

Vers des modèles de services juridiques de base viables et pouvant s'étendre à grande échelle

1. En 2015, l'engagement international de 15 ans a été pris d'atteindre l'objectif 16 du Programme de développement durable 2030 qui vise à : « *promouvoir l'avènement de sociétés pacifiques et ouvertes à tous aux fins du développement durable, assurer l'accès de tous à la justice et mettre en place, à tous les niveaux, des institutions efficaces, responsables et ouvertes à tous* ». Cette année, un ensemble d'indicateurs aideront des États partout dans le monde à surveiller les progrès vers l'atteinte de l'objectif 16. Les données probantes sur les effets des Objectifs du millénaire pour le développement (OMD), en particulier ceux se rapportant aux résultats de santé et d'éducation, indiquent que l'objectif 16 constitue une occasion historique de focaliser l'attention internationale, d'influencer les politiques nationales et d'accroître les investissements dans la prestation des services afin d'améliorer l'accès à la justice.
2. Les données probantes indiquent que dans le contexte de la prestation des services d'éducation et de santé de base, les OMD ont :
 - **rassemblé l'attention et les dépenses des bailleurs de fonds** : les données de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) suggèrent que l'aide publique au développement (APD) des principaux bailleurs de fonds est passée de près de 80 milliards \$ dans les années 1990 à 127 milliards \$ en 2010 et que l'aide a ciblé de plus en plus la prestation de services d'éducation.¹
 - **influencé les stratégies et les politiques nationales** : des gouvernements nationaux ont cité les OMD dans leurs stratégies nationales de développement, établi des institutions chargées de suivre les progrès et utilisé les objectifs comme occasion de rehausser leur profil et faire montre de leadership régional.²
 - **traduit les engagements nationaux en priorités et en affectations budgétaires** : les responsables des politiques dans les pays en développement et, en particulier, dans les pays à faible revenu, rapportent que les OMD ont influencé l'établissement de politiques. Cela a coïncidé avec des dépenses accrues dans les secteurs de la santé et de l'éducation alors que les

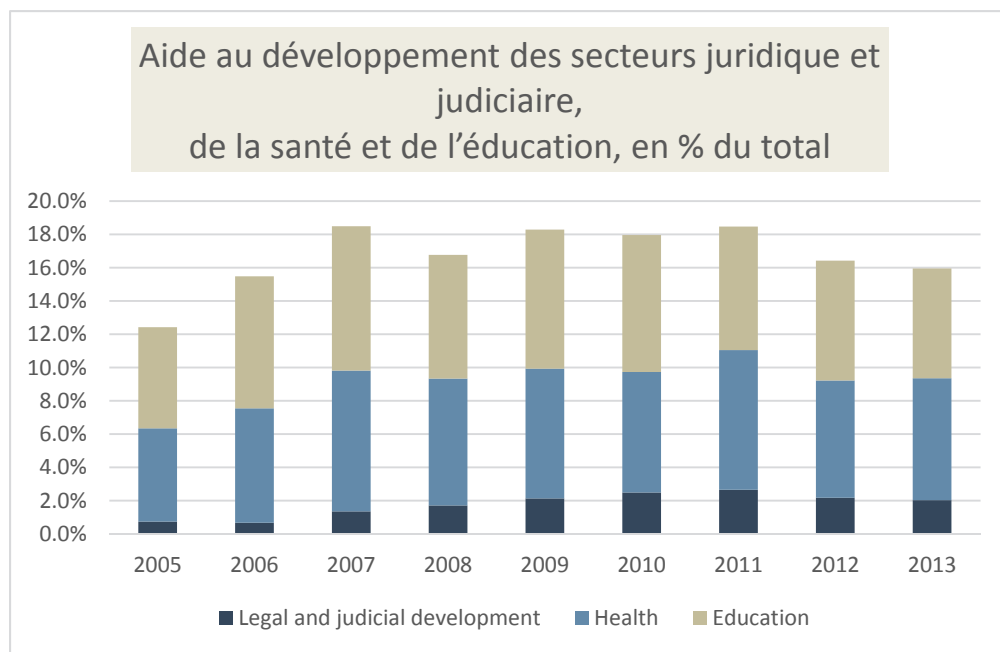
¹ Kenny, C. et Sumner, A. (2011). *More money or more development: what have the MDGs achieved?* Center for Global Development, Working Paper 278.

² Sarwar, B. (2015). *National MDG implementation: lessons for the SDG era*. London: ODI.

politiciens et fonctionnaires se sont inspirés des OMD pour obtenir de l'aide au développement et pour respecter les conditions y afférentes et les citoyens les ont employés comme outil de plaidoyer afin que les gouvernements respectent leurs engagements.³

3. L'objectif mondial 16 semble présenter une occasion historique de produire des changements semblables dans le contexte de l'accès à des services juridiques de base, compte tenu, en particulier, des faibles taux de fonds dédiés à la justice dans les dernières années, comme l'indique la figure 1 ci-après. De 2005 à 2013, le financement du secteur de la justice ne comptait que pour 1,8 % du total des flux d'aide, en comparaison avec 7,4 % et 7,5 % respectivement pour les secteurs de la santé et de l'éducation.

Figure 1 : Proportion (%) de l'aide consacrée à la justice, à la santé et à l'éducation



4. Néanmoins, l'objectif 16 pose certains problèmes aux États un peu partout dans le monde. Les données indiquent que seulement une proportion relativement faible de programmes visant à fournir des services aux pauvres parviennent à évoluer à une plus grande échelle et à atteindre la viabilité⁴. Les cas plus efficaces sont des solutions visant des problèmes particuliers dans les secteurs de la santé et de l'éducation – par exemple, l'assainissement de l'eau afin de réduire la mortalité infantile⁵ et les transferts monétaires conditionnels afin d'encourager la fréquentation scolaire⁶. En revanche, l'évaluation de Tom Carothers, en 2003, de l'engagement des bailleurs de fonds à l'égard

³ Lucci, P., Khan, A. et Hoy, C. (2015). *Piecing together the MDG puzzle: domestic policy, government spending and performance*. ODI Working Paper 426.

⁴ Chandy, L., Hosono, A., Kharas, H.L., et Linn, J. F. (dir.) (2013). *Getting to Scale: How to Bring Development Solutions to Millions of Poor People*, Brookings Institution Press, p. 2-3.

⁵ BRAC, at www.brac.net/beyond-boundaries/content/mdg-4-reduce-child-mortality, consulté le 15 juillet 2015.

⁶ Par exemple, Opportunidades, au Mexique, rejoint environ le quart de la population; Bolsa Familia, au Brésil, rejoint 12 millions de familles; et le Kecamatan Development Programme, en Indonésie, procure des subventions destinées à de modestes projets d'infrastructure à la moitié des villages ruraux.

du secteur de la justice ou du secteur de l'état de droit, selon laquelle « les exemples d'impacts significatifs, positifs et durables sont rares », demeure vraie aujourd'hui⁷.

5. Dans ce contexte, une récente étude financée par les Open Society Foundations et par le Centre de recherches pour le développement international a permis de mettre au point un cadre qui aide à réfléchir à la façon d'assurer la reproductibilité à grande échelle et la viabilité de services juridiques de base afin d'améliorer l'accès à la justice pour les populations des pays à faible revenu (PFR) les plus vulnérables et les États fragiles et touchés par des conflits (EFTC).
6. L'étude s'inspire de leçons tirées de cas de reproduction efficace de services de santé et d'éducation de base, néanmoins elle tient compte des facteurs propres au secteur de la justice (notamment des niveaux élevés de politisation, de complexité institutionnelle, de pluralité, de complexité fonctionnelle, d'opacité de la demande et d'hétérogénéité des besoins des utilisateurs) afin d'élaborer des pistes de réponse à trois questions fondamentales.
 - Que savons-nous des **coûts unitaires des services juridiques de base et de la façon de les calculer ?**
 - Comment peut-on **soutenir financièrement des services juridiques accessibles à grande échelle ?**
 - Quelles **conditions politiques permettent de reproduire à grande échelle des modèles de services juridiques ?**
7. Ces questions sont analysées dans le contexte de 17 études de cas d'interventions en matière de services juridiques de base. Douze études de cas, réalisées dans des pays à revenu faible et moyen, sont réparties en cinq grands modèles d'intervention : les services parajuridiques communautaires (Liberia, Myanmar, Sierra Leone); le microfinancement de la justice (Bangladesh, Microjustice4All et Microjusticia Argentina); les centres juridiques communautaires (Chine et Rwanda); les modèles hybrides (Afrique du Sud et Ukraine); et les carrefours d'accès à la justice (Kenya et Ouganda). Analysées à des fins comparatives, quatre études de cas ont été réalisées dans des pays de l'OCDE (l'Australie, le Canada, le R.-U. et les Pays-Bas).
8. Les *services juridiques de base* s'entendent des services qui offrent **un niveau élémentaire d'éducation juridique**, tels que **les conseils et l'aide relatifs à des types de règlements extrajudiciaires des différends** ainsi que **le renvoi** à des prestataires de services de contentieux et de représentation devant les tribunaux, s'il y a lieu.⁸Ces services portent principalement sur **les**

⁷ Carothers, T. (2003). *Promoting the Rule of Law Abroad: the Problem of Knowledge*. Working Paper 34. Washington, DC: Carnegie Endowment for International Peace.

⁸ L'étude n'a pas traité de façon générale des modèles nationaux d'aide juridique pour les services officiels de soutien aux recours judiciaires et la représentation devant les tribunaux comme modèles de prestation de services juridiques de base, car ils s'apparentent plutôt aux services secondaires de soins de santé et d'éducation. Néanmoins, certains des fournisseurs d'études de cas ont examiné ceux qui offrent une vaste gamme de services, notamment les services de droits de la personne et d'aide juridique du Comité bangladais pour le développement rural, les centres d'aide juridique de la Chine, la Maison d'Accès à la Justice, au Rwanda, et Aide juridique Ontario, au Canada.

problèmes d'ordre civil et administratif où se trouvent le plus souvent les besoins primaires de justice.

9. Les *services reproduits à grande échelle* s'entendent de ceux qui « *desservent et aident une proportion importante des habitants d'un pays ou d'une région, ou d'une population* », ce qui signifie **la portée géographique accrue** d'un service juridique de base, **l'accès accru** aux services juridiques de base en vigueur **en augmentant la capacité ou la densité** de l'offre actuelle, **un impact accru** de la prestation de services juridiques de base en privilégiant des enjeux stratégiques ou des groupes particulièrement vulnérables, ou **un besoin moindre** de services juridiques de base grâce à des services permettant de modifier le contexte juridique et politique qui crée le besoin de services juridiques.
10. L'étude vise à définir une feuille de route qui aidera à calculer les coûts de reproduction à grande échelle d'une intervention particulière, à trouver des sources convenables de financement et, ainsi, à éclairer et favoriser les discussions sur de telles approches.
11. Les premières constatations indiquent que **les coûts par habitant de reproduction à grande échelle de la prestation des services juridiques de base selon les études de cas réalisées dans des pays non membres de l'OCDE (0.1 USD à 1,3 USD) sont moindres que dans les pays de l'OCDE (3 USD à 6 USD)**. Bien que généralement abordables, ces montants demeurent élevés par rapport aux revenus et dépenses des gouvernements dans le domaine judiciaire, ce qui signifie que **les gouvernements pourraient être incapables de les financer**.
12. Toutefois, **le financement gouvernemental n'est pas l'unique moyen de financer la reproduction à grande échelle de modèles de prestation de services juridiques de base**. S'inspirant de cas dans les secteurs de la santé et de l'éducation, l'étude a permis de mettre au point une typologie de modèles couvrant les sources de financement provenant de gouvernements, de bailleurs de fonds, de philanthropes et du secteur privé, et a conclu que **la pertinence et l'accessibilité de beaucoup de ces modèles dépend de la capacité d'intervenir pour produire un résultat financier favorable en monétisant la prestation de services ou pour générer des avantages sociaux clairement mesurables**.
13. L'étude présente, en guise de conclusion, certaines recommandations.
 - **Élaborer une définition commune des concepts de justice de base et de justice primaire** afin de focaliser l'attention dans les débats mondiaux sur la réalisation et le financement des objectifs de développement durable;
 - **Utiliser des macrodonnées pour comparer les coûts**, y compris trois points de repère de l'abordabilité par rapport aux revenus, les dépenses en matière de services judiciaires et des dépenses en matière de santé et d'éducation pour faciliter les comparaisons transnationales.
 - **Recourir davantage aux enquêtes pour définir les besoins d'interventions du secteur judiciaire** afin de mieux comprendre l'envergure et la nature des besoins de services juridiques

de base et de déterminer quels besoins sont comblés et lesquels ne le sont pas par les services en vigueur.

- **Tester plus de mécanismes et de modalités de financement novateurs et de partenariats entre bailleurs de fonds et investisseurs d'impact du secteur privé** afin de trouver des sources de financement nouvelles et plus viables.
- **Intégrer une gamme plus vaste de données sur les coûts et les avantages** dans les programmes de services juridiques de base afin d'étayer les demandes de financement auprès d'un plus vaste éventail de sources et d'améliorer la viabilité des programmes.

14. Il est à espérer que l'occasion que présente l'objectif 16 servira à promouvoir des échanges sur ces recommandations de sorte à réaliser l'engagement des ODD de « *ne laisser personne pour compte* ».⁹

⁹ UN Sustainable Development Knowledge Platform. 'Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development', at <https://sustainabledevelopment.un.org/post2015/transformingourworld>, consulté le 23 février 2016.