



HAL
open science

Le développement “ humain ” : un mot lourd de sens éthique et politique

Michel Vernières

► **To cite this version:**

Michel Vernières. Le développement “ humain ” : un mot lourd de sens éthique et politique. Colloque “Les mots du développement”, Université de Paris-Dauphine, 13-14/11/2008, Nov 2008, Paris, France. halshs-00346785

HAL Id: halshs-00346785

<https://shs.hal.science/halshs-00346785v1>

Submitted on 12 Dec 2008

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Colloque « les mots du développement »

Le développement « humain » : un mot lourd de sens éthique et politique

**Michel Vernières
(CES et GEMDEV)
(version du 8/10/ 2008)**

Depuis 1990 l'expression « développement humain » apparaît étroitement liée au travail du PNUD, présenté dans son rapport annuel sur « Le développement humain dans le Monde » et dans une série de rapports régionaux ou par pays. Le succès médiatique de cette publication a été grand. Rapidement elle est apparue comme concurrente du rapport de la Banque Mondiale « Le développement dans le monde », rédigé depuis 1978 et plus étroitement centré sur une approche strictement économique du développement. D'ailleurs, l'existence de ce travail du PNUD a conduit la Banque à élargir progressivement, dans son propre rapport annuel, son approche des questions de développement comme le montrent aussi bien les sujets abordés dans les années quatre-vingt dix que les données fournies dans son annexe statistique.

Cette approche différente du développement (I), fortement inspirée par A.Sen, renoue avec un courant plus ancien de l'analyse du développement que l'on peut qualifier d'humaniste. Ce courant a été particulièrement vigoureux en France¹ dans l'après seconde guerre mondiale. Il est représenté, sous des formes diverses mais proches, influencées par le personnalisme d'Emmanuel Mounier, par les revues *Economie et humanisme* et *Esprit* et des économistes français tels H. Bartoli ou F. Perroux.

Une telle redécouverte de cette vision élargie du développement n'est pas sans implications quant à l'analyse actuelle des processus de développement et des politiques de développement (II). Tout particulièrement, l'approche en termes de développement « humain » invite à accorder une place décisive dans les processus et politiques de développement aux systèmes d'éducation et de santé. Plus encore, en mettant l'accent sur l'Homme dans l'analyse des processus de développement, elle invite à remettre en cause les politiques de développement encouragées par les Institutions de Breton Woods dans le dernier quart du XXème siècle.

I) Une éthique du développement

1) La conception de départ du PNUD renoue avec le courant humaniste

. L'approche en termes de développement humain n'est pas née avec les rapports du PNUD, même si, ces dernières années, ils lui ont donné un large écho dans l'opinion internationale. En fait, il renouait avec un courant humaniste très présent dans l'analyse du développement au milieu du XX ème siècle, tout particulièrement en France.

¹ Mais des auteurs tels Hirshman et Myrdal ne sauraient être oubliés.

Une approche « révolutionnaire »

Selon Mahbub ul Haq², concepteur de ce rapport et cheville ouvrière, avant son décès en 1998, des premiers rapports du PNUD, ceux-ci ont été réalisés pour lutter contre l'absence des gens dans la planification du développement et la nécessité de prendre en compte la dimension humaine dans les politiques de développement, car l'homme est tout à la fois le moyen et la fin de ce processus. L'accent mis antérieurement sur la croissance du PNB, le niveau de ce dernier étant l'indicateur de classification des pays dans le rapport sur le développement dans le Monde de la Banque, conduisait à oublier le rôle clé du capital humain. Pour les promoteurs, au sein du PNUD, de cette approche du développement humain, il s'agit d'une perspective entièrement nouvelle, « d'un chemin révolutionnaire »³ « d'une nouvelle vision du progrès humain » ouverts par le recours à ce paradigme.

Les termes utilisés rejoignent très nettement ceux employés, au milieu du XX^e siècle, par le courant de pensée personnaliste. Diffusé par la revue Esprit, ce dernier a fortement influencé l'approche du développement d'un bon nombre d'économistes français⁴, proches par ailleurs d'auteurs étrangers comme Hirschman et Myrdal. Ainsi, dès novembre 1932, A. Ulmann, le premier secrétaire de rédaction d'Esprit, écrit que l'économiste doit "dégager certains principes humains à partir des quels il aura tout loisir de construire techniquement des structures économiques qui les traduiront"⁵. Dès le départ, Esprit ne cesse de mettre l'accent sur le caractère "révolutionnaire" du personnalisme qui prétend fonder notre régime économique et social sur la personne humaine. En décembre 1935, la revue publie un numéro spécial consacré à la colonisation. Il y est affirmé la nécessité d'un changement progressif, mais radical afin de mettre en valeur les richesses coloniales **par et pour** les indigènes. Le recours à ces deux prépositions, pour caractériser le développement souhaité des pays colonisés, fait écho à la définition lapidaire du développement humain proposée par le PNUD comme étant celui **de** la population, **par** la population et **pour** la population.

Pour M.U. Haq, l'objectif du développement humain est d'accroître les possibilités de choix des personnes dans tous les domaines économiques, sociaux, culturels et politiques. Il s'agit d'une approche révolutionnaire car elle conduit à remettre en cause les structures existantes du pouvoir. A partir du moment où les personnes sont mises en premier, l'essentiel est la formation des capacités de chacun. De même, au lendemain de la guerre (mars 1946) un article de Jean Lacroix dans Esprit souligne que la démocratie, l'avènement des masses, implique la reconnaissance de leur capacité et toujours plus de participation.

Le concepteur du rapport du PNUD considère que l'égalité de l'accès de chacun à la satisfaction des besoins humains de base suppose l'existence de « filets de sécurité ». Cette position rejoint celle exprimée par L.J. Lebre⁶, fondateur de la revue Economie et Humanisme, qui met en avant la notion de besoins primaires ou essentiels. Leur satisfaction devrait permettre d'assurer un développement conçu comme le passage d'une phase moins

² Cf. Mahbub Ul Haq, Reflexions on human development, Oxford University Press, 1995

³ M. U. Haq. op.cit. P. 11.

⁴ Cf. Bartoli H., L'économie dans la revue Esprit. De la révolution personnaliste à un réformisme dans le fil de l'histoire (1932-2007), Presses universitaires de Rennes, 2007, ouvrage au quel nous empruntons les références aux articles d'Esprit et plus largement du courant personnaliste.

⁵ Esprit 1932 P. 240.

⁶ L.J. Lebre et J.M Gatheron, Principes et perspectives d'une économie humaine, Paris Editions Economie et Humanisme, 1942.

humaine à une phase plus humaine. Ainsi chacun pourrait accéder à un niveau de vie conforme à sa dignité d'être humain.

L'économique inséparable de l'éthique

Le libre marché apparaît comme un « mythe, défavorable aux pauvres »⁷. L'économie ne saurait être séparée des autres aspects de la vie sociale. Il en est de même pour François Perroux, dont l'œuvre est indissociable de ses options philosophiques et éthiques d'humaniste chrétien, pour qui l'économie ne saurait se réduire à la seule analyse des rapports marchands entre agents homogènes. Les rapports de pouvoir et la solidarité relèvent de l'économie⁸. Ses publications consacrées au développement mettent l'accent sur l'homme comme finalité économique. Il s'agit de développer tout l'homme et tous les hommes dans leur diversité, de couvrir les coûts de l'homme.⁹

Dans la même ligne de pensée, pour Esprit, ce qui donne sens à l'économie ce n'est ni l'intérêt ni le besoin à l'état brut, c'est l'affrontement de projets humains. Le personnalisme c'est la recherche des conditions de l'épanouissement de la personne et des personnes dans leur développement réciproque¹⁰. En 1949, Emmanuel Mounier¹¹ indiquait que les problèmes économiques ne pouvaient être résolus que dans une perspective politique articulée à l'éthique, position très présente dans l'œuvre d'A. Sen., inspirateur de l'approche du PNUD.

Selon cette dernière, la croissance du revenu n'est pas automatiquement liée à celle des possibilités de choix individuels. C'est donc la qualité de cette croissance qui est essentielle afin que les droits de chacun soient respectés, que les inégalités, tout particulièrement entre hommes et femmes et entre groupes ethniques, soient réduites, que les générations futures jouissent, pour le moins, d'un bien-être identique à celui des générations actuelles.

Une nouvelle coopération internationale

Dans une deuxième partie de son ouvrage, M. U. Haq plaide pour un nouveau dialogue international afin d'établir un nouvel ordre mondial humain fondé sur ce nouveau concept de développement. Ceci impliquerait, tout à la fois, une nouvelle phase de désarmement et de nouveaux cadres de coopération pour le développement et la gouvernance globale. Pour sa part, K.G. Myrdal¹², qui se définit d'ailleurs lui-même comme un héritier des penseurs du siècle des lumières, de leur idéal de justice sociale, a également été un avocat infatigable d'un nouvel ordre international fondé sur la coopération entre les nations.

Ainsi, renouant avec le courant humaniste, l'ouvrage de M.U. Haq. est particulièrement intéressant car il souligne fortement la dimension humaniste et volontariste de l'entreprise que fut la conception du Rapport sur le développement humain. Ces objectifs et positions de départ se retrouvent dans la succession des rapports. Certes, ceux qui suivent le

⁷ M. U Haq. op.cit. Chap 12.

⁸ cf. Economie et société : contrainte-échange-don, PUF 1960

⁹ cf. L'économie du XXème siècle, PUF 1961, L'économie des jeunes nations PUF 1962

¹⁰ Jean Lacroix in Esprit 1981.

¹¹ Le personnalisme, PUF 1949.

¹² Dans ses études consacrées au sous-développement, il prend, lui aussi, en compte les aspects économique, social, politique, idéologique, culturel et psychologique. Cf. Economic theory and under-developped regions, Londres, Gerald Duck worth 1957 (traduction française 1959), Présence africaine et Asian drama : an inquiry into the poverty of nations, New York, Twentieth Century Fund (traduction française de la version condensée, 1976, Seuil).

premier (1990) s'attachent à développer, année après année, des thèmes plus précis et comprennent inévitablement des répétitions. Mais, comme il s'agit de faire passer un message dans l'opinion, la répétition est, sans doute, un acte pédagogique nécessaire !

2) Les rapports de la décennie quatre-vingt-dix

Le premier rapport, à partir de l'analyse de trois décennies de développement humain, énonce ses conclusions en 15 points. Celles-ci seront reprises, explicitées et détaillées dans les rapports suivants de la décennie quatre-vingt-dix.

1) Des progrès très importants ont été réalisés au cours de cette période. Mais "l'accumulation de misère humaine reste le défi des années 90". Cette accumulation provient, en particulier, de l'absence de sécurité, question qui a été explorée plus avant dans le rapport de 1994 (« La sécurité des gens dans leur vie quotidienne »). La sécurité humaine naît du développement non de la force des armes. La sécurité doit autant être celle des gens que celle des nations (rapport 1993). Apparaît donc la nécessité d'une charte sociale mondiale. Aussi est-il souhaité que le Sommet mondial pour le développement social (Copenhague mars 1995) approuve l'idée d'un fonds mondial de la sécurité humaine.

2) "Les écarts Nord Sud ont diminué en matière de survie fondamentale de l'homme, en revanche, ils ne cessent de croître dans les domaines de la connaissance". Si la mondialisation est un fait (« La mondialisation à visage humain », rapport 1999), elle tend à renforcer la concentration des richesses et les inégalités de toute sorte (communication, appropriation du savoir). La concurrence met en péril la solidarité. La gouvernance nationale et mondiale doit être renforcée pour permettre le développement humain.

3) A l'intérieur des divers pays les inégalités sont très fortes selon les régions, le genre, les groupes sociaux. Le rapport de 1995 (« La révolution de l'égalité entre les sexes ») constate que, face à un monde sociologiquement inégalitaire, le paradigme du développement humain doit intégrer pleinement la dimension féminine. En particulier, la prise en compte du travail des femmes est essentielle. Cette égalité des chances ne peut pas s'obtenir par le libre jeu des mécanismes économiques et politiques.

4) Un développement humain acceptable peut être obtenu avec des niveaux de revenus relativement faibles. C'est là un problème essentiel de gestion publique et de répartition. C'est ainsi que le rapport de 1991 (« Le financement du développement humain ») insiste sur la nécessaire restructuration des budgets nationaux et de l'aide internationale au développement en privilégiant l'investissement dans la population.

5) Dès lors, croissance économique et développement humain ne sont pas mécaniquement liés. Ce thème est repris en 1996 (« La relation croissance et développement humain »). Il y est souligné que le développement humain est la fin, la croissance le moyen. A terme, l'absence de développement humain ne peut que bloquer la croissance, mais l'inverse est vrai. Il y a interdépendance. Croissance et équité ne sont pas nécessairement en conflit. La croissance doit reposer sur la participation et la libération des potentialités des individus.

6) Des politiques sociales sont indispensables en faveur des groupes les plus défavorisés car "les mécanismes du marché libre ne garantissent pas une répartition équitable". Le marché n'est qu'un moyen et la population la fin (rapport 1993).

7) Le rendement des dépenses dites sociales (éducation, santé) est élevé et non pas un facteur de ralentissement de la croissance, d'autant plus que sont effectués des arbitrages en leur faveur au sein des budgets publics.

8) Les coûts humains des programmes d'ajustement structurel sont davantage un choix qu'une contrainte. Dès lors, la proportion des dépenses affectées aux besoins humains prioritaires serait un bon guide pour orienter les politiques publiques (rapport 1991).

9) Les freins au développement liés à l'endettement doivent être levés.

10) L'aide internationale doit être concentrée sur les PMA. Ce thème est tout particulièrement repris dans la décennie suivante (2003, « Les objectifs du millénaire pour le développement ») qui affirme que « la communauté internationale doit se concentrer sur les pays les plus en difficulté ».

11) La coopération technique doit viser le renforcement des capacités nationales d'action pour réaliser les plans nationaux de développement humain.

12) Une stratégie de développement humain suppose la participation active des ONG. Le rapport de 1993, consacré à la participation, montre que le développement est un processus dynamique et non statique, de plus en plus exigé par les populations. La décentralisation "doit être accompagnée par une véritable démocratie locale".

13) L'amélioration du niveau de développement humain implique une réduction des taux de croissance démographique.

14) Le développement humain suppose de répondre au défi de l'urbanisation croissante. Dans cette perspective, le rapport de 1998 propose de « modifier les modes de consommation d'aujourd'hui pour le développement humain de demain ». En effet, en un demi-siècle, l'emballement de la consommation met en cause l'environnement au détriment, en premier lieu, des plus pauvres qui sont les laissés pour compte de la société de consommation. Accroître leur consommation s'impose, mais selon un autre modèle (écotaxes, droits des consommateurs...).

15) Les stratégies de développement durable doivent donner la priorité à la lutte contre la pauvreté. Cette question est, tout particulièrement approfondie en 1997 (« Le développement humain au service de l'éradication de la pauvreté »). La pauvreté humaine y est analysée comme une privation des possibilités de choix et d'opportunités pour mener une vie décente. Des progrès ont été réalisés, mais la pauvreté demeure très répandue. La stratégie de lutte consiste à donner aux pauvres les moyens d'acquérir des ressources. L'Etat doit agir en faveur des pauvres.

3) L'inflexion de l'an 2000 vers les questions de coopération internationale

A partir de 2000, si les thèmes principaux des années quatre-vingt-dix sont toujours évoqués, les rapports mettent l'accent sur des problèmes très liés à la mondialisation.

Des thèmes spécifiques impliquant fortement la coopération internationale dans un contexte de mondialisation

Même lorsque les rapports sont centrés sur des questions spécifiques, la dimension mondiale est très présente. Ainsi, en 2000, les « Droits de l'homme et le développement humain » sont montrés comme interdépendants, nécessaires l'un à l'autre. Des institutions adaptées doivent les défendre et les promouvoir, en particulier le droit des minorités. Dès lors, une justice mondiale s'impose. L'information et les statistiques, internationalement diffusées, sont un instrument puissant d'action. L'action internationale de tous les acteurs de la société est nécessaire.

En 2001 (« Mettre les nouvelles technologies au service du développement humain »), la technologie est considérée comme pouvant être un outil puissant pour le développement humain. Mais le marché ne suffit pas à la diffuser pour éradiquer la pauvreté. Même à l'ère des réseaux, si des politiques nationales d'innovation sont nécessaires, des initiatives internationales sont indispensables pour permettre une segmentation des marchés. De même, le rapport, « approfondir la démocratie dans un monde fragmenté » de 2002 évoque explicitement la dimension internationale du problème.

Pour sa part, le rapport de 2004 (« La liberté culturelle dans un monde diversifié ») montre que le respect de la diversité culturelle est un élément essentiel du développement humain. Cette position implique un partage du pouvoir entre groupes culturellement divers et, de la part des Etats, la mise en place de politiques qui reconnaissent explicitement les différences culturelles. Ceci est vrai à l'intérieur de chaque pays, mais aussi et en premier lieu à l'échelle internationale. Ce rapport du PNUD fait donc écho à la résolution adoptée lors de la 32^{ème} Conférence générale de l'UNESCO (17/10/2003) décidant que la diversité culturelle doit faire l'objet d'une convention internationale (convention adoptée en Octobre 2005).

Des rapports directement centrés sur la coopération internationale et les biens publics mondiaux

Les autres rapports de la décennie 2000 sont explicitement centrés sur les questions de mondialisation, en particulier les biens publics mondiaux. Il en est ainsi du rapport de 2003 (« Les objectifs du millénaire pour le développement »). Leur appropriation par les pouvoirs publics et les populations y est jugée essentielle. L'examen de ces objectifs montre la nécessité d'une révision, de la part des pays riches, des politiques d'aide, d'échanges, de la dette et de transferts de technologie.

En 2005 («La coopération internationale à la croisée des chemins»), le rapport souligne le risque que la décennie à venir ne réalise pas les objectifs consensuels du Millénaire. Les inégalités demeurent criantes (les 500 personnes les plus riches ont un revenu supérieur aux 416 millions les plus pauvres). L'aide conditionnelle «reste un des plus gros abus de l'aide au développement». Le coût des conflits violents est sous-estimé en termes de développement humain.

Le rapport de 2006 et celui de 2007-2008, pour leur part, portent respectivement sur deux biens publics essentiels : l'eau et le climat dont la sauvegarde implique une coopération internationale renforcée.

+++

Vingt ans après la publication du premier rapport dont l'ambition humaniste affichée était grande, les derniers rapports sont davantage orientés vers la dimension mondiale des

questions abordées et insistent sur leur gestion par la communauté internationale. Mais le combat pour les idéaux humanistes demeure, même si les fronts varient.

II) De quelques implications politiques particulièrement lourdes d'une approche en termes de développement humain¹³

Affirmer que l'homme est au centre de tout processus de développement conduit à analyser en priorité sa capacité, en tant qu'être social, à s'organiser collectivement pour atteindre les objectifs de développement humain de la société considérée. Dès lors, l'Etat et les structures politiques, qui organisent l'action collective en faveur du développement humain, apparaissent comme des éléments décisifs de ce dernier (1).

Les hommes vivent et travaillent dans des territoires dans lesquels s'inscrivent leurs relations économiques, sociales et culturelles. Il apparaît donc indispensable d'intégrer dans les politiques de développement humain, les caractéristiques spécifiques issues de l'histoire et des conditions géographiques propres à chacun de ces territoires. Ceux-ci sont divers et se situent à des échelles géographiques variées : du local au mondial, en passant par le régional, le national et les regroupements de nations. Ces différents niveaux s'emboîtent et s'interpénètrent. Mais, l'essentiel est la complémentarité et la coordination des actions réalisées à chaque niveau. Si l'action locale décentralisée est nécessaire, elle rencontre de nombreuses limites (2) et ne saurait remplacer l'indispensable augmentation de la coopération internationale (3)

1) Les Pouvoirs publics responsables du développement humain

Le rôle décisif des pouvoirs publics vient de ce qu'ils ont en charge la fourniture de biens collectifs essentiels pour le développement humain.

La **sécurité physique** des personnes et des biens est l'une des tâches premières de l'Etat. Les situations d'anarchie et de guerre civile favorisent les famines, découragent les investissements et, inversement, incitent à la fuite des capitaux. La paix civile et la sécurité sont des conditions nécessaires, si elles ne sont pas suffisantes, de tout processus de développement durable ce qui suppose, tout particulièrement, l'existence d'un appareil judiciaire et policier fiable.

La **protection sociale** est prise en charge, par les pouvoirs publics, de façon très variable selon les pays. Même si la solidarité familiale peut jouer, les individus attendent, pour le moins, des autorités leur intervention pour la couverture des risques sociaux les plus graves.

Pour tout pays, atteindre des objectifs collectifs de développement humain suppose la conduite d'actions coordonnées sur une longue période. Ceci confère aux pouvoirs publics un rôle clé de **coordination et d'arbitrage**. En effet, les intérêts et logiques comportementales des divers groupes sociaux et économiques en présence n'ont aucune raison de converger a priori. Il est donc particulièrement utile que la collectivité politique, l'Etat, trace un cadre d'ensemble pour éclairer le futur et organise des modalités de dialogue et d'arbitrage entre les groupes pour permettre de dégager des objectifs communs et les moyens de les réaliser. La participation de la population à leur élaboration, à travers des procédures nécessairement

¹³ Cette deuxième partie reprend des éléments développés in Michel Vernières, Développement humain : économie et politique, Economica, 2003.

décentralisées, s'impose donc. C'est en ce sens que développement et démocratie sont étroitement liés en longue période.

Dans une perspective de développement humains, ce développement doit être celui de la population toute entière, de son potentiel humain, tant physique, grâce à l'amélioration de son état de santé, qu'intellectuel à travers les progrès de l'éducation. Parmi les actions entreprises par les pouvoirs publics, celles relatives à la promotion des ressources humaines sont donc décisives pour le développement humain.

Les priorités des politiques de santé

Dans tous les pays, les politiques de santé portent tout à la fois sur les soins et les questions de santé publique qui sont même une priorité pour les pays les plus pauvres.

Les **politiques de santé publique** concernent une série de domaines essentiels pour le bien être et l'état sanitaire des populations.

En premier lieu, il s'agit de mener à bien toute une série d'actions de prévention. C'est le cas des actions systématiques de dépistage de masse et des campagnes de vaccination massive. De même, le traitement systématique des infections parasitaires ou contagieuses, visant les populations les plus touchées permet d'éviter la dissémination de ces infections.

Une mauvaise alimentation est la source de carences engendrant diverses maladies et, surtout, affaiblissant les organismes. Elle est certes liée, en premier lieu, à la pauvreté et à l'insécurité alimentaire dans les zones les plus fragiles. Mais des programmes d'éducation nutritionnelle peuvent avoir un impact significatif sur l'état de santé des populations. Il en est de même des actions en matière d'environnement, tout particulièrement en matière d'assainissement et d'accès à l'eau potable. Dans tous ces domaines, l'information en milieu scolaire se révèle particulièrement efficace.

Dans tous les pays, les ressources inévitablement limitées affectées au **système de soins** impliquent des arbitrages délicats. Ceci est encore plus net dans les pays les plus pauvres. La conception d'un système de soins primaires et l'accès aux médicaments y apparaissent comme des objectifs prioritaires. De ce fait, il convient, en premier lieu, d'identifier les services essentiels et d'y affecter prioritairement les moyens disponibles. Parmi ces services prioritaires peuvent être cités : les soins prénatals et d'accouchement, les soins aux enfants malades, le traitement de la tuberculose et des MST.

Mais, définir de telles priorités ne suffit pas, l'organisation du système de santé doit reposer sur un maillage d'hôpitaux de district, de postes et centres de santé locaux qui permettent d'assurer les traitements les plus simples dans des structures légères de proximité, réservant à l'hôpital les cas les plus graves. Ceci suppose une formation à ces soins primaires des personnels disponibles, infirmiers et médecins, ce qui ne peut être séparé de la question du nombre de ces personnels et de la nature de leur spécialisation. De plus, il convient que leur répartition sur le territoire soit assurée d'une manière relativement égalitaire.

L'accès aux médicaments est la condition complémentaire de l'efficacité des politiques de soins entreprises. Or, qu'il s'agisse d'un financement public ou, au moins partiellement, privé, le coût des médicaments est un obstacle à leur utilisation systématique au sein de sociétés pauvres. De ce fait, le recours aux médicaments génériques, non protégés par des brevets et éventuellement produits sur place pour en diminuer encore le coût, est particulièrement important.

Nécessité d'une politique publique intégrée d'éducation et de formation professionnelle

L'efficacité de l'ensemble du système de formation suppose un équilibre quantitatif et qualitatif entre les divers niveaux d'enseignement. Or, les ressources budgétaires publiques

disponibles pour la formation sont nécessairement limitées. Elles doivent donc être réparties de façon cohérente entre les cycles. En particulier, si l'enseignement de base est, à juste titre, considéré comme essentiel pour le développement humain, une part importante des ressources doit lui être prioritairement consacrée. Les choix budgétaires sont donc particulièrement révélateurs des politiques éducatives réellement menées et de leur plus ou moins grande cohérence.

Des gouvernements confrontés à de graves problèmes budgétaires, pourraient être tentés de reporter sur la formation continue, financée par les entreprises, ce qui ne peut être acquis à l'école en formation initiale. Mais, il ne faut pas opposer formation initiale et continue. Cette dernière ne peut efficacement compenser d'éventuelles déficiences graves de l'école. En fait, ces deux types de formation sont beaucoup plus complémentaires que substituables. Les entreprises ne sont pas des institutions de formation. Elles ne contribuent à la formation qu'en fonction des besoins de qualification qu'elles anticipent. Mais, pour un grand nombre d'entre elles, tout particulièrement les petites et moyennes, leur horizon économique est court. Le plus souvent, elles ne font que donner un complément de formation sur le tas qui permet d'adapter la main-d'oeuvre nouvellement embauchée aux postes de travail qu'elle doit occuper. L'entrepreneur sera donc rationnellement conduit à un investissement sous optimum du point de vue de la collectivité. Il serait donc illusoire de croire qu'un désengagement éventuel des pouvoirs publics en matière de formation serait compensé par les entreprises.

Quant au financement par les familles, il ne sera important que si elles en ont les moyens financiers et si les politiques en matière d'emploi et de revenus leur laissent anticiper une rentabilité de leur investissement satisfaisante en termes économiques et de positions sociales. Il apparaît donc que la formation est un bien collectif, ce qui suppose l'intervention des pouvoirs publics pour en assurer une production optimale.

L'efficacité des politiques de formation est aussi fonction de la nature de l'organisation de ce secteur. L'éducation, au sens strict de formation initiale, ne doit pas être administrativement séparée de la formation professionnelle. Des liens systématiques doivent exister avec les administrations chargées de la planification, de la politique industrielle, de la gestion du marché du travail, elles même élaborées et conduites en étroite relation avec les partenaires sociaux.

Cette nécessaire coordination des différents acteurs administratifs centraux conduit à s'interroger sur le degré de centralisation de la gestion de ce secteur. Une gestion fortement centralisée, sous la responsabilité d'un Ministère national de l'éducation et de la formation, et celle assurée de façon décentralisée par des collectivités territoriales ou par des agents privés, églises, associations, entreprises, ne posent pas les mêmes types de problèmes. Selon les caractéristiques propres de chaque pays, liées à l'histoire de leurs systèmes éducatifs et aux comportements des nationaux, l'amélioration de l'efficacité des systèmes de formation doit prendre des formes différentes. Dans certains cas, des politiques systématiques de décentralisation, peuvent se révéler très négatives pour le développement humain en aggravant les déséquilibres régionaux et les inégalités sociales.

En effet, les agents intervenant en matière de formation professionnelle sont nombreux et très divers : institutions publiques nationales et régionales, organismes privés marchands, organisations non gouvernementales, agences internationales d'aide. Aussi, un travail en réseau de cette multitude d'acteurs est indispensable. En son absence, leurs logiques et stratégies différentes entraîneraient une concurrence entre eux nuisible au développement humain du pays. Les pouvoirs publics ont donc la responsabilité de mettre en place les moyens de coordination et de péréquation régionale et nationale nécessaires.

2) Participation et décentralisation

Prendre en compte la spécificité des territoires

Les hommes vivent et travaillent dans des territoires auxquels ils sont attachés car ils y inscrivent leurs relations économiques, sociales et culturelles. C'est, de ce fait, sur ce territoire, d'origine ou de long séjour, qu'ils ont pu accumuler un capital social dont l'existence est un élément important de tout processus de développement individuel et collectif. Il convient donc que les inégalités existant entre ces territoires ne s'aggravent pas et, même, se réduisent afin de limiter les phénomènes migratoires et de conserver ce capital social.

Dès lors, dans l'optique du développement humain, il apparaît essentiel que les politiques nationales de développement prennent en considération, dès leur conception, l'impact des mesures envisagées sur l'équilibre spatial du pays. De simples mesures correctives, réalisées après coup, se révèlent tout à la fois coûteuses et insuffisantes. Il s'agit donc d'intégrer, dans ces politiques, les caractéristiques spécifiques issues de l'histoire et des conditions géographiques propres à chacun de ces territoires.

Ceux-ci sont divers et se situent à des échelles géographiques variées : locale, régionale, nationale, continentale, mondiale. Ces différents niveaux s'emboîtent et s'interpénètrent. C'est en fonction du type d'actions entreprises en faveur du développement humain que l'un ou l'autre peut être privilégié. Mais, l'essentiel est la complémentarité et la coordination des actions réalisées à chaque niveau car, si l'action locale décentralisée est nécessaire, elle rencontre de nombreuses limites.

A la fin du siècle précédent, les organisations internationales ont fortement encouragé la mise en place **d'actions décentralisées**. En effet, quel que soit le pays considéré, les indicateurs économiques et sociaux nationaux diffèrent de ceux des régions qui les composent du fait de l'hétérogénéité de ces dernières. De plus, les contraintes budgétaires qui pèsent sur les Etats invitent à chercher de nouvelles ressources en mobilisant celles susceptibles d'être disponibles localement.

Toute action locale suppose d'avoir déterminé un territoire pertinent d'intervention. A priori, il n'y a pas de découpage territorial qui s'impose. Celui-ci dépend du type d'action envisagée et des caractéristiques du pays considéré. Si le territoire choisi pour l'action n'a pas de réalité économique et sociale, l'échec est prévisible. Mais, si cette condition est nécessaire, elle n'est pas suffisante. Il faut que se produise une conjonction entre les initiatives économiques et sociales des résidents et les politiques de développement local conduites par les collectivités territoriales et nationales.

Les acteurs locaux, entreprises, collectivités publiques, organisations non gouvernementales, sont censés avoir une meilleure connaissance des spécificités locales et donc, par une plus grande participation aux actions de développement sont supposés les rendre plus efficaces. Cette exigence de participation des populations est d'ailleurs au cœur de la définition même du développement humain. Mais, il convient de rappeler que cette efficacité ne peut jouer que si ces actions sont coordonnées et s'inscrivent dans une politique globale de développement qui veille à maintenir un équilibre entre les différents territoires.

Dans cette perspective, il convient de réaffirmer avec force que la décentralisation ne doit pas être mise en oeuvre de façon systématique, à partir d'a priori idéologiques symétriques de ceux qui ont eu poussé à la centralisation étatique. La conception et la gestion de politiques décentralisées ne peuvent être envisagées qu'au cas par cas, selon les problèmes posés et les situations économiques, sociales et politiques concrètes. Elles supposent, pour répondre aux objectifs du développement humain, l'existence d'une réelle démocratie locale, ce qui est inséparable d'un Etat lui-même démocratique et jouant pleinement son rôle d'arbitre et de coordonnateur.

Le développement participatif

Depuis longtemps, des associations ou organisations non gouvernementales diverses, tant nationales qu'internationales, réalisent des projets de développement conçus à l'échelle locale. Leur problème commun est que ces projets, pour réussir et perdurer, exigent une mobilisation sociale, une participation active des populations concernées. Il faut, en effet, que les acteurs locaux se réapproprient et maîtrisent les conditions techniques, économiques et sociales de la production des biens et services générées par ces projets.

En ce début de XXI^{ème} siècle, confrontés aux échecs de trop nombreux grands projets de développement, les Institutions publiques, nationales et internationales, s'inspirent de ce type d'action. Des programmes publics de développement de grande ampleur sont souvent fractionnés en projets plus petits et confiés, en sous-traitance, à des ONG ou à des collectivités locales.

Cet engouement pour le développement participatif, fondé sur la remise de la responsabilité des projets à des communautés de base, ne doit pas faire oublier les conditions de succès de ce type d'actions. La croyance dans leur efficacité repose sur des présupposés qui ne sont pas nécessairement vérifiés dans tous les cas. Ainsi, la pression sociale, génératrice du respect des engagements par crainte de l'exclusion, suppose une forte cohésion sociale. Cette pression ne jouera pas si la méfiance et une certaine hostilité existent entre des individus ou des clans. Le développement participatif suppose donc réunies des conditions sociales qui ne le sont pas toujours. De plus, il convient de constater que certaines catégories de personnes, les plus pauvres ou des groupes marginaux, peuvent être exclues de ce type de mécanismes. Cette probabilité semble plus grande en zone urbaine, car la pression sociale y est relativement moins forte que dans les sociétés rurales traditionnelles.

Comme toute organisation, les communautés locales présentent de nombreuses imperfections qui limitent les aspects positifs, pour le développement humain, du recours à des projets fondés sur le développement participatif. C'est le cas lorsque la taille des communautés existantes ne permet pas de bénéficier des économies d'échelle qui seraient techniquement possibles. Ces projets peuvent également être détournés au profit de chefs locaux ou de familles dominantes à travers des jeux d'alliance avec les personnes de la communauté les mieux formées et des responsables politiques extérieurs à la communauté.

Il apparaît donc que l'Etat ne peut pas être absent de ces processus de développement participatif. Son action est indispensable pour aider les communautés locales à renforcer leurs capacités de gestion. Il doit, de plus, veiller, au niveau local, à l'existence de modalités de mise en oeuvre véritablement démocratique de ces projets afin d'éviter qu'ils soient appropriés par des leaders locaux. Il est bien évident qu'il ne peut en être ainsi si l'Etat est, lui même, corrompu ou inefficace. Il serait donc illusoire de croire que l'action des seules communautés locales puisse assurer la réalisation des objectifs du développement humain.

3) L'indispensable accroissement de la coopération internationale pour le développement humain

Le développement humain repose, en premier lieu, sur les choix et la capacité d'action collective de chaque pays. Il n'y a pas un modèle de développement qui s'impose, surtout pas selon des schémas importés de l'extérieur. Chaque territoire doit construire son propre

modèle, tout particulièrement dans ses relations avec le reste du Monde, en fonction de son histoire, de sa culture, de la nature de ses institutions et de ses ressources.

Mais, la période contemporaine se caractérise par une croissance rapide des échanges internationaux, la progression des facilités de communications et la perte de puissance relative des Etats par rapport aux organisations internationales et aux firmes multinationales, mais aussi aux collectivités territoriales et aux organisations non gouvernementales. Tous ces faits rendent indispensable le renforcement de la coopération internationale si la communauté internationale veut réellement favoriser le développement humain des pays les moins riches.

Il s'agit donc, pour les agents économiques et sociaux nationaux et internationaux, d'agir ensemble pour atteindre des objectifs communs permettant une progression du développement humain des pays les moins développés. Mais une telle coopération doit reposer sur un réel partenariat entre pays et viser à favoriser la progression de la démocratie.

Conduire les actions de coopération dans un véritable partenariat

Parler de partenariat implique qu'il y ait échange, réciprocité entre les acteurs du développement qui coopèrent, chacun apportant des éléments indispensables à la réalisation du projet commun. Sinon, il n'y a pas coopération mais relation asymétrique, assistance, aide d'urgence. En effet, un processus de développement ne peut se réaliser que par la volonté des populations concernées et par leur apport. La contribution de l'extérieur ne peut donc être que temporaire, marginale et complémentaire. Certes, dans les relations entre pays riches et pays pauvres, il existe inévitablement et par définition une inégalité de puissance. Il est donc indispensable d'en tenir compte pour l'élaboration de toute politique de coopération.

Si le choix politique réel, certes non proclamé, des pays du Nord est de dominer ceux du Sud, comme l'ont suggéré les analyses théoriques de l'impérialisme, il apparaît logique qu'ils imposent leur modèle de développement. A cette fin, ils privilégient les aides globales liées à des critères de conditionnalité macro-économiques orthodoxes, fondés sur le respect fétichiste des grands équilibres, et à des réformes de structures, issues de choix idéologiques extérieurs, privilégiant libéralisation et privatisation.

Mais, s'il s'agit de promouvoir le développement humain, il s'impose de travailler avec de véritables partenaires. L'action en partenariat impose que l'action de coopération repose sur un accord clair qui engage les deux parties et indique les obligations de chacun. Les objectifs doivent être identifiés, de façon précise, de manière à permettre l'évaluation ultérieure de leur degré de réalisation. Les moyens mis en oeuvre par chaque partenaire doivent également être nettement précisés ainsi que le calendrier de réalisation des objectifs.

Tout ceci suppose de traiter sur un pied d'égalité, en premier lieu, avec les Etats, partenaires traditionnels de la coopération internationale. Mais, le partenariat ne saurait se limiter à cet unique partenaire, même s'il demeure incontournable car seul capable de réaliser démocratiquement la nécessaire coordination des initiatives des autres acteurs du développement humain.

Favoriser la progression de la démocratie

Pour que la coopération favorise la progression de la démocratie, qui est au coeur de tout processus de développement humain, il convient de déterminer, avec une certaine précision, des critères pertinents de démocratisation et de respect des droits de l'homme. Un tel exercice n'est pas facile. En effet, il s'agit tout à la fois de ne pas se fonder sur des critères par trop formels et de respecter la diversité possible des formes institutionnelles de la démocratie, en fonction des cultures et traditions de chaque pays. Le danger est grand, pour les pays du Nord, de ne choisir que des critères adaptés à leur propre tradition. Mais, il faut

rappeler que la déclaration universelle des droits de l'homme est une réalité qui peut servir de base à l'élaboration de tels critères.

Liée à l'idée de liberté, la notion de démocratie exclut l'existence d'une autorité politique qui ne serait pas issue du peuple. La définition classique de la démocratie suppose l'exercice, direct ou par l'intermédiaire de représentants, du pouvoir politique par le peuple, titulaire de la souveraineté. Deux conceptions s'opposent traditionnellement quant à la définition du peuple souverain. L'une considère les mécanismes démocratiques comme un moyen d'expression des souverainetés individuelles. L'autre considère que la souveraineté réside indivisiblement dans la nation toute entière, les gouvernants étant chargés de traduire en décisions concrètes cette volonté générale.

Mais, quelle que soit l'approche adoptée, les groupes de citoyens jouent un rôle essentiel dans le fonctionnement de la démocratie. Qu'il s'agisse de partis, de syndicats, d'associations diverses, ils sont les vecteurs grâce auxquels les populations peuvent participer aux décisions concernant leur vie et leur avenir. Aussi, au delà du multipartisme, qui peut être plus formel que réel, les indicateurs du degré de démocratie doivent être analysés, société par société. Quelques principes fondamentaux semblent cependant permettre de juger de la nature plus ou moins démocratique d'un régime donné. C'est le cas du respect de la liberté d'association et, plus généralement, de la liberté d'entreprendre et de la liberté d'expression, dans le respect des langues et cultures spécifiques des diverses populations. Il convient, pour le moins, d'y ajouter l'existence d'un système judiciaire assurant le respect des droits de l'Homme.

+++

Ajouter le mot « humain » à développement apparaît donc comme particulièrement significatif de la démarche de ceux qui utilisent ce mot. C'est en effet le moyen de signaler avec force que leur analyse s'effectue en référence à une conception philosophique et éthique humaniste. C'est affirmer que l'étude des processus et des politiques de développement a un soubassement nécessairement idéologique qui est ainsi explicité. Ces analyses renouent de la sorte avec un courant de pensée, particulièrement fort en France dans les années soixante, qui ne séparait pas les questions économiques, sociales et politiques.

Les conséquences de politique économique d'une telle approche sont importantes : les pouvoirs publics doivent intervenir, la participation des populations locales s'impose, la coopération internationale doit être renforcée et organisée.