

DES MONDES INÉGAUX
PAUVRETÉ, CROISSANCE, INÉGALITÉS ET LE
RÔLE DE LA COOPÉRATION INTERNATIONALE

N° 80, septembre 2012

Membres du Conseil consultatif pour les questions internationales

Président	F. Korthals Altes
Vice-président	W.J.M. van Genugten
Membres	M ^{me} J. Gupta M ^{me} P.C. Plooij-van Gorsel A. de Ruijter M ^{me} M. Sie Dhian Ho A. van Staden Général (e.r.) M.L.M. Urlings M ^{me} H.M. Verrijn Stuart J.J.C. Voorhoeve
Secrétaire	T.D.J. Oostenbrink

Boîte postale 20061
NL - 2500 EB La Haye
Les Pays-Bas

Téléphone +31 70 3485108/6060
Télécopieur +31 70 3486256
Courriel aiv@minbuza.nl
www.AIV-Advice.nl

Commission Lutte contre la pauvreté et modification des profils de pauvreté

Président R. van der Hoeven

Membres F. Baneke
B. Berendsen
M^{me} M. de Bruijn
M^{me} G. Crijns
M^{me} M. Monteiro
M^{me} E. Zoomers

Secrétaire M^{me} D. van Norren

Sommaire

Avant-propos

Réponses synthétiques 6

I	Profils de pauvreté à l'échelle mondiale	12
I.1	Profils de revenu et de pauvreté	12
I.2	Projections concernant la pauvreté	14
I.3	Remarques sur les chiffres de la pauvreté	15
I.4	Évolution des idées sur la pauvreté	16
I.5	Mesure d'un concept élargi de la pauvreté	17
I.6	La pauvreté à la lumière de quelques thèmes d'actualité	18
I.6.1	<i>Démographie, migration, pauvreté rurale et urbaine</i>	19
I.6.2	<i>Pauvreté culturelle</i>	20
I.6.3	<i>Pauvreté et genre</i>	20
II	Classification des pays	22
III	Pauvreté, croissance et inégalités de revenu	24
IV	Agenda du développement après 2015	26
IV.1	Modification de la situation géopolitique	27
IV.2	Flux financiers	27
IV.3	Cohérence	28
IV.4	Biens publics mondiaux	28
IV.5	Durabilité, environnement et inégalités	28
IV.6	Inégalités et importance d'une approche fondée sur les droits de l'homme	29
IV.7	Nouveaux médias : perception accrue des inégalités (inégalités relatives)	31
V	Politique des autres donateurs occidentaux	32
VI	Conséquences pour la politique néerlandaise	35
VI.1	Conséquences	35
VI.2	Importance de la cohérence des politiques	36
VII	Implication en termes d'utilisation des différents canaux de coopération	37
VII.1	Coopération bilatérale et multilatérale	37
VII.2	Entreprises	39
VII.3	Société civile	41
VII.3.1	<i>États fragiles et zones de post-conflit</i>	41
VII.3.2	<i>Pays à faible revenu</i>	42
VII.3.3	<i>Pays à revenu intermédiaire</i>	42
VII.3.4	<i>Dimension mondiale</i>	43
Annexe I	Demande d'avis	
Annexe II	Abréviations utilisées	

Avant-propos

L'AIV a reçu le 16 mars 2012 une demande d'avis sur la lutte contre la pauvreté et la modification des profils de pauvreté (cf. annexe 1). Cette demande faisait suite à la publication d'une étude démontrant que, dans le monde actuel, les trois quarts des pauvres vivent dans des pays à revenu intermédiaire. La carte de la pauvreté s'est donc modifiée, ce qui a des implications pour la lutte contre ce fléau. L'interrogation centrale de la demande d'avis porte sur les incidences possibles de cette évolution sur l'agenda néerlandais du développement après 2015, les questions intermédiaires ayant trait à la réalité empirique de la modification des profils de pauvreté et des inégalités de revenu, aux principes et considérations pertinents en matière de lutte contre la pauvreté et de coopération au développement dans les pays à revenu intermédiaire et aux conséquences qui en découlent pour la politique néerlandaise. Tous ces aspects seront étudiés.

L'AIV a décidé de faire précéder le texte de l'avis d'un résumé des réponses aux questions mentionnées ci-dessus. Dans l'analyse qui suit, les sujets suivants sont abordés : les profils de pauvreté à l'échelle mondiale, la classification des pays, la pauvreté, les inégalités de croissance et de revenu, l'agenda du développement après 2015 et la politique des autres donateurs occidentaux. Cette partie débouche sur les implications de l'analyse en termes de stratégie et de choix des canaux de la politique de développement.

Le projet d'avis a été préparé par un groupe de rédaction présidé par R. van der Hoeven et composé de MM. F. Baneke et B. Berendsen et de M^{mes} M. de Bruijn, M. Monteiro, E. Zoomers et G. Crijns. Le secrétariat a été assuré par M^{me} D. van Norren et J. Smallenbroek, avec le soutien de M^{me} M. van der Stelt et R. van Kampen, stagiaires. Le groupe de rédaction a en outre bénéficié de la participation active des membres de la commission pour la coopération au développement.

Les experts suivants ont été consultés : S. Ellis, M^{me} G. Dijkstra, C. Koonings, A. Sumner, M^{me} A. van Wezel et P. Verschuren. À la demande de l'AIV, plusieurs donateurs ont également fourni des informations complémentaires.

L'AIV a adopté le présent avis au cours de sa réunion du 7 septembre 2012.

Réponses synthétiques

Dans la présente synthèse, l'AIV répond brièvement, sur la base de l'analyse exposée dans son avis, à la question principale qui lui a été soumise (quelles sont les possibles conséquences de la modification observée des profils de pauvreté pour l'agenda de l'après-2015, et quels sont les éventuels changements afférents en termes d'inégalités dans et entre les pays ?), ainsi qu'aux questions intermédiaires suivantes :

Réalité empirique

1. L'AIV juge-t-il exacte l'idée d'un glissement de la pauvreté vers les pays à revenu intermédiaire, exprimée notamment dans les publications d'Andy Sumner ? Quelles en sont les principales causes ? L'AIV voit-il des raisons de modifier la définition de la pauvreté ou les critères établissant la distinction entre pays à faible revenu et pays à revenu intermédiaire ?
2. À quoi peut-on raisonnablement s'attendre concernant l'ampleur et la répartition de la pauvreté au niveau mondial (en termes de géographie, de type de pays, d'évolution démographique, de zones rurales et urbaines, etc.) dans les cinq à quinze prochaines années ? Quel rôle la pénurie (de matières premières, d'énergie) et la dégradation environnementale (eau, épuisement des sols, biodiversité) jouent-elles ?
3. Existe-t-il un lien structurel entre la progression vers le niveau de pays à revenu intermédiaire et l'évolution des inégalités de revenu à l'échelle nationale ? Quels sont les facteurs jouant ici un rôle, outre l'engagement gouvernemental dans la réduction de la pauvreté (différences entre la Chine et le Brésil) ?
4. Selon l'AIV, les pays à revenu intermédiaire peuvent-ils être considérés comme autonomes en termes de lutte contre la pauvreté ? Faut-il en la matière établir une distinction en fonction des différences de capacités fiscale et d'exécution entre les pouvoirs publics de ces pays ?
5. La pauvreté et les inégalités dans les pays à faible revenu diffèrent-elles structurellement de celles dans les pays à revenu intermédiaire ? Par exemple, y a-t-il davantage de pauvreté chronique dans les pays de l'un ou l'autre type ? Les différences éventuellement constatées influencent-elles la mesure dans laquelle les pays concernés peuvent eux-mêmes lutter efficacement contre la pauvreté ?

Considérations et principes pertinents

6. Selon l'AIV, quel rôle la coopération au développement peut-elle jouer dans la lutte contre la pauvreté dans les pays à revenu intermédiaire ? Quels sont les principaux principes et considérations d'ordre moral, social et économique qui entrent alors en compte ?
7. La problématique de la pauvreté dans les pays à revenu intermédiaire est-elle pertinente du point de vue des objectifs de la politique étrangère néerlandaise (prospérité, stabilité et sécurité, garantie de l'approvisionnement énergétique et en matières premières, ordre juridique international) ?
8. Les mêmes considérations et principes valent-ils pour tous les canaux (multilatéral, bilatéral, privé et des entreprises) ainsi que pour les diverses modalités ?
9. Si l'autonomie et la lutte contre la pauvreté sont l'une comme l'autre des objectifs de la politique de coopération au développement et que certains pays à revenu intermédiaire devant être capables de lutter contre leur propre pauvreté ne le font pas ou insuffisamment, à quoi faut-il donner la priorité ? À l'autonomie, et donc à la responsabilité des pays concernés ? Ou bien à la lutte contre la pauvreté et à la poursuite de l'engagement néerlandais dans ce domaine ?

10. Quel rôle les nouveaux équilibres de coopération internationale (émergence d'autres donateurs ayant parfois des objectifs divergents, moindre part de l'APD dans les flux de financement, importance grandissante des biens publics internationaux, accent mis sur la cohérence des politiques, etc.) et le lien avec les objectifs clés de la politique étrangère néerlandaise (sécurité, liberté, prospérité) doivent-ils jouer dans les considérations relatives à l'intervention extérieure dans la lutte contre la pauvreté dans les pays à revenu intermédiaire ?

Conséquences pour la coopération au développement

11. Les autres donateurs ou organisations de développement – bilatéraux, privés ou multilatéraux – ont-ils déjà fait des choix politiques quant à la façon de répondre au fait que les pauvres sont de plus en plus souvent des habitants de pays à revenu intermédiaire ?
12. Quelles implications les modifications des profils de la pauvreté mondiale, principalement dues au nombre croissant de pays ayant atteint le statut de pays à revenu intermédiaire, peuvent-elles avoir pour l'approche néerlandaise de l'agenda du développement d'après 2015 ?
13. Est-il ici pertinent de distinguer les différents canaux (et éventuellement les modalités) ?
14. Les instruments actuels sont-ils adaptés aux pays à revenu intermédiaire ou faut-il poser des exigences supplémentaires aux programmes (par exemple ceux en faveur des entreprises) afin de les axer davantage sur la lutte contre la pauvreté ?

En ce qui concerne la question principale, la politique néerlandaise de coopération au développement doit relever un défi majeur. L'approche traditionnelle tend à apporter aide et expertise aux pays pauvres. De nombreux pays parvenus au statut de pays à revenu intermédiaire disposent de capacités financières et administratives leur permettant d'assumer davantage de responsabilités. Une première réaction à ce constat est l'appel, souvent entendu, à l'arrêt de l'aide. L'AIV ne plaide pas pour la cessation des relations de coopération avec les pays à revenu intermédiaire mais au contraire pour une autre approche. L'une des raisons de cette position est l'arbitraire de la frontière entre les pays à faible revenu et ceux à revenu intermédiaire. Les pays se situant juste au-dessus de cette frontière ne sont souvent pas beaucoup plus développés que ceux qui se trouvent juste en deçà. La catégorie des revenus intermédiaires compte également des États fragiles ou touchés par des conflits, qui ont encore besoin d'aide. En outre, toucher les groupes défavorisés dans les pays à revenu intermédiaire exige d'entretenir avec ces derniers un dialogue politique constructif.

Tous les acteurs ont des avantages à tirer d'un tel dialogue. Concernant ces pays, l'AIV recommande le passage à une coopération internationale, au lieu de bilatérale, s'appuyant plus directement sur le canal multilatéral, ainsi que sur celui de la société civile et des entreprises. Pour les pays à faible revenu, l'aide bilatérale peut rester essentielle ; le rythme accéléré des mutations géopolitiques impose toutefois de l'inscrire dans un cadre plus flexible, en rendant le choix des pays moins rigide et en opérant, si possible, en coopération avec plusieurs grands pays à revenu intermédiaire (canal trilatéral). L'AIV recommande au gouvernement néerlandais d'engager le dialogue avec les autres donateurs, les grands pays à revenu intermédiaire et les pays à faible revenu en vue d'une telle approche trilatérale.

Les réponses synthétiques suivent l'ordre des questions intermédiaires dans la demande d'avis :

1. L'AIV juge que l'idée d'un « glissement » de la pauvreté vers les pays à revenu intermédiaire doit être nuancée. S'il apparaît effectivement que plus des deux tiers des pauvres, selon la définition de la Banque mondiale, y vivent, cela est dû au fait que quelques grands pays sont désormais classés dans cette catégorie. Le nombre de pauvres dans les pays à faible revenu a diminué en tant que pourcentage de la population mondiale mais pas en chiffres absolus. Ainsi, le recul de la pauvreté dans le monde (1,7 milliard de personnes touchées en 1990 contre 1,3 milliard en 2008) est presque totalement dû à la baisse du nombre de pauvres en Chine. L'AIV ne voit aucune raison de modifier les critères de la Banque mondiale établissant la distinction entre les pays à faible revenu et ceux à revenu intermédiaire. Il faut cependant être conscient du caractère hétérogène de chacun de ces groupes. Si certains pays à revenu intermédiaire disposent d'une base socioéconomique solide et d'institutions fonctionnant plutôt correctement, d'autres se rangent parmi les États fragiles ou touchés par des conflits. L'AIV ne voit non plus aucune raison de modifier la définition de la pauvreté (seuil de 1,25 dollar de revenu par jour), celle-ci étant internationalement acceptée. Il constate cependant que ce seuil est arbitraire et très bas. Considérant que la notion de pauvreté ne se limite pas à la faiblesse de revenu, il présente dans son avis un certain nombre d'éléments, tels que la pauvreté culturelle, le manque d'accès aux services sociaux, la dégradation environnementale et la possibilité de prendre soi-même les choses en main afin de s'extraire de la pauvreté, qui sont tout aussi importants pour l'analyse et la coopération au développement. C'est pourquoi l'AIV estime que la mesure multidimensionnelle de la pauvreté est essentielle et doit servir aux décisions stratégiques concernant l'engagement des instruments de la coopération au développement et le choix des pays.
2. L'AIV juge qu'il lui est impossible d'indiquer, dans un avis concis, quelles doivent être les attentes concernant l'ampleur et la répartition de la pauvreté au niveau mondial dans les cinq à quinze prochaines années. D'après les estimations des instituts de recherche et de la Banque mondiale, la pauvreté de revenu devrait diminuer dans les grands pays à revenu intermédiaire tels que la Chine, l'Inde et le Brésil. Il n'est cependant pas possible de quantifier précisément cette réduction, la vitesse du recul des inégalités de revenu dans ces pays étant ici déterminante. Mais il est clair que la pauvreté est et restera aussi un problème urbain majeur. Certains pays bénéficient du dividende démographique que constitue une population active relativement nombreuse. Le Rapport 2011 sur le développement humain indique que la tendance actuelle de prospérité croissante pour divers groupes des pays en développement pourrait changer si la dégradation environnementale et les inégalités sociales continuent d'augmenter ; les plus pauvres sont les plus touchés par cette dégradation et sont privés de façon disproportionnée du pouvoir politique d'apporter des changements.
3. Dans les pays à revenu intermédiaire, il existe un lien clair entre croissance et inégalités de revenu. Celles-ci augmentent rapidement en Chine et en Inde, et cette tendance perdurera certainement si la politique menée reste inchangée. Ces dernières années, le Brésil a mis en œuvre une stratégie de soutien aux groupes les plus pauvres, qu'ils soient intégrés ou non au marché du travail, et les inégalités de revenu ont quelque peu diminué. Elles restent cependant parmi les plus fortes au monde. Dans le futur aussi, la persistance des inégalités de revenu peut faire obstacle à la réduction de la pauvreté.
4. L'AIV estime que la remarque selon laquelle les pays à revenu intermédiaire doivent être autonomes en termes de lutte contre la pauvreté donne une image faussée de

la situation. Il est vrai que, dans les plus grands de ces pays, les projets traditionnels des donateurs en la matière apportent une contribution plus restreinte. Mais il importe que les pauvres puissent bénéficier des changements structurels et faire valoir leur droit à une meilleure répartition de l'accroissement du revenu national. Il faut pour cela que les citoyens, les travailleurs et des petits entrepreneurs et agriculteurs bénéficient d'un meilleur accès à leurs droits. Dans cette perspective, l'introduction d'un minimum social et d'une plus grande équité dans l'imposition et les dépenses publiques est indispensable. Aucun des pays à revenu intermédiaire n'a encore pris ces mesures. La coopération internationale – souvent multilatérale en matière de droits humains, de sécurité sociale et d'instruments fiscaux de la redistribution, et privée ou bilatérale concernant le soutien des divers groupes – peut encore jouer ici un rôle important.

5. Il n'est pas certain que la pauvreté et les inégalités dans les pays à faible revenu diffèrent structurellement de celles dans les pays à revenu intermédiaire. Compte tenu des écarts importants au sein de ces deux catégories, il est difficile de répondre de façon tranchée. Lorsque le développement d'un pays avance difficilement et que, par exemple, son agriculture ne progresse pas, on peut parler de pauvreté chronique pour les groupes travaillant dans ce secteur. Mais ce terme peut aussi être employé lorsque dans un pays à revenu intermédiaire, tel l'Inde, où diverses castes sont exclues du processus de développement, ou si, comme au Pakistan, les femmes, privées de droits et d'éducation, surtout dans les régions isolées, voient leur développement limité. Si les possibilités d'action contre la pauvreté chronique augmentent au fur et à mesure de l'enrichissement d'un pays, leur mise en œuvre effective suppose des changements politiques, culturels et sociaux essentiellement générés de l'intérieur, même s'ils peuvent être soutenus par la communauté internationale et les pays donateurs.

Considérations et principes pertinents

6. L'AIV estime que la coopération internationale en matière de lutte contre la pauvreté dans les pays à revenu intermédiaire peut jouer un rôle prépondérant. Un principe fondamental de la coopération au développement est que la pauvreté ne s'arrête pas à nos frontières. Une famille pauvre dans un pays à revenu intermédiaire est aussi digne de notre attention qu'une famille dans un pays à faible revenu. Et un monde où règnent moins de pauvreté et plus d'égalité est un monde plus stable et plus sûr. Cependant, comme précédemment indiqué, d'autres instruments peuvent permettre de réduire la pauvreté dans les pays à revenu intermédiaire.
7. Les objectifs de la politique étrangère néerlandaise – prospérité, stabilité et sécurité, garantie de l'approvisionnement énergétique et en matières premières, et ordre juridique international – dictent aussi de se pencher sur la problématique de la pauvreté et des inégalités dans les pays à revenu intermédiaire, comme cela a déjà été souligné. L'importance d'un approvisionnement énergétique et en matières premières sûr doit être principalement considérée à la lumière du débat naissant sur les biens publics mondiaux auquel lesdits pays doivent davantage contribuer, ce que pourraient favoriser des relations de coopération intensives et diversifiées. Ou plus exactement, le passage de la coopération au développement à la *coopération internationale*, comme le plaidait déjà l'AIV dans de précédents avis.
8. Pour une coopération internationale impliquant des partenaires aussi divers que les grands pays à revenu intermédiaire et les petits pays à faible revenu, le choix du canal est crucial. Dans le premier cas, l'AIV estime que le devant de la scène revient aux canaux multilatéral, privé et des entreprises, les canaux bilatéraux traditionnels jouant les seconds rôles. Concernant les entreprises, il faut remarquer qu'il s'agit notamment de favoriser un bon climat des affaires par des dispositions

législatives et réglementaires. Leur responsabilité sociale doit aussi être encouragée (durabilité des chaînes de production). Pour autant qu'il s'agit de favoriser les investissements individuels et les accords de coopération des entreprises avec d'autres organisations de la société civile, l'AIV juge qu'il faut privilégier une approche d'atténuation des risques, pour laquelle, dans des économies plus stables, le capital-risque et le crédit adapté sont plus appropriés que les subventions publiques.

9. Le recentrage sur la coopération internationale permet aussi d'éviter le dilemme, avancé par certains, entre autonomie et lutte contre la pauvreté dans les pays à revenu intermédiaire. Comme déjà indiqué, l'essence de la lutte contre la pauvreté et le soutien dont elle bénéficie au niveau international ne résident pas tant dans le transfert de revenus aux pays à revenu intermédiaire que dans la promotion des droits des groupes de population plus pauvres et de leur accès à un travail décent et aux services publics économiques et sociaux. Plusieurs instruments sont disponibles à cet effet, tels que les conventions en matière de droits de l'homme et de droits du travail, diverses formes de coopération technique dans le domaine de la sécurité sociale et des systèmes fiscaux, ainsi que l'aide, par l'intermédiaire du canal privé, à l'émancipation des groupes défavorisés dans différents pays. Les inégalités reposent souvent sur des violations des droits humains telles que la discrimination et l'exclusion. Dans un contexte mondial d'imbrication grandissante des problématiques, ces situations nous concernent aussi. La croissance économique ne conduit pas automatiquement au respect des droits de l'homme. C'est pourquoi la coopération internationale se préoccupe aussi des droits fondamentaux garantissant la survie des individus.
10. Les mutations géopolitiques des vingt dernières années ont aussi entraîné la modification des relations de coopération internationale, avec notamment l'arrivée d'autres donateurs ayant parfois des objectifs divergents, la moindre part de l'APD dans des flux de financement accrus, l'importance grandissante des biens publics mondiaux et l'accent mis sur la cohérence des politiques. En vue de réaliser les objectifs de leur politique étrangère, il importe que les Pays-Bas entretiennent et favorisent de bonnes relations bilatérales et multilatérales avec les pays à revenu intermédiaire émergents. Ces derniers seront de plus en plus présents dans le débat sur les biens publics mondiaux et la cohérence des politiques, comme permettent déjà de le constater les discussions du G20 et les sommets sur le climat. Les Pays-Bas peuvent ici jouer un rôle crucial à condition de poursuivre une politique de coopération internationale et de diplomatie qui soit claire et solidement étayée. Les investissements réalisés dans cette perspective peuvent rapidement porter leurs fruits. La discussion sur les acquisitions massives de terres agricoles dans les pays à faible revenu ne doit pas non plus être négligée. Les grands pays à revenu intermédiaire achètent ou acquièrent par crédit-bail des terres dans les pays plus pauvres, entraînant ainsi souvent l'expulsion de familles de paysans pauvres. Cependant les statistiques montrent qu'il s'agit d'un phénomène mondial, auquel les pays occidentaux participent. C'est pourquoi l'AIV juge qu'une approche internationale s'impose, au lieu d'une réponse visant uniquement les pays à revenu intermédiaire.

Conséquences pour la coopération au développement

11. À l'heure actuelle, les autres donateurs – bilatéraux, privés ou multilatéraux – réfléchissent aussi à la façon de répondre à l'augmentation de la proportion de pauvres vivant dans les pays à revenu intermédiaire. La consultation des principaux donateurs bilatéraux montre que si la plupart n'ont pas encore élaboré de politique claire, tous accordent une importance accrue au problème des inégalités de revenu grandissantes.

12. Dans son avis no 74 sur l'agenda du développement après 2015, l'AIV a indiqué que la politique néerlandaise doit être davantage axée sur la coopération internationale, le renforcement des droits économiques, sociaux, culturels et du travail, et la promotion d'un minimum social. Elle doit aussi viser une plus grande cohérence et l'approvisionnement en biens publics mondiaux. L'appui financier peut être fourni dans le cadre des dépenses au titre de la norme APD pour la coopération au développement relative aux biens publics mondiaux à vocation sociale, et par un financement supplémentaire pour les autres biens publics mondiaux, des moyens nationaux distincts et des méthodes de financement internationales innovantes devant être mobilisés à cette fin. Selon l'AIV, la mise en œuvre de cette politique constitue aussi la meilleure stratégie à l'égard des pays à revenu intermédiaire.
13. Comme indiqué précédemment, il importe, en vue des interventions dans les divers pays, de varier les canaux en tenant compte non seulement du critère de revenu mais aussi des aspects institutionnels et socioculturels de ces pays.
14. Il faut moderniser les instruments de la coopération au développement dans les pays à revenu intermédiaire. Comme déjà mentionné, il est nécessaire, précisément dans ces pays, d'accorder une attention accrue à la coopération internationale. Il faut ainsi par exemple examiner si les programmes à l'attention des entreprises dans ces pays sont susceptibles de toucher les groupes les plus pauvres ou contribuent purement à la croissance économique. Certaines de leurs parties, encore évaluées comme projets selon leur effet sur la pauvreté, devraient être globalement recentrées sur les groupes et les régions les plus pauvres.

Partant de ces considérations, l'AIV pose les priorités suivantes pour la politique en direction des pays à revenu intermédiaire connaissant une croissance rapide : rechercher, avec ces pays, la cohérence des politiques de coopération internationale et l'implication desdits pays dans la fourniture des biens publics mondiaux, grâce notamment à l'introduction d'une coopération trilatérale entre les pays à revenu élevé, à revenu intermédiaire et à faible revenu. Un tel engagement multilatéral et trilatéral pourra aussi contribuer, dans ces pays, à la responsabilité sociale des entreprises (y compris en matière d'environnement) et à l'amélioration du climat des affaires. En outre, il favorisera les droits de l'homme, dont ceux relatifs au travail ainsi qu'à un minimum vital en vue d'une meilleure répartition des revenus. La politique néerlandaise à l'égard des pays à revenu intermédiaire ne doit pas être élaborée sur la seule base d'un indice de pauvreté de revenu mais aussi sur celle d'indices multidimensionnels de pauvreté, qui font apparaître des besoins différenciés par pays.

I Profils de pauvreté à l'échelle mondiale

I.1 Profils de revenu et de pauvreté

Selon les estimations de la Banque mondiale, environ 1,33 milliard de personnes vivaient sous le seuil de pauvreté de 1,25 dollar par jour en 2008¹. Aux alentours de 1990, ce chiffre s'élevait encore à 1,67 milliard. Cette diminution est principalement due à la baisse du nombre de pauvres en Chine. Dans un de ses avis précédents, l'AIV a déjà indiqué que le seuil de 1,25 dollar par jour est extrêmement bas, ce montant ne permettant pas de mener une existence digne². Relever ce critère à 2 dollars par jour, un niveau encore faible, signifierait que les deux cinquièmes de la population vivent dans la pauvreté (2,47 milliards). Sumner a divisé les statistiques mondiales à ce sujet en quatre catégories, les pays à faible revenu, ceux à revenu intermédiaire, les

Estimates of the change in global distribution of world's \$1,25/day poor (percentage) 1988 versus 2007-8

	% of world's poor		Millions	
	1988-90	2007-8	1988-90	2007-8
Middle-income country (MIC)	7	72	120.88	956.57
MIC minus China and India	7	22	120.88	293.18
MIC FCAS	1	11	18.25	143.51
MIC NON-FCAS	6	61	102.64	813.06
Low-income country (LIC)	93	28	1,547.13	370.76
LIC minus China and India	31	28	406.68	370.76
LIC FCAS	13	12	210.08	156.38
LIC NON-FCAS	80	16	1,337.05	214.38
Fragile and conflict-affected states (FCAS = 43)	14	23	228.83	299.90
Sub-Sahara Africa	13	27	223.99	355.07
Least Development Countries (50)*	14	25	241.06	334.98
China and India	68	50	1,138.45	663.39
Total	100	100	1,668.02	1,328.69

Source: Sumner, A., « Where do the Poor Live? A new update », *IDS Working paper* 2012-393, Sussex, IDS.

1 Le seuil de pauvreté de 1,25 dollar par jour est basé sur la parité du pouvoir d'achat du dollar de 2008. Pour une discussion à ce sujet, voir : Sumner, A., « Where do the Poor Live ? », *World Development*, Vol. 40-5, 2012.

2 AIV, avis n° 74, Agenda du développement après 2015 : les objectifs du Millénaire en perspective (*Ontwikkelingsagenda na 2015: Millennium Ontwikkelingsdoelen in perspectief*), La Haye, avril 2011.

États fragiles et les zones de conflits. Il en tire les conclusions suivantes : le nombre de pauvres a baissé d'environ 480 millions en Chine et en Inde, il a augmenté de 90 millions en Afrique, de même que dans les pays les moins développés, et de 60 millions dans les États fragiles et les zones de conflit³.

Ces statistiques montrent que la pauvreté de revenu a considérablement diminué dans un petit nombre de régions à revenu intermédiaire, mais que ces pays abritent toujours la majeure partie des pauvres du monde. En Afrique et dans les États fragiles d'autres continents, le nombre de pauvres a augmenté.

Pauvreté relative par région pour la période 1981-2008 (en %)

Année / Région	Sous le seuil de 1,25 dollar par jour		Sous le seuil de 2 dollars par jour	
	1981	2008	1981	2008
Asie de l'Est	77 %	14%	92 %	33%
Asie du Sud	61 %	36 %	87 %	71 %
Afrique subsaharienne	51 %	47 %	72 %	69 %
Moyen-Orient	10 %	3 %	30 %	14 %
Amérique latine	12 %	6 %	24 %	12 %
Europe de l'Est / Asie centrale	2 %	0,5 %	8 %	2 %

Source : Banque mondiale, 2012

Pauvreté par région (en millions de personnes)

Année / Région	Sous le seuil de 1,25 dollar par jour		Sous le seuil de 2 dollars par jour	
	1981	2008	1981	2008
Asie de l'Est	1 096,5	284,4	1 312,9	659,2
Asie du Sud	568,4	570,9	810,6	1 124,6
Afrique subsaharienne	204,9	386	287,6	562,3
Moyen-Orient	16,5	8,6	51,8	44,4
Amérique latine	43,3	36,8	86,6	70,5
Europe de l'Est / Asie centrale	8,2	2,2	35,7	10,4

Source : Banque mondiale, 2012

3 En juin 2012, Sumner a quelque peu réajusté les statistiques sur la base de nouvelles données de la Banque mondiale. Pour 2008, il estime à 1,24 milliard le nombre de personnes vivant sous le seuil de 1,25 dollar par jour et à 2,36 milliards, le nombre de celles vivant sous le seuil de 2 dollars par jour. Ces réajustements n'ont pas d'incidence sur la répartition de la pauvreté ni sur la conclusion selon laquelle les trois quarts de tous les pauvres vivent dans les pays à revenu intermédiaire. Sumner, A., « Where do the Poor Live? A new update », *IDS Working paper 2012-393*, Sussex, IDS.

I.2 Projections concernant la pauvreté

Se basant sur les statistiques de 2008, différents auteurs, comme Chandy et Gertz, ont extrapolé jusqu'à aujourd'hui voire jusqu'en 2015⁴. L'Inde passe ainsi du statut de pays stable à faible revenu à celui de pays moins stable à revenu intermédiaire ; le nombre de pauvres y diminue. Plus prospères, le Nigéria et le Pakistan deviennent aussi plus fragiles. Ravallion estime quant à lui que Gertz et Chandy ont une vision trop optimiste de la baisse de la pauvreté, car ils ne tiennent pas compte du creusement des inégalités qui accompagne la croissance économique en Chine et en Inde par exemple⁵.

Les projections visent à dresser un tableau de la pauvreté dans les années à venir, en se basant sur plusieurs hypothèses stratégiques, explicites ou non. Ainsi, pour son analyse des risques pesant sur les objectifs du Millénaire pour le développement (OMD), le Rapport de suivi mondial (GMR) 2010 considère trois scénarios applicables au produit national brut (PNB) des pays en développement après la crise financière :

- Tendence post-crise. Reprise économique relativement rapide en 2010 après la crise, avec maintien d'une croissance forte dans le futur. C'est ce scénario que retient le rapport GMR.
- Tendence pré-crise. Évolution qu'auraient connue les OMD si les pays en développement avaient poursuivi leur impressionnante croissance des années 2000-2007, juste avant la crise économique. La comparaison de la tendance après et juste avant la crise pourrait permettre de mesurer l'impact de celle-ci sur les OMD.
- Scénario de faible croissance. Dégradation de la situation du fait de la persistance de la crise à moyen terme. La croissance, pratiquement nulle dans les cinq années à venir, ne reprendra que lentement après cette période.

Le GMR prévoit les évolutions suivantes pour la pauvreté :

- Selon tous ces scénarios de croissance, il est probable que, si l'on se base sur un seuil de 1,25 dollar par jour, l'OMD visant la réduction de moitié de la pauvreté sera atteint ou l'est déjà.
- Même l'hypothèse de faible croissance prévoit que l'Asie de l'Est et le Pacifique réaliseront cet OMD, en grande partie grâce au succès de la Chine sur ce chapitre.
 - l'Asie du Sud, qui dépend des performances de l'Inde, atteint l'OMD dans la tendance post-crise, sauf si la croissance économique reste faible.
 - En Europe et en Asie centrale, les pays à revenu intermédiaire ne le réalisent pas, quel que soit le seuil adopté (1,25 ou 2 dollars par jour).

L'AIV estime, à la suite de Ravallion, que les projections de Gertz et Chandy pèchent par un excès d'optimisme. Il convient à son sens de porter un regard critique sur les taux de croissance élevés de l'Afrique : ils sont en effet principalement dus à l'exploitation des matières premières (et à l'augmentation de leur prix), au tourisme et

4 L. Chandy, G. Gertz, « Poverty in numbers: the changing state of Global poverty from 2005 to 2015 », Global economy and development, Policy brief 2011-01, Brookings Institution, Washington, janvier 2011 et <http://www.brookings.edu/opinions/2011/0517_global_poverty_trends_chandy.aspx>.

5 M. Ravallion, « New Brookings Study is Overly Optimistic on Progress Against Poverty », 18 février 2011, <<http://blogs.worldbank.org/developmenttalk/new-brookings-study-is-overly-optimistic-on-progress-against-poverty>>.

au secteur des services ; autant de facteurs qui, souvent, accentuent les inégalités. Une telle croissance n'entraîne pas nécessairement de transformation économique (diversification de l'économie, amélioration de la productivité de la terre et du travail, et renforcement des capacités techniques), sociale et politique. Or, sans évolution sur ces trois plans, il est peu probable que la croissance soit durable.

Pendant la rédaction de cet avis ont paru d'autres projections de pauvreté jusqu'en 2025 ou 2030 effectuées à partir de différentes hypothèses par Karver, Kenny et Sumner (KKS)⁶ et par l'ODI⁷. Dans son scénario optimiste, KKS prévoit le maintien jusqu'en 2030 de l'estimation de croissance du PNB pour 2009-2014 établie par le FMI, celle-ci s'abaissant d'un point en cas de scénario modérément optimiste et étant réduite de moitié dans l'hypothèse pessimiste. Les projections ainsi obtenues pour 2030 présentent des différences non négligeables. Sur la base d'un seuil de pauvreté fixé à 2 euros par jour, notre planète comptera 558 millions de pauvres selon le premier scénario (optimiste), 790 millions dans le deuxième (modérément optimiste) et 1 574 millions dans le troisième (pessimiste). Ces estimations ne tiennent malheureusement pas compte de l'évolution possible de la répartition des revenus ni de ses conséquences sociales. Les projections de l'ODI, qui s'appuient sur une croissance rapide et une accélération de la diminution de la pauvreté en Inde et en Indonésie, sont principalement axées sur les différences entre États fragiles et États non fragiles. L'ODI en vient ainsi à la conclusion qu'après 2025 la plupart des pauvres vivront dans les États fragiles. L'analyse de ces études montre que, si elles s'accordent généralement pour dire que les pays à revenu intermédiaire abritent actuellement près des trois quarts des pauvres de la planète, les projections qu'elles font sur la base d'hypothèses peu concordantes les conduisent à des résultats assez divergents quant à la localisation de ces pauvres dans le futur. Dans leur ensemble, ces projections approximatives ne peuvent donc pas vraiment contribuer à la définition d'une politique générale. Aussi importe-t-il de contrôler chaque année la fiabilité des hypothèses adoptées par chacune d'entre elles.

1.3 Remarques sur les chiffres de la pauvreté

La modification des profils de pauvreté s'explique principalement par le passage de certains pays en développement dans la catégorie des pays à revenu intermédiaire. Seuls des critères financiers sont pris en compte à cet égard, autant pour mesurer la pauvreté (revenu inférieur à 1,25 dollar par jour) que pour définir la classe des pays à revenu intermédiaire (PIB par habitant supérieur à 1 040 dollars par an), et non d'autres indicateurs, tels qu'analysés dans les paragraphes suivants. De telles statistiques ne donnent cependant pas une image complète des mutations dans les populations pauvres : certaines familles, classées à un moment donné dans la catégorie des pauvres, peuvent en être sorties par la suite, tandis que d'autres sont au contraire retombées sous le seuil de pauvreté. Le tableau statique qui en découle ne fait pas la distinction entre pauvreté transitoire et pauvreté chronique, alors que cette différence est essentielle pour la politique économique, sociale et culturelle. De plus, les chiffres ne rendent compte que de la pauvreté absolue. Or il ne faut pas négliger la pauvreté relative, c'est-à-dire la pauvreté par rapport au revenu et à la richesse des autres. Les

6 J. Karver, C. Kenny, A. Sumner « MDGs: What Goals, Targets and Timeframe? », CGD Working paper, *Center for Global Development*, Washington, 2012.

7 ODI, *Horizon 2025 Creative destruction in the Aid Industry*, Londres, 2012.

inégalités de revenu et de prospérité ont un fort impact sur la pauvreté relative, comme cela sera montré plus loin.

I.4 Évolution des idées sur la pauvreté

Longtemps, les études sur la pauvreté ont mis l'accent sur les facteurs structurels, partant du principe que les groupes pauvres ne peuvent que difficilement échapper aux conditions défavorables structurelles dans lesquelles ils vivent⁸. L'importance accordée à cette idée donnait souvent aux pauvres une image de victime.

Les recherches actuelles se concentrent moins sur ce que les ménages ne possèdent pas, mais insistent plutôt sur le capital dont ils disposent⁹. D'après Bourdieu, il en existe plusieurs types : le capital financier et physique, facile à exprimer en termes pécuniaires ; le capital naturel, par exemple des terres ; le capital humain, comme la main d'œuvre qualifiée ou non ; le capital social (réseaux sociaux) et enfin le capital culturel (connaissances, normes et valeurs, etc.)¹⁰. Les ménages se servent activement de ces formes de capital, qui sont en principe interchangeables, bien qu'il en soit souvent autrement dans la pratique.

Ces dernières années, l'amélioration de la situation des pauvres a été favorisée dans quelques pays par plusieurs facteurs, notamment :

1. la rapidité de la croissance économique, principalement au Brésil, en Russie, en Inde et en Chine (les BRIC), mais aussi dans d'autres pays riches en matières premières ;
2. tout particulièrement en Amérique latine, les nouveaux programmes, comme les « bonos » – transferts directs de recettes publiques vers les pauvres, investissements de l'État dans l'éducation, versements conditionnels et autres transferts sociaux (Brésil, Vénézuéla et Bolivie) ;
3. dans certains pays, l'émancipation des groupes autochtones, conjuguée à la redéfinition du concept de développement (« vivre bien » en Amérique latine et « indice du bonheur » au Bhoutan). Dans son avis n° 74 (p. 56-57), l'AIV a déjà signalé les recommandations utiles de la commission Stiglitz-Sen-Fitoussi pour l'élargissement des indicateurs de mesure du développement¹¹, dans lequel la durabilité joue un rôle majeur. Il s'arrêtera plus longuement sur ce sujet dans son prochain avis, consacré aux biens environnementaux mondiaux ;
4. l'importance des transferts d'argent des immigrés vers leur pays d'origine : la diaspora asiatique est estimée à plus de 70 millions de personnes, et celle en

8 O. Lewis, « The Culture of Poverty », *Scientific American*, 215(4), 1966, p. 19-25.

9 A. Bebbington, « Capitals and Capabilities: a Framework for Analyzing Peasant Viability, Rural Livelihoods and Poverty », *World Development* 27 (12), 1999, p. 2021-2044.

10 P. Bourdieu, *La distinction. Critique sociale du jugement*, Les éditions de Minuit, 1979.

11 J. Stiglitz, A. Sen, J. Fitoussi, *Rapport de la Commission sur la mesure de la performance économique et du progrès social*, Paris, 2009.

provenance d'Amérique latine à plus de 25 millions. La diaspora africaine est principalement originaire du Nigéria, du Sénégal et d'Afrique du Sud¹².

Ces nouveaux regards sur la naissance et la réduction de la pauvreté ont généré différentes méthodes d'appréhension et de mesure de son aspect multidimensionnel. Elles sont présentées ci-dessous.

1.5 Mesure d'un concept élargi de la pauvreté

Depuis 1990, l'une des méthodes multidimensionnelles utilisées pour mesurer la pauvreté et la détresse sociale est celle de l'indice de développement humain (IDH), basé sur trois critères : santé, éducation et revenu. D'après ce mode de classement, la Chine, l'Inde, l'Afrique du Sud et l'Indonésie se rangent en 2011 parmi les pays à IDH moyen. Le Nigéria, pays à revenu intermédiaire, a un IDH faible, tandis que celui du Brésil, de la Turquie et de la Tunisie est élevé. Il existe en outre une catégorie « IDH très élevé ». Dans son avis n° 74, l'AIV a toutefois indiqué qu'un IDH élevé n'impliquait pas automatiquement un haut niveau de démocratisation, comme l'ont montré les développements dans le monde arabe.

Les nouveaux indices, IDH ajusté aux inégalités (IDHI) et indice des inégalités de genre (IIG), corrigent l'IDH en fonction de ces deux paramètres. Il en résulte que, dans l'IDHI, les États-Unis perdent 19 points par rapport à l'IDH. Seule la Colombie, avec une baisse de 24 points, fait une chute plus accentuée. En ce qui concerne l'IIG, l'Arabie saoudite passe de la 56^e à la 135^e place tandis que le Libéria se hisse de la 184^e à la 139^e place.

Les inégalités de revenu sont les plus marquées en Amérique latine, celles d'éducation en Asie du Sud et au Moyen-Orient, et celles de santé en Afrique subsaharienne. En Asie de l'Est, dans le Pacifique, en Europe de l'Est et en Asie centrale, les inégalités sont relativement faibles.

Les différentes dimensions de la pauvreté ont également été mesurées dans le cadre des OMD. Plusieurs rapports des Nations unies et par exemple de la Fondation Gates comportent des données et des cartes à ce sujet. Aussi importe-t-il de déterminer la forme de pauvreté considérée et de se demander si l'augmentation du revenu est le seul moyen de la réduire.

L'indice multidimensionnel de pauvreté (IMP), récemment élaboré par Alkire et Foster¹³, reprend les trois facteurs de pauvreté retenus par l'IDH – prospérité, santé et éducation – mais les subdivise en dix indicateurs. Selon cette méthode, la planète abritait 1,65 milliard de pauvres en 2011, dont 1 189 millions dans les pays à revenu intermédiaire et 459 millions dans les pays à bas revenu. 35 % (586 millions) vivaient dans des États fragiles (selon la classification de l'OCDE) : ils y étaient donc plus nombreux que dans les pays à faible revenu. Il s'avère d'autre part que dans 25 États fragiles, le nombre de pauvres établi par l'IMP est une fois et demi plus élevé que celui donné par les statistiques basées sur le revenu de 1,25 dollar par jour, et dans les pays

12 G. Sheffer, « *Diaspora Politics. At Home Abroad* », Cambridge : Cambridge University Press, 2003.

13 S. Alkire, J. Roche, M. Santos et S. Seth, « *Multidimensional Poverty Index* », Oxford Poverty and Human Development Initiative, 2011.

à revenu intermédiaire deux fois plus élevé. Il en ressort aussi que les pays s'attaquent différemment au problème de la pauvreté : le Bangladesh lutte sur tous les fronts, alors que le Kenya se concentre sur le niveau de vie et la Bolivie sur l'eau, les équipements sanitaires et l'éducation¹⁴. L'IMP apporte de nouvelles perspectives qui, conjuguées aux différentes variantes de l'IDH, peuvent donner une image plus précise de la pauvreté dans son concept élargi. Mais cet indice est encore trop récent pour que des chiffres sur une période donnée soient déjà disponibles.

Cette approche et d'autres données plus détaillées permettent de mieux identifier les foyers de pauvreté persistante et les conditions de développement de nouvelles formes de précarité et d'inégalités.

1. Jeunes : ils sont souvent attirés par les villes, mais se heurtent au manque d'emploi.
2. Pauvreté urbaine : suite à l'apparition des mégapoles, une proportion croissante de la population urbaine habite à une grande distance de son lieu de travail et les transports absorbent une importante partie de son revenu.
3. Dans les régions connaissant une importante migration internationale temporaire, les enfants et les personnes âgées restent sur place, ce qui donne lieu à des relations familiales à longue distance.
4. Pauvreté culturelle : l'expression culturelle des groupes marginalisés n'est souvent pas reconnue.
5. Femmes : elles constituent une part relativement importante des pauvres, surtout dans les régions où les hommes quittent le pays (bien que depuis une période récente, ce soient justement les femmes qui partent).
6. Groupes autochtones : s'ils sont aujourd'hui encore les plus pauvres de la société, ils se sont petit à petit émancipés dans beaucoup de pays, par exemple en Bolivie ou en Équateur (cf. avis de l'AIV n° 74, p. 34).
7. Nouvelles vulnérabilités et incertitudes dues à la mondialisation ou au changement climatique : pour répondre à la crise climatique et énergétique, les pays investissent dans de grands projets agricoles (nourriture et biocarburants), souvent au détriment de l'utilisation de l'eau et du sol par les populations locales¹⁵.

I.6 La pauvreté à la lumière de quelques thèmes d'actualité

À la demande du gouvernement, l'AIV dresse ci-dessous le tableau de la relation entre la pauvreté et un certain nombre de thèmes importants, mais dont la liste ne saurait être exhaustive. Aussi l'absence d'un thème donné (par exemple : l'industrialisation) ne signifie-t-elle en aucun cas que l'AIV en néglige la portée dans le contexte de la pauvreté.

14 Voir : <<http://www.ophi.org.uk/policy/multidimensional-poverty-index>>.

15 K. Deininger, D. Byerlee, *Rising Global Interest in Farmland. Can it yield sustainable and equitable benefits?*, Washington DC: Banque mondiale, 2010 ; A. Zoomers, « Globalization and the foreignization of space: The seven processes driving the current global landgrab », *Journal of Peasant Studies*, 37:2, 2010, p. 429-447.

I.6.1 Démographie, migration, pauvreté rurale et urbaine

Près de la moitié (48,5 %) des jeunes de la planète de moins de 25 ans vivent dans des familles dont le revenu se situe dans les 40 % inférieurs de la pyramide de répartition des revenus, et ne disposent ensemble que de 9 % du revenu mondial¹⁶. Une telle situation peut aboutir au phénomène de *youth bulge* (explosion des jeunes) : une population de jeunes très nombreuse, frustrée par l'absence de possibilités de se développer, pouvant devenir cause d'instabilité et, par là, de pauvreté.

Les études menées au niveau des ménages montrent que le risque de pauvreté diminue en même temps que le nombre d'enfants, mais la réciproque n'est pas vraie : la pauvreté n'entraîne pas des taux de fécondité élevés. La baisse de la natalité enclenchée au niveau mondial concerne également les régions pauvres, grâce notamment à des programmes ciblés. Aussi est-il indispensable de poursuivre les efforts engagés en matière de santé reproductive. L'existence du « dividende démographique » fait également consensus¹⁷. Certains pays africains ou arabes ne doivent pas manquer de saisir cette chance dès maintenant, car plus tard c'est l'effet opposé qui se produira. Du fait du vieillissement de la population, le rapport actifs/inactifs risque en effet de s'inverser rapidement, avec les conséquences qui s'ensuivent pour la prospérité. Ce moment se rapproche de plus en plus pour de grands pays à revenu intermédiaire comme la Chine et l'Indonésie.

Le lieu d'habitation est également à l'origine de différences significatives en termes de pauvreté. Dans les pays à IDH élevé à très élevé, plus des trois quarts de la population habitent les villes. Ce pourcentage n'est plus que de 41 % dans les pays à IDH moyen et de 34 % dans ceux où il est faible¹⁸. Les villes peuvent être des sources importantes et efficaces de prospérité¹⁹, du fait notamment qu'elles permettent un meilleur accès à l'éducation, aux services sociaux et à l'infrastructure. Il n'en reste pas moins qu'un tiers de l'ensemble de la population urbaine des pays en développement, soit un milliard de personnes, vit actuellement dans des bidonvilles. C'est sur ces quartiers, et non plus sur les campagnes, que se concentrent désormais les efforts de développement, surtout dans les pays à revenu intermédiaire. Un élément dont les donateurs doivent eux aussi tenir compte.

La distinction entre villes et campagne en matière de pauvreté n'est cependant pas absolue, ni statique. La plus grande part de la croissance de la population urbaine ne provient plus de l'exode rural, mais est endogène. Les habitants vivent de plus en plus

16 I. Ortiz et M. Cummins, « Global Inequality: Beyond the Bottom Billion – a Rapid Review of Income Distribution in 141 Countries », Child Poverty and Inequality, UNICEF, New York, 2012.

17 AIV, Demografische veranderingen en ontwikkelingssamenwerking [Changements démographiques et coopération au développement], avis n° 66, La Haye, juillet 2009.

18 PNUD, Rapport 2011 sur le développement humain, Tableau statistique « Population et économie », New York 2011.

19 FNUAP, Rapport 2007 sur l'état de la population mondiale « Libérer le potentiel de la croissance urbaine » ; S. Bartlett, « Children in Urban Poverty: Can They Get More than Small Change? », in Child Poverty and Inequality, New Perspectives, UNICEF, New York 2012.

souvent dans ces deux mondes à la fois, ce qui apparaît dans l'organisation de leur ménage²⁰.

Les régions où, suite à une migration internationale excessive, ne subsistent que les personnes âgées et les enfants ont de grandes difficultés à se développer.

1.6.2 Pauvreté culturelle

À l'heure de la mondialisation accélérée, la pauvreté culturelle fait tache d'huile. Cette forme de pauvreté se caractérise par l'absence de participation à l'information et à la communication ainsi que par le déni du droit à une identité propre et à son expression. Les personnes économiquement marginalisées accèdent souvent plus difficilement à la culture, à la connaissance et à l'information et peinent à défendre leur identité culturelle. Cette pauvreté s'exprime également en termes de droits culturels, tels que consignés dans la Déclaration de Fribourg (2007)²¹. L'expression culturelle des groupes marginalisés, qu'il s'agisse de réfugiés, d'immigrés, d'ouvriers agricoles, de chômeurs urbains ou de minorités ethniques, n'est souvent pas reconnue. Ils n'ont guère accès à une bonne éducation, ne peuvent faire usage de leur propre langue que dans certaines limites, etc. Dans une société, la production de connaissance et de culture est un processus dirigé par des institutions, telles que l'enseignement. Les OMD soulignent principalement l'importance de l'accès à l'éducation²².

1.6.3 Pauvreté et genre

La pyramide de la pauvreté s'appuie sur des dimensions matérielles telles que la consommation personnelle et l'accès aux services publics ainsi qu'aux biens d'équipement, mais aussi sur les notions de dignité, d'autonomie et de loisirs²³. Ces aspects immatériels n'apparaissent généralement pas dans les agendas et les statistiques du développement car des thèmes comme la violence à l'encontre des femmes ou le non-respect des droits génésiques et sexuels ressortissent principalement à la sphère privée du ménage et de la famille et à la répartition des tâches entre hommes et femmes, ces dernières s'acquittant de la majeure partie du travail non rémunéré. Ces questions constituent cependant de sérieuses entraves au développement économique et politique des femmes, et doivent par conséquent être considérées comme des dimensions de la pauvreté. En ce qui concerne les femmes, il est capital de se baser sur une définition non statique de la pauvreté, afin de ne pas occulter des éléments

20 D. Bryceson, « Peasant Theories and Peasant policies: past and present », 2000, in : D. Bryceson, C. Kay et J. Mooij (eds.), *Disappearing peasantries? Rural labour in Africa, Asia and Latin America*, Londres, *Intermediate Technology Publications*, 1-36. T. Reardon, J. Berdegue et G. Escobar, « Rural Nonfarm Employment and Incomes in Latin America: Overview and Policy Implications », *World Development*, Vol. 29, 3, 2001, p. 395-409.

21 « Les violations [des droits culturels] sont autant de négations des capacités du sujet à vivre son processus libre et jamais achevé d'identification. La pauvreté culturelle est la base des autres dimensions de la pauvreté ; elle empêche de sortir de l'enchaînement des précarités et fait obstacle à tout développement individuel et collectif. La priorité dans la lutte contre la pauvreté devrait, par conséquent, être la prise en compte des ressources et droits culturels des personnes démunies. », Observatoire de la diversité et des droits culturels, IIEDH, Document de synthèse n° 4, 27-05-08.

22 F.B. Nyamnjoh, « Eradicating "cultural poverty" », *The Broker*, 2010.

23 UNIFEM, *Progrès des femmes à travers le monde*, 2000, New York, 2000.

essentiels du problème. Les données sur les tendances par pays en matière de genre et de disparité de développement étant généralement rares, il est difficile de mesurer la « féminisation de la pauvreté » constatée par la plateforme de Beijing pour l'action (1995).

Outre ce dernier aspect, les profils de la pauvreté et ses causes ne sont pas les mêmes selon les sexes. Ainsi, un divorce a pour les femmes des conséquences beaucoup plus graves, si elles n'ont accès aux ressources que par le mariage. Dans d'autres contextes au contraire, leur situation est plus avantageuse si elles n'ont pas de mari qui profite de leur travail. Ce constat démontre que le classement par revenu ne tient pas compte du contexte de la pauvreté des femmes.

La politique internationale en matière de genre est souvent axée sur la participation économique des femmes, que ce soit par le biais de l'éducation ou celui de la promotion de l'accès au travail rémunéré, aux terres et au crédit. L'analyse des données quantitatives de la Banque mondiale et de l'OCDE fait toutefois apparaître que le durcissement des normes et des pratiques en matière de genre est parfois considéré comme plus opérant pour la participation des femmes et des filles que toute forme de législation.

C'est pourquoi le Rapport mondial sur le développement 2012 a fait de l'égalité des droits et des chances pour les femmes un objectif à part entière, abandonnant ainsi partiellement l'approche instrumentaliste qui ne la considère que comme un objectif intermédiaire dans l'accès aux revenus. La pertinence de cette approche n'est pas remise en cause pour autant. La persistance de l'inégalité en matière de genre entraîne une perte de productivité, pèse sur la croissance économique et a des conséquences néfastes sur la santé et le niveau de qualification des générations à venir.

II Classification des pays

Le constat selon lequel la majorité des populations les plus pauvres ne vit plus dans les pays à faible revenu provient directement de la distinction établie entre ces derniers et les pays à revenu intermédiaire²⁴. D'après Kaplan, ce système donne une image faussée de la réalité en déterminant le statut d'un pays sur la base d'un unique indicateur – le revenu moyen par habitant²⁵ – qui risque d'induire en erreur à bien des égards. Ainsi, lorsqu'un pays possède du pétrole ou d'autres matières premières susceptibles d'être exploitées au sein d'enclaves réduites, le montant de son revenu national moyen ne fournit aucune indication quant au processus de développement ou au bien-être de la population dans son ensemble. C'est ce que l'on constate dans le cas de l'Angola, du Nigéria et du Soudan, classés parmi les pays à revenu intermédiaire par la Banque mondiale mais confrontés à des problèmes typiques des pays les moins avancés. Une baisse importante du prix des matières premières aurait immédiatement un impact considérable sur le revenu moyen de ces États. Il faut également évoquer la situation dans laquelle la dette publique d'un État augmente de façon incontrôlée, comme ce fut le cas dans de nombreux pays en développement dans les années 70. Le pays concerné est alors incapable de maintenir le niveau de son revenu, quel qu'en soit le mode de répartition. Entre 1978 et 2003, vingt-cinq pays à revenu intermédiaire ont ainsi été rétrogradés au statut de pays à faible revenu. La plupart des États ayant obtenu le statut de pays à revenu intermédiaire au cours des dix dernières années l'avaient déjà acquis par le passé. Si l'on tenait compte des États ayant un indice de développement humain (IDH) peu élevé, la catégorie la plus basse comporterait non plus 35 mais 46 pays²⁶.

Il est donc tout à fait justifié de nuancer la diminution du nombre de pays à faible revenu. Citons en premier lieu l'exemple de la Chine. La Banque mondiale indique que ce pays si densément peuplé possédait certaines caractéristiques des pays à revenu intermédiaire inférieur bien avant d'accéder à cette catégorie en 1999. Les indices de développement humain et les capacités de l'État y étaient déjà largement supérieurs à ceux relevés dans la plupart des pays à faible revenu. Le nombre de pauvres y a aussi fortement baissé au cours des années 80 et 90, alors que cela n'est pas encore le cas dans certains des pays classés depuis parmi les revenus intermédiaires. L'Indonésie, pour sa part, a retrouvé son statut de pays à revenu intermédiaire après l'avoir momentanément perdu suite à la crise financière asiatique. Le classement du Nigéria et du Pakistan au rang des pays à revenu intermédiaire apparaît quant à lui infondé, les deux pays étant confrontés à d'énormes difficultés de gouvernance et affichant un IDH extrêmement bas. Leur changement de catégorie ne reflète pas la réalité, notamment

24 Du classement des pays dépendent l'accès aux prêts à taux bonifié accordés par les banques multilatérales, mais aussi l'octroi de fonds par les donateurs (cf. Consensus européen pour le développement 2006) et l'accès aux marchés.

25 S. Kaplan, *Do World Bank Country Classifications Hurt the Poor?*, Conseil Carnegie sur l'Éthique et les Affaires internationales, 2012, <<http://www.policyinnovations.org/ideas/innovations/data/000208>>.

26 S. Kaplan, *Do World Bank Country Classifications Hurt the Poor?*, Conseil Carnegie sur l'Éthique et les Affaires internationales, 12 mars 2012, <<http://www.policyinnovations.org/ideas/innovations/data/000208>>.

pour le Nigéria dont l'augmentation du revenu n'est due qu'aux exportations de pétrole. En conclusion, on peut affirmer que sur les cinq plus peuplés des États nouvellement classés parmi les revenus intermédiaires (la Chine, l'Inde, l'Indonésie, le Nigéria et le Pakistan) seule l'Inde a réellement connu un essor solide justifiant ce nouveau classement. Soulignons toutefois que cela occulte les grandes inégalités qui existent entre les différentes régions en matière de développement, le Nord s'apparentant encore à un pays à faible revenu. Enfin, il faut à nouveau rappeler que le « glissement » de la pauvreté mondiale est presque uniquement la conséquence des évolutions dans un petit nombre de grands pays fortement peuplés. En-dehors de ceux-ci, la proportion de pauvres dans les pays à revenu intermédiaire reste inchangée.

Ce qui précède montre bien que, s'il est nécessaire de classer les pays pour analyser les profils de pauvreté, le classement lui-même constitue une base précaire pour la coopération internationale du fait des trop grandes disparités au sein de la catégorie des pays à revenu intermédiaire. On compte parmi ces pays comme parmi ceux à faible revenu un certain nombre d'États fragiles ou en conflit. Ces deux catégories comprennent aussi des pays qui possèdent une solide infrastructure administrative ou un régime démocratique fonctionnant de manière satisfaisante. Les facteurs socioculturels ont également leur importance.

L'AIV considère donc qu'il est illusoire de chercher à appliquer une politique détaillée en s'appuyant sur un classement qui, lui, gomme les détails. La stratégie mise en œuvre devra disposer d'un large instrumentaire permettant de choisir pour chaque pays la combinaison d'outils adéquats à déployer en fonction des priorités, qu'il s'agisse de la bonne gouvernance ou d'autres domaines.

En tout premier lieu, il faudrait axer la politique sur le niveau de développement du pays, et non sur celui de ses revenus. Il est impératif à cet effet de tenir compte des évolutions politiques, sociales et économiques, en brossant un tableau plus nuancé de ces dernières. Ensuite, il faudrait élargir l'ensemble des facteurs pris en considération, comme le fait l'IDH des Nations unies, et fixer des indicateurs sociaux, économiques et politiques évaluant par exemple la qualité des services publics, la situation macroéconomique, la diversité des exportations et l'intensité des conflits sociaux. Sans négliger totalement les revenus, le classement leur accorderait ainsi un rôle beaucoup moins déterminant.

Enfin, dans un souci d'exactitude, un tel système d'indexation devrait comporter de nouvelles catégories qui tradiraient mieux la complexité du monde actuel et seraient définies sur la base de caractéristiques uniques. Pensons par exemple aux pays largement dépendants de leurs exportations d'hydrocarbures et dont le développement humain reste en retrait, ou encore aux spécificités régionales. Un système d'indexation peu précis fournit en effet peu de renseignements sur l'instabilité qui touche une région comme celle entourant le Mali, où seule une coopération au niveau international semble offrir une solution, par le biais du soutien d'organisations régionales telles que la CEDEAO.

III Pauvreté, croissance et inégalités de revenu

Comme précisé plus haut, le taux de pauvreté a fortement baissé dans le monde, en grande partie du fait du recul de la pauvreté en Chine. Malgré cela, et en dépit de la réduction des écarts de PIB entre les États, les inégalités de revenu persistent²⁷, conséquence de l'accroissement de ces inégalités à l'échelle nationale.

C'est pourquoi le débat actuel sur le développement s'intéresse à nouveau à la question des inégalités au sein des États. Thème majeur des travaux effectués dans les années soixante-dix par Tinbergen, cette question a pratiquement disparu du débat dans les années quatre-vingt après l'introduction du libre-échange et des programmes de réforme structurelle qui l'ont accompagné. Dès 2010, cependant, le gouvernement s'est penché sur ce thème dans une lettre à la Chambre des représentants²⁸. Les raisons de cette nouvelle réflexion sont multiples. Tout d'abord, les évolutions économiques mondiales qui ont permis l'accélération de la croissance et le recul de la pauvreté ont eu pour certains groupes de population un effet nul, voire négatif. Il semble donc nécessaire de définir une politique de redistribution au bénéfice des groupes et des ménages concernés. Ensuite, il est possible de stimuler la croissance de sorte à ne pas aggraver voire à réduire les inégalités de revenu, sur le modèle de l'essor pris par la Corée du Sud et les autres Tigres asiatiques entre 1965 et 1980 grâce à une politique de redistribution (accès à la terre et aux moyens économiques) associée à l'accès aux services publics, tels que l'éducation, et à un développement industriel rapide. Le Brésil constitue un bon exemple à cet égard. En effet, la lutte contre la pauvreté y va de pair avec la croissance économique, du fait notamment d'une augmentation rapide des revenus issus du travail dans les couches pauvres de la population. Ricardo Paes de Barros²⁹ évoque une augmentation « à la chinoise » des revenus les plus faibles tandis que les plus élevés connaissent une croissance « à l'allemande ».

Les études mettent en évidence l'impact potentiellement négatif des inégalités persistantes sur les perspectives de développement d'un pays³⁰. Elles limitent l'accès des plus pauvres au crédit, aux liquidités, aux soins de santé, à l'enseignement, aux infrastructures de base, à l'emploi et à la représentation politique. Se manifestant par une répartition inégale des revenus provenant des matières premières, elles ralentissent les changements structurels. De plus, les groupes les plus riches sont susceptibles de créer des institutions qui entretiennent cette situation d'inégalité de statut et

27 P. Olinto et J. Saavedra, « An overview of global inequality » in Banque mondiale, *Inequality in Focus*, Vol. 1.1 printemps 2012.

28 Ministère des Affaires étrangères, note Croissance, pauvreté et inégalité (*Notitie groei, armoede en ongelijkheid*), documents parlementaires 31 250, n° 72, année parlementaire 2009-2010.

29 R. Paes de Barros, M. de Carvalho, S. Franco et R. Mendoca, « Markets, The State, and The Dynamics of Inequality in Brazil », in *Declining Inequality in Latin America: A Decade of Progress?*, L.F. Lopez-Calva et N. Lustig ed., Washington DC, The Brookings Institution Press, 2010.

30 R. van der Hoeven, « Income Inequality and Employment Revisited: can one make sense of economic policy? », *Journal of Human Development and Capabilities: A multi-Disciplinary journal for People Centered Development*, 11 (1), p. 67-84 (2010).

de richesse, freinant ainsi l'innovation, la prise de risques et les investissements innovants³¹. En Asie de l'Est, on redoute que les inégalités croissantes, bien que moins marquées qu'en Amérique latine ou en Afrique, n'aient un effet polarisant sur la société, générateur de tensions sociales et néfaste pour la croissance. En Amérique latine, l'insuffisance des chances offertes à une large part de la population est source d'inquiétudes, et l'on craint l'apparition d'un conflit social allumé par les importantes différences de niveau de vie. L'égalité des chances signifie que l'accès d'un individu aux services de base et, partant, sa réussite sociale ne peuvent être influencés en aucune manière par son sexe, sa caste, son ethnie ni son origine géographique ou familiale.

31 Banque mondiale, Rapport annuel sur le développement dans le monde, Washington, 2006.

IV Agenda du développement après 2015

Le fait que les pauvres vivent désormais majoritairement dans les pays à revenu intermédiaire et que croissance et redistribution ne vont pas de pair a des répercussions sur l'agenda du développement après 2015. Dans l'avis précédemment mentionné³², l'AIV a déjà clairement dessiné les contours de cet agenda. Les principaux points de son analyse, également pertinents dans le cadre du présent avis sur l'émergence des pays à revenu intermédiaire, sont repris ci-dessous.

Le processus consultatif sur le système de l'après-2015 devra tenir compte de la position des pays en développement et les impliquer, démarche dont l'initiative incombe au Groupe de haut niveau sur l'agenda mondial pour le développement après 2015³³, récemment créé par le Secrétaire général des Nations unies. Le système post-2015 devrait aussi davantage reposer sur l'approche en termes de capacités du Prix Nobel Amartya Sen, selon laquelle le développement équivaut à plus de liberté. C'est ce à quoi le système de l'après-2015 peut contribuer, pour autant qu'il vise une meilleure mesure de la prospérité, une réduction des inégalités au sein des pays et une plus grande attention aux principes des droits de l'homme, à la paix et la sécurité et à l'efficacité des pouvoirs publics.

Trois principes de l'approche fondée sur les droits de l'homme sont particulièrement pertinents pour le système de l'après-2015 : la non-discrimination, la participation et l'obligation de rendre compte. En outre, la référence aux conventions générales des droits de l'homme est cruciale dans la perspective du respect d'autres obligations en la matière.

Une des tâches de la « gouvernance mondiale » dans le système post-2015 concerne le domaine des biens publics mondiaux, dont la production et la consommation sont de plus en plus accessibles aux pays à revenu intermédiaire. Cependant ceux-ci redoutent une atteinte à leur souveraineté nationale, tandis que les pays développés craignent de devoir financer une grande part de ces biens. Si le débat doit être mené avec toute la prudence voulue, le lien entre les objectifs d'un système de l'après-2015 et les biens publics mondiaux doit être clairement établi, leur point commun étant qu'ils ne peuvent et ne doivent exclure personne. En termes financiers, il faut distinguer le financement des biens publics mondiaux à vocation sociale (le principe directeur étant alors la norme APD de 0,7 %) et celui des autres biens publics, qui devra également mobiliser des moyens nationaux autres que l'APD et des méthodes de financement internationales innovantes³⁴.

32 AIV, avis n° 74, Agenda du développement après 2015 : les objectifs du Millénaire en perspective, 2011.

33 Communiqué de presse des Nations unies, 31 juillet 2012, <http://www.un.org/millenniumgoals/Press%20release_post-2015panel.pdf>.

34 AIV, avis n° 74, Agenda du développement après 2015 : les objectifs du Millénaire en perspective, 2011, p. 12.

IV.1 Modification de la situation géopolitique

Le poids économique et politique accru des pays à revenu intermédiaire se traduira de façon grandissante par l'amplification de leur rôle dans les organisations mondiales. La Chine, l'Inde, le Brésil et l'Afrique du Sud disposent d'un siège permanent ou temporaire au sein des conseils d'administration de la Banque mondiale et du FMI. Sauf modification de la répartition des voix, les pays mentionnés pourraient utiliser leur position pour agir de concert et influencer ainsi sur le processus décisionnel. Ils pourraient même changer les règles et faire entendre la voix collective des pays en développement. C'est ce qu'ont fait l'Inde et le Brésil au sein de l'Organisation mondiale du commerce (OMC). Les deux pays ont mené une action conjointe au cours de la conférence de Copenhague sur le climat, et ils frappent à la porte du Conseil de sécurité des Nations unies, dont la Chine est un membre permanent³⁵. Leur participation au G20, aux côtés notamment de l'Argentine, du Mexique, de l'Indonésie et de la Turquie, marque aussi la reconnaissance de leur rôle accru. En outre, ces pays élaborent leur propre politique de coopération au développement, hors du cadre du traditionnel Comité d'aide au développement (CAD) de l'OCDE, et souvent avec d'autres critères. C'est pourquoi il importe que les enceintes internationales impliquent plus étroitement les pays à revenu intermédiaire dans certaines questions internationales majeures, telles que l'identification, la maîtrise et le financement des biens publics mondiaux, la cohérence des politiques au niveau international et les droits de l'homme. En un mot, la coopération internationale doit être améliorée. Les Pays-Bas ont déjà apporté leur pierre à l'édifice en partageant avec la Belgique leur siège au FMI, afin de donner aux pays en développement une plus grande voix au chapitre.

IV.2 Flux financiers

Le financement du développement dans l'agenda de l'après-2015 reste intrinsèquement lié aux mutations de la situation géopolitique³⁶. L'aversion pour la prise de risque, conséquence de la crise de la dette européenne et d'une reprise économique mondiale inégalement répartie, entraîne une augmentation des flux de capitaux privés volatils. La volatilité de ces flux en provenance des économies développées reste une menace pour le cycle de croissance des économies en développement. Parallèlement, l'aide publique au développement (APD) et les autres formes de flux de capitaux sont perturbées par les fortes réductions budgétaires et les problèmes de dette souveraine dans les pays en développement. Comme les flux de capitaux privés, ceux dédiés à l'aide sont devenus dépendants de cycles et donc volatils. Les effets du financement du développement sont fortement perturbés par les faiblesses de la coopération internationale concernant l'augmentation de l'APD, de même que par l'absence de mécanismes appropriés permettant de régler les problèmes financiers internes, comme le montrent la crise de la dette actuelle et la stagnation économique européenne³⁷. Les réformes du système financier international doivent viser la réduction des risques et la diminution de la volatilité des flux de capitaux privés et publics. Les mécanismes afférents, tels que

35 D. Nayar, *The financial crisis, the Great recession and the developing world*, Jawaharlal Nehru University, Global policy Volume, Volume 2 (1), janvier 2011, p. 29.

36 Nations unies, *Étude sur la situation économique et sociale dans le monde 2012*, Washington, 2012.

37 P. van Bergeijk, A. de Haan et R. van der Hoeven, *The Financial Crisis and Developing countries*, Edward Elgar, Cheltenham, 2011, chapitre 1.

l'amélioration de la réglementation et la réforme du système international de réserves, sont cruciaux pour le maintien de marges de manœuvre politiques dans les pays en développement et pour la sauvegarde du financement du développement.

IV.3 Cohérence

L'efficacité de la lutte contre la pauvreté résulte de l'addition de facteurs multiples et divers. L'un d'eux, très important mais souvent négligé, concerne les répercussions des politiques menées par les pays riches sur le développement et la lutte contre la pauvreté dans les pays à revenu faible ou intermédiaire. Les exigences de protection élevées pour les droits sur la propriété intellectuelle, les hauts tarifs appliqués aux importations en provenance des pays en développement, les subventions à l'exportation des produits agricoles et les autres formes d'aide agricole génératrices de distorsions commerciales en sont de bons exemples. Ces répercussions négatives affectent, outre les pays à faible revenu, les pauvres des pays à revenu intermédiaire.

Les conséquences de l'instabilité sur les marchés financiers, du changement climatique et de la fragilisation du système commercial multilatéral sont aussi ressenties par les habitants pauvres des pays à faible revenu et à revenu intermédiaire. Ils sont souvent plus fortement touchés par la pénurie de biens publics mondiaux d'ordre environnemental dans leur vie quotidienne. Et ce, alors que ni eux ni souvent leur gouvernement ne sont responsables de cette pénurie et que leur voix n'est pas ou guère entendue lorsqu'il s'agit de faire face à ces questions au niveau international³⁸. Les répercussions des atteintes à la sécurité alimentaire et à la paix et l'ordre juridique, telles que la non-régulation du commerce des armes, sont des exemples d'autres « biens publics mondiaux » susceptibles d'entraver fortement la lutte contre la pauvreté.

IV.4 Biens publics mondiaux

Dans son avis précédemment mentionné sur l'agenda du développement après 2015, l'AIV note que la volonté politique d'y inscrire ou non certains thèmes conditionne le débat au niveau international. C'est aussi pourquoi il importe de renforcer l'assise théorique en développant deux arguments essentiels, à savoir celui des droits de l'homme et celui des biens publics mondiaux. Le gouvernement ayant par ailleurs, cette année, demandé à l'AIV de formuler un avis spécifique sur lesdits biens, en particulier ceux liés à l'environnement, le présent document n'aborde que brièvement cette question.

IV.5 Durabilité, environnement et inégalités

Le rapport 2011 du PNUD sur le développement humain se penche longuement sur le lien entre durabilité et égalité, et indique que la tendance actuelle de prospérité croissante pour divers groupes de pays en développement pourrait changer si les conditions environnementales défavorables et les inégalités sociales continuent d'augmenter. Les habitants les plus pauvres des pays à revenu faible ou intermédiaire sont les plus touchés par les mauvaises conditions environnementales et n'ont pas le pouvoir politique d'apporter des changements.

³⁸ Voir la note d'orientation *De ontwikkelingsdimensie van prioritaire internationale publieke goederen* [La dimension développement des biens publics internationaux prioritaires], document parlementaire 33000 V n° H, 4 novembre 2011.

Phénomène récent, de nouveaux processus d'éviction se dessinent³⁹. L'Afrique subsaharienne, mais aussi l'Asie et l'Amérique latine sont, depuis 2009, le théâtre d'une ruée mondiale sur les terres. Face à la crise alimentaire, climatologique et énergétique, des entreprises relativement riches en capital de pays à la surface agricole réduite, tels que les États du Golfe (notamment le Qatar), l'Arabie Saoudite, la Corée du Sud, le Japon et la Chine, s'efforcent de pénétrer les régions de l'Afrique subsaharienne en vue de la production de nourriture et de biocarburants. Des entreprises d'autres pays à revenu intermédiaire, comme le Brésil, l'Inde et l'Afrique du Sud, ainsi que nombre de sociétés européennes et américaines investissent également dans les terres agricoles bon marché de pays africains⁴⁰. Cette nouvelle forme d'agriculture délocalisée est controversée car si, d'une part, de nouvelles possibilités de développement sont créées (infrastructure, technologie, emploi), d'autre part, les acquisitions foncières massives se font souvent, selon les critiques, au détriment des populations locales, menacées et exclues⁴¹. Il n'existe pas encore de données précises sur les surfaces concernées. Les estimations varient de 47 millions d'hectares en 2010 à plus de 200 millions d'hectares en 2012, à cause notamment de fortes divergences dans les définitions utilisées⁴².

Considérant que ce phénomène, qui touche aussi bien les pays développés que les pays à revenu intermédiaire, doit faire l'objet de discussions et de réglementations internationales, l'AIV formulera volontiers un avis à ce propos si la demande lui en est faite.

IV.6 Inégalités et importance d'une approche fondée sur les droits de l'homme

Selon l'AIV, révéler au grand jour les inégalités ne constitue qu'une première étape de l'agenda du développement après 2015. Ces inégalités prennent racine dans les violations des droits de l'homme, telles que la discrimination et l'exclusion, ainsi que dans l'impossibilité d'une véritable participation politique et économique et le refus du gouvernement de rendre compte envers la population. Désigner nommément ces causes structurelles d'inégalités permet de les examiner concrètement et d'élaborer une approche adaptée. Comme l'AIV l'a indiqué dans son récent avis, il n'existe pas de corrélation positive automatique entre la croissance économique et le respect des droits de l'homme, ni entre la prospérité et sa répartition équitable dans l'ensemble de la population⁴³. Libertés économiques et manque de respect des droits civiques et des libertés politiques ne sont pas incompatibles. La perspective des droits de l'homme

39 A. Zoomers, « Grootschalige landverwerving in Afrika » [L'acquisition de terres à grande échelle en Afrique], *Internationale Spectator*, année 66, n° 7/8, Clingendael, juillet 2012.

40 W. Anseeuw, M. Boche, T. Breu, M. Giger, J. Lay, P. Messerli et K. Nolte, *Transnational land deals for agriculture in the Global South : analytical report based on the land matrix database*, avril 2012.

41 ONG telles que Via Campesina et OXFAM NOVIB, mais aussi le Rapporteur spécial des Nations unies sur le droit à l'alimentation, Olivier de Schutter.

42 Banque mondiale, 2011. Voir notamment : <<http://www.grain.org> et www.landcoalition.org>.

43 AIV, avis n° 73, *Het mensenrechtenbeleid van de Nederlandse regering. Zoeken naar constanten in een veranderende omgeving* [La politique néerlandaise des droits de l'homme. Rechercher la constance dans un contexte mouvant], La Haye, février 2011.

permet de poser les principes d'un modèle d'action et favorise un progrès durable fondé sur les droits des individus et des groupes, et les devoirs des États.

L'approche fondée sur les droits de l'homme ne facilite pas l'obtention d'un consensus, à plus forte raison lorsqu'il s'agit de régler des questions de répartition. Cette dernière est actuellement surtout basée sur les rapports de force (nationaux et internationaux) existants et doit sa persistance aux violations des droits de l'homme précédemment mentionnées. Il est quasiment impossible de modifier ces rapports inégaux sans « lutte politique ». Cet « engagement » devra venir en premier lieu des citoyens des pays à revenu intermédiaire. Sans société civile active, il ne peut y avoir de changements. Le soutien de la communauté internationale (aux niveaux bilatéral et multilatéral) est sur ce point d'une importance cruciale⁴⁴.

L'approche fondée sur les droits de l'homme dans les pays à revenu intermédiaire suppose aussi que l'État mène une politique active à l'égard des entreprises implantées aux Pays-Bas qui investissent dans ces pays et de celles qui commercent avec eux (durabilité des chaînes de production)⁴⁵. Ces entreprises peuvent considérablement contribuer au développement, à la croissance et à la redistribution économiques, à condition de respecter les normes, les accords et les directives concernant leur responsabilité sociale. On est en droit d'attendre qu'elles respectent les normes fondamentales du travail définies par l'OIT, la Déclaration universelle des droits de l'homme et les directives de l'OCDE relatives aux entreprises multinationales, et qu'elles les traduisent dans leur politique. Le cadre Ruggie relatif aux entreprises et aux droits de l'homme, adopté par les Nations unies en 2011, doit également être appliqué⁴⁶. Là où la politique actuelle de l'État consiste à stimuler et à faciliter, celui-ci devrait aussi jouer son rôle de législateur et remplir les fonctions de contrôle afférentes. Le gouvernement dit s'efforcer « de favoriser l'intégration du cadre de Ruggie aux normes existantes pour le respect des droits de l'homme par les sociétés internationales⁴⁷ [...] ». Il affirme aussi que les Pays-Bas « continueront à contribuer activement à l'acceptation et à la mise en œuvre de ce cadre, tant au sein de l'ONU qu'au niveau national ». Dans la perspective des questions de redistribution, il est fortement recommandé de préciser le premier pilier du cadre (le devoir de protection incombant à l'État), notamment dans les traités commerciaux et d'investissement et dans les systèmes de garantie de crédit et d'exportation.

44 AIV, avis succinct n° 21, *De receptorbenadering: een kwestie van maatvoering* [L'approche basée sur le récepteur : une question de mesure], La Haye, avril 2012.

45 Voir aussi : SER, *Ontwikkeling door duurzaam Ondernemen* [L'entrepreneuriat durable, moteur du développement], La Haye, 2011.

46 Principes directeurs des Nations unies relatifs aux entreprises et aux droits de l'homme, document de l'ONU A/HRC/177/31, 21 mars 2011.

47 Note gouvernementale *Verantwoordelijk voor vrijheid, mensenrechten in het buitenlands beleid* [La responsabilité de la liberté, les droits de l'homme dans la politique étrangère néerlandaise], juillet 2011, p. 32.

IV.7 Nouveaux médias : perception accrue des inégalités (inégalités relatives)

Avec, notamment, les récents développements survenus dans le monde arabe, la réflexion sur le rôle des médias sociaux occupe une part prépondérante dans le débat autour de la politique de développement et la démocratisation. Les possibilités que laisse présager l'évolution de cette technologie dans plusieurs domaines de la coopération au développement sont résumées sous la bannière *ICT for Development* (ICT4D). Le projet est pour une grande part axé sur le potentiel de changement politique offert par cette technologie. Les TIC peuvent être d'importants vecteurs de démocratie en donnant une voix à un grand nombre de citoyens et en permettant des systèmes d'alerte précoce.

Parce qu'elles dévoilent des informations auparavant inaccessibles, par exemple grâce à l'internet, les nouvelles technologies rendent les inégalités plus rapidement visibles. Les personnes vivant dans la pauvreté ressentent d'autant plus vivement un état de pauvreté relative. Les autres sont mieux informées de la problématique de la pauvreté. Si les chances pour une meilleure coopération s'en trouvent accrues, cela ne va pas sans risques, comme il apparaît clairement dans les pays à revenu intermédiaire.

V Politique des autres donateurs occidentaux

D'autres donateurs s'interrogent aussi sur la politique à mener en matière de pauvreté dans les pays à revenu intermédiaire. Le présent avis de l'AIV en expose brièvement quelques exemples.

Le Japon considère la question des inégalités comme l'un des principaux éléments de l'agenda du développement après 2015. Son importance est selon ce pays due aux faits suivants : (1) les inégalités restent masquées derrière les moyennes nationales ; (2) la pauvreté relative est source d'insécurité pour les citoyens ; (3) les inégalités créent instabilité et troubles sociaux ; (4) les pays à revenu intermédiaire comptent souvent une population nombreuse ; et (5) le problème des inégalités est négligé comme étant un problème des gouvernements des pays à revenu intermédiaire. Le Japon estime que cette question mérite un examen plus poussé. Il faudrait ainsi étudier la façon dont les mesures sont effectuées et savoir si les inégalités de revenu constituent le point de référence.

La Finlande opte quant à elle pour une politique de développement fondée sur les droits de l'homme, incluant la non-discrimination et l'égalité. La réduction des inégalités est l'un des thèmes transversaux de sa politique, parallèlement à l'égalité des sexes et à la lutte contre le changement climatique. La Finlande choisit un engagement bilatéral en faveur des pays à faible revenu d'Afrique et d'Asie et une aide moindre aux pays à revenu intermédiaire, en se basant sur la définition de l'OCDE. Les pays à revenu intermédiaire de la tranche supérieure doivent eux-mêmes réduire les inégalités. L'objectif d'une diminution de l'aide vaut aussi pour les pays à revenu intermédiaire de la tranche inférieure, tels que le Vietnam, avec une transition progressive (3-5 ans) vers d'autres formes de coopération, notamment commerciale, culturelle et scientifique. Est également envisagée une coopération triangulaire (entre la Finlande, le Vietnam et un pays asiatique ou africain plus pauvre), dans laquelle le donateur apporte le financement et les pays à revenu intermédiaire fournissent les experts en vue de la mise en œuvre. Au Nicaragua, l'action est uniquement menée par l'intermédiaire de la société civile. Par ailleurs, un soutien est apporté à l'Afghanistan et aux Territoires palestiniens⁴⁸.

L'Allemagne choisit des économies à revenu intermédiaire comme « partenaires du développement mondial ». Il s'agit de pays (1) qui ont un impact sur les évolutions mondiales (pays du G20) ; (2) qui jouent un rôle majeur dans la réalisation des OMD ; (3) dont l'économie a une influence régionale ou mondiale ; et (4) qui sont des acteurs clés de l'intégration et de la coopération régionales. Les pays à revenu intermédiaire avec lesquels l'Allemagne entretient actuellement une relation de coopération – qu'elle souhaite renforcer – sont l'Afrique du Sud, le Brésil, l'Inde, l'Indonésie et le Mexique. Outre cette relation de coopération, l'Allemagne entend également façonner avec ces pays l'agenda du développement mondial. Compte tenu de la diversité des valeurs et des intérêts nationaux, l'Allemagne estime qu'il est essentiel de parvenir à s'entendre sur les questions fondamentales. La coopération dans les pays concernés comprend, outre le financement de projets, des prêts (aussi conformes que possible au marché),

48 Gouvernement finlandais, *Development Policy Program*, Helsinki 2012. Les autres pays partenaires sont l'Éthiopie, le Kenya, le Mozambique, le Népal, la Tanzanie et la Zambie.

des projets d'infrastructure et le développement du secteur privé. L'action menée est favorable au développement durable (vert, social et économique) et attentive notamment aux questions d'inégalités sociales et d'emploi. Font aussi partie des objectifs poursuivis la mise en œuvre de pôles de connaissances, l'assistance technique et éventuellement la création d'un fonds pour les pays émergents. Le partenariat mondial est mis en œuvre par le soutien des processus d'intégration régionaux, l'engagement dans les enceintes multilatérales – telles que les Nations unies, le CAD et le G20 –, la coopération triangulaire (donateur, pays émergent et pays en développement) et les programmes favorisant le dialogue sur les thèmes mondiaux. L'Allemagne considère que, parallèlement à la coopération bilatérale et multilatérale, le secteur privé a lui aussi un rôle à jouer (dans le cadre de la responsabilité sociale des entreprises et des partenariats public-privé), tout comme la société civile (promotion de la bonne gouvernance, des droits de l'homme et de l'autonomisation). Au niveau multilatéral, elle entend promouvoir les biens publics mondiaux que sont le climat, l'environnement et la stabilité financière, et elle appuie la réforme de la Banque mondiale et du FMI. L'Allemagne pose explicitement que le large éventail d'instruments, pouvant être engagés de façon flexible, dont elle dispose sur les divers terrains politiques constitue un avantage comparatif (cf.p. 8 et 9)⁴⁹.

La Suède n'a pas encore élaboré de politique spécifique à l'égard des pays à revenu intermédiaire. Elle concentre son action sur l'Afrique et les pays à faible revenu, et le débat porte sur le renforcement de cette orientation. Cependant, de par son implication historique, la Suède coopère à une échelle réduite avec quelques pays à revenu intermédiaire : l'Inde, la Chine et l'Afrique du Sud. Les formes d'aide traditionnelles sont progressivement remplacées par la coopération participative, à savoir la promotion de relations autonomes entre des acteurs privés suédois et étrangers, avec pour critères : intérêts communs, cogestion et responsabilité partagée. En Chine, la coopération cible les domaines de la dégradation de l'environnement, des inégalités entre riches et pauvres et entre villes et campagnes, et des droits politiques et civiques. La coopération avec l'Inde se situe sur le terrain environnemental, quelques projets ayant par ailleurs été lancés en matière de santé reproductive. En Afrique du Sud, les efforts portent sur la lutte contre la pauvreté, la réduction des inégalités, le renforcement de la démocratie et la lutte contre le VIH/sida⁵⁰.

Le Danemark cible principalement les pays les plus pauvres, ainsi que quelques pays à revenu intermédiaire de la tranche inférieure (RNB par habitant compris entre 1 006 et 3 975 dollars). Sa nouvelle politique ne prévoit aucune intervention spécifique dans les pays à revenu intermédiaire de la tranche supérieure. Il est cependant actif dans certains pays à revenu intermédiaire du Moyen-Orient et d'Europe. La nouvelle politique de développement sera davantage orientée sur la redistribution et les inégalités dans les pays prioritaires⁵¹.

49 Ministre allemand de la Coopération économique et du Développement, *Strategy for development cooperation with global development partners*, 2011-2015, document stratégique BMZ 6/2011^e.

50 Voir : <<http://www.sida.se/English/Countries-and-regions>>.

51 Voir : <<http://amg.um.dk/en/policies-and-strategies/countries-and-regional-strategies/regional-strategies/regional-strategy-danish-arab-partnership/>> et <<http://um.dk/en/danida-en/activities/countries-regions/eu-neighbours/>>.

Le *Royaume-Uni* ne mène pour l'instant aucune politique spécifique pour les pays à revenu intermédiaire, la nécessité d'en élaborer une devant être examinée par une équipe actuellement mise en place. Il intervient cependant dans certains de ces pays : Afrique du Sud, Pakistan, Inde, Nigéria, Ghana et Vietnam⁵².

52 Voir : <www.dfid.gov/documents/MAR/BAR-MAR-country-summaries-web.pdf>.

VI Conséquences pour la politique néerlandaise

VI.1 Conséquences

Comme constaté plus haut, une large part de la pauvreté mondiale se trouve dans des pays à revenu intermédiaire. Cela représente un défi de taille pour la politique néerlandaise. Si le nombre de pauvres est toujours en augmentation dans les pays les moins avancés, en particulier dans les zones de conflits, la pauvreté constitue désormais une problématique requérant une nouvelle approche à l'échelle mondiale. L'approche traditionnelle tend à apporter aide et expertise aux pays pauvres. Or la plupart des pays à revenu intermédiaire ont eux-mêmes les capacités administratives et financières permettant d'assumer davantage leurs responsabilités. Il faut par conséquent définir une autre approche, sans rompre les liens de coopération avec ces États. Tout d'abord parce que, comme nous l'avons déjà précisé, le niveau de la limite entre faible revenu et revenu intermédiaire est placé très bas. Les États dont le revenu se situe juste au-dessus de cette limite ne peuvent être considérés comme réellement développés. La catégorie des revenus intermédiaires compte également des États fragiles ou touchés par des conflits qui ont encore besoin d'aide.

Il est nécessaire d'entretenir un dialogue stratégique constructif avec les pays à revenu intermédiaire pour parvenir à toucher les groupes les plus défavorisés de leur population, sur une base d'égalité et de respect mutuel malgré les différences de normes et de valeurs résultant des écarts de développement et des particularités culturelles. Tous les acteurs ont des avantages à tirer d'un tel dialogue, qui devra tenir compte de trois points essentiels.

Premièrement, la politique néerlandaise doit contribuer à réduire les inégalités de revenus à l'échelle nationale. Ceci implique de soutenir davantage, y compris dans le cadre multilatéral, le respect des droits de l'homme et des normes du travail ainsi que l'instauration d'un salaire minimum et d'une sécurité sociale. Le champ d'action ne doit pas se limiter aux pouvoirs publics ; il faut également renforcer la société civile dans les pays à revenu intermédiaire. Cela ne passe pas tant par la mise en œuvre de projets de lutte contre la pauvreté que par le renforcement des capacités des organisations de petits agriculteurs ou d'entrepreneurs, des syndicats, des organisations de défense des femmes, etc. Une société civile solide risque moins de voir les fruits de la croissance de l'économie et de la productivité échoir à un groupe social restreint.

Deuxièmement, il faut accorder une attention soutenue au développement d'une politique relative aux biens publics mondiaux, ainsi qu'évoqué plus haut.

Troisièmement, les Pays-Bas doivent continuer à agir pour réduire le déséquilibre entre pays riches et pauvres, l'attitude la plus efficace à cet égard étant d'intensifier de façon équitable les relations de commerce et d'investissement. Ce point est particulièrement important pour les États africains, car nombre d'entre eux ne sont pas encore bien intégrés au marché international et pourraient tirer profit de processus de changement politique, social et culturel.

La modification des profils de pauvreté ne justifie donc aucunement la remise en cause des efforts de coopération au développement. Il semble d'autant plus judicieux de continuer à respecter la norme actuelle en la matière que les Pays-Bas jouent un rôle

prépondérant dans le domaine de la coopération internationale, rôle que le présent avis encourage à conserver afin de promouvoir les droits de l'homme et la lutte contre les inégalités. Rappelons que les Pays-Bas, absents du G20, occupent en tant que petit pays européen une position plus qu'incertaine au sein du FMI, où ils partagent déjà leur siège avec la Belgique.

VI.2 Importance de la cohérence des politiques

Comme indiqué dans son avis n° 74, l'AIV considère que la cohérence doit être l'un des éléments clés de la nouvelle politique de développement. Cette nécessité augmentera à mesure que l'aide classique au développement (APD) reculera au profit de la coopération internationale. Pour lutter efficacement contre la pauvreté, il faut non seulement que les effets négatifs de la politique gouvernementale sur l'international soient évités, mais aussi que l'ensemble de cette politique, dans le cadre d'une approche intégrée, contribue au développement et au recul de la pauvreté. L'UE exerçant des compétences, complémentaires ou exclusives, dans la plupart des domaines politiques, il est également nécessaire d'agir dans le contexte européen. Tout comme l'OCDE, l'Union européenne reconnaît l'importance de la cohérence. Le moment est venu de mettre en œuvre les engagements juridiques et les obligations de moyens auxquels nous sommes tenus. Cela passe par la définition d'objectifs et d'indicateurs concrets et mesurables, le suivi des activités réalisées, l'évaluation et l'identification de leur impact au niveau de chaque pays en développement ainsi que l'intégration de ces éléments au dialogue engagé avec le pays partenaire. De récentes conclusions du Conseil des Affaires étrangères ont donné un nouvel élan à ce processus⁵³.

La modification des profils de pauvreté ne fait qu'accroître le caractère crucial de la cohérence des politiques, puisque celle-ci favorise l'équité sur le plan international et, partant, l'intégration économique des États ainsi que l'insertion de certains groupes sociaux au niveau national. Il est par conséquent indispensable de veiller à éviter les effets potentiellement négatifs de la politique étrangère.

Les Pays-Bas ont depuis un certain temps adopté une stratégie proactive en matière de cohérence dans les politiques de coopération. Il semble possible de renforcer cette action en définissant clairement un mandat politique impliquant l'ensemble du gouvernement en vue de sauvegarder les connaissances et les capacités nécessaires ainsi qu'en améliorant la mise au point et l'application des indicateurs de la cohérence. Les centres d'expertise néerlandais ont ici un rôle à jouer. De nombreuses organisations néerlandaises œuvrent en faveur de la cohérence des politiques à travers des thèmes clés tels que le commerce équitable, la migration et la transparence des flux financiers internationaux. Il serait souhaitable d'engager un dialogue suivi avec elles, par exemple au moyen d'une plateforme dédiée à la cohérence permettant d'aborder les questions pertinentes et de discuter des éventuels aménagements de la politique, sur le modèle des concertations entre la Commission européenne et la confédération des ONG CONCORD.

53 Conseil des Affaires étrangères, Conclusions du Conseil sur la cohérence des politiques pour le développement, 14 mai 2012.

VII Implication en termes d'utilisation des différents canaux de coopération

La coopération néerlandaise au développement passe par différents circuits : les canaux bilatéral et multilatéral, les entreprises et les organisations de la société civile ; les moyens sont également répartis entre aide bilatérale, multilatérale et privée. Bien qu'indépendant, chaque circuit reste étroitement lié aux autres. Dans le cadre de leur politique étrangère, les Pays-Bas pourraient favoriser la cohérence entre ces circuits, tout en préservant leur diversité.

Concernant les pays à revenu intermédiaire, l'AIV prévoit une évolution vers une coopération internationale, au lieu de bilatérale, s'appuyant plus directement sur le canal multilatéral (y compris européen), ainsi que sur celui de la société civile et des entreprises. Pour les pays à faible revenu, l'aide bilatérale peut rester essentielle ; le rythme accéléré des mutations géopolitiques impose toutefois de l'inscrire dans un cadre plus flexible, en rendant la sélection des pays moins rigide et en opérant, si possible, en coopération avec plusieurs grands pays à revenu intermédiaire (canal trilatéral). L'AIV recommande au gouvernement néerlandais d'engager le dialogue avec les importants donateurs, les grands pays à revenu intermédiaire et les pays pauvres en vue d'une éventuelle approche trilatérale.

VII.1 Coopération bilatérale et multilatérale

Traditionnellement, la coopération au développement se présente sous deux formes : l'aide bilatérale – d'État à État – et l'aide multilatérale, dans le cadre de laquelle des fonds sont mis à la disposition d'organisations internationales pour mettre en œuvre des programmes d'aide ou accomplir d'autres missions relevant de leur mandat, comme conseiller les gouvernements des pays en développement. Les objectifs de la coopération se répartissent eux aussi en deux catégories : lutte contre la pauvreté et autonomie économique. La première regroupe les activités axées sur l'amélioration directe de la condition des plus pauvres, la deuxième celles visant à aider les pays, les organisations et les individus à résoudre eux-mêmes leurs problèmes de développement et de pauvreté.

La mise en œuvre des activités concernant directement les groupes les plus défavorisés est confiée à des ONG⁵⁴, qui peuvent atteindre ces groupes par l'intermédiaire de leurs partenaires sur place, alors que les autorités nationales n'en ont pas toujours la possibilité ou la volonté. De tels programmes sont également mis en place par les organisations multilatérales, comme l'OIT (programmes spéciaux de travaux publics), l'UNCDF et les agences des Nations unies défendant les intérêts des groupes vulnérables, tel le HCR.

La pratique de la coopération bilatérale au développement ayant montré que la lutte contre la pauvreté était moins efficace si elle était organisée sous forme de projets (chaque projet nécessitant des engagements et des équipements particuliers), la préférence a été progressivement donnée au financement de programmes définis

54 Comme signalé plus loin (VII.3), les ONG jouent également d'autres rôles, parfois plus importants, en tant que lobbyistes ou de gardiens des droits de l'homme.

dans des accords structurels passés avec les gouvernements. Ces programmes, axés en priorité sur la lutte contre la pauvreté, visaient généralement l'amélioration de la condition des populations les plus pauvres (développement rural intégré), portaient sur les secteurs sociaux comme la santé primaire et l'éducation de base ou s'adressaient aux groupes vulnérables (victimes de la guerre, de la violence, des famines et autres calamités, dans le cadre ou non de l'aide d'urgence).

Les politiques ont évolué et favorisent aussi la création d'emplois (développement du secteur privé) dans la lutte contre la pauvreté au lieu de se concentrer sur les seuls secteurs sociaux. Toutefois, mettre l'accent, selon les cas, sur l'industrialisation ou sur les secteurs sociaux, a abouti à négliger les campagnes et l'agriculture, notamment en Afrique. Des recherches sur la relation entre développement économique et lutte contre la pauvreté ont montré que le succès des pays dans ces domaines dépend en grande partie des priorités qu'ils se fixent. La politique doit répondre à un certain nombre de conditions :

1. Politique macroéconomique saine, caractérisée par une monnaie stable, une inflation faible et une gouvernance prévisible.
2. Agriculteurs et petits entrepreneurs libres de décider ce qu'ils produisent, à qui ils vendent, quand et à quel prix.
3. Dépenses publiques axées sur les pauvres, de façon systématique et sur la durée, et visant tout particulièrement à atteindre la masse des agriculteurs pauvres des campagnes.
4. Portée de l'action gouvernementale au cœur de la politique (atteindre un maximum de personnes en un minimum de temps), si besoin au détriment de la qualité.
5. Définition de véritables priorités, réellement mises en œuvre, au lieu de grands projets ou de beaux documents.
6. Place centrale accordée aux résultats, non aux règles et aux institutions⁵⁵.

Ces conclusions sont d'autant plus pertinentes si l'on considère que la majorité des pauvres vivent actuellement dans des pays à revenu intermédiaire. Une approche de lutte contre la pauvreté consistant à concentrer son action sur les pays les plus pauvres, et plus particulièrement sur le soutien aux secteurs sociaux dans ces pays, comme les Pays-Bas l'ont fait par le passé, ne permettra plus d'atteindre les pauvres à l'échelle mondiale. La lutte doit être menée de façon plus indirecte, par exemple à l'aide d'instruments favorisant la réduction des inégalités de revenu dans les pays comme entre eux, mais sans baisser la garde face aux manifestations nouvelles ou tenaces de la pauvreté (comme les effets de la multiplication des types d'acquisition de terres, de la persistance de la situation défavorisée des femmes, du grand nombre de victimes des guerres et de la violence dans les États fragiles ou des changements environnementaux et climatiques).

Il est clair que, pour résoudre les problèmes mondiaux, il faut se tourner vers des organisations multilatérales telles que l'OIT (travail des enfants), la Banque mondiale et le FMI (stabilité financière), la FAO (agriculture et alimentation), l'OMS (épidémies consécutives à la mondialisation), la CCNUCC (climat) ou l'OMC (accords commerciaux). Comme la note sur l'aide multilatérale de 1991 le soulignait : « L'échelle d'action

55 J.K. Van Donge, D. Henley et P. Lewis, « Tracking Development in South-East Asia and Sub-Saharan Africa », *Development Policy Review*, vol. 30, Supl. 1, février 2012.

des organisations multilatérales, leur neutralité politique et leur caractère universel permettent leur intervention dans des situations où les efforts de l'aide unilatérale ou bilatérale sont voués à l'échec. » De nombreuses questions ont un caractère transnational et demandent donc une réponse internationale.

L'AIV estime qu'il importe d'inscrire dans un cadre européen la coopération avec les pays à revenu intermédiaire. En matière de commerce international, de flux financiers, de concertation avec les syndicats, de condition de la femme et de droits de l'homme, les Pays-Bas n'auront jamais, seuls, l'influence dont est dotée une Europe puissante et énergique⁵⁶.

VII.2 Entreprises

Outre leur rôle économique, les entreprises ont également une mission d'agents du changement. Dans le cadre de la coopération au développement, les Pays-Bas ont créé différents instruments afin d'encourager les entreprises, dans ce rôle, à dépasser le stade du simple respect de la législation et à définir leurs ambitions autrement qu'en termes de parts de marché et de bénéfices à court terme. Dans leurs investissements et leurs activités commerciales, elles sont incitées à prendre en compte toutes les parties intéressées. D'autres outils ont été développés pour contribuer à l'amélioration du climat des affaires et notamment du secteur financier local, dans les pays en développement⁵⁷. Des programmes de cofinancement de partenariats public-privé (PPP) sont en cours d'élaboration dans des secteurs tels que la sécurité alimentaire et l'approvisionnement en eau potable, tandis que parmi les mécanismes multilatéraux figurent notamment la Société financière internationale (IFC) du Groupe de la Banque mondiale et le groupe de développement de l'infrastructure privée (PIDG).

Le raisonnement sur lequel se fondent ces instruments est qu'ils renforcent les possibilités du secteur privé et, donc, favorisent une croissance économique indispensable au recul de la pauvreté. C'est pourquoi les résultats ainsi obtenus sont présentés dans le chapitre OMD 1 (réduction de moitié de la pauvreté) du rapport « Résultats du développement⁵⁸ ». L'AIV concluait dès 2006 que le raisonnement était valide si certaines conditions étaient remplies⁵⁹, point de vue soutenu par le Conseil

56 AIV, *Nederland en de Europese Ontwikkelingssamenwerking* [Les Pays-Bas et la coopération au développement], avis n°60, La Haye, mai 2008.

57 Pour des informations sur ce « Programme pour les entreprises », consulter le site des ministères des Affaires étrangères, des Affaires économiques, de l'Agriculture et de l'Innovation ainsi que de l'agence Agentschap.nl et de la banque néerlandaise de développement FMO. Voir aussi la brochure « *Van hulp naar investeren* » [De l'aide vers l'investissement], publiée par les ministères des Affaires étrangères et des Affaires économiques, de l'Agriculture et de l'Innovation, octobre 2011. Au rang des instruments importants et connus figurent les programmes ORIO, PSI, CBI, PUM, la banque de développement FMO et les programmes internationaux de coopération des employeurs et des syndicats.

58 Ministère des Affaires étrangères, *Resultaten in ontwikkeling 2009-2010* [Résultats du développement 2009-2010], 9 septembre 2011.

59 AIV, *Private sector ontwikkeling en armoedebestrijding* [Développement du secteur privé et lutte contre la pauvreté], avis n° 50, La Haye, octobre 2006.

économique et social (SER) dans un de ses récents rapports⁶⁰.

Dans les sociétés stables au marché en croissance, les risques liés aux investissements dans les entreprises locales sont moindres. Aussi les instruments d'investissement et les programmes centrés sur le développement de chaînes de valeur et l'amélioration du climat des affaires conviennent-ils bien aux pays stables à revenu faible et intermédiaire, bien qu'en cas de projets individuels, le cofinancement sous forme de capital-risque ou de crédit adapté paraisse plus approprié⁶¹. Certains programmes pour les entreprises, tels que celui de renforcement des structures servant le développement (ORIO), peuvent aussi être mis en œuvre dans les États fragiles.

Mais la croissance économique peut exclure des groupes marginalisés. Aussi est-il essentiel d'étudier la capacité des outils développés pour les entreprises à lutter, dans les pays à revenu intermédiaire, contre la pauvreté de ces groupes.

Les aspects suivants doivent être considérés à cet égard⁶² :

- Les entreprises répondent-elles aux critères en termes de responsabilité sociale ?
- L'existence d'éventuels effets néfastes est-elle reconnue et donne-t-elle lieu à des mesures de prévention ou d'atténuation ?
- Les retombées sur les différentes parties prenantes sont-elles reconnues et si possible gérées ?
- Les incidences indirectes sur l'ensemble de la société sont-elles perçues et si possible exploitées (impact sur la réglementation locale, le climat des affaires) ?
- Un pilotage en fonction du profil de pauvreté ou du lieu d'implantation est-il possible (une entreprise agroalimentaire installée dans une région reculée ayant un autre impact qu'une société hightech établie dans la capitale⁶³) ?
- Et question non superflue : comment le respect de tous ces éléments est-il contrôlé ?

Considérer en détail les aspects mentionnés ci-dessus pour chacun des instruments existants dépasserait le cadre du présent avis. Ces dernières années, l'observation par les entreprises des principes de l'entrepreneuriat social ou durable fait l'objet d'un suivi serré. Les récents rapports montrent que, dans le cadre des grands programmes bien ancrés, des mesures ont été prises visant à surveiller la contribution des activités engagées au développement, à mettre en place des outils de mesure et d'évaluation des divers effets ainsi qu'un contrôle efficace du respect de tous les engagements. La coopération des entreprises avec les ONG peut permettre de prévenir ou d'atténuer les effets négatifs et de renforcer les effets positifs. Ces organisations, qui jouent

60 Conseil économique et social (SER), *Ontwikkeling door duurzaam ondernemen* [L'entrepreneuriat durable, moteur du développement], avis n° 2011/10, septembre 2011.

61 AIV, *Private sector ontwikkeling en armoedebestrijding* [Développement du secteur privé et lutte contre la pauvreté], avis n° 50, La Haye, octobre 2006.

62 Voir Conseil scientifique de la politique gouvernementale, *Minder pretentie, meer ambitie* [Moins de prétention, plus d'ambition], paragraphe 9.1 « Les entreprises au service du développement », 2010.

63 Le pilotage ne doit cependant pas entraîner la planification centralisée des investissements des entreprises. Pour que les instruments mis en place soient efficaces, il est nécessaire que l'initiative soit laissée aux entreprises.

un rôle de surveillance, sont elles aussi de plus en plus engagées dans des activités productives. Les contacts entre les deux secteurs sont nettement en train d'évoluer. Les ONG engagent le dialogue avec les grandes entreprises sur la durabilité et signent parfois des accords avec elles. Conscientes de l'influence des ONG sur leurs clients et leur réputation, les entreprises se montrent, quant à elles, plus réceptives. Celles qui ont besoin d'un approvisionnement constant en produits de haute qualité en provenance des pays en développement – pour la vente dans les supermarchés occidentaux par exemple – demandent parfois aux ONG de former les petits cultivateurs et de les aider à s'organiser, activités qui ne relèvent pas du cœur de métier des entreprises.

VII.3 Société civile

Par ce canal, les organisations de la société civile viennent en aide aux organisations locales dans les pays en développement. Comme le rapport du Conseil scientifique de la politique gouvernementale (WRR) « Moins de prétention, plus d'ambition » le souligne, les ONG apportent une contribution essentielle au processus de développement, car elles parviennent souvent mieux que les pouvoirs publics à atteindre les groupes vulnérables et à mobiliser les énergies. Elles jouent en outre un important rôle de signalement et d'information auprès des organisations internationales⁶⁴.

Les organisations de la société civile ont en gros trois tâches – ou stratégies d'intervention – reliées entre elles : lutter directement contre la pauvreté, favoriser le développement social et influencer sur la politique. La première est axée sur l'amélioration des conditions de subsistance des personnes vivant dans la pauvreté ou sur le renforcement de leurs capacités à subvenir elles-mêmes à leurs besoins de base. La deuxième vise à contribuer à l'organisation de la société et à promouvoir la participation des citoyens, tandis que la troisième s'attache à infléchir la politique et les processus pour pouvoir s'attaquer à la pauvreté et aux inégalités. Si ces trois stratégies restent pertinentes malgré la modification actuelle des profils de pauvreté, leur importance varie selon le contexte. Aussi est-il capital de bien cerner ce contexte dans les principales catégories.

Les inégalités se sont accrues sous l'effet de la libéralisation économique. Malgré une croissance en hausse, le groupe des défavorisés reste souvent nombreux et les plus pauvres n'ont pas la possibilité de sortir définitivement de la spirale descendante. Cette situation, caractéristique des pays à faible revenu, s'applique aussi à ceux à revenu intermédiaire (dont les BRIC). D'une part, parce le système économique en vigueur conforte les inégalités, privant d'importantes catégories de la population d'accès au développement ; d'autre part, parce que, dans la plupart des pays, la politique des gouvernements ne s'intéresse guère aux plus pauvres. La coopération internationale, notamment par le biais des organisations de la société civile, a donc toujours un rôle à jouer à cet égard. Les Pays-Bas pourraient s'attacher à renforcer ces trois stratégies interdépendantes en fonction du contexte national.

VII.3.1 États fragiles et zones de post-conflit

Les notions de fragilité, d'inégalité et de pauvreté sont indissociablement liées. Si fragilité n'implique pas automatiquement extrême pauvreté, les inégalités dans les États fragiles ou défaillants entraînent d'importantes disparités de revenu et la pauvreté (par exemple au Guatemala).

64 AIV, *De rol van NGO's en bedrijven in internationale organisaties* [Le rôle des ONG et des entreprises dans les organisations internationales], avis n° 51, La Haye, octobre 2006.

Dans les États fragiles, la priorité des ONG est la lutte directe contre la pauvreté, la construction d'une société civile multiforme n'y étant guère envisageable. Les prestations des ONG de services, comme les équipements de base ou les microcrédits, sont capitales pour l'atténuation de la pauvreté et le développement de l'autonomie, surtout lorsque l'État est absent ou ne remplit pas les tâches qui lui incombent. Outre la sécurité physique et la survie des groupes vulnérables, l'action des ONG est axée dans ce contexte sur les droits de l'homme (signalement et lutte contre les violations), tout particulièrement sur la défense de ceux des femmes dans des situations de violence.

Il faut renforcer le rôle des ONG dans les zones de post-conflit (transition). S'agissant de la reconstruction de l'État de droit et de la mise en place de mécanismes à cet effet, elles disposent de compétences avérées et peuvent s'appuyer sur une bonne coopération entre organisations dans les pays concernés et dans les pays développés. Les Pays-Bas pourraient mettre à disposition les moyens dont ces organisations ont grandement besoin pour pouvoir bien fonctionner. L'approche 3D, basée sur la relation entre défense, diplomatie et développement, exige aussi une étroite coordination avec les ONG internationales et locales⁶⁵.

VII.3.2 Pays à faible revenu

Dans ces pays, le rôle des ONG consiste principalement à favoriser le développement social et à influencer sur la politique. En rassemblant des connaissances, en mobilisant les énergies et en imposant la transparence et une meilleure gouvernance, elles peuvent devenir les moteurs du changement. À l'avant-garde d'initiatives sociales les plus diverses, elles se font l'interprète des intérêts et des aspirations des populations auprès du pouvoir en place, permettant ainsi de réduire la distance avec les gouvernés et, par là, de donner une meilleure assise aux décisions. De cette façon, le renforcement de la gouvernance et l'inflexion des politiques vont de pair avec la satisfaction des besoins des personnes défavorisées. Pour ce faire, il ne s'agit donc pas de se mettre aux commandes et de confirmer ainsi l'inefficacité de l'État, mais d'unir les efforts et de mobiliser les citoyens.

VII.3.3 Pays à revenu intermédiaire

La majorité des pauvres vivent dans les pays à revenu intermédiaire, où le pouvoir en place et la classe moyenne ont le devoir et en principe aussi les possibilités de s'attaquer eux-mêmes à la pauvreté dans leur pays. Il importe donc de renforcer la capacité de redistribution des richesses. Or cela ne va pas de soi. C'est pourquoi il faut axer les efforts sur le développement de stratégies nationales de lutte contre la pauvreté et de mécanismes de redistribution, comme la réforme fiscale et l'amélioration des services publics⁶⁶. Un programme politiquement sensible, ce qui impose de soutenir les organisations des pays en développement qui en assurent la définition et la diffusion. Ces organisations entretiennent souvent de meilleures relations avec les ONG étrangères qu'avec les gouvernements étrangers.

65 AIV, *Falende staten: een wereldwijde verantwoordelijkheid* [Les États défailants : une responsabilité partagée], avis n° 35, La Haye, mai 2004.

66 G. Charbonnier et A. Sumner, *Reframing aid in a World where the Poor* I2015 in *Emerging Economies*, 2012.

VII.3.4 Dimension mondiale

Au niveau mondial, les organisations multilatérales, les gouvernements et les ONG n'ont pas réussi à donner une réponse adéquate aux défis de la pauvreté. Cet échec est dû en partie aux carences de la gouvernance mondiale, mais aussi à l'absence d'autres modèles de croissance. Avec la crise, l'avenir de notre système économique est de nouveau remis en question. Face aux problèmes mondiaux, l'Occident est en train de perdre son autorité et sa crédibilité, alors que la nécessité d'une solution à l'échelle planétaire se fait toujours plus pressante. Les questions de dimension mondiale sont de plus en plus souvent discutées dans des arènes non étatiques, où le rôle fédérateur des ONG (notamment aux Pays-Bas) s'impose avec une force accrue du fait qu'elles travaillent en étroite concertation avec des organisations-sœurs à l'étranger et qu'elles collaborent avec d'autres secteurs et d'autres acteurs. Les Pays-Bas peuvent renforcer leur influence à l'échelle mondiale en favorisant l'implication de nouveaux acteurs et donateurs tant pour la programmation que pour la mise en œuvre de la politique mondiale.

Demande d'avis

Monsieur F. Korthals Altes
Président du Conseil consultatif
pour les questions internationales
Postbus 20061
2500 EB La Haye

Date mars 2012

Objet

Demande d'avis sur « la lutte contre la pauvreté à la lumière de la modification des profils de pauvreté »

Monsieur le Président,

En 1990, plus de 90 % des pauvres vivaient dans des pays à faible revenu. La carte des populations pauvres se superposait donc de façon quasi parfaite à celle des pays pauvres. Cette situation a radicalement changé puisque les trois quarts des pauvres, si l'on se base sur le seuil de pauvreté défini par la Banque mondiale (1,25 dollar US par jour), vivent désormais dans des pays à revenu intermédiaire, ainsi que l'indique Andy Sumner dans *Where do the poor live ?* (World Development, n° 10, 2011). À quelques exceptions près, ces nouveaux pays de la pauvreté possèdent une population importante. Ainsi, deux tiers des pauvres, soit 850 millions d'êtres humains, vivent dans cinq États fortement peuplés : la Chine, l'Inde, l'Indonésie, le Nigéria et le Pakistan. Au cours de la dernière décennie, le nombre de pays à faible revenu est passé de 63 à 40, et il continue de baisser. Près de 23 % des pauvres vivent dans des États fragiles, dont environ la moitié sont classés dans la catégorie des revenus faibles et l'autre moitié dans celle des revenus intermédiaires.

Au sein des frontières nationales, les inégalités de revenu se sont presque partout accentuées. Les études prévoient généralement pour les prochaines années un essor considérable de la classe moyenne en Asie, en particulier en Inde ainsi que, très probablement, en Chine (Homi Kharas, *The emerging middle class in developing countries*, Centre de développement de l'OCDE, 2010). Dans le même temps, que ce soit dans les pays à revenu intermédiaire ou dans ceux à faible revenu, notamment en Afrique subsaharienne, la plupart des populations pauvres se situent dans des poches de pauvreté où elles ne profitent pas de la croissance économique. Les résultats des études de tendances concernant les inégalités de revenu à l'échelle mondiale montrent cependant une image plus nuancée (PNUD, Rapport sur le développement humain 2011). Le nombre de personnes touchées par la pauvreté chronique est estimé à un demi-milliard.

Les avis des spécialistes divergent quant aux origines et aux implications politiques de la modification du problème de la pauvreté. Plus la proportion de pauvres vivant dans des pays à revenu intermédiaire augmente, plus il devient nécessaire de rechercher les possibilités et les obstacles rencontrés par les gouvernements de ces pays en matière de recettes fiscales et de capacités techniques pour mener eux-mêmes une politique efficace de lutte contre la pauvreté. Quel peut être dans ce contexte le rôle de soutien de l'APD, parallèlement à celui des sources externes de financement telles que l'IDE et les transferts de fonds, ou celui de la cohérence des politiques au service du développement (CPD), du financement international pour le climat et d'autres biens publics mondiaux ?

La question fondamentale de la présente demande d'avis concerne les conséquences potentielles de la modification des profils de pauvreté et, partant, de celle des inégalités à l'échelle nationale et internationale sur l'agenda de l'après 2015. Je souhaiterais que vous examiniez également les évolutions constatées à cet égard chez les autres donateurs, tant nouveaux que traditionnels.

Votre avis pourrait s'appuyer sur les questions intermédiaires suivantes :

La réalité empirique

- L'AIV juge-t-il exacte l'idée d'un glissement de la pauvreté vers les pays à revenu intermédiaire, exprimée notamment dans les publications d'Andy Sumner ? Quelles en sont les principales causes ? L'AIV voit-il des raisons de modifier la définition de la pauvreté ou les critères établissant la distinction entre pays à faible revenu et pays à revenu intermédiaire ?
- À quoi peut-on raisonnablement s'attendre concernant l'ampleur et la répartition de la pauvreté au niveau mondial (en termes de géographie, de type de pays, d'évolution démographique, de zones rurales et urbaines, etc.) dans les cinq à quinze prochaines années ? Quel rôle la pénurie (de matières premières, d'énergie) et la dégradation environnementale (eau, épuisement des sols, biodiversité) jouent-elles ?
- Existe-t-il un lien structurel entre la progression vers le niveau de pays à revenu intermédiaire et l'évolution des inégalités de revenu à l'échelle nationale ? Quels sont les facteurs jouant ici un rôle, outre l'engagement gouvernemental dans la réduction de la pauvreté (différences entre la Chine et le Brésil) ?
- Selon l'AIV, les pays à revenu intermédiaire peuvent-ils être considérés comme autonomes en termes de lutte contre la pauvreté ? Faut-il en la matière établir une distinction en fonction des différences de capacités fiscale et d'exécution entre les pouvoirs publics de ces pays ?
- La pauvreté et les inégalités dans les pays à faible revenu diffèrent-elles structurellement de celles dans les pays à revenu intermédiaire ? Par exemple, y a-t-il davantage de pauvreté chronique dans les pays de l'un ou l'autre type ? Les différences éventuellement constatées influencent-elles la mesure dans laquelle les pays concernés peuvent eux-mêmes lutter efficacement contre la pauvreté ?

Considérations et principes pertinents

- Selon l'AIV, quel rôle la coopération au développement peut-elle jouer dans la lutte contre la pauvreté dans les pays à revenu intermédiaire ? Quels sont les principaux principes et considérations d'ordre moral, social et économique qui entrent alors en compte ?
- La problématique de la pauvreté dans les pays à revenu intermédiaire est-elle pertinente du point de vue des objectifs de la politique étrangère néerlandaise (prospérité, stabilité et sécurité, garantie de l'approvisionnement énergétique et en matières premières, ordre juridique international) ?
- Les mêmes considérations et principes valent-ils pour tous les canaux (multilatéral, bilatéral, privé et des entreprises) ainsi que pour les diverses modalités ?
- Si l'autonomie et la lutte contre la pauvreté sont l'une comme l'autre des objectifs de la politique de coopération au développement et que certains pays à revenu intermédiaire supposés capables de lutter contre leur propre pauvreté ne le font pas ou insuffisamment, à quoi faut-il donner la priorité ? À l'autonomie, et donc à la responsabilité des pays concernés ? Ou bien à la lutte contre la pauvreté et à la poursuite de l'engagement néerlandais dans ce domaine ?
- Quel rôle les nouveaux équilibres de coopération internationale (émergence d'autres donateurs ayant parfois des objectifs divergents, moindre part de l'APD dans les flux de financement, importance accrue des biens publics internationaux, accent mis sur la cohérence des politiques, etc.) et le lien avec les objectifs clés de la politique étrangère néerlandaise (sécurité, liberté, prospérité) doivent-ils jouer dans les considérations relatives à l'intervention extérieure dans la lutte contre la pauvreté dans les pays à revenu intermédiaire ?

Conséquences pour la coopération au développement

- Les autres donateurs ou organisations de développement – bilatéraux, privés ou multilatéraux – ont-ils déjà fait des choix politiques quant à la façon de répondre au fait que les pauvres sont de plus en plus souvent des habitants de pays à revenu intermédiaire ?
- Quelles implications les modifications des profils de la pauvreté mondiale, principalement dues au nombre croissant de pays ayant atteint le statut de pays à revenu intermédiaire, peuvent-elles avoir pour l'approche néerlandaise de l'agenda du développement d'après 2015 ?
- Est-il ici pertinent de distinguer les différents canaux (et éventuellement les modalités) ?
- Les instruments actuels sont-ils adaptés aux pays à revenu intermédiaire ou faut-il poser des exigences supplémentaires aux programmes (par exemple ceux en faveur des entreprises) afin de les axer davantage sur la lutte contre la pauvreté ?

Je souhaiterais que la rédaction de cet avis soit achevée au 1^{er} septembre 2012.

Le ministre de la Coopération au développement,

Ben Knapen

Abréviations utilisées

AIV	Conseil consultatif pour les questions internationales
APD	Aide publique au développement
CAD	Comité d'aide au développement
CCNUCC	Convention-cadre des Nations unies sur les changements climatiques
CEDEAO	Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest
FAO	Organisation des Nations unies pour l'alimentation et l'agriculture
FMI	Fonds monétaire international
GMR	Rapport de suivi mondial
HCR	Haut-Commissariat des Nations unies pour les réfugiés
HIC	Pays à revenu élevé
ICT4D	Projet TIC pour le développement
IDH	Indice de développement humain
IDHI	Indice de développement humain ajusté aux inégalités
IFC	Société financière internationale
IIG	Indice des inégalités de genre
IMP	Indice multidimensionnel de la pauvreté
LIC	Pays à faible revenu
MIC	Pays à revenu intermédiaire
NNI	Institut néerlandais de normalisation
OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
OIT	Organisation internationale du travail
OMC	Organisation mondiale du commerce
OMD	Objectifs du Millénaire pour le développement
ONG	Organisation non gouvernementale
ONU	Organisation des Nations unies
Pays BRIC	Brésil, Russie, Inde, Chine
PIB	Produit intérieur brut
PIDG	Groupe de développement de l'infrastructure privée
PNB	Produit national brut
PNUD	Programme des Nations unies pour le développement
RNB	Revenu national brut
SER	Conseil économique et social
TIC	Technologies de l'information et de la communication
WRR	Conseil scientifique de la politique gouvernementale

Avis antérieurs émis par le Conseil consultatif pour les questions internationales (AIV) en anglais ou en français

Tous les avis sont disponibles en anglais. Ceux marqués d'un seul astérisque le sont aussi en français.

- 1 AN INCLUSIVE EUROPE, *October 1997*
- 2 CONVENTIONAL ARMS CONTROL: urgent need, limited opportunities, *April 1998*
- 3 CAPITAL PUNISHMENT AND HUMAN RIGHTS: recent developments, *April 1998*
- 4 UNIVERSALITY OF HUMAN RIGHTS AND CULTURAL DIVERSITY, *June 1998*
- 5 AN INCLUSIVE EUROPE II, *November 1998*
- 6 HUMANITARIAN AID: redefining the limits, *November 1998*
- 7 COMMENTS ON THE CRITERIA FOR STRUCTURAL BILATERAL AID, *November 1998*
- 8 ASYLUM INFORMATION AND THE EUROPEAN UNION, *July 1999*
- 9 TOWARDS CALMER WATERS: a report on relations between Turkey and the European Union, *July 1999*
- 10 DEVELOPMENTS IN THE INTERNATIONAL SECURITY SITUATION IN THE 1990s: from unsafe security to unsecured safety, *September 1999*
- 11 THE FUNCTIONING OF THE UNITED NATIONS COMMISSION ON HUMAN RIGHTS, *September 1999*
- 12* LA CIG 2000, ET APRÈS ? VERS UNE UNION EUROPÉENNE À TRENTE ÉTATS MEMBRES, *janvier 2000*
- 13 HUMANITARIAN INTERVENTION, *April 2000***
- 14 KEY LESSONS FROM THE FINANCIAL CRISES OF 1997 AND 1998, *April 2000*
- 15 A EUROPEAN CHARTER OF FUNDAMENTAL RIGHTS?, *May 2000*
- 16 DEFENCE RESEARCH AND PARLIAMENTARY SCRUTINY, *December 2000*
- 17 AFRICA'S STRUGGLE: security, stability and development, *January 2001*
- 18 VIOLENCE AGAINST WOMEN: legal developments, *February 2001*
- 19 A MULTI-TIERED EUROPE: the relationship between the European Union and subnational authorities, *April 2001*
- 20* RÉSUMÉ D'AVIS : La coopération militaro-industrielle européenne, *mai 2001*
- 21* ENREGISTREMENT DES COMMUNAUTÉS DE RELIGION OU DE CONVICTION, *juin 2001*
- 22* LA CONFÉRENCE MONDIALE CONTRE LE RACISME ET LE PROBLÈME DE LA RÉPARATION, *juin 2001*
- 23 COMMENTARY ON THE 2001 MEMORANDUM ON HUMAN RIGHTS POLICY, *September 2001*
- 24 A CONVENTION, OR CONVENTIONAL PREPARATIONS?: the European Union and the IGC 2004, *November 2001*
- 25 INTEGRATION OF GENDER EQUALITY: a matter of responsibility, commitment and quality, *January 2002*
- 26* LES PAYS-BAS ET L'ORGANISATION POUR LA SÉCURITÉ ET LA COOPÉRATION EN EUROPE : rôle et orientations, *mai 2002*
- 27* JETER UN PONT ENTRE LES CITOYENS ET BRUXELLES : plus de légitimité et de dynamisme pour l'Union Européenne, *mai 2002*
- 28 AN ANALYSIS OF THE US MISSILE DEFENCE PLANS: pros and cons of striving for invulnerability, *August 2002*
- 29* CROISSANCE EN FAVEUR DES PAUVRES « PRO-POOR GROWTH » DANS LES PAYS PARTENAIRES BILATÉRAUX D'AFRIQUE SUBSAHARIENNE : une analyse des stratégies de lutte contre la pauvreté, *janvier 2003*
- 30* UNE APPROCHE DE LA COOPÉRATION AU DÉVELOPPEMENT FONDÉE SUR LES DROITS DE L'HOMME, *avril 2003*

- 31 MILITARY COOPERATION IN EUROPE: possibilities and limitations, *April 2003*
- 32 BRIDGING THE GAP BETWEEN CITIZENS AND BRUSSELS: towards greater legitimacy and effectiveness for the European Union, *April 2003*
- 33* LE CONSEIL DE L'EUROPE : moins mais mieux, *octobre 2003*
- 34 THE NETHERLANDS AND CRISIS MANAGEMENT: three issues of current interest, *March 2004*
- 35 FAILING STATES: a global responsibility, *May 2004***
- 36 PRE-EMPTIVE ACTION, *July 2004***
- 37 TURKEY: towards membership of the European Union, *July 2004*
- 38* LES NATIONS UNIES ET LES DROITS DE L'HOMME, *septembre 2004*
- 39 SERVICES LIBERALISATION AND DEVELOPING COUNTRIES: does liberation produce deprivation?, *September 2004*
- 40* L'ASSEMBLÉE PARLEMENTAIRE CONSEIL DE L'EUROPE, *février 2005*
- 41* LA RÉFORME DES NATIONS UNIES : avis sur le rapport Annan, *mai 2005*
- 42 THE INFLUENCE OF CULTURE AND RELIGION ON DEVELOPMENT: Stimulus or stagnation?, *June 2005*
- 43 MIGRATION AND DEVELOPMENT COOPERATION: coherence between two policy areas, *June 2005*
- 44 THE EUROPEAN UNION'S NEW EASTERN NEIGHBOURS: *July 2005*
- 45 THE NETHERLANDS IN A CHANGING EU, NATO AND UN: *July 2005*
- 46 ENERGETIC FOREIGN POLICY: security of energy supply as a new key objective, *December 2005****
- 47 THE NUCLEAR NON-PROLIFERATION REGIME: The importance of an integrated and multilateral approach, *January 2006*
- 48 SOCIETY AND THE ARMED FORCES, *April 2006*
- 49 COUNTERTERRORISM FROM AN INTERNATIONAL AND EUROPEAN PERSPECTIVE, *September 2006*
- 50 PRIVATE SECTOR DEVELOPMENT AND POVERTY REDUCTION, *October 2006*
- 51 THE ROLE OF NGOs AND THE PRIVATE SECTOR IN INTERNATIONAL RELATIONS, *October 2006*
- 52 EUROPE A PRIORITY!, *November 2006*
- 53* LE BENELUX, UTILITÉ ET NÉCESSITÉ D'UNE COOPÉRATION RENFORCÉE, *février 2007*
- 54* L'OCDE DE DEMAIN, *mars 2007*
- 55 CHINA IN THE BALANCE: towards a mature relationship, *April 2007*
- 56 DEPLOYMENT OF THE ARMED FORCES: interaction between national and international decision-making, *May 2007*
- 57* LE SYSTÈME DES TRAITÉS DE L'ONU RELATIFS AUX DROITS DE L'HOMME: renforcement graduel dans un contexte politiquement sensible, *juillet 2007*
- 58* LES FINANCES DE L'UNION EUROPÉENNE, *décembre 2007*
- 59 EMPLOYING PRIVATE MILITARY COMPANIES: a question of responsibility, *December 2007*
- 60 THE NETHERLANDS AND EUROPEAN DEVELOPMENT POLICY, *May 2008*
- 61 COOPERATION BETWEEN THE EUROPEAN UNION AND RUSSIA: a matter of mutual interest, *July 2008*
- 62 CLIMATE, ENERGY AND POVERTY REDUCTION, *November 2008*
- 63 UNIVERSALITY OF HUMAN RIGHTS: principles, practice and prospects, *November 2008*
- 64 CRISIS MANAGEMENT OPERATIONS IN FRAGILE STATES: the need for a coherent approach, *March 2009*
- 65 TRANSITIONAL JUSTICE: justice and peace in situations of transition, *April 2009***
- 66 DEMOGRAPHIC CHANGES AND DEVELOPMENT COOPERATION, *July 2009*
- 67 NATO'S NEW STRATEGIC CONCEPT, *January 2010*
- 68 THE EU AND THE CRISIS: lessons learned, *January 2010*
- 69 COHESION IN INTERNATIONAL COOPERATION: Response to the WRR (Advisory Council on Government Policy) Report 'Less Pretension, More Ambition', *July 2010*
- 70* LES PAYS-BAS ET LA RESPONSABILITÉ DE PROTÉGER: les populations contre les crimes de masse, *juin 2010*
- 71* LA CAPACITÉ DE L'UE À POURSUIVRE SON ÉLARGISSEMENT, *juillet 2010*
- 72 COMBATING PIRACY AT SEA: a reassessment of public and private responsibilities, *December 2010*

- 73 THE HUMAN RIGHTS OF THE DUTCH GOVERNMENT: identifying constants in a changing world, *February 2011*
- 74* AGENDA DU DÉVELOPPEMENT APRÈS 2015: les objectifs du Millénaire en perspective, *avril 2011*
- 75* RÉFORMES DANS LE MONDE ARABE: perspectives pour la démocratie et l'état de droit ?, *mai 2011*
- 76* LA POLITIQUE DE L'UNION EUROPÉENNE EN MATIÈRE DE DROITS DE L'HOMME: entre ambition et ambivalence, *julliet 2011*
- 77 CYBER WARFARE, *December 2011***
- 78* LA COOPÉRATION EUROPÉENNE EN MATIÈRE DE DÉFENSE: souveraineté et capacité d'action, *janvier 2012*
- 79 THE ARAB REGION, AN UNCERTAIN FUTURE, *May 2012*

Advisory letters issued by the Advisory Council on International Affairs

- 1 Advisory letter THE ENLARGEMENT OF THE EUROPEAN UNION, *10 December 1997*
- 2 Advisory letter THE UN COMMITTEE AGAINST TORTURE, *13 July 1999*
- 3 Advisory letter THE CHARTER OF FUNDAMENTAL RIGHTS, *9 November 2000*
- 4 Advisory letter ON THE FUTURE OF THE EUROPEAN UNION, *9 November 2001*
- 5 Advisory letter THE DUTCH PRESIDENCY OF THE EU IN 2004, *15 May 2003*****
- 6 Advisory letter THE RESULTS OF THE CONVENTION ON THE FUTURE OF EUROPE, *28 August 2003*
- 7 Advisory letter FROM INTERNAL TO EXTERNAL BORDERS. Recommendations for developing a common European asylum and immigration policy by 2009, *12 March 2004*
- 8 Advisory letter THE DRAFT DECLARATION ON THE RIGHTS OF INDIGENOUS PEOPLES: from Deadlock to Breakthrough?, *September 2004*
- 9 Advisory letter OBSERVATIONS ON THE SACHS REPORT: How do we attain the Millennium Development Goals?, *8 April 2005*
- 10 Advisory letter THE EUROPEAN UNION AND ITS RELATIONS WITH THE DUTCH CITIZENS, *December 2005*
- 11 Advisory letter COUNTERTERRORISM IN A EUROPEAN AND INTERNATIONAL PERSPECTIVE: interim report on the prohibition of torture, *December 2005*
- 12* Avis succinct RÉACTION À LA STRATÉGIE DES DROIT DE L'HOMME 2007, *novembre 2007*
- 13 Advisory letter AN OMBUDSMAN FOR DEVELOPMENT COOPERATION, *December 2007*
- 14 Advisory letter CLIMATE CHANGE AND SECURITY, *January 2009*
- 15 Advisory letter THE EASTERN PARTNERSHIP, *February 2009*
- 16 Advisory letter DEVELOPMENT COOPERATION, The benefit of and need for public support, *May 2009*
- 17 Advisory letter OPEN LETTER TO A NEW DUTCH GOVERNMENT, *June 2010*
- 18* Avis succinct LA COUR EUROPÉENNE DES DROITS DE L'HOMME: protectrice des droits et des libertés du citoyen, *novembre 2011*
- 19 Advisory letter TOWARDS ENHANCED ECONOMIC AND FINANCIAL GOVERNANCE IN THE EU, *February 2012*
- 20 Advisory letter IRAN'S NUCLEAR PROGRAMME: Towards de-escalation of a nuclear crisis, *April 2012*
- 21 Advisory letter THE RECEPTOR APPROACH: A question of weight and measure, *April 2012*
- 22 Advisory letter OPEN LETTER TO A NEW DUTCH GOVERNMENT: The armed forces at risk, *September 2012*

** Avis émis conjointement par l'AIV et la Commission consultative pour les problèmes de droit international (CAVV).

*** Avis émis conjointement par l'AIV et le Conseil général de l'énergie.

**** Avis émis conjointement par l'AIV et la Commission consultative sur l'immigration (ACVZ).

Le Conseil consultatif pour les questions internationales (AIV) est un organisme au service du gouvernement néerlandais. Il émet des avis à l'intention du ministre des Affaires étrangères, du ministre de la Défense, du ministre des Affaires européennes et de la Coopération et du parlement néerlandais.

L'AIV chapeaute quatre commissions permanentes spécialisées dans les domaines des droits de l'homme, de la paix et de la sécurité, de la coopération au développement et de l'intégration européenne. Les collaborateurs du Conseil et des commissions sont : M^{me} D.E. van Norren, T.D.J. Oostenbrink, J. Smallenbroek, A.D. Uilenreef et M.W.M. Waanders.

CONSEIL CONSULTATIF POUR LES QUESTIONS INTERNATIONALES (AIV)

BOÎTE POSTALE 20061, 2500 EB LA HAYE, LES PAYS-BAS

TÉLÉPHONE +31.70.348 51 08/60 60

TÉLÉFAX +31.70.348 62 56

COURRIEL AIV@MINBUZA.NL

WWW.AIV-ADVICE.NL