

PAYS-BAS

Plus riches que jamais – et plus durs

Bien qu'elle occupe une place de premier rang sur l'agenda public et politique des Pays-Bas, la question de la sécurité physique n'est pas suffisamment visible dans le contexte plus large de la sécurité humaine pour tous. Le fait que l'économie nationale soit devenue plus riche n'a pas donné davantage d'espace à des politiques humaines et à des attitudes plus tolérantes à l'égard des immigrés, des réfugiés ; des personnes âgées ou d'autres groupes vulnérables de la société. Au contraire, davantage d'obstacles à la sécurité humaine ont été dressés. Concernant la sécurité humaine globale, il y a eu une continuité dans les politiques étrangères néerlandaises, mais ces politiques sont en train de subir des pressions politiques croissantes.

**National Committee for International Cooperation
and Sustainable Development (NCDO)
Novib/Oxfam Pays-Bas¹**

Les Pays-Bas sont fiers de leur longue tradition de promotion de la sécurité humaine, tant sur les plans national qu'international. Le pays jouit d'une bonne réputation, avec un des meilleurs systèmes de sécurité sociale au monde, une attitude tolérante et hospitalière envers les immigrés et une contribution active à la paix et au développement internationaux. Malheureusement, sous les pressions d'un ralentissement de l'économie, la société et la politique néerlandaises sont en train de s'écarter de cette tradition pour adopter une attitude plus dure à l'égard des personnes moins favorisées. Sur le plan intérieur, ce revirement est reflété par une érosion progressive de la sécurité sociale. Au niveau extérieur, les intérêts nationaux sont en train de prévaloir sur les priorités internationales en matière de paix et de développement.

Globalisation et Etat providence

En tant qu'une des économies les plus ouvertes au monde, les Pays-Bas ont été un des pays d'Europe qui ont le plus bénéficié de la croissance économique mondiale au cours des années 90. L'économie a enregistré une hausse moyenne de près de 3% par an – contre une moyenne européenne de 2%. En ce début du 21^{ème} siècle, les Pays-Bas sont plus riches que jamais.

Toutefois, le boom économique n'a pas été mis à profit pour éradiquer la pauvreté partout : même à l'intérieur des Pays-Bas, la pauvreté relative continue d'exister. La mondialisation se traduit de plus en plus par une concurrence pas seulement entre entreprises, mais aussi entre pays. Ceux-ci entrent en concurrence pour des investissements en réduisant les coûts du travail et en assouplissant les régimes fiscaux. En conséquence, les niveaux du salaire minimum et les systèmes fiscaux et de sécurité sociale nationaux sont soumis à des pressions continues.

Les souffrances de l'économie ouverte

¹ Cet article a été préparé sous la direction de Bertram Zagma (consultant) et coordonné par Alide Roerink (National Committee for International Cooperation and Sustainable Development, NCDO), en étroite collaboration avec Lindy van Vliet (Novib/Oxfam Netherlands). Des contributions spéciales ont été apportées par Gerard Oude Engberink (chercheur et conseiller sur les questions sociales de la ville de Rotterdam, Arjan El Fassed (Novib/Oxfam Netherlands) et Karlijn Rensink (NCDO).

Maintenant que le boom économique semble terminé, l'économie ouverte néerlandaise peine plus que celle des autres pays européens. En 2003, la croissance économique est passée en dessous de zéro pour la première fois en 20 ans. Le « Contrôleur de la pauvreté » (Poverty Monitor) du gouvernement a fait état du fait que le pourcentage de ménages à faible revenu du pays, qui avait baissé de 15% au milieu des années 90 à 10% en 2001, connaîtra une nouvelle hausse, à 11%, en 2004. Le pourcentage de ménages à faible revenu chez les immigrés non occidentaux est trois fois supérieur à la moyenne : un tiers de ces ménages est en dessous du seuil de pauvreté national.²

Les ménages pauvres non seulement pâtissent de la récession, mais aussi sont affectés par la détérioration des services sociaux dans les domaines de l'assurance santé publique, l'aide au logement et les avantages fiscaux. La situation pour les groupes à faible revenu va probablement s'aggraver en 2004 ; car le gouvernement est en train de profiter du ralentissement économique pour légitimer des coupes supplémentaires dans l'Etat providence.

La mondialisation a également entraîné l'accroissement du flux d'immigrés aux Pays-Bas. La population, en particulier dans les grandes villes, devient de plus en plus diverse. Les étrangers non occidentaux constituent 10% de la population néerlandaise totale, un quart de la population urbaine et un tiers des résidents (légaux) d'Amsterdam et de Rotterdam.³ Cette situation n'a pas manqué d'entraîner des tensions intercommunautaires. En 2002, l'intégration des immigrés non occidentaux est soudain devenu le sujet politique le plus important dans les campagnes électorales. Une grande part du débat politique néerlandais se concentre actuellement sur l'acceptabilité des écoles majoritairement « noires », des écoles islamiques, des élèves portant le foulard et même de l'Islam en tant que tel. En règle générale, le climat politique en ce qui concerne les immigrés, l'asile politique et l'intégration s'est considérablement durci.

Asile et efficience

Lors d'un entretien en 2002, le haut-commissaire des Nations-Unies pour les réfugiés, ancien premier ministre néerlandais, Ruud Lubbers, a fait part de sa déception concernant les politiques européennes, en particulier néerlandaises, en direction des réfugiés : « Une forte hostilité contre les étrangers en Europe a franchi un nouveau seuil, en particulier dans des pays tels que le Danemark et les Pays-Bas, traditionnellement des donateurs et partisans majeurs du HCR. Il est intéressant de noter que nombre de réfugiés en Europe a considérablement chuté, mais que nombre de personnes et de politiciens continuent de s'alarmer comme si, à cause d'eux, ils étaient confrontés à des catastrophes nationales. »⁴

Depuis le milieu des années 90, le nombre de réfugiés demandeurs d'asile au Pays-Bas a considérablement chuté en raison de l'introduction de procédures de prise de décision plus restrictives et plus efficaces. En avril 2003, Human Rights Watch publiait un rapport exhaustif qui formulait de vives inquiétudes concernant les politiques récentes adoptées pour accélérer le traitement des demandes d'asile, au détriment des besoins de protection des réfugiés: « Au cours des dernières années, les Pays-Bas ont abandonné leur position protectrice traditionnelle à l'égard des demandeurs d'asile pour adopter une approche restrictive qui se distingue de celle des pays d'Europe de l'ouest. »⁵

² Social and Cultural Planning Bureau (SCP). *Armoedemonitor 2003*. Décembre 2003.

³ De plus, selon les estimations, entre 46.000 et 116.000 étrangers (0,3% à 0,7%) résident illégalement dans le pays. Central Bureau for Statistics (CBS). *Statistische Dossiers*. N° 7, 2003.

⁴ Haut commissariat des Nations-Unies pour les réfugiés (HCR). *Refugees*. N° 129, 1^{er} décembre 2002.

⁵ Human Rights Watch. *Fleeting Refuge: The Triumph of Efficiency over Protection in Dutch Asylum Policy*. Avril 2003, p. 2. www.hrw.org/reports/2003/netherlands0403

Human Rights Watch fait état du fait que la « Procédure AC » rapide⁶ néerlandaise est actuellement utilisée pour traiter de cas pour lesquels elle est inadéquate. La procédure – qui ne dure que 48 heures ouvrables – était initialement conçue pour écarter les cas « manifestement non fondés », mais est utilisée à présent pour traiter au moins 60% des demandes d’asile. Human Rights Watch a indiqué que le processus donne aux demandeurs peu de possibilités de documenter leur besoin de protection, de recevoir des conseils utiles d’un avocat ou de contester efficacement une décision négative en appel. Human Rights Watch a constaté qu’en particulier pour les cas impliquant des préoccupations humanitaires ou des questions juridiques ou factuelles complexes, la Procédure AC était inadéquate. « Les Pays-Bas courent le risque réel de porter atteinte à leur obligation de non refoulement (c’est-à-dire, de ne pas renvoyer une personne dans un pays où sa vie ou sa liberté serait menacée en raison de persécutions). »⁷

La politique et la pratique néerlandaises en ce qui concerne la prise en charge des enfants et la protection des enfants d’immigrés, comme requis dans la Convention relative aux droits de l’enfant, sont tout aussi inadéquates. Human Rights Watch a constaté que les entretiens avec les enfants sont souvent menés de manière peu appropriée et sans une assistance cohérente de la part d’un avocat ou d’un tuteur. De plus, le rapport a critiqué la politique néerlandaise relative aux conditions d’accueil des demandeurs d’asile, notamment l’alimentation et le logement. On a rapporté le cas d’une famille du Rwanda qui avait été expulsée du centre d’accueil des demandeurs d’asile après que les autorités de l’immigration ont rejeté leur demande d’asile. Lorsqu’un tribunal avait par la suite inversé la décision, il n’avait pas été possible de retrouver la famille.

Coopération au développement

Le gouvernement qui a commencé son mandat en 2003 a maintenu l’engagement pris par les Pays-Bas de consacrer 0,8% du PNB à la coopération internationale au développement. Toutefois, comme tous les récents gouvernements, le nouveau a également affecté au budget de l’aide publique au développement (APD) des dépenses qui ne contribuent pas à l’éradication de la pauvreté dans les pays en développement. Les dépenses majeures sont liées à l’hébergement des réfugiés durant leur première année dans le pays, pour un montant de près de 200 millions d’euros (252,8 millions de dollars US), soit 5% du budget de l’APD.

Un montant encore plus élevé a été réservé à l’annulation des dettes liées à l’assurance du crédit à l’exportation accordée aux Néerlandais exportant vers les pays en développement : 500 millions d’euros (679,2 millions de dollars), soit 13% du budget de l’APD en 2004. Les crédits et les garanties à l’exportation ne sont pas un instrument de coopération au développement, mais de promotion des exportations. En outre, lors de la Conférence des Nations-Unies sur le Financement pour le développement (2002), à Monterrey, il avait été convenu que l’annulation de la dette serait additionnelle aux engagements existants en matière d’APD.

Ces coupes budgétaires cachées reflètent une évolution du climat politique, plutôt qu’un changement de l’appui public. La recherche en cours sur le soutien public en faveur de la coopération internationale au développement, menée par l’OCDE et NCDO montre que le public est relativement bien informé et fortement engagé. Par rapport à la plupart des autres pays de l’OCDE, il y a généralement un soutien fort du public néerlandais à la coopération au développement.⁸ Ce soutien public fort peut s’expliquer par le soutien permanent apporté par

⁶ Note du rédacteur: AC est l’abréviation de *Aanmeldcentra*, les centres d’enregistrement des demandeurs d’asile

⁷ Human Rights Watch, *op. cit.* p. 13.

⁸ Voir www.ncdo.nl et: Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE). *Public Opinion and the Fight Against Global Poverty*. 2003.

le gouvernement aux campagnes d'éducation aux Pays-Bas et la coopération au développement «*people to people*». Une part considérable du budget de l'APD est acheminée à travers les ONG.

Sur le plan positif, la réduction durable de la pauvreté reste le principal objectif de la coopération au développement et les Objectifs du Millénaire pour le développement en sont les buts concrets. L'aide néerlandaise se concentrera sur cinq secteurs : l'éducation, la santé, l'éradication du VIH/sida, l'environnement et l'eau. Une part croissante du budget de l'APD (jusqu'à 15% en 2007) est réservée à l'éducation, une réponse très positive à la Campagne globale pour l'éducation. Par ailleurs, la stratégie du gouvernement en matière d'équité entre les sexes reste imprécise. L'équité entre les sexes sera «intégrée» dans toutes les politiques et opérations, mais aucune stratégie n'a été développée pour mettre ceci en œuvre.

Guerre et paix

Une nouvelle approche de politique importante est l'approche intégrée des conflits internationaux. La prévention des conflits et la consolidation de la paix sont des priorités importantes pour le ministre de la coopération au développement : « Les stratégies de réduction de la pauvreté ne marchent pas dans un pays où des conflits violents ont lieu. La paix et la stabilité sont des conditions préalables nécessaires pour le développement. »⁹ Un Fonds de stabilité a été mis en place pour permettre de financer rapidement les activités de promotion de la paix et de la stabilité.

De gros efforts politiques et matériels communs sont investis dans les processus de facilitation de la paix, en particulier dans la région des Grands Lacs, au Soudan, dans la Corne de l'Afrique et en Indonésie (Aceh). Ceci a pris la forme de missions communes de promotion de la paix menée par les deux ministères des Affaires étrangères et de la Coopération au développement, d'une implication active dans les pourparlers sur la paix, de pressions exercées sur les parties en conflit et de l'affectation de fonds aux forces de la paix des Nations-Unies dans ces régions.

Toutefois, les troupes néerlandaises n'ont été envoyées en Afrique qu'en une seule occasion: en Ethiopie, en 2002. En 2003, un navire hôpital militaire a été envoyé au large du Libéria, mais aucune troupe n'a été débarquée. La société civile néerlandaise et une minorité au parlement ont préconisé, en 2003, l'envoi de troupes pour aider à la désescalade dans les conflits au Libéria et dans la République démocratique du Congo (RDC). Ces appels ont été rejetés parce que la sécurité des troupes néerlandaises ne pouvait être garantie. Les troupes néerlandaises interviennent toutefois en tant que force de stabilité en Afghanistan et forces d'occupation en Irak, où leur sécurité n'est pas assurée.

Armes et commerce

Les Pays-Bas sont un partisan du plaidoyer des Lauréats du Prix Nobel de la Paix et de la campagne pour le Contrôle des armes¹⁰ en vue d'un Traité international juridiquement contraignant sur le commerce des armes. En règle générale, les Pays-Bas s'efforcent de se conformer au Code de conduite de l'UE sur les exportations d'armes, un instrument politiquement (mais non juridiquement) contraignant. Le Code interdit l'exportation d'armes vers des pays où elles risquent d'être utilisées pour la répression intérieure, contre un autre pays ou pour des atteintes aux droits humains.

⁹ Ministres des Affaires étrangères et de la Coopération au développement. *Kamerbrief Oprichting Stabiliteitsfonds* (Lettre au parlement concernant la mise en place d'un Fonds de stabilité). 3 octobre 2003. Tweede Kamer, vergaderjaar 2003-2004, 29 200 V. N° 10.

¹⁰ www.controlarms.org

Toutefois, même si des comptes-rendus complets des licences d'exportation ne sont pas rendus publics, on sait que les Pays-Bas ont fourni des armes et des équipements militaires à des pays qui ne se conforment pas au Code de conduite de l'UE.¹¹ Ainsi, les Pays-Bas ont fourni des armes à l'Indonésie, alors que l'armée indonésienne a été accusée d'atteintes systématiques aux droits humains.¹² Ces armes sont peut-être utilisées actuellement par l'armée à Aceh.¹³ Au moins 20% des garanties de crédit à l'exportation officielles sont actuellement accordées pour des commandes militaires, encourageant ainsi les expéditions internationales d'armements – notamment vers l'Indonésie, la Jordanie, la Turquie, le Venezuela et la Corée du sud, où les forces armées ont des antécédents contestables en matière de droits humains.¹⁴

Au cœur de l'Europe de l'ouest, Les Pays-Bas sont un pays de transit important, en particulier à travers le port de Rotterdam (le plus grand port maritime au monde) et l'aéroport Schiphol (le quatrième aéroport européen). Il y a peu de contrôle ou d'information sur le volume du transit des équipements militaires. Contrairement à leurs politiques d'exportation restrictives, les Pays-Bas permettent toujours le transit d'armes vers des pays qui ne se conforment pas au Code de conduite de l'UE, tout particulièrement Israël.

¹¹ Ministères des Affaires économiques et des Affaires étrangères. *The Netherlands Arms Exports Policy in 2001*. 2002.

¹² European Network Against Arms Trade. *Indonesia : Arms Trade to a Military Regime*. 1997.

¹³ Un cliché montrant le recours à la technologie militaire néerlandaise à Aceh a été publié dans *NRC Handelsblad*. 23 mai 2003.

¹⁴ <http://atradius.com/nl/dutchstatebusiness/overheid/afgegevenpolissen>