

Texte de S.Exc. Madame Maria de Lourdes Pintasilgo

prononcé le 3 octobre 1978

*au cours de la 105ème Session du Conseil Exécutif de l'Unesco
25 septembre-28 novembre 1978*

I - BESOINS ESSENTIELS, DROITS SOCIAUX, NOUVEL ORDRE INTERNATIONAL

La notion de "besoins essentiels" naît de deux constats, l'un relevant des relations internationales comme une nouvelle tentative pour donner forme à une relation de forces inédite, l'autre relevant de l'évolution des politiques sociales globales au plan national.

1. Echec des Décennies du Développement

Au plan international, les besoins essentiels font leur chemin à partir du constat d'échec des stratégies des deux Décennies de Développement des Nations Unies.

Quels éléments négatifs ces stratégies contenaient-elles? Il s'agissait de stratégies globalisantes et par là même porteuses d'un paradoxe interne : à la fois d'un idéalisme rêveur et d'une tendance réductrice des buts aux dénominateurs communs.

Elles sont apparues, ainsi, comme des stratégies d'homogénéisation aliénantes des facteurs géopolitiques propres à des situations diversifiées dans l'espace et le temps.

Il s'agissait aussi de stratégies à dominante quantitative. Seules deux petites phrases à la fin de la stratégie de la IIème Décennie du Développement faisaient une timide percée d'un horizon qualitatif (paragraphe se référant aux femmes, aux jeunes et à la qualité de la vie).

Soumises entièrement au mythe prométhéen des temps modernes, elles portent la croyance béate de la croissance. Et, qui plus est, de la croissance volontariste, fruit des efforts arithmétiques et cumulatifs des hommes et des nations.

Même si au départ la notion de "besoins essentiels" véhicule encore des éléments résiduels de l'idéologie de la croissance (et je considère pour ma part que l'approche de la question de "plein emploi" en fait partie), son irruption dans la scène mondiale marque un tournant dans l'approche utilisée pour faire face à la pauvreté comme problème planétaire.

Dès sa parution, la notion de "besoins essentiels" semble faire appel à des stratégies diversifiées, donc, à la fois plus réalistes et plus capables de respect des conditions de chaque société ou région.



Ainsi, au lieu d'aliéner les facteurs de diversité, les "besoins essentiels" portaient en eux, par définition, une différentiation où les hommes concrets devenaient sujets de leur changement parce que ce sont eux qui sentent et expriment leurs "besoins essentiels".

En cessant de se soumettre à la globalisation, les besoins essentiels introduisaient aussi un vecteur qualitatif autour duquel un développement plus humain pouvait émerger.

Un tel vecteur coupait court aux mythes de croissance car il impliquait dès le départ l'introduction d'autres valeurs puisées à la source même de la vie humaine où se disent des mots appartenant à la symbolique primordiale de l'être. Ainsi envisagés, les "besoins essentiels" semblent amener une dimension concrète, opérationnelle, à l'établissement d'un nouvel ordre international.

2. Ambiguïtés des politiques sociales

Au plan national, les "besoins essentiels" (même s'ils n'apparaissent pas clairement formulés de cette manière) peuvent être envisagés comme concept opérationnel destiné à surmonter le double échec des politiques sociales.

D'un côté, les pays hautement industrialisés ont vu monter exponentiellement les ressources allouées aux droits sociaux sans que cela signifie une altération radicale de la qualité de la vie. Les exemples les plus nets en sont la santé et l'éducation - intégration systémique, oui, mais vers quoi et pour qui ?

L'idéologie de la croissance éclate ainsi au niveau de son paroxysme, ne conduisant ni à la joie ni au bonheur.

D'un autre côté, les pays dits en développement rencontrent des difficultés pratiquement insurmontables pour donner aux droits sociaux la place qui leur revient. Ceux-ci apparaissent, dans la plupart des politiques sociales, soit comme correctifs des déséquilibres économiques, soit comme des extra conditionnés par les exigences de l'économie qui occupent tout le champ de décision du pouvoir politique. Les plans de développement au niveau national souffrent de l'étouffement paradoxal provoqué par la priorité absolue donnée aux facteurs économiques.

Souvent, et cela va sans dire, un tel étouffement ne naît pas seulement d'une planification matérialiste (parce que trop économétrique) faite à l'intérieur du pays mais des impositions, conditionnements ou clauses accompagnant des actions d'ordre économique et financier faites par des agences de financement sous le titre (ironique!) d' "aide au développement".

Un tel échec ou impuissance des droits sociaux au plan national relève, au premier abord (je parle à partir de l'expérience vécue et directe que j'en ai) de l'intériorisation, chez les groupes dirigeants de la grande majorité des pays, des valeurs liées à la croissance ou à ce que l'on peut appeler "l'idéologie du chiffre". D'où leur incapacité manifeste de chercher et de tenter d'autres voies.

De forme subtile et sans que cela corresponde à une volonté délibérée, les groupes dirigeants s'éloignent des grandes masses de la population. L'éloignement est d'autant plus accentué que leur formation juridico-politique les conduit à transformer mentalement les masses populaires en entités abstraites, sujets lointains d'un certain nombre de droits.

C'est ici même que l'intervention du concept de "besoins essentiels" peut être décisive. Il s'agit d'un concept qui empêche le décollage du réel concret. En termes de droit global et universel, il est toujours possible d'en retarder sa concession ou de le mettre entre parenthèses. Mais il paraît impossible de ne pas écouter le langage spécifique, particularisé et vécu des "besoins essentiels" expérimentés par les personnes.

Quel gouvernement trouvera à ses propres yeux la justification pour ne pas répondre aux "besoins essentiels" ?

Il ne pourra y échapper que par deux biais : soit l'acceptation d'un clivage entre la minorité qui a le pouvoir et ce qu'il procure et la majorité qui n'accède pas au seuil d'une vie humaine, soit l'obéissance au fatalisme de plus en plus intense des contraintes internationales.

L'une et l'autre voies, toutes deux basées sur l'injustice, postulent a priori pour l'échec du nouvel ordre international. D'où l'importance redoublée d'une réponse politique sans équivoque aux "besoins essentiels".

Fundação Cuidar o Futuro

II - LES APPARENTES CONTRADICTIONS DE LA NOTION DE BESOINS ESSENTIELS

Malgré la genèse dont je viens d'esquisser les grandes lignes, les besoins essentiels évoquent certaines contradictions.

En les rappelant ici et en essayant d'indiquer par où ces contradictions peuvent éclater, je ne suis pas en train de lutter pour un simple concept. Ce que je cherche tout au long de cette réflexion à haute voix, c'est la vision qui nous permette de concevoir autre chose que la croissance et l'urgence qui nous oblige à traduire le concept abstrait d'inégalité par : des millions d'enfants morts chaque année, un tiers de la population du monde sous-alimentée, un milliard d'analphabètes, etc ...

Souffrants, illettrés, pataugeant dans la boue des inondations ou isolés dans de vieilles maisons de pierre dans la campagne, ils disent par leur vie leurs besoins fondamentaux, ce sans quoi ils ne peuvent pas vivre comme des êtres humains.

J'essaierai de récapituler les principales limitations dont seraient porteurs les "besoins essentiels" pour en délimiter la portée et ébaucher la contradiction sous-jacente.

1. Eléments réducteurs du développement ?

Il me semble difficile de soutenir l'argumentation selon laquelle l'utilisation du concept de "besoins essentiels" fonctionnerait comme élément réducteur du développement. Le constat d'échec que nous partageons tous et que je viens d'évoquer nous dit qu'il y a déjà une réduction à l'œuvre.

En vingt ans de stratégies de développement, ayant assigné des taux globaux de croissance du PNB de 5 % dans les années 60 et de 6,5 % dans les années 70, nous vérifions que non seulement ces seuils n'ont pas été atteints mais que les taux de croissance vont en diminuant chaque année pour les pays en développement. N'y voyons-nous pas l'ombre écrasante d'autres facteurs réducteurs du développement ?

Pour quelle raison attribuer aux seuils minimaux de satisfaction des "besoins essentiels" une caractéristique conjoncturelle réductrice du développement - le temps nécessaire pour atteindre le palier minimum en chaque secteur de la vie humaine - quand les stratégies en cours se révèlent structurellement réductrices ?

Si j'envisage le plan national, j'y retrouve souvent une raison à cet état de choses. Des seuils minimaux pour tous impliqueraient immédiatement une réduction du taux de croissance de quelques-uns. Serait-ce dans ce sens qu'on parle d' "élément réducteur"?

...



Une autre réflexion pourrait prendre place ici, liée, celle-ci, au modèle de société. Même si, à la rigueur, les "besoins essentiels" obligeaient, par une sorte de pesanteur dans la hiérarchie des besoins, à réduire le champ d'options du développement, on n'aurait pas d'échelle par rapport à laquelle on les considérerait "réducteurs" ... A moins que le concept dominant soit, malgré tout, celui de l'hémisphère Nord et que ce soit par rapport à lui que la "réduction" s'opère ...

Les besoins essentiels me semblent plutôt capables de devenir catalyseurs d'un véritable développement, car des milliers qui étaient affamés n'auront plus faim, des malades pourront guérir, des illettrés pourront lire ...

2. Les pauvres maintenus dans des paliers minimaux ?

Dans le même ordre d'idées, on indique que l'établissement de seuils minimaux pourrait signifier qu'il y aurait des paliers et que les pauvres y seraient maintenus indéfiniment.

D'abord, est-ce que ces paliers n'existent pas aujourd'hui ? Ce n'est pas parce qu'on indique des seuils minimaux pour les "besoins essentiels" que des paliers seraient établis. Les paliers existent. On dévoile une situation d'injustice qui est préalable à tout concept. Parler de seuils minimaux veut dire que l'on n'est pas, actuellement, sorti de ces paliers.

En outre, pourquoi imaginer qu'une fois atteints ces seuils minimaux, les plus défavorisés (hommes et groupes, régions ou pays) y seraient maintenus ? Qui peut connaître d'ores et déjà la capacité de survie, d'engagement, de travail, de lutte de ceux qui aujourd'hui ne mènent pas une vie d'homme ?

3. Du paternalisme des riches à l'égard des pauvres ?

Etroitement lié à la préoccupation que je viens d'énoncer, apparaît le souci d'affranchir de toute idée de paternalisme des riches à l'égard des pauvres la stratégie globale de développement, qu'elle soit nationale ou mondiale.

Or, il vaut la peine de se demander de nouveau où se situe le paternalisme que nous rejetons : dans la recherche conjointe de solutions pour les quatre-cinquièmes de l'humanité ou dans le maintien de conditions d' "aide au développement" qui, comme cela a déjà été amplement prouvé, "aide" seulement les riches ?

Or, il ne s'agit pas de paternalisme mais d'une notion plus profonde et décidément plus engagée de solidarité.

L'élan généreux dont on veut libérer la reconnaissance de l'existence de "besoins essentiels" est la lecture morale que, fruit de notre civilisation, nous faisons d'une question de structure.

Au plan national, il s'agit d'une entreprise commune, d'une responsabilité mutuelle, déjà agissante chez les uns, virtuelle encore chez les autres.

Au plan international, l'éthique de solidarité engendre une nouvelle structure planétaire. Qui osera la qualifier de paternaliste ?

Une telle structure planétaire est en liaison directe avec l'établissement d'un nouvel ordre international. Le paternalisme est automatiquement exclu si, simultanément, le pouvoir de décision cesse de se concentrer uniquement à la tête de la pyramide politique de la représentativité populaire.

Quand on attribue un pouvoir de décision pour les "besoins essentiels" aux cercles délimités par les frontières naturelles de la vie de chaque homme, c'est-à-dire quand, par la décentralisation authentique, le pouvoir de décision se trouve dans les communautés d'intérêts et d'affinités, il est légitime de se demander si les seuils minimaux ne se situeront finalement pas dans une gamme très proche pour tous les hommes, quels que soient leurs lieux et mode de vie. Dans cette perspective, il n'est pas possible de parler de paternalisme, une fois que les paliers à atteindre naissent des personnes associées naturellement et non de cabinets et de structures qui les pensent artificiellement.

Fundação Cuidar o Futuro

4. Un concept matérialiste ?

Par ailleurs, les besoins essentiels et leurs seuils minimaux font naître la crainte d'une préoccupation trop matérialiste où seraient relégués tous les hommes et toutes les sociétés. D'où le souci d'y ajouter des besoins d'ordre plus nettement spirituel.

Je comprends très bien cette préoccupation, mais elle est extrêmement dangereuse pour l'opérationnalité même du concept. J'y oppose deux objections.

L'une découle de la tendance toujours globalisante de nos approches ; n'ayant pas réussi au niveau de la croissance à trouver cette enveloppe, nous voilà cherchant des besoins essentiels "fourre-tout" où iraient de pair l'alimentation et le bonheur ... Si l'homme est fait pour le bonheur, celui-ci n'est pas une donnée, mais l'expression ultime de la dialectique entre son conditionnement et sa liberté. L'homme rencontre, construit, découvre le bonheur à ses dépens, assumant son destin, récapitulant les événements dans l'adhésion du coeur, étant libre. Mais pour être libre, il faut posséder les conditions minimales pour avoir une vie humaine. Les "besoins essentiels" apparaissent ainsi

comme clairement parcellaires, fragmentés, d'une certaine façon préalables au destin spirituel de l'homme.

L'autre objection relève du sens que j'attribue à cette "spiritualisation" des besoins essentiels. Il est difficile (inconsciemment) pour ceux qui ont largement dépassé la satisfaction de leurs besoins essentiels de reconnaître qu'ils le font, dans l'actuelle économie des choses, aux dépens des véritables "besoins essentiels" d'autres hommes qui sont, en fait, la majorité.

C'est la situation de la minorité dirigeante de chaque pays, des sociétés riches et hautement industrialisées à l'égard du reste du monde.

Je reconnais certes que la formulation des "besoins essentiels" peut apparaître comme une réponse à la société en termes excessivement matérialistes. Ainsi en serait-il si une telle formulation devenait un objectif en soi. Mais la formulation des "besoins essentiels" ne peut jamais se divorcer d'une stratégie plus ample du développement, de la quête d'une force spirituelle capable de mettre ensemble des hommes pour pallier d'ores et déjà les besoins qui, tant qu'ils ne sont pas satisfaits, sont l'envers de notre propre satisfaction.

5. Une atteinte au développement endogène ?

La notion de "besoins essentiels" et surtout la possibilité d'établissement de seuils minimaux plus ou moins universels apparaissent comme entrant en conflit avec le concept de développement endogène.

Or, en effet, le développement endogène est une idée/action clé. La culture y est le moteur du développement et l'identité culturelle s'enchevêtre dans son devenir avec le processus global de développement.

Cependant il me semble que nier l'approche des "besoins essentiels" pour sauvegarder l'identité culturelle est un leurre grave de conséquences.

D'abord pour la simple raison qu'il n'y a pas de culture à l'état pur ; il n'y a pas d'identité culturelle préservée dans un quelconque musée et qu'une bouchée de riz ou un morceau de pain ruinaient définitivement ...

Entretemps, la technologie du monde hautement industrialisé envahit tout, et alors oui, il ne reste ni culture, ni développement endogène, ni autonomie culturelle, ni socio-politique.

A l'encontre d'un antagonisme supposé entre les "besoins essentiels" et le développement endogène, il y a une convergence qu'on peut légitimement espérer.



La satisfaction des "besoins essentiels" est peut-être dans la plupart des sociétés la porte étroite par laquelle on peut entrer dans l'édifice à peine ébauché du développement endogène. Car le développement endogène n'a de contenu réel qu'à partir d'un certain seuil d'individualité, d'identité personnelle, de conscientisation. L'identité culturelle est une conscience humaine, pas un site archéologique.

Il me semblerait contraire à toute éthique de sacrifier à une idée - si belle soit-elle - les hommes d'aujourd'hui. Or le développement endogène se fait avec les hommes vivants et non avec des "cadavres ajournés".

6. Empêchement d'un nouvel ordre international ?

Les "besoins essentiels" ne semblent pas apporter aux yeux de ceux qui les critiquent une aide décisive à l'établissement d'un nouvel ordre international.

Or, "les besoins essentiels" aident à l'établissement d'un nouvel ordre, mais ils le font par un saut dans l'inconnu.

... Des millions d'affamés qui pourront travailler - où va-t-elle la division internationale du travail, les esclaves sur lesquels nous nous reposons ?

... Une mortalité beaucoup moins impressionnante et une force humaine capable de saisir et les outils et l'Histoire - où sera le centre du monde ?

... Des millions - un milliard - apprenant à lire et à écrire et ainsi à se situer critiqueusement dans l'Histoire - qui participera aux prises de décisions touchant toute la planète ?

Quel bouleversement !

A quel type de société la satisfaction de ces besoins va-t-elle nous conduire ? Difficile, sinon impossible à prévoir.

Mais le projet de société ne peut pas empiéter sur le sort des hommes réels et concrets.

C'est vrai au plan national lors de la définition des programmes de gouvernement.

C'est encore plus vrai au plan international. Le nouvel ordre reste à définir par la pratique cohérente et persévérante. Qui en a peur ?

J'ai parfois l'impression qu'une difficulté fondamentale réside dans un mélange compréhensible, mais dangereux, de culpabilité de l'hémisphère Nord et de peur de perdre des droits acquis. (Il va sans dire que, pour moi, l'hémisphère Nord n'est pas uniquement une catégorie géographique mais qu'il existe dans toute société !).

Peut-être inconsciemment, c'est le nouveau rapport de forces qui découlerait de l'intégration du concept des "besoins essentiels" à la stratégie du développement endogène et du nouvel ordre international qui fait craindre l'avenir encore inconnu et non facilement prévisible.

III. Où veulent en arriver ces considérations ?

A l'intérieur des stratégies définies de façon "classique", il y a place pour des "sous-systèmes", sans la crainte de l'ingérence dans les affaires intérieures de chaque pays.

Car les stratégies des deux Décennies du développement étaient en fait une juxtaposition de stratégies nationales, tandis que la stratégie pour le nouvel ordre suppose un agencement au plan international.

Pour donner vie et substance à une stratégie pour un nouvel ordre international, il faut à la fois renforcer toute stratégie parcellaire, nationale, qui puisse aider à un nouveau type de rapports et assumer certains problèmes qui se posent au plan international comme une responsabilité collective.

Dans ce contexte, j'envisage des stratégies globalisantes qui donnent lieu à une action normative de l'ONU dans les différents domaines (que les pays peuvent suivre ou non), et des stratégies non globalisantes qui s'établissent comme des cibles dans le temps correspondant à une action directe de la communauté internationale.

IV. En quoi cette réflexion touche-t-elle les activités de l'UNESCO ?

En gros, elle impliquerait un changement radical de l'Organisation car elle obligerait à resituer les priorités des activités du programme de l'Organisation.

En même temps, cette orientation, si elle était appliquée, ne manquerait pas de poser des questions à l'intérieur de chaque groupe, pays ou région, dans la perspective d'une urgence que la politique sociale et les stratégies de développement national ne pourraient pas escamoter.

J'ai peut-être donné l'impression que je réduis tout à la dimension de l'homme en tant qu'être dont les besoins doivent être satisfaits. Je manquerais à ma conception même de l'homme si je ne disais que c'est la satisfaction de l'homme en tant qu'être-en-état-de-besoin qui ouvre la voie pour que l'homme devienne ce qu'il est, être-de-désir. L'extrême pénurie de quelques-uns et l'hyper-gourmandise des autres annulent l'espace de quête où s'inscrit le désir.