiblesse des infrastructures à ce niveau et de l'inexistence de services publics ruraux.. Les droits de marché constituent l'essentiel des recettes non fiscales des communautés rurales ;

- des retards sont accusés par l'Etat dans le reversement des ristournes accordées par la loi aux communes.

➤ **En matière de dépenses**

- comparées aux recettes des collectivités locales, elles connaissent une croissance plus rapide et sont destinées principalement au fonctionnement. Durant la période considérée, les collectivités locales ont consacré près de 80 % de leurs ressources à leurs dépenses de fonctionnement et 20 % à leurs dépenses d'investissement. Une telle situation est plus le fait des communes puisque les communautés rurales consacrent les $\frac{3}{4}$ de leurs budgets à l'investissement ;

- les dépenses ordinaires des communes sont consacrées principalement aux frais de personnel, qui absorbent dans bien des cas 70% de leurs ressources ordinaires et aux dépenses des services administratifs, techniques et financiers. Les dépenses des services se répartissent en dépenses de fonctionnement des cabinets des Maires (en moyenne 6 % des dépenses de fonctionnement) et en dépenses de secrétariat ;

C'est bien parce qu'il était conscient des limites de la fiscalité locale que l'Etat avait commandité, en son temps, une étude sur la question. Comme résultats, il était attendu d'expurger cette fiscalité de tous les impôts obsolètes et de l'adapter au contexte nouveau par la création de ressources nouvelles.

Dans l'attente de la mise en œuvre des réformes fiscales qui comportent de multiples enjeux sur les finances publiques et appellent des remises en cause, l'Etat a mis en place en 1996 avec la régionalisation un instrument financier spécifique dont les ressources viennent s'ajouter aux recettes de fonctionnement des collectivités locales, pour une prise en charge correcte des compétences qui leur sont transférées : le fonds de dotation de la décentralisation.

Ce nouvel instrument co-existe avec d'autres instruments financiers intrinsèques à l'Etat (le fonds d'équipement des collectivités locales) ou mis en œuvre par l'Etat en relation avec ses partenaires au développement et dont l'un des plus importants et des plus anciens est le programme d'appui aux communes.

Les collectivités locales peuvent aussi disposer de ressources provenant de la coopération décentralisée et de la société civile, même si l'appréciation de leur volume est difficile en raison du caractère disparate des interventions qui ne sont généralement pas retranscrites dans les budgets locaux.

Enfin, les partenaires au développement constituent d'autres soutiens de choix.

Le Rapport présenté par Mme A.-M. Lizin, conformément à la résolution 1999/26 de la Commission des droits de l'homme, et les rapports du Secrétaire général au Conseil économique et social ("Élimination de la pauvreté, renforcement des capacités, ressources et financement, Conseil d'administration des fonds et programmes des Nations Unies", E/1999/55) et celui de l'Assemblée Générale ("Mise en œuvre de la première Décennie des Nations Unies pour l'élimination de la pauvreté (1997-2006)", A/54/316), donnent une vue d'ensemble des actions les plus pertinentes actuellement entreprises par les Nations Unies en matière de lutte contre l'extrême pauvreté⁵.

Ces rapports réaffirment que l'extrême pauvreté et l'exclusion sociale requièrent des actions urgentes, nationales et internationales pour y mettre fin et, que l'absence de volonté politique, et non de ressources financières, est le véritable obstacle à l'éradication de la pauvreté. Ils insistent en substance sur le fait que l'extrême pauvreté est un déni de tous les droits de la personne humaine.

L'extrême pauvreté établit ainsi un lien indivisible entre chacun des droits attachés à l'individu.

Les États, en matière de lutte contre l'extrême pauvreté, ont la responsabilité première de la mise en œuvre de l'ensemble des droits des extrêmement pauvres.

Les différents acteurs du développement, à travers particulièrement les activités des institutions de Bretton Woods, l'approche intégrée des Nations Unies, et le rôle croissant des acteurs non gouvernementaux, mènent des actions pour faire valoir les droits des extrêmement pauvres.

La pauvreté est le plus grand défi éthique du monde contemporain. Il ne s'aurait y avoir de globalisation, comme on l'appelle communément, qui puisse être durable tout en excluant des masses de plus en plus paupérisées et nombreuses⁶.

Dans la plupart des cas, la pauvreté s'est territorialisée, des zones, des régions, voire des pays entiers se trouvant hors des courants de développement économiques propres à la globalisation.

⁵ Ces actions insistent sur la nécessité d'intégrer une dimension humaine et sociale au processus de mondialisation afin de dynamiser les stratégies de lutte contre l'extrême pauvreté. Elles mettent aussi l'action sur le caractère universel et multidimensionnel de l'extrême pauvreté. L'extrême pauvreté, envisagée comme un déni de tous les droits de l'homme, établit un lien indivisible entre chacun des droits attachés à l'individu.

⁶ M. JOSE BENGGOA : Membre de la Sous-Commission des Nations Unies pour la protection et la promotion des droits de l'homme, président du groupe de travail des Nations Unies sur l'extrême pauvreté. "La pauvreté comme violation des droits de l'homme". Forum Mondial des droits de l'homme ; Nantes; France, 16-19 mai 2004.

« La plupart du temps, les politiques sociales destinées à lutter contre la pauvreté sont « l'ambulance » qui transporte les blessés résultant des mesures de politiques économiques »⁷. Il est question à ce niveau, d'analyser la capacité qu'ont ou non les Etats nationaux de s'articuler à l'interne ou à l'externe.

2.2 – L'éradication de la pauvreté passe nécessairement par la « gouvernabilité ».

C'est-à-dire, par le renforcement des instances politiques pour lequel une perspective de droits et de devoirs est indispensable.

Elle serait, la capacité d'un Etat d'articuler la société à l'interne, d'assurer « l'intégration sociale », et de s'articuler en termes économiques, sociaux et politiques avec la réalité du contexte international auquel il est confronté, c'est-à-dire d'assurer « l'intégration internationale ». C'est ce que Jose Bengoa appelle la « gouvernabilité ».

La crise de nombreux systèmes d'intégration sociale devient un des plus grands dangers de conflit et de violence dans les pays du Tiers monde. Les acteurs liés à ces processus sont multiples et tous doivent adopter une perspective de « droits à la richesse ».

En fait, jusqu'ici, on a exclusivement parlé de la responsabilité des Etats en matière de protection de jouissance des droits de l'homme. Aussi, l'obéissance des activités productives, extractives, commerciales et notamment financières à des codes de conduite, de même que la création d'un tribunal *ad hoc* devant lequel se plaindre de ses violations ; demeurent une nécessité représentant un grand défi pour la théorie des droits de l'homme et le droit international.

De nos jours, un pays à lui seul ne saurait être responsable des politiques commerciales mises en œuvre par des entreprises à dimension globale. C'est pour cette raison que la communauté internationale doit assumer le fait qu'il existe de nombreux acteurs dans la globalisation et, par conséquent, de nombreuses responsabilités.

Le pire scénario qui puisse se présenter pour un pays faisant face à la globalisation est celui

- de mener ce combat sans pouvoir s'appuyer sur une institution étatique forte,
- d'avoir un Etat faible, corrompu, qui ne respecte ni lois ni législations,
- de ne disposer d'un système multipartisan,

⁷ Jose Bengoa, op cit.

Les citoyens ne comprennent pas l'incapacité de la communauté internationale et de ses organismes à prendre des mesures efficaces face aux catastrophes, aux famines, aux guerres civiles, tribales et aux situations de misère et de pauvreté.

De leur côté, les Etats et leur représentants ne tiennent pas toujours compte des protestations de leurs citoyens et se laissent porter par les intérêts particuliers, qui se transforment bien souvent en es forces retardant ce processus de globalisation des droits.

♦ **L'idée sous-jacente à l'adoption d'une approche de la réduction de la pauvreté fondée sur les droits humains est que les politiques et les institutions ayant pour objet la réduction de la pauvreté devraient expressément se fonder sur les normes et les valeurs du droit international des droits de l'homme.**

♦ Le fait de considérer la situation de pauvreté comme une violation ; ne concerne seulement pas qu'une « obligation de faire » de la part des Etats, il concerne aussi, à la fois une obligation « de ne pas violer ces droits », donc de « ne pas faire » de la part des Etats et des acteurs intéressés.

Il s'agit là, d'une traduction du concept internationalement admis de l'indivisibilité des droits.

2.4 – l'indivisibilité des droits des pauvres

La « pauvreté » se situerait entre, d'une part, les droits économiques, sociaux et culturels et, d'autre part, les droits civils et politiques. En effet, il est manifeste que les personnes vivant dans des situations d'extrême pauvreté se voient dénier non seulement leurs droits économiques, mais aussi leurs droits de citoyens.

Le principe de l'indivisibilité veut que : dans cette perspective de droits des pauvres, les Etats et les responsables qui prennent des décisions s'abstiennent de prendre des décisions politiques, si celles-ci conduisent à établir, à aggraver ou à accentuer des situations de pauvreté.

La question de la pauvreté et la situation des pauvres deviendraient alors un « élément interne » à chacune des décisions un élément à prendre en compte et non un élément résiduel, une conséquence non souhaitée et non assumée de décisions prises par exemple sur le plan de l'économie, de la politique ou simplement du monde des affaires.

III- UNE RELECTURE PAR L'APPROCHE DROITS HUMAINS, DE L'OPERATIONNALISATION DES DOCUMENTS ET CADRES STRATEGIQUES GOUVERNEMENTAUX ET NON-GOUVERNEMENTAUX DE REALISATION DES DROITS DES EXTREMEMENT PAUVRES; PERMETTANT D'IDENTIFIER LES DEFIS MAJEURS QUE POSE LA MISE EN ŒUVRE EFFECTIVE DU CONCEPT ET, DE DRESSER UN ETAT DES LIEUX DES PRATIQUES LOCALES ALTERNATIVES DU DROIT, ET LEUR EFFICACITE OU NON DANS LA LUTTE CONTRE LA « PAUVRETE PERÇUE COMME VIOLATION DE DROITS HUMAINS ».

Le Sénégal a, depuis 1994, renoué avec la croissance, mais le rétablissement des équilibres macro-économiques n'a pas engendré une réduction substantielle de la pauvreté, au regard de certains indicateurs.

La première enquête budget-consommation réalisée cette année évaluait la proportion des ménages vivant en dessous du seuil de la pauvreté à 57,9%. En 2001, elle était de l'ordre de 53,9 %. Du point de vue de sa localisation, la pauvreté est un phénomène à dominante rurale. Les données relatives à divers indicateurs sociaux permettent également de prendre la mesure de l'ampleur du phénomène.

Dans le domaine de l'éducation, l'objectif de scolarisation universelle n'est pas encore atteint, puisque, en 2001, le taux brut de scolarisation dans l'élémentaire était de 69%, pour une moyenne de 75% en Afrique subsaharienne. Le taux d'alphabétisation pour les personnes de 15 ans et plus est inférieur à 40%. La scolarisation des filles dans l'élémentaire reste encore inférieure à celle des garçons.

Dans le secteur de la santé, l'offre publique de services sanitaires est limitée par des contraintes de disponibilité et d'accessibilité. D'où la faiblesse de la couverture vaccinale des jeunes enfants (42% en 2000) et l'importance de la mortalité maternelle en milieu rural (près de 10 femmes sur 1000).

En ce qui concerne l'accès à l'eau potable, le taux actuel est de 28 litres par personne et par jour, pour un objectif de 35 litres d'eau par jour, conformément aux engagements pris par l'Etat dans le cadre de la décennie internationale pour l'alimentation en eau potable.

3.2 – les programmes de lutte contre la pauvreté et l'extrême pauvreté en cours

Devant la recrudescence de la pauvreté, l'Etat du Sénégal, de concert avec certains partenaires au développement, a mis en oeuvre divers projets et programmes. Si certains de ces projets et programmes ont pour objectif expressément affiché la réduction de la pauvreté, d'autres l'ont pour finalité au travers de leurs objectifs spécifiques tels que le renforcement des capacités, la réalisation d'infrastructures communautaires de base, la promotion d'activités génératrices de revenus..

3. Peuvent être mentionnés les projets suivants :

Programme national d'infrastructures rurales-phase I

Projet d'appui à la décentralisation et au développement local

Programme décennal de l'éducation et de la formation

Réhabilitation et mise en oeuvre de la réforme de la gestion des forages motorisés

Projet d'appui au développement local urbain

Programme de soutien aux initiatives de développement local

Programme national d'infrastructures rurales-phase I

Promotion des communautés rurales-phase I

Promotion des communautés rurales-phase I

Programme d'Appui à la décentralisation en milieu rural

Fonds de développement local

PADDEL : - Projet d'Appui à la Décentralisation et au développement Local

L'ADDEL: - Appui à la Décentralisation et au développement Local – 2002-2006

Le PADELU entend appuyer la mise en oeuvre d'initiatives portées par les communes par des actions d'appui-conseil et de formation en direction des acteurs du développement local.

Programme National d'Infrastructures Rurales (PNIR)

Le PNIR est un projet à la demande qui a pour objectif principal de contribuer à la réduction de la pauvreté et à l'amélioration des conditions de vie en milieu rural par le financement d'infrastructures communautaires suivant une démarche participative qui permette d'améliorer la gouvernance locale et de garantir la participation des groupes vulnérables à la prise de décision.

Programme de Soutien aux Initiatives de Développement Local ,
(PSIDEL) 8 EME FED

3.3 – L'identification des défis majeurs que pose la mise en œuvre effective du concept et qui nécessiteraient une réflexion et un débat approfondis ;

L'indicateur de pauvreté de pauvreté humain créé en 1977 par le Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD) se conçoit en deux indicateurs selon les pays considérés. IPH1 pour le Pays en Voie de Développement, IPH2 pour les Pays Développés⁹.

Manifestement, il ne suffit pas de produire des richesses, leur répartition, leur emploi, sont aussi importants, le lien qui se construit ou ne se construit pas entre l'indicateur de développement humain et le PIB en témoigne s'il est besoin.

La croissance n'améliore pas systématiquement la situation des pauvres. La pauvreté et l'extrême pauvreté ne sont pas et ne seront jamais seulement une question de répartition des richesses. Elles sont et seront toujours une question de liens à l'autre et au droit qui s'effrite et se délite.

5. La pauvreté et l'extrême pauvreté sont plurielles.

La pauvreté et l'extrême pauvreté n'épargnent aucun pays ni d'ailleurs aucun temps, en même temps qu'elles se révèlent difficiles à saisir.

Le vocabulaire lui-même peut se faire multiple, mouvant et fuyant. En tout lieu et en tout temps, les pauvres abondent et les ensembles sociaux semblent se désagrèger, sans que l'on maîtrise toujours réellement ce que l'on met derrière les mots et les situations vécues et subies par les personnes que veulent désigner les mots. Et fondamentalement, ce sont nos modes de fonctionnement nos choix éthiques, économiques, et politiques qui se trouvent interpellés .

⁹ Voir Banque Mondiale, Indicateurs du Développement dans le Monde, 2003-2004, Paris, Eaks, 2003, 484 p.

La grande pauvreté se caractériserait de son côté par son aspect endémique et multidimensionnel, et par un empêchement persistant, dont on peut finir par hériter. à réassumer et reconquérir ses droits et responsabilités.

- ✓ **Il n'est pas envisageable de ne pas chercher à comprendre et à voir comment remédier à cet état de fait d'une présence continue des pauvres.**
- ✓ **Est-il possible de penser la fin de la pauvreté et de l'extrême pauvreté ?**
- ✓ **Qu'engendre la perception que nous avons de la pauvreté et de l'extrême pauvreté par rapport aux modes d'action que nous devons et pouvons poser ?**

Ces questions s'imposent avec de plus en plus de force et s'adressent aux économistes, aux sociologues, aux historiens, aux politistes, aux juristes, aux philosophes, à la société civile, aux organisations internationales.

Jusqu'à présent, le juridique se faisait réticent par rapport aux velléités d'engagements qui se dessinent pour penser la pauvreté et la lutte contre la pauvreté, y compris dans sa forme extrême.

- ✓ Comment ne pas comprendre toute l'importance et toute la volonté qui existe à trouver une porte d'entrée pour mobiliser une action internationale pour lutter contre la pauvreté, et dès lors l'importance d'une approche en terme des droits de l'homme. Faut-il pour autant unir et entendre comme même réalité la pauvreté et l'extrême pauvreté ?

A partir de là, rien n'est à négliger, ni la pauvreté ni la grande pauvreté. La grande pauvreté, pas plus que la pauvreté ne sauraient être exclusivement monétaires. La pauvreté monétaire n'appréhende rien de plus qu'une précarité économique. Or, la pauvreté est rarement seulement une précarité économique et si l'on ne peut pas négliger une telle précarité on ne peut davantage se limiter à cette seule précarité. C'est d'autant plus vrai pour l'extrême pauvreté qui ne peut se définir que comme un tout, qui inclus la dimension économique sans s'y réduire.

Aborder la pauvreté ou l'extrême pauvreté exclusivement par une insuffisance de revenus ne peut au mieux que constituer un biais pour identifier une population.

Un consensus ressort en vue de reconnaître le lien inextricable entre pauvreté, extrême pauvreté, dignité et droits de l'homme. Principalement, l'extrême pauvreté et l'exclusion sociale y sont reconnues comme une atteinte à la dignité humaine et comme s'opposant à la jouissance effective des droits de l'homme. Il est sans cesse réaffirmé que l'éradication de la pauvreté et la pleine jouissance des droits de l'homme sont des objectifs liés entre eux. La généralisation de la pauvreté fait obstacle à l'exercice intégral et effectif des droits de l'homme et donc fragilise la démocratie.

Le travail de la Commission des droits de l'homme est particulièrement important. C'est elle qui en 1990²⁴ a chargé la sous-commission de la lutte contre les mesures discriminatoires et de la protection des minorités, devenu depuis la sous-commission de la promotion et de la protection des droits de l'homme, d'examiner les liens entre droits de l'homme et extrême pauvreté. Une étude a été réalisée en ce sens par Léandro Dsepouy. C'est ANNE-MARIE Lizin qui poursuit actuellement la réflexion ainsi initiée. Elle rappelle dans ses rapports le caractère à la fois universel et multidimensionnel de la pauvreté envisagée comme un déni de l'ensemble des droits de l'homme. Ce déni devrait se matérialiser par une Déclaration spécifique sur les droits de l'homme et l'extrême pauvreté, dont l'utilité a été reconnue par les participants au groupe de travail qui s'est tenu à Genève les 30 et 31 Août 1999²⁵; Un séminaire d'experts a examiné « la nécessité de définir l'extrême pauvreté sous l'angle des droits de l'homme, comme le déni de ces droits et de la dignité humaine et l'absence de moyens essentiels »²⁶. Il ne s'agit pas d'inventer un nouveau cadre normatif, mais de s'ancrer dans le cadre existant et plus encore de le « reconfigurer sous l'angle des besoins des personnes pauvres »²⁷. Dans ce but un groupe spécial et un programme de travail ont été mis en place²⁸.

²⁴ Résolution 2003/24.

²⁵ Cf. E/CN.4/2000/52/Add.1.

²⁶ Cf. E/CN.4/2001/54/Add.1.

²⁷ Ibid., p.6.

²⁸ E/CN.4/Sub.2002/15.

8. Expliquer et Démontrer:

- 1. Comme l'a reconnu la Conférence internationale de Vienne sur les droits de l'homme en 1993, qu'il y a un lien organique entre la pauvreté et la violation des droits humains.**
- 2. Que certes, l'abolition de la pauvreté en droit ne la fera disparaître, mais l'élèvera dans la conscience des hommes au même titre que les injustices du passé que sont, l'esclavage, le génocide ou la violence domestique ; dont la survivance nous interpelle, nous choque et nous mobilise.**
- 3. Mais alors qu'esclavage et apartheid étaient rejetés et combattus, la pauvreté déshumanise la moitié des habitants de notre planète dans la plus totale indifférence.**
- 4. Que des violations aussi massives et systématiques au quotidien n'arrivent pas à ébranler la conscience des « bonnes gens », est certainement la question morale la plus aiguë de ce siècle naissant.**
- 5. D'un côté, l'égalité dans l'attribution des droits est proclamée ;**
- 6. De l'autre, l'inégalité croissante dans la distribution des biens perdure et est entretenue par des politiques économiques et sociales injustes tant au niveau national qu'au niveau global.**
- 7. Que traiter la pauvreté comme une violation des droits humains implique de transcender le concept de justice internationale, qui s'adresse aux relations entre Etats et nations, pour instaurer celui de justice globale qui s'applique aux relations entre être humains vivant dans une société globalisée et jouissant de droits absolus et inaliénables, comme le droit à la vie, garantie par la communauté internationale.**
- 8. Que ces droits ne sont pas des droits de citoyens d'un Etat, mais des droits universels nécessaires à la préservation de la vie humaine sur notre planète.**
- 9. Que l'obligation d'en assurer le respect, la protection et la jouissance effective incombe à tous sans distinction de race, de pays ou de croyance.**

Les acteurs non gouvernementaux, en particulier les autorités locales, ont des moyens de lutte contre l'extrême pauvreté plus efficaces que les États. La faible mobilité des extrêmement pauvres permet de localiser l'action pour les aider.

Combattre la pauvreté, c'est donner une parcelle de pouvoir aux pauvres. Cela ne se donne pas, cela s'obtient. Pour combattre, il faut s'organiser. Une collaboration accrue avec les ONG qui travaillent sur le terrain auprès des populations très pauvres devrait donc être lancée par les organismes qui ont pour mandat de lutter contre la pauvreté. L'apport des personnes vivant dans l'extrême pauvreté peut être déterminant dans la réflexion actuelle sur le développement humain durable et sur le droit au développement, d'autant plus que le concept de développement n'est plus perçu aujourd'hui du seul point de vue économique, mais également du point de vue social et culturel.

Le rôle des travailleurs sociaux et des ONG sera essentiel : ils peuvent donner la parole, déterminer les demandes utiles, faire parler ceux qui n'ont pas de voix. Ces travailleurs sociaux, dépendant d'autorités publiques (nationales, régionales, locales) ou privées (ONG) doivent être formés à la dimension mondiale du métier qu'ils exercent, et à la dimension du respect des droits de l'homme que cela comporte. La lutte contre l'extrême pauvreté est réalisable. Il faut forger la volonté politique adéquate et lui permettre de triompher.

- (i) la démocratie citoyenne par l'instauration de mécanismes qui garantissent une concertation permanente avec les citoyens et l'expression de leurs initiatives ;
 - (ii) la décentralisation financière progressive pour un respect plus effectif du principe législatif d'autonomie financière des collectivités locales ;
 - (iii) le système d'information par le biais par exemple de la création d'un observatoire national de la pauvreté.
- En outre, la promotion de la transparence dans la gestion des affaires publiques et la création d'un environnement favorable au développement du secteur privé constitueront des axes fondamentaux pour doper la croissance économique et mieux lutter contre la pauvreté.
 - La reconnaissance d'un droit à l'état civil pour les plus pauvres, tout particulièrement pour les fillettes;
 - Le développement d'institutions de microcrédit pour les plus pauvres;
 - Toute législation devrait établir le droit de toute personne sous sa juridiction à un revenu minimum garanti en y consacrant les budgets nécessaires;
 - Le développement de mesures particulières afin d'aider les communautés les plus pauvres, en particulier les femmes, les enfants, les personnes âgées et les minorités ethniques;
 - La promotion de l'information et de l'éducation des plus pauvres quant à leurs droits par des méthodes adaptées et accessibles (médias, techniques de proximité, manuels et bandes dessinées);
 - La formation et la sensibilisation des forces de police et des travailleurs sociaux aux droits de l'homme en général et au phénomène de l'extrême pauvreté en particulier;
 - Le maintien et la consolidation de la paix dans les pays déchirés par les conflits armés. Les sanctions économiques internationales ne doivent pas contribuer à aggraver les situations d'extrême pauvreté dans les pays visés.
-

- **Décret n° 96-1139** portant application de la loi de transfert de compétences aux régions aux communes et aux communautés rurales, en matière de jeunesse et sport,
- **-Arrêté Ministériel n°821 -31\ 01 \ 1996 du ministère des finances et du plan** portant création d'un comité de suivi de l'exécution des projets et programmes de la population.
- **-Arrêté Ministériel n°1614 en date du 4 mars 1996** portant création d'une cellule technique d'appui à la décentralisation et d'une cellule élargie d'élaboration des plans de développement sanitaire et social des districts et des régions(pdds \ prds). L'article 3 de cet arrêté est très intéressant, il dispose: « la cellule ...est chargée de superviser le processus d'élaboration des plans tout en veillant au respect des normes et des procédures arrêtées par la cellule; coordonner l'intervention des bailleurs de fonds en évitant les disparités et veillant à la couverture de toutes les activités...
- **-Arrêté Ministériel en date du 23 avril 1996** portant création et organisation du projet de promotion des micro-entreprises(PROMER). L' arrêté est particulièrement intéressant en ce que son article 3 dispose que le PROMER a pour objectifs: la création de nouveaux emplois saisonniers ou permanents rémunérateurs et par là l'amélioration des revenus des familles les plus défavorisées; -la production de biens et services dont les communautés rurales ont besoin pour leur propre développement économique; l'allongement de la période de travail productif annuel en milieu rural qui est surtout limité aux périodes de travail agricoles; -la réduction de l'exode rurale grâce aux opportunités de travail des jeunes au niveau de leurs villages...

PROGRAMMES ET STRATEGIES DE REDUCTION DE LA PAUVRETE

- Les politiques d'ajustement au Sénégal
- Présentation du document de stratégie de réduction de la pauvreté (DSRP)
- Programme De Développement de l'Education et de la Formation (Education Pour Tous)
- P.D.E.F/ E.P.T) MARS 2003
- Lettre de politique du développement rural décentralisé
- Stratégie de Développement du Secteur Privé
- Loi d'orientation de l'Education Nationale N° 91.22
- Programme de développement intégré de la santé (PDIS)
- Loi d'orientation sur l'Agriculture au Sénégal
- Document d'orientation stratégique sur la politique agricole
- Lettre de politique du développement institutionnel du secteur agricole
- Lettre de politique de développement de la nutrition
- Lettre de politique du développement de l'élevage
- CSLP
- Programme SIDA

Discours de Federico Garcia Lorca à la population de Fuentes Vaqueros (Grenade), en septembre 1931. "*Quand quelqu'un va au théâtre, à un concert ou à une fête quelle qu'elle soit, si le spectacle lui plaît il évoque tout de suite ses proches absents et s'en désole : " Comme cela plairait à ma sœur, à mon père ! " pensera-t-il et il ne profitera dès lors du spectacle qu'avec une légère mélancolie. C'est cette mélancolie que je ressens, non pour les membres de ma famille, ce qui serait mesquin, mais pour tous les êtres qui, par manque de moyens et à cause de leur propre malheur ne profitent pas du suprême bien qu'est la beauté, la beauté qui est vie, bonté, sérénité et passion...*"

Textes de référence Système des Nations Unies

- Dernier Programme sur la Gouvernance du PNUD
- The United Nations Human Rights System
- The United Nations General Assembly
- UNGA Resolution 53/146 on Human Rights and Extreme Poverty adopted December 18, 1992: Resolved that extreme poverty and exclusion from society constituted a violation of human dignity .
- **United Nations General Assembly, document A/57/369, August 2002 see paragraph 4; The strategy submits that the eradication of poverty is best achieved by abolishing poverty within a human rights framework, or rights-based approach. Such an approach offers the opportunity to draw upon the full body of international human rights standards and the compelling case for poverty as a violation of human rights.**
- **E/CN.4/Sub.2/1996/13; The Commission on Human Rights has considered the relationship between human rights and extreme poverty since 1990. when in resolution 1990/15 it requested the Sub-Commission on the Promotion and Protection of Human Rights (prior to 1999 known as the Sub commission on Prevention of Discrimination and Protection of Minorities) to study the issue. In response, the Sub-Commission appointed the Special Rapporteur on human rights and extreme poverty. Leandro Despouy, who published his final report in 1996 .**
- **A.Générale ; E/CN.4/Sub.2/1996/13 28 juin 1996 Point 8 de l'ordre du jour provisoire; Nations Unies Conseil Economique et Social Distr. « la réalisation des droits économiques, sociaux et culturels : Rapport final sur les droits de l'homme et l'extrême pauvreté, présenté par le Rapporteur spécial. M. Leandro Despouy.**
- **E/CN.4/RES/2002/69; the Commission on Human Rights adopted a resolution in which it "also reaffirms the critical importance of identifying and analysing obstacles impeding the full realization of the right to development at both the national and international levels, recognizes that the promotion and protection of human rights, including the right to development, rests with States, as established in Article 3 of the Declaration on the Right to Development, and further reaffirms the inextricable link between the two" .**
- **The United Nations Development Program**
- (UNDP Human Development Report 1997;.
- UNDP Human Development Report 2000;
- Le "Programme Combattre la Pauvreté" (PCP) de l'Institut de la Banque Mondiale (WBI) ;
- **The Food and Agriculture Organization**
- "The right to adequate food in emergencies" (FAO Legislative Study 77, June 2002);

UNESCO

- Unesco Poverty Project : "Ethical and Humain Rights Dimensions of Poverty: Towards a New Paradigm in the Fight Against Poverty. Jurist SEMINAR-Sao Paulo. May 2002.
- The World Health Organization: (see)
- the International Labour Conference

- **M. JOSE BENGEOA** : Membre de la Sous –Commission des Nations Unies pour la protection et la promotion des droits de l’homme, président du groupe de travail des Nations Unies sur l’extrême pauvreté. “La pauvreté comme violation des droits de l’homme”. Forum Mondial des droits de l’homme ; Nantes; France, 16-19 mai 2004.
- **Florence TOURETTE** : **Maître de Conférence Université d’Auvergne (I.P.A.G.de Clermont Ferrand)**; Thèse: “ Extrême pauvreté et droits de l’Homme » Presse Universitaire, Faculté de Droit de Clermont Ferrand : L.G.D.J , 2001, 431p.); Voir sa communication sur:” “Pauvreté, extrême pauvreté et Droits de l’Homme” in Unesco Poverty Project: “Ethical and Humain Rights Dimensions of Poverty: Towards a New Paradigm in the Fight Against Poverty. Jurist SEMINAR-Sao Paulo. May 2002.
- **Mamadou DIOUF** : *Politique de décentralisation et programme de résorption de déficit en équipements collectifs : quelles relations dans le cadre de la réduction de la pauvreté.* Forum sur la réduction de la pauvreté organisé par la banque mondiale, Dakar, le 12 Septembre 2001
- **Margaret Kakande**, Ministères des finances, de la planification et du développement économique, Gouvernement de l’Ouganda; « **ANALYSE DE LA PAUVRETE ET DE L’IMPACT SOCIAL: CADRE THEORIQUE GLOBAL** » Communication présentée lors du deuxième **Forum Africain sur les Stratégies de Réduction de la Pauvreté**, organisé du 10 au 14 septembre 2001, à DAKAR, au Sénégal
- **Décentralisation, appropriation nationale et réduction de la pauvreté au Sénégal Etude de cas sur la politique économique de la mise en oeuvre du PRSP; Maria Natalia Bajuk et Juan José Almagro.**
- **L’étude intitulée Reforming Infrastructure-Privatization, Regulation and Competition ; diffusée aujourd’hui par la Banque, fait valoir que l’existence d’une « réglementation efficace » est la principale condition déterminante du succès d’une réforme des infrastructures et que « Un cadre réglementaire manifestement conçu pour protéger les intérêts des investisseurs et des clients doit exister pour qu’il soit possible d’attirer les capitaux privés à long terme nécessaires à l’offre de services d’infrastructure fiables et adéquats ».**

Banque mondiale Programme national d'infrastructures rurales phase 1
 28.500.000 \$ 19.950.000.000
 Fonds des nations unies pour le développement agricole
 Programme national d'infrastructures rurales phase 1
 7.500.000 \$ 5.250.000.000
 France Programme décennal de l'éducation et de la formation
 40.000.000 FF 4.000.000.000
 France Réhabilitation et mise en oeuvre de la réforme de la gestion des forages motorisés
 50.000.000 FF 5.000.000.000
 France Projet d'appui à la décentralisation et au développement local
 17.000.000 FF 1.700.000.000
 GTZ (Allemagne) Promotion des communautés rurales-phase 1
 4.500.000 DM 1.620.000.000
 KfW (Allemagne) Promotion des communautés rurales-phase 1
 15.000.000 DM 5.400.000.000
 PNUD-FENU Programme d'Appui à la décentralisation en milieu rural
 7.500.000 \$ 5.250.000.000
 PNUD-FENU Fonds de développement local 5.394.000 \$ 3.776.000.000
 Union européenne Programme de soutien aux initiatives de développement local
 12.000.000 E 7.872.000.000
 USAID Objectif stratégique 2 48.000.000 \$ 33.600.000.000

SENEGAL/ IPH

Nom du pays : République du Sénégal
 Superficie : 196 722 KM²
 Langue officielle : Français
 Langues nationales : Wolof (71,3 %), Poular (24,6%), Sérér (13,8%),
 Soninké (8,0%), Mandingue (6,9%), Diola (5,1%)
 Population 2000: 9 524 089
 Taux de croissance démographique : 2,7 %
 Taux de pauvreté des ménages : en 1994 : 57,9 %
 (2400 calories /jour/adultes) en 2001 : 53,9 %
 Taux bruts de scolarisation dans l'élémentaire : en 2000 : 68,3 %
 Taux bruts de scolarisation dans l'enseignement moyen : 22,9 %
 Taux bruts de scolarisation dans l'enseignement secondaire : 8 %
 Population ayant accès aux structures sanitaires : 80 %
 Taux de natalité : 46 pour mille
 Taux de mortalité générale : 18 pour mille
 Taux de mortalité infanto - juvénile : 139.3 pour mille
 Taux de mortalité maternelle : 510/100.000
 Indice synthétique de fécondité : 5,67 enfants/ménages
 Espérance de vie à la naissance : 54 ans

Taux d'accès à l'eau potable : au Sénégal 63,2%,
 (Distance <500 mètres) zone urbaine : 90,4%
 zone rurale : 42,9 %
 Taux malnutrition : Poids/âge 22%, Taille/âge 23%

Monnaie : Franc CFA

PIB par habitant : USD 511 (estimation) Source : RGPH 1988 / Projection de la population 1988-
 2015, ESAM II .ISIS 1999 , Rapport, PNUD