

## COHESION SOCIALE ET GOUVERNANCE EN AMERIQUE LATINE

8° FORO DE BIARRITZ  
8 et 9 Octobre 2007  
Santiago du Chili

Document de travail élaboré par la *Corporacion Escenarios*.

### Présentation

Lors du dernier Sommet Europe-Amérique Latine, la cohésion sociale est apparue comme étant l'un des thèmes fondamentaux du nouvel agenda entre les deux régions. En Europe, le concept de cohésion sociale fait référence à la recherche d'un sentiment commun d'appartenance dans le contexte d'une société étendue et selon les modalités du concept de nation. On trouve là l'idée d'une "européanité" qui serait le ciment social du grand collectif européen. La cohésion sociale en Amérique latine se joue en termes d'inclusion sociale; la région est aujourd'hui la zone la plus inégalitaire de la planète. Les possibilités de bâtir un nouveau concept de citoyenneté latino-américaine et d'assurer la gouvernance régionale dans le futur dépendent de ce fait du développement de nouvelles politiques inclusives, du développement d'une institutionnalité sociale alternative et de l'ouverture d'espaces de participation politique prompts à canaliser la dynamique contestataire des mouvements sociaux.

Le travail présenté au 8ème *Foro de Biarritz*, se propose en premier lieu de réfléchir sur ces concepts qui ont trait au phénomène de la cohésion sociale. En second plan, il examine les circonstances de la crise de gouvernance qui traverse l'Amérique latine suite à la rupture du modèle de développement à la fin du XXème siècle, la propagation de nouvelles pathologies globales comme le trafic de drogues, le terrorisme et la détention illégale d'armes et l'incapacité des systèmes politiques traditionnels à canaliser ces nouvelles dynamiques sociales. A la lueur de ces réalités, il met en avant le concept de légitimité sociale et propose deux voies pour réduire l'exclusion sociale. La première vise à focaliser l'attention de l'État sur les secteurs traditionnellement marginalisés, comme les indigènes, les afro-descendants, les invalides et les immigrés. La deuxième s'attaque aux causes générales de l'inégalité à travers des politiques macro-économiques telles que la génération d'emplois qualifiés, la revalorisation du rôle de l'éducation, la redistribution sociale des actifs productifs et l'ouverture d'espaces pour la participation citoyenne.

En outre, la relégitimation sociale est proposée comme l'un des éléments de la réhabilitation du concept de gouvernance démocratique à travers la construction d'une nouvelle citoyenneté basée sur le respect des droits humains, ce qui rappelle par ailleurs l'importance de l'informatisation dans le processus d'intégration symbolique, intégration qui permettra à l'Amérique latine de construire, à partir de ses propres racines et de ses propres valeurs, un nouveau projet régional d'identité, source de cohésion sociale. Faire avancer l'inclusion sociale en Amérique latine et le sentiment d'appartenance en Europe sont ainsi devenus les plus grands défis en termes de cohésion sociale que se fixent les deux régions face aux enjeux de la globalisation au XXIème siècle. Comment pourrait-on ensemble faire face à ces défis? C'est cette réflexion fondamentale que nous proposons aujourd'hui à tous les participants du *Foro de Biarritz 2007* à Santiago du Chili.

## Le concept de la cohésion sociale

L'évolution des sociétés impose de nouvelles règles aux modèles d'administration sociale. L'Amérique Latine n'a pas échappé à ce mouvement. Les vieux concepts individualistes de pauvreté qui "associaient le développement et la richesse à la vision unidimensionnelle du revenu qui en serait l'unique facteur" (Sarmiento, 2007)<sup>1</sup> et les politiques sociales à la simple offre de biens sociaux tels que la santé, l'éducation et le logement, ont été remplacés par des politiques collectivistes orientées vers la satisfaction intégrale de nécessités de base insatisfaites, à la formation de nouvelles aptitudes dans un environnement de liberté et de respect des droits humains. Cette vision plus complexe du développement social influence, en outre, la formation de la demande sociale en important des « signaux de marché » qui améliore l'efficacité des politiques sociales, comme ce serait le cas dans les programmes menés envers des populations-cibles.

La cohésion sociale doit être comprise dans ce nouveau contexte. Si, comme l'indique le dictionnaire de la *Real Academia de la Lengua*, la cohésion est « la qualité ou la propriété des choses dont les parties sont fortement unies physiquement ou spirituellement », ses éléments fondamentaux sont l'inclusion, à travers laquelle on fournit les biens et les services qui instituent matériellement la société et le sentiment d'appartenance qui l'institue symboliquement et qui donne de la cohérence aux processus d'organisation sociale et de participation communautaire en les rapprochant du concept de nation. Inclusion et sentiment d'appartenance sont, alors, les éléments de base de l'équation de la cohésion sociale. Quant au reste, il est impératif de passer, selon les termes de Durkheim, d'une vision mécanique à une vision organique de la cohésion sociale<sup>2</sup>, qui incorporerait des thèmes comme l'innovation, l'égalité, l'intégration, le développement durable et l'équité<sup>3</sup>.

Penser la cohésion comme une politique étatique amène à considérer l'action publique comme la protection sociale des revenus et, de manière plus générale, comme la protection contre tous les risques, naturels et sociaux qui peuvent menacer le citoyen. La cohésion sociale est affaiblie quand le citoyen perçoit que l'État ne le protège pas contre les dangers qui le guettent ou qu'il protège certains citoyens plus que d'autres à travers des allocations directes, l'établissement de systèmes de contribution basés sur des subventions croisées entre les couches supérieures ou par la formation de "communautés de risques" à travers lesquelles les citoyens eux-mêmes organisent leur propre protection. Il peut aussi le faire à travers des "réseaux spécialisés de protection sociale". Un système de protection sociale est, en dernier ressort, un accord politique auquel concourt la société pour établir les bases sur lesquelles elle souhaite construire et régler sa coexistence.

En rapport avec ce qui vient d'être dit, nous devons aussi progresser dans la minimisation du "risque moral" encouru lors des privatisations d'entreprises de services publics, en vue de protéger les intérêts les plus sensibles socialement. Ainsi, la théorie de la protection sociale contre le risque devient la meilleure politique de cohésion sociale comme l'a indiqué la Présidente du Chili, Michelle Bachelet. Hormis le fait que la théorie de la capacité asymétrique de réponse devant les risques modernes, développée par Ulrich Beck en Allemagne, serait appliquée, de manière préférentielle, aux

---

<sup>1</sup> SARMIENTO, Alfredo, « L'inclusion: Cadre Conceptuel » Document de travail, mars 2007.

<sup>2</sup> VEUNAC, Michel, Adjoint au Maire de Biarritz, discussion sur le document sur la Cohésion Sociale présenté lors de la Vème Réunion du *Grupo de Biarritz*, qui s'est tenue à Guatemala City, les 20 et 21 juillet derniers.

<sup>3</sup> IBARRETXE, Juan José, Lehendakari du Pays Basque, discussion sur le document sur la Cohésion Sociale présenté lors de la Vème Réunion du *Grupo de Biarritz*, qui s'est tenue à Guatemala City, les 20 et 21 juillet 2007.

sociétés développées, en Amérique latine le problème est beaucoup plus complexe dans la mesure où il s'agit de remédier à des formes d'exclusion structurelles qui laissent des milliers de personnes sans voix, selon les termes de Hirschman<sup>4</sup>.

Le concept de cohésion sociale en Amérique latine diffère du concept européen; premièrement, parce qu'atteindre l'objectif de cohésion sociale est directement lié aux possibilités de dépasser l'inégalité sociale. Ceci est d'autant plus évident si l'on prend en considération qu'il s'agit de la zone au monde où existent les plus hauts niveaux d'inégalité relative, preuve en est qu'aujourd'hui aucun pays latino-américain ne présente des niveaux d'inégalité inférieurs à ceux mesurés il y a trois décennies<sup>5</sup> (Ocampo en BID, 2004).

De nos jours, la carte de l'exclusion sociale en Amérique latine met en lumière deux phénomènes assez paradoxaux. D'une part, il est clair que la part du produit interne brut destinée à l'investissement social a augmenté - il est passé pendant la dernière décennie de 10.4% à 13.1% (une part inférieure à celle de l'Europe proche des 30%) - et cela indique un effort formidable dans la recherche de meilleures conditions d'équité. D'un autre côté, des symptômes de recul ou d'appauvrissement apparaissent, les indices élevés de chômage déjà élevés n'ont cessé d'augmenter pendant la dernière décennie et le développement du secteur informel a détérioré la qualité des marchés du travail caractérisés dans la région par le manque d'incitations et de politiques de redistribution<sup>6</sup>. Il s'agit d'un panorama en plusieurs teintes où apparaissent çà et là des lumières comme l'augmentation de l'espérance de vie, la diminution de l'analphabétisme, la massification de l'enseignement primaire, la diminution des taux de fécondité et l'incorporation des femmes au marché du travail, lumières ternies cependant par les ombres que sont l'appauvrissement, la croissance de l'informel et l'aggravation des conditions générales de la gouvernance.

La vision européenne de la cohésion sociale est éloignée du concept matériel de l'inégalité sociale latino-américaine ; elle est plus proche du sentiment d'appartenance, de la participation politique, de l'intégration sociale et d'un développement qui repousserait les barrières qui empêchent la liberté dans les termes d'Amartya Sen<sup>7</sup> (Sen, 2000). Elle porte, pour ainsi dire, sur une vision multidimensionnelle de la pauvreté. Le défi de la coexistence dans la diversité ethnique qui est le fait des pays de l'Union Européenne étendue revêt, bien entendu, une plus grande importance en Europe qu'en Amérique latine où existent des racines fortes qui permettent de parler d'une identité latino-américaine. Des centaines de conflits et de nombreuses guerres ont conduit à la formulation du concept de cohésion sociale tel qu'il est défini par les trois postulats capitaux de la Révolution française: la fraternité, qui manifeste l'appartenance à une communauté, l'égalité, qui rend la communauté effective et l'équité qui représente les liens sociaux tissés au sein de la citoyenneté.

Depuis l'année 2000, tous les pays européens développent des Plans Nationaux de Lutte contre l'Exclusion. Durant l'année 1990, l'Observatoire des Politiques Nationales contre l'Exclusion Sociale a

---

<sup>4</sup> Commentaire de Monsieur Horst Greber, sur la base du document sur la Cohésion Sociale présenté lors de la Vème Réunion du *Grupo de Biarritz*, qui s'est tenue à Guatemala City, les 20 et 21 juillet 2007.

<sup>5</sup> Banque Interaméricaine de Développement, « Inclusion Sociale et Développement Economique en Amérique Latine », 2004, p.39.

<sup>6</sup> GREBER, Horst, Discussion sur le document sur la Cohésion Sociale présenté lors de la Vème Réunion du *Grupo de Biarritz*, qui s'est tenue à Guatemala City, les 20 et 21 derniers.

<sup>7</sup> SEN, Amartya, « Développement et Liberté », Editorial Planeta, Barcelone, mai 2000.

été créé ; il assure le suivi des thèmes comme l'emploi, l'accès aux ressources, la prévention des risques d'exclusion, les programmes d'aides en faveur des plus vulnérables et la mobilisation des agents significatifs. Depuis Lisbonne, le terme de "cohésion sociale" a été inclus dans le lexique européen ; il était apparemment plus compréhensible que celui d'inclusion sociale.

### L'inclusion comme élément de la cohésion sociale

Le terme « exclusion », opposé à celui d'inclusion, voit le jour en France durant l'année 1974 ; il se réfère alors aux citoyens français qui n'ont pas accès aux bénéfices du système de sécurité sociale. A cette époque, l'exclusion signifie l'incapacité de l'individu à participer au fonctionnement de base, politique et social, de la société dans laquelle il vit<sup>8</sup> (Tsakloglor et Papadopoulos, BID, 2004). À travers l'inclusion, selon les experts, on garantissait l'accès de secteurs marginalisés à des processus institutionnels d'assistance sociale, on assurait l'amélioration des revenus et on avançait vers une meilleure répartition des actifs productifs.

Le passage du concept de pauvreté à celui d'exclusion permet d'envisager le problème de la marginalité latino-américaine non seulement en fonction des nécessités mais aussi en fonction du manque d'opportunités et d'aptitudes pour pouvoir les combler. L'exclusion répond ainsi à des réalités dynamiques où les forces qui convergent vers la concentration économique finissent par aggraver les conditions de l'inégalité ; dans la mesure où cette dernière est en relation avec les recettes et l'accès aux actifs productifs, les mesures pour fortifier la cohésion sociale à travers une plus grande inclusion doivent permettre un meilleur accès des exclus à des actifs productifs aujourd'hui excessivement concentrés comme la qualification technique, le microcrédit et la terre. A propos de cette réalité dynamique qu'est l'exclusion, il est important de souligner que la pauvreté reproduit l'exclusion dans la mesure où de bas niveaux d'éducation, propres aux pauvres, entraînent de moindres possibilités d'emplois qualifiés. Pour cette raison, ce n'est pas une coïncidence si les études existantes sur l'exclusion se sont attachées à aborder cette notion dans le contexte plus général des conditions de marginalité sociale et économique tandis que d'autres études le font à travers l'identification des secteurs de la société les plus marginalisés. Nous considérerons que le premier type d'analyse est mené sous « l'angle de l'exclusion sociale » et le deuxième, sous « l'angle de la discrimination ».

L'exclusion sociale se réfère aux conditions générales d'inégalité d'une société qui empêchent l'accès de tous ses citoyens aux biens et services qu'ils requièrent pour leur survie ; comme l'a indiqué la BID à plusieurs reprises, le niveau de revenus reste un obstacle pour l'accès de ces groupes aux emplois, aux actifs et aux opportunités qu'ils requièrent pour dépasser la pauvreté structurelle ou permanente ce qui alimente la transmission intergénérationnelle de la vulnérabilité<sup>9</sup>. (BID, 2004). En ce sens, une avancée dans l'accomplissement des objectifs du millénaire comme celle que serait la création d'un Observatoire de l'Exclusion semblable à celui créé en Europe il y a plusieurs années, serait d'une grande aide dans la tâche qui consiste à suivre et à mesurer le progrès de l'inclusion comme source de cohésion sociale.

La discrimination porte une vision plus sélective que celle de l'exclusion dans le sens où elle résulte, selon le Tribunal Européen de Justice, de l'application de règles différentes à des situations

---

<sup>8</sup> Banque Interaméricaine de Développement, « Inclusion Sociale et Développement Economique en Amérique Latine », 2004.

<sup>9</sup> *Ibid*, p.18.

comparables ou de l'application des mêmes règles à des situations différentes (BID, 2004)<sup>10</sup>. La discrimination stigmatise et divise la société et affaiblit ses possibilités d'inclusion. Les politiques des Nations Unies ont opté pour un angle d'analyse mixte intégrant exclusion et discrimination, ce qui ressort à l'occasion de sommets qui ciblent les groupes marginalisés comme celui de Pékin sur la femme (1995) aussi bien que de sommets généraux comme le Sommet Social du Millénaire (1996). La Banque Interaméricaine travaille le sujet à partir des secteurs exclus, soit concrètement, les afro-descendants, les peuples indigènes, les invalides et les malades du SIDA.

Les femmes seraient à ranger dans une catégorie spéciale, l'une des « formes complexes de discrimination », comme l'illustre l'exemple des femmes noires au chômage et, évidemment, pauvres. L'incorporation massive des femmes sur le marché du travail, conséquence de leur accès au système éducatif il y a plusieurs décennies, est l'un des phénomènes sociaux les plus importants dans la région dans la mesure où les structures économiques, sociales, culturelles et familiales se sont vues affectées, causant ainsi des phénomènes tels que le sous-emploi des jeunes femmes. L'Amérique Latine a beaucoup à apprendre des succès des politiques de discrimination positive en faveur des femmes du Nord de l'Europe et des erreurs des politiques discriminantes de l'Europe méditerranéenne où persiste une forte discrimination envers les femmes, résultant de traditions connues pour être machistes, autoritaires et conservatrices.

Les pays latino-américains ont consacré dans leurs constitutions des normes qui garantissent la protection formelle des différents groupes minoritaires et ont promulgué des lois consacrant des politiques de discrimination positive comme l'établissement de quotas pour garantir des espaces de participation qui dépassent l'inégalité en termes de genre. Toutefois, ce concept d'exclusion par la discrimination laisse de côté d'autres groupes sociaux, religieux, sexuels, immigrés ou ethniques qui attendent de l'État davantage d'actions de protection que d'appui.

Les immigrés latino-américains pourraient être considérés, en particulier ceux qui vivent en Europe et aux États Unis, comme l'un des groupes qui requiert une plus grande attention en raison de la discrimination à laquelle ils sont soumis. L'actuelle politique migratoire de l'Union Européenne est clairement discriminatoire pour les travailleurs immigrés auxquels ce qui n'était pas le cas dans les années 1980. Les étrangers représentent aujourd'hui 5.4% de la population européenne (*Instituto Real Elcano*, 2006)<sup>11</sup>; la moitié d'entre eux arrivent en Espagne, en Italie et au Portugal; des vingt-cinq millions de latino-américains qui émigrent annuellement, 12% se dirigent vers l'Europe. 4% des latino-américains vivent hors de leur pays, le cas le plus remarquable étant celui des habitants du Salvador (14.7%) et celui des mexicains (9.4%) (*Instituto Real Elcano*, 2006)<sup>12</sup>. Les pays qui recensaient le plus grand nombre d'émigrés vers l'Europe étaient, pour l'année 2004, l'Équateur (390.000), la Colombie (244.000), l'Argentine (109.000), le Pérou (55.000) et la République dominicaine (44.000), (Voir carte N°1).

L'actuelle politique migratoire européenne non seulement exempte l'Union Européenne de protéger les immigrés contre la discrimination mais plus encore, ce sont ces dispositions qui sont

---

<sup>10</sup> *Ibid*, p.148.

<sup>11</sup> *Real Instituto Elcano*, « Influences Culturelles et Sociales des Migrations Latino-Américaines », Document de travail préparé pour le 7° Foro de Biarritz, octobre 2006.

<sup>12</sup> *Real Instituto Elcano*, « Influences Culturelles et Sociales des Migrations Latino-Américaines », Document de travail préparé pour le 7° Foro de Biarritz, octobre 2006.

généralement à l'origine de la discrimination<sup>13</sup> (Melis en BID, 2004). Les immigrés sont soumis à des formes d'exclusion passive dans les communautés où ils arrivent ou d'exclusion active qui s'exerce par des lois ségrégationnistes. Dans certains pays, comme la Grande-Bretagne, ils sont tolérés mais ne sont pas acceptés. Le racisme, la xénophobie et la récupération politique du phénomène migratoire ont accentué les politiques discriminantes contre les latino-américains en Europe. Castells distingue les modèles « d'exclusion différentiel » (Allemagne) où les travailleurs immigrés sont considérés comme des « hôtes », les modèles « d'assimilation » (France), où l'État travaille pour incorporer les individus à titre d'égaux et les modèles « pluralistes ou multiculturels »<sup>14</sup> (BID, 2004).

Le traitement réservé aux immigrés doit partir du constat que tous les membres d'une société appartiennent à la communauté politique; exclure les immigrés de cette communauté politique, de la société, ou des deux, met au défi l'aspiration européenne à gouverner en démocratie. De même qu'au XIX siècle on différenciait les élections « administratives » locales des élections « politiques » nationales, on devrait aujourd'hui agir de la sorte pour différencier les conditions de participation des immigrés en reconnaissant le droit à la « double nationalité » qui permet d'acquérir une carte d'identité étrangère sans renoncer à sa nationalité de naissance<sup>15</sup>.

La promotion de l'inclusion sociale en Amérique latine est la meilleure façon d'empêcher l'exclusion des immigrés latino-américains en Europe ou dans toute autre partie du monde ; d'autres initiatives progressent elles aussi dans ce sens comme la possibilité d'établir des conventions avec les pays d'origine pour administrer l'immigration, les projets de politique d'asile commune et la création d'un Fonds Européen pour les Réfugiés pour financer l'accueil, l'intégration et le rapatriement; ces initiatives ouvrent certainement la voie à la construction d'une citoyenneté transnationale dans laquelle nous sommes tous considérés à titre égal comme « citoyens du monde ».

Les afro-descendants représentent 30% de la population latino-américaine, approximativement cent cinquante millions de personnes, dont la moitié vivent au Brésil et se situent dans les couches les plus pauvres selon la distribution du revenu; ce sont celles qui ont le plus de mal à satisfaire leurs nécessités de base. Ils descendent des esclaves africains amenés en Amérique latine, dans certains pays le terme est associé avec la population noire et dans d'autres il est directement rapporté au pays de résidence comme, par exemple, les *afro-ecuatorianos*<sup>16</sup> (RANGEL, 2006). Malgré que, regrettablement, la Déclaration du Millénaire ne fasse pas précisément référence à ce groupe, les études ont démontré que dans la majorité des pays les afro-descendants constituent les secteurs de la population les plus pauvres, les plus marginalisés socialement et géographiquement.

Les indigènes : La population indigène en Amérique latine, selon les derniers recensements dépasse les 30 millions de personnes. Son poids démographique, éminemment rural, est fondamental dans certains pays comme la Bolivie (62.2%), le Guatemala (41%), le Pérou (32%), l'Équateur (6.8%) et le Mexique (6.4%) (Voir carte N° 2). Bien que presque toutes les Constitutions de la région reconnaissent le caractère multiethnique de leurs sociétés et que la majorité de ses gouvernements

---

<sup>13</sup> *Ibid.*

<sup>14</sup> Banque Interaméricaine de Développement, « Inclusion Sociale et Développement Economique en Amérique Latine », 2004, p.173.

<sup>15</sup> MALAMUD, Carlos, Chercheur Principal *Real Instituto Elcano*, Discussion sur le document sur la Cohésion Sociale présenté lors de la Vème Réunion du *Grupo de Biarritz*, qui s'est tenue à Guatemala City, les 20 et 21 juillet 2007.

<sup>16</sup> RANGEL, Martha. Document CEPAL, « Peuples indigènes et afro-descendants d'Amérique Latine et des Caraïbes: données sociodémographiques pour les politiques et les programmes », mai 2006.

aient signé la Convention 169 de l'OIT, qui défend la diversité des peuples indigènes dans le monde, les indigènes latino-américains constituent aujourd'hui encore les noyaux de la population les plus discriminés dans la région; les héritages coloniaux d'exclusion se maintiennent comme l'usage du mot « Indien » comme critère discriminant face aux conquérants blancs. Les indigènes latino-américains sont « les exclus parmi les exclus »; des études récentes indiquent, par exemple, que si cette population pouvait atteindre un niveau moyen de productivité dans chacun des pays où ils vivent, l'économie de la Bolivie croîtrait de 36.7% et celle du Guatemala de 13.6%<sup>17</sup>. (ECLA, AECI, SEGIB, 2007); le taux de pauvreté de ces groupes autochtones dans certains pays, comme le Guatemala, est de 77% en comparaison à la moyenne nationale de 44%<sup>18</sup>. (ECLA, AECI, SEGIB, 2007). Le taux de mortalité des enfants indigènes latino-américains est de 60% supérieur à celui des autres enfants.

Cette situation de vulnérabilité séculaire explique peut-être pourquoi les indigènes qui habitaient ces terres se considéraient comme des « êtres humains » à la différence des « êtres étranges » tels qu'ils nommaient les colons; leur plus grande préoccupation n'était pas, certainement, de « vivre mieux » mais de « vivre bien »<sup>19</sup>. La présence en milieu rural des indigènes amène à confondre la protection de leur identité avec la défense de leurs terres, ce qui, à terme, a transformé la question de la protection des communautés indigènes en un problème de partage des parcelles et de soutien pour les travailler.

Les invalides constituent un autre important secteur discriminé. Au Chili, ils représentent 4.3% de la population totale et 13.2% en Équateur<sup>20</sup> (BID, 2004). Jusqu'aux années 1950, l'invalidité physique, mentale ou des sens a été considérée comme une "étrangeté"<sup>21</sup> (Massiah en BID, 2004) ; durant les années soixante-dix on franchit un grand pas lorsqu'on distingue l'invalidité de la notion péjorative d'« insuffisance » qui amenait à considérer les invalides comme des "handicapés" parqués dans des ghettos sociaux comme les écoles spéciales, les cliniques fermées et centres de rééducation spécialisés. À partir de là, les gouvernements, nationaux et locaux, ont commencé à adapter leurs infrastructures sociales traditionnelles pour garantir la coexistence des invalides avec le reste des citoyens; une nouvelle préoccupation urbanistique est née, celle d'adapter les villes et les espaces politiques aux conséquences de l'invalidité de ces citoyens.

### Le sentiment d'appartenance comme source de cohésion sociale

La cohésion sociale se rapporte à l'identité et à la liberté comprise au sens d'une capacité d'anticipation concernant les choses qu'il est bon pour une personne de développer<sup>22</sup>. (Sen, 2000); liberté et nécessité régissent le fonctionnement d'instruments prévus pour satisfaire les nécessités comme le sont l'État, le marché, le système juridique et la formulation de politiques sociales inspirées par des valeurs et par les droits de l'homme. Cette recherche de la satisfaction de la nécessité à

<sup>17</sup> CEPAL, AECI, SEGIB, « Cohésion Sociale: Inclusion et Sentiment d'appartenance en Amérique Latine et dans les Caraïbes », janvier 2007, p.51.

<sup>18</sup> CEPAL, AECI, SEGIB, « Cohésion Sociale: Inclusion et Sentiment d'appartenance en Amérique Latine et dans les Caraïbes », janvier 2007, p.271.

<sup>19</sup> EHLERS, Freddy, Secrétariat Général de la *Corporación Andina de Fomento*, Discussion sur le document sur la Cohésion Sociale présenté lors de la Vème Réunion du *Grupo de Biarritz*, qui s'est tenue à Guatemala City, les 20 et 21 juillet derniers.

<sup>20</sup> Banque Interaméricaine de Développement, « Inclusion Sociale et Développement Economique en Amérique Latine », 2004.

<sup>21</sup> *Ibid*, p. 67.

<sup>22</sup> SEN, Amartya, « Développement et Liberté », Editorial Planeta, Barcelone, mai 2000, p.78.

travers la liberté exclut, évidemment, le recours émotionnel à des motivations irrationnelles comme on les retrouve dans le populisme ou le fondamentalisme religieux<sup>23</sup> (SEN, 2000). Pour la sagesse maya, la cohésion sociale est la base de l'harmonie, elle-même base de l'identité et de la viabilité<sup>24</sup>, ce qui explique pourquoi le dialogue interculturel est le meilleur instrument pour aborder le vieux dilemme « égalité sociale et diversité culturelle »<sup>25</sup>.

L'ensemble de relations sociales proches comme celles qui naissent au sein de la famille, du voisinage, des associations de parents ou de quartier, si l'on ajoute celles qui amènent à partager des sentiments de groupe pour des raisons d'ethnie, de race ou de religion partagée et celles qui identifient et regroupent les individus à l'intérieur d'une même classe, constituent le « capital social » d'une société. Ce capital peut avoir des effets positifs sur l'ensemble social lorsqu'il permet de lui ajouter de la valeur, en augmentant par exemple la solidarité, mais il présente aussi un caractère négatif, le « *dark side* » du capital social, lorsqu'il engendre des communautés en rupture avec la société comme celles qui résultent de liens, de contacts et de réseaux tissés au sein des organisations criminelles. Le capital social compris comme le patrimoine symbolique de la société en termes de normes, de réseaux et de liens sociaux dotés de confiance, qui permettent de renforcer l'action collective<sup>26</sup> (Ibáñez, 2002), apparaît comme l'expression la plus tangible de la cohésion sociale.

Un Rapport récent sur le Développement Humain en Amérique latine s'est concentré, spécifiquement, sur le rôle de l'identité comme source de cohésion sociale<sup>27</sup> (PNUD, 2006) ; l'étude a révélé l'ampleur du pessimisme chez les jeunes latino-américains qui pensent que leurs conditions de vie sont pires que celles de leurs parents, alors qu'en réalité elles sont meilleures. Les jeunes avec lesquels les enquêteurs se sont entretenus, ont renforcé la vieille idée, prédominante dans la région, que l'identité se conçoit comme "la négation de l'autre": les gens, en Amérique latine, s'identifient en se différenciant des autres. Ce schéma d'identification négative produit de la fragmentation sociale et de l'exclusion; avec raison, on a dit de l'identité culturelle latino-américaine que son principal problème n'est pas l'individualisme mais la culture individualiste qui la caractérise<sup>28</sup> (Ibáñez, 2002). Il est nécessaire, alors, de construire de nouveaux schémas d'identité positifs pour renforcer une nouvelle expression régionale de la cohésion sociale; ce n'est pas une tâche facile dans la mesure où nous

---

<sup>23</sup> *Ibid*

<sup>24</sup> COLOM, Alvaro, Candidat à la Présidence du Guatemala, Discussion sur le document sur la Cohésion Sociale présenté lors de la Vème Réunion du *Grupo de Biarritz*, qui s'est tenue à Guatemala City, les 20 et 21 juillet 2007.

<sup>25</sup> GREBE, Horst, Ancien Ministre de l'Economie de Bolivie, Discussion sur le document sur la Cohésion Sociale présenté lors de la Vème Réunion du *Grupo de Biarritz*, qui s'est tenue à Guatemala City, les 20 et 21 juillet derniers.

<sup>26</sup> IBÁÑEZ, Ana María, LINDERT, Kathy, WOOLCOCK, Michael, « *Social capital in Guatemala: A Mixed Method Analysis* », document de travail pour le *Guatemala Poverty Assesment (GUAPA)*, présenté le 26 juin 2002.

<sup>27</sup> PNUD, « Rapport sur le développement humain 2006 : Au-delà de la rareté des ressources : pouvoir, pauvreté et crise mondiales de l'eau », New York, 2006.

<sup>28</sup> IBÁÑEZ, Ana María, LINDERT, Kathy, WOOLCOCK, Michael, « *Social capital in Guatemala: A Mixed Method Analysis* », document de travail pour le *Guatemala Poverty Assesment (GUAPA)*, présenté le 26 juin 2002.

avons tellement travaillé pour établir nos différences que nous ne savons plus ce qui nous unit<sup>29</sup> et que nous avons détruit notre auto-estime jusqu'à être pris par une sorte de syndrome du mépris<sup>30</sup>.

L' « être latino-américain », toutefois, existe : il est là présent, dans tout ce que nous ressentons, nous pensons, rêvons, vivons. L'Amérique latine, malgré qu'elle ait été conquise avant même d'être découverte, reléguée au rang d'esclave avant d'être reconnue et réglementée avant d'être comprise<sup>31</sup> (Massur, cité par Houellebecq, 2000), peut être considérée comme une forge ethnique où se sont mélangées et confondues différentes manifestations ethniques et culturelles sans produire les conflits et les guerres qui ont été le lot commun de l'histoire convulsée de l'Europe. Le métissage, la capacité à se mélanger sans s'affronter est sûrement le trait le plus caractéristique de la culture latino-américaine; la tendance vers le multiculturalisme qu'exprime cette forme de coexistence a tout à voir avec la capacité latino-américaine à concasser différentes expressions culturelles, en particulier ethniques, à travers des hybridations successives qui produisent d'heureuses synthèses de nouvelles identités<sup>32</sup> (García Canclini, 2006). Dans cette forge ethnique, les différences raciales « se fondent » comme cela s'est produit entre indiens et colonisateurs, entre créoles et afro-américains et entre les colons Européens eux-mêmes en provenance de différentes ethnies, différentes régions et différents pays<sup>33</sup>. (Pignon, 2006).

Cependant, l'identité latino-américaine est aujourd'hui menacée par un processus désordonné d'informatisation qui permet de progresser plus rapidement en termes d' « intégration symbolique » à travers les moyens de communication qu'en termes d' « intégration matérielle » à travers l'inclusion sociale, créant ainsi cette sensation d' « éternel retard » qui génère mécontentement et espoirs frustrés spécialement auprès des jeunes<sup>34</sup> (Hopenhayn, 2003). Il est établi, par exemple, que les degrés de communication à travers Internet, qui permettent aujourd'hui à différentes ethnies indigènes depuis le Mexique jusqu'à la Patagonie de rester unies, contrastent avec l'exclusion qui est la leur au sein des sociétés où vivent chacune de ces communautés.

### Comment avancer sur le chemin de la cohésion sociale?

Sans prétendre tomber dans l'utopie d'une « identité unique » qui contredit le multiculturalisme propre à la région, il est effectivement possible d'identifier des racines identitaires très fortes sur lesquelles il est possible de construire dans le futur un sentiment d'appartenance latino-américaine plus solide.

---

<sup>29</sup> MESA, Carlos, Ancien Président de la Bolivie, Discussion sur le document sur la Cohésion Sociale présenté lors de la Vème Réunion du *Grupo de Biarritz*, qui s'est tenue à Guatemala City, les 20 et 21 juillet derniers.

<sup>30</sup> ARAYA, Rolando, Discussion sur le document sur la Cohésion Sociale présenté lors de la Vème Réunion du *Grupo de Biarritz*, qui s'est tenue à Guatemala City, les 20 et 21 juillet derniers.

<sup>31</sup> HOULLEBECQ, Michel (2000), « Le Monde comme Supermarché », Editorial Anagramme, Collection Arguments.

<sup>32</sup> GARCÍA CANCLINI, Néstor, Département d'Anthropologie, Université Autonome Métropolitaine. Présentation réalisée dans le cadre du séminaire préparatoire sur les Industries Culturelles, sponsorisé par l'Organisation des Etats Ibéroaméricains, à México District Federal, le 4 mars 2006.

<sup>33</sup> PIÑÓN, Francisco, « Les intellectuels, les Racines et les Valeurs face au débat de l'Identité » ; document de travail, préparé pour le 7<sup>ème</sup> *Foro de Biarritz* par l'organisation des Etats Ibéroaméricains, octobre 2006.

<sup>34</sup> HOPENHAYN, Martín, « Education, communication et culture dans la société de l'information, une perspective latino-américaine », CEPAL, Santiago de Chile, 2003.

L'espagnol, qui est devenu, alors que nous entamons le XXI<sup>ème</sup> siècle, l'une des trois langues les plus parlées au monde est un des dénominateurs communs de nationalité. La langue de Cervantès agit comme un facteur d'articulation de l'identité hispanique des quarante millions de résidents hispaniques aux Etats-Unis et engage une bataille épique, tel le Cid Campeador, contre ceux qui à travers la campagne « *English Only* » s'opposent au phénomène, incontrôlable, du bilinguisme qui est le socle du nouveau biculturalisme américain. Les hispaniques ne sont pas les seuls, la langue castillane est de loin la plus utilisée et la langue préférée du million d'américains qui l'étudie. Et bien qu'existent des signes préoccupants pour le futur à cause des campagnes menées contre son usage et de l'abandon du castillan par la seconde et troisième génération d'hispaniques nés aux Etats-Unis, l'essor des publications, des chansons et des films en Espagnol, leur diffusion à travers une chaîne de plus de 500 stations émettrices de radio et l'importance dans les recrutements qu'acquiert le bilinguisme anglais - espagnol, permettent de dresser un bilan favorable quant à l'avenir de la langue espagnole dans le pays de Lincoln<sup>35</sup> (*Corporación Escenarios*, 2006).

La communauté catholique latino-américaine est la plus nombreuse de la planète et l'une des plus importantes, comme le prouvent les apports de l'épiscopat latino-américain à la doctrine sociale de l'Église au travers de débats historiques comme celui de la théologie de la libération durant les années 1960 ou celui qui a été suscité contre le modèle néo-libéral dans les années 1990. Le droit à l'identité, à « être différent », fait partie d'une nouvelle culture des droits de l'Homme qui se développe dans la région et qui présuppose que chaque individu est apte à choisir les doctrines religieuses dans lesquelles il croit, en ayant toujours à l'esprit que cette adhésion se construit avec davantage d'équité et par l'acceptation de la diversité<sup>36</sup> (Sen, 2000). L'apparition de sectes protestantes dans la région a défié la présence traditionnelle de l'Église Catholique mais a aussi permis de rouvrir les débats et de remettre en question ses positions doctrinaires qui pourraient porter en elles la résurgence d'un sentiment catholique qui continue à structurer l'identité latino-américaine.

Comme il a été établi lors de la Réunion du *Grupo de Biarritz* en 2006 à Sao Paulo, l'« agitation sociale » fait partie de cette recherche incessante de l'être latino-américain, de cette « latinoaméricanité » comprise non comme la simple somme des divers nationalismes mais comme l'expression d'une nationalité régionale authentique à partir de laquelle pourrait être pensé un nouveau projet régional basé sur la cohésion sociale. Les mouvements sociaux en Amérique latine sont l'expression d'une nouvelle dynamique politique, tels les mouvements agricoles et récemment les mouvements formés autour de la lutte par l'eau ; ils sont nés comme projets de lutte qui se sont transformés en projets porteurs d'identité et dans quelques cas, comme celui de la Bolivie, en authentiques propositions partisans. La protestation sociale et les mouvements qui l'incarnent ne sont pas nouveaux dans la région. Tout au long de leur histoire, les mouvements ont joué un rôle fondamental dans la détermination de la dynamique politique latino-américaine; à travers cette sorte de « dialectique de désaccord » dont parle Giovanni Sartori (2001)<sup>37</sup>, ils ont fini par se transformer en facteurs agglutinants d'identité et sont devenus source d'organisations politiques qui agissent comme groupes « en soi » qui prétendent se transformer en groupes « pour soi »<sup>38</sup> (Poulantzas, 1970).

---

<sup>35</sup> *Corporación Escenarios*, « Les nouvelles identités comme un pont entre l'Europe et l'Amérique Latine », Document de travail du 7<sup>ème</sup> Foro de Biarritz, Biarritz, 2006.

<sup>36</sup> SEN, Amartya, « Développement et Liberté », Editorial Planeta, Barcelone, mai 2000, p.272.

<sup>37</sup> SARTORI, Giovanni, « La société multiethnique. Pluralisme, multiculturalisme et étrangers », Ed. Taurus, Madrid, 2001.

<sup>38</sup> POULANTZAS, Nicos, « Pouvoir politique et classes sociales dans l'état capitaliste », Editeur Siglo XXI, Mexico, 1970.

Depuis le cri d'indépendance de Tupac Amaru qui pourrait être considéré comme l'antécédent le plus significatif, ces mouvements latino-américains ont développé des liens qui se ressentent comme une façon légitime de construire la société et de fabriquer de l'identité. De ce fait il n'est pas étonnant que le mouvement continue aujourd'hui à occuper une place privilégiée sur la scène politique latino-américaine où l'exercice de la gouvernance a été subordonné à la possibilité que le message de résistance que ces mouvements expriment se transforme en un projet porteur d'identité et d'action politique<sup>39</sup> (Cardoso, R, 2006) ; par la « manifestation sociale », ces collectifs deviennent l'un des facteurs de la gouvernance dans la mesure où ces propositions, provenant de la base, peuvent directement être assimilées par les partis ou transiter à travers des alliances de cooptation incarnées dans de nouveaux fronts politiques, reflets de la réalité qui les a vu naître.

La recherche d'une nouvelle identité, au cœur des débats du *Foro de Biarritz* 2006, doit dépasser le cadre strictement national pour atteindre, comme proposé dans le *Foro de Biarritz* 2005, les espaces locaux où les nouvelles expressions culturelles du futur sont en gestation; cet examen doit inclure tous les acteurs, publics et privés, de globalité, tout comme la société civile et les agents économiques. La responsabilité sociale de ces derniers, concernant ce qui a trait à l'identité et à d'autres thèmes du nouvel agenda global, comme la cohésion sociale, sera explorée lors de ce *Foro de Biarritz* 2007 qui aura lieu dans la ville Santiago du Chili début octobre.

Les gouvernements locaux ont des possibilités limitées mais effectives pour fortifier les tissus territoriaux de cohésion sociale à travers des actions concrètes qui touchent à l'inclusion sociale et la culture. L'approche territoriale offre des réponses plus efficaces que les approches nationales aux multiples inconvénients auxquels font face les populations pauvres dans des secteurs comme l'infrastructure de base, l'accès à des services d'éducation et la santé, les nouvelles opportunités de création d'emplois, le revenu et la participation sociale. Dans des zones spécialement difficiles d'accès, cette condition peut être particulièrement utile pour focaliser l'attention de l'État<sup>40</sup>. La soutenabilité de ces programmes locaux d'inclusion doit prendre en considération les aspects financiers, externes, techniques, sociaux et environnementaux<sup>41</sup>.

### Gouvernance et cohésion sociale

Le terme « gouvernance » a été utilisé pour la première fois en 1975 dans le rapport de la Commission Trilatérale confirmée par Michel Crozier, Samuel Huntington et Joji Wakanuti, qui l'ont alors définie comme « la capacité de réponse des institutions gouvernementales aux demandes et aux aspirations qui émanent de la société civile ». Les experts ont alors mentionné les dangers de l'« excès de démocratie » et en ont analysé les divers éléments significatifs comme l'érosion de l'autorité, du fait de l'incapacité étatique à recevoir toutes les demandes sociales dans le modèle d'Etat-Providence et la surcharge du gouvernement suite à l'intensification de la concurrence politique.

En Amérique latine, la théorie de la gouvernance est née comme une théorie de l'ingouvernance et a été utilisée, initialement, pour se référer aux processus de transition démocratique qui avaient lieu dans la région et aux circonstances qui rendraient possible la transition des régimes autoritaires

---

<sup>39</sup> CARDOSO, Ruth, Présidente de la Fondation *Comunidad Solidaria*, présentation réalisée lors de la IVème Réunion du *Grupo de Biarritz*, le 1<sup>er</sup> et le 2 juin 2006, Sao Paulo, Brésil.

<sup>40</sup> 6ème *Foro de Biarritz*, Bogotá, Colombie, 2005.

<sup>41</sup> GARZÓN, Luís Eduardo, 6ème *Foro de Biarritz*, Bogotá, Colombie, 2005.

militaires aux nouvelles démocraties. Elle a été postérieurement utilisée d'une manière plus instrumentale pour qualifier les processus et les normes qui permettraient le fonctionnement des administrations publiques puis, pendant les années 1990, pour se référer « à la capacité qu'ont les gouvernements élus démocratiquement pour donner des ordres qui répondent à des demandes sociales et l'acceptation de ces dernières par les gouvernés ».

En faisant allusion à cette capacité à « donner des ordres » qui naît, formellement, du système de représentation politique populaire, nous nous situons dans le cadre d'un « gouvernement démocratique »; dans les régimes autoritaires, il existe aussi de la « gouvernance », on gouverne, certes, mais l'origine de cette autorité et son exercice ne sont pas légitimes. La légitimité, qui va de pair avec la notion de gouvernance, résulte de l'origine des pouvoirs, de l'application de ces derniers et de l'acceptation par les citoyens des règles de jeu établies ; elle peut être institutionnelle ou sociale et est fonction de la forme que revêt la délégation des pouvoirs comme l'ont évoqué en leur temps Rousseau sur le plan théorique et Simón Bolívar sur un autre plan éminemment pratique.

La légitimité formelle est liée au système politique, à la manière dont les partis politiques sont élus et mènent à bien leurs activités, à l'indépendance du pouvoir électoral et aux institutions qui garantissent la division des pouvoirs par un jeu de poids et de contrepoids dans les termes décrits par Montesquieu lorsqu'il parle de la nécessité, dans tout système représentatif, que "le pouvoir freine le pouvoir." Ce dernier est légitimé lorsqu'il est exercé de manière transparente et juste, le « bon gouvernement » qui intègre, selon le Fond Monétaire International et la Banque Mondiale, certains aspects comme la gestion du secteur public, la publicité des résultats, l'information, la transparence et un véritable cadre légal orienté vers de bonnes fins et ménageant des possibilités de refonte permanente à travers les initiatives citoyennes et les actions populaires qui transforment la démocratie, selon les termes de Renan, en un plébiscite quotidien.

La légitimité sociale résulte ainsi de la manière dont le gouvernement prend en charge les demandes sociales des citoyens et de la perception qu'ils ont de leur volonté et capacité pour le faire. Le déficit démocratique est généralement accompagné de déficits sociaux. Il est démontré que la démocratie implantée dans un contexte de pauvreté et d'inégalité ne garantit pas la construction de la citoyenneté qui est la condition de base de la gouvernance; pour le dire d'une autre manière : il ya des citoyens politiques mais pas de citoyens sociaux<sup>42</sup>. Ce n'est pas la privation matérielle mais le manque de cohésion sociale qui détermine les différences sociales<sup>43</sup>.

La récente crise de gouvernance en Amérique latine est associée à la crise d'un modèle injuste de développement qui n'a pas fait augmenter la croissance ni même amélioré les conditions d'équité, à l'incapacité des systèmes politiques de la région à répondre à des exigences sociales qui ont été canalisées de manière contestataire dans la démocratie de la rue et à la propagation, dans la région, de nouvelles pathologies globales comme le trafic de drogues, la corruption, la détention illégale d'armes et le terrorisme. L'objectif du nouveau réseau de gouvernance latino-américain passe par le renforcement de la légitimité formelle à travers une redéfinition du rôle des acteurs traditionnels tels

---

<sup>42</sup> RAMIREZ OCAMPO, Augusto, Ancien Chancelier de la République de Colombie, Discussion sur le document sur la Cohésion Sociale lors de la Vème Réunion du Groupe de Biarritz, à Guatemala City, les 20 et 21 juillet derniers.

<sup>43</sup> CERESO B., Marco Vinicio, Directeur général de la *Fundación para el Ecodesarrollo y Conservación – FUNDAECO*, Discussion sur le document sur la Cohésion Sociale présenté lors de la Vème Réunion du Groupe de Biarritz, à Guatemala City, les 20 et 21 juillet derniers.

que l'État, la société civile, les agents économiques, les partis politiques, les institutions publiques, les mouvements sociaux et les régions et par l'établissement de nouvelles formes de relation entre ces acteurs par la voie de processus de concertation, de décentralisation, d'intégration et de participation. L'objectif principal est toutefois, la recherche d'une plus grande légitimité sociale à travers des politiques qui fortifient la cohésion sociale par l'inclusion et le renforcement du sentiment d'appartenance. La création d'une nouvelle architecture institutionnelle sociale paraît vitale en vue de reconstituer la gouvernance sociale dans la région en reconnaissant que la pauvreté tend à affronter le citoyen à l'État et en reconnaissant que le citoyen n'est pas faible seulement par sa taille mais parce qu'il ne jouit pas du plein exercice de sa citoyenneté<sup>44</sup>.

### Politiques d'inclusion et mesures inclusives pour la cohésion sociale

Les politiques d'inclusion signalent l'importance qu'il y a à réduire la discrimination en termes génériques par le développement des aptitudes, l'amélioration des conditions générales de revenu, la constitution de fonds de cohésion comme ceux qui existent en Europe, lesquels réduisent les disparités sociales et géographiques et la réforme des politiques traditionnelles en matière d'emploi, d'éducation et d'intégration des secteurs informels ; elles opèrent aussi de manière sélective en intégrant à la société des secteurs marginalisés comme les femmes, les afro-descendants, les indigènes, les malades du SIDA, les invalides et les noyaux de pauvreté caractérisés. L'inclusion doit contribuer à fortifier le concept de solidarité comme forme d'intégration positive par le développement de pratiques associatives à travers lesquelles la société civile peut s'exprimer. La responsabilité sociale patronale est incluse dans ce catalogue des politiques solidaires pour la cohésion sociale. Les politiques qui traitent le sentiment d'appartenance dans le cadre d'une vaste stratégie de cohésion sociale, tendent au renforcement du capital social à travers des campagnes éducatives, des programmes de gestion culturelle basés sur la transmission de valeurs, l'ouverture d'espaces de participation et de programmes qui fortifient la légitimité institutionnelle.

Aux côtés de la légitimité sociale obtenue par des stratégies d'inclusion et fortifiée à travers le développement du sentiment d'appartenance, apparaît un troisième type de stratégies, les stratégies participatives qui incluent la modernisation des partis politiques, le développement d'espaces institutionnels pour donner un cadre à la participation citoyenne et la cooptation institutionnelle des mouvements contestataires. Pour le *Foro de Biarritz 2007*, nos propositions se centreront sur les politiques et les mesures en rapport avec l'inclusion sociale, le sentiment d'appartenance et la responsabilité sociale patronale dans le cadre d'une grande proposition de cohésion sociale.

### Politiques macro-économiques pour la cohésion sociale

Les politiques macro-économiques peuvent produire exclusion ou inclusion sociale selon qu'elles engendrent de plus ou moins grandes conditions d'équité et qu'elles contribuent, en périodes de crise, à réduire de manière contre-cyclique les coûts sociaux des décisions économiques qu'entraîne la régression. Bien que l'opinion latino-américaine ait déjà accepté qu'il ne soit pas possible de faire du développement au prix de la stabilité macro-économique, la route est encore longue pour garantir que

---

<sup>44</sup> MESA, Carlos, Ancien Président de Bolivie, Discussion sur le document sur la Cohésion Sociale présenté lors de la Vème Réunion du Groupe de Biarritz, à Guatemala City, les 20 et 21 juillet derniers.

les politiques économiques n'aillent pas à l'encontre du développement social et pour assurer ainsi que l'équité reste le centre de l'agenda régional pour le développement. Différents analystes coïncident, par exemple, au sujet de la nécessité de mener une réforme fiscale profonde, à partir d'un nouvel ACCORD FISCAL, pour augmenter la participation publique, redistribuer les charges territoriales et améliorer les conditions de progressivité de la structure fiscale considérée aujourd'hui comme l'une des plus régressives au monde. Le rôle qui, dans ce contexte est assigné au marché, à l'État et aux agents économiques affectera positivement ou négativement les chances de progresser en matière de cohésion sociale<sup>45</sup>.

Pendant de nombreuses années, les analyses sur la pauvreté en Amérique latine se concentraient sur l'examen des différences en matière de revenus entre les différents secteurs de la population. Nous savons aujourd'hui que deux familles ayant le même revenu n'ont pas automatiquement les mêmes conditions de bien-être parce que la diversité humaine fait que deux personnes qui disposent des mêmes revenus peuvent avoir des aptitudes différentes ou des opportunités différentes de jouir de ces aptitudes<sup>46</sup> (Sen, 2000). Il a aussi été démontré que les mécanismes de marché ne sont pas les plus adéquats pour réduire les inégalités sociales ; ils doivent être complétés par la création d'opportunités sociales de base pour obtenir l'équité et la justice sociale et la création d'une nouvelle architecture sociale institutionnelle qui aide à redistribuer la croissance entre les différents secteurs sociaux<sup>47</sup> (Sen, 2000). De la même façon qu'on doit mettre en échec la croyance sous-jacente que le développement est une espèce de luxe réservé aux pays développés, on doit tirer les leçons de l'expérience des pays de l'est asiatique qui ont amorcé leur processus de croissance à partir de forts investissements en matière d'éducation et en assistance sanitaire ayant eu pour effets d'améliorer les aptitudes des habitants.

Les objectifs macro-économiques traditionnels comme la stabilité de la croissance économique, la réduction des coûts sociaux de l'instabilité économique de court terme, une meilleure affectation des ressources du PIB en faveur de l'investissement social, la suppression du dualisme interne qui divise l'économie entre des secteurs formels et informels et la définition des bases d'une nouvelle architecture institutionnelle sociale requièrent un ACCORD SOCIAL entre les différents agents, qui pourrait être atteint au terme d'un DIALOGUE SOCIAL comme celui qui animera le Forum de Biarritz à Santiago du Chili (2007).

### Politiques d'Emploi pour la cohésion sociale

L'expérience européenne montre comment l'expansion du marché du travail et l'inclusion en son sein des secteurs séculairement exclus comme les femmes et les invalides peut être une stratégie très efficace contre l'exclusion. Le chômage, comme facteur d'exclusion, se manifeste en Amérique latine à travers des emplois de basse qualité et de faible rémunération. La « paupérisation salariale » est présentée comme l'une des caractéristiques latino-américaine et le plus grand ennemi de la cohésion sociale; la main d'œuvre bon marché n'est pas un axe d'articulation sociale comme cela peut se

---

<sup>45</sup> QUENAN, Carlos, Institut des Hautes Etudes d'Amérique Latine – IHEAL ; MALAMUD, Carlos, Chercheur Principal *Real Instituto Elcano* ; GREBE, Horst, Ancien Ministre bolivien du Développement, Discussion sur le document sur la Cohésion Sociale présenté lors de la Vème Réunion du Groupe de Biarritz, à Guatemala City, les 20 et 21 juillet derniers.

<sup>46</sup> SEN, Amartya, « Développement et Liberté », Editorial Planeta, Barcelone, mai 2000, p.99.

<sup>47</sup> SEN, Amartya, « Développement et Liberté », Editorial Planeta, Barcelone, mai 2000, p.179.

produire aujourd'hui en Chine: là se trouve le « réel » problème de la cohésion sociale<sup>48</sup>. L'emploi peut être un mécanisme d'inclusion et d'intégration quand il crée de nouveaux fronts productifs d'occupation ou d'exclusion, de fragmentation à travers le sous-emploi ou l'emploi informel. De fait, le chômage porte à d'autres formes d'exclusion comme la santé précaire, la mortalité et la perte de l'auto-estime comme du sentiment d'appartenance.

Pour 80% des latino-américains, le travail est la principale source de revenu, ce qui montre bien l'importance des politiques menées en vue de l'extension et de l'amélioration des marchés du travail. Avec 56% des emplois situés dans le secteur informel, le défi de la cohésion sociale en matière de politiques d'emploi consiste à protéger ce secteur et à chercher des stratégies alternatives pour sa modernisation. Les politiques d'« assouplissement de travail » les plus récentes, bien qu'elles aient permis dans quelques secteurs d'avancer vers de nouvelles formes de production intensive en main d'oeuvre contre l'ancien protectionnisme légal excessif, ont aussi ajouté une grande incertitude au groupe instable des travailleurs informels.

Différents organismes dans la région recommandent des mesures pour réduire cette incertitude comme l'assurance chômage, comme des formes de compensation en conséquence de pertes de revenus liés à une activité professionnelle, de plus grands efforts dans le domaine de la qualification technique et des mesures contre cycliques pour la protection de l'emploi en périodes de crise. Tant qu'existera cette forte dépendance envers les revenus professionnels, les possibilités de renforcer la cohésion sociale seront limitées. Une politique vigoureuse de stimulus social pour l'acquisition d'actifs productifs s'avère essentielle en vue de réduire l'inégalité sociale et, simultanément, de fortifier l'inclusion et la cohésion sociale.

### Politiques de provision sociale d'actifs productifs

L'inégalité sociale est étroitement liée au manque d'actifs productifs à la tête des foyers marginalisés. Le manque de capital, de technologie, de qualification et de terres empêche les citoyens de faibles revenus de surpasser à court terme leurs niveaux de pauvreté, en les forçant à recourir à des formes d'assurance informelle beaucoup plus coûteuses. Différentes expériences prouvent que les programmes d'octroi de titres de propriété, dotés d'investissements additionnels pour aider à l'installation, peut profiter aux femmes, indigènes et afro-descendants, comme cela est arrivé en Colombie quand on a assigné à 4.6 millions d'afro-descendants des hectares de terres. Des résultats assez similaires sont obtenus par le microfinancement et l'accès des femmes au crédit, comme l'attestent les succès obtenus par la Banque des Femmes.

Des plans portant sur la mise à disposition de microcrédits, sur la mise en place de fonds de garanties pour accéder à la liquidité bancaire, sur des programmes de bancarisation et de titularisation des terres agricoles et urbaines, sur des projets de qualification massive et d'appui aux micro-entreprises, entre autres initiatives, pourraient fortifier cette inévitable croisade pour améliorer la participation structurelle des couches faibles dans la distribution finale du revenu productif. Ces politiques doivent inclure la protection des risques contre lesquels les couches défavorisées ne peuvent pas se

---

<sup>48</sup> PAREDES, Béatriz, Présidente du PRI de México, Discussion sur le document sur la Cohésion Sociale présenté lors de la Vème Réunion du Groupe de Biarritz, à Guatemala City, les 20 et 21 juillet derniers.

prémunir. Il s'agit de créer des mécanismes informels visant à partager les risques sur la base de l'échange<sup>49</sup> (Holzmann, 2003) et les compléter avec des politiques institutionnelles de prévention, de prise en charge et d'atténuation des risques à travers des mécanismes comme les pensions, les allocations chômage, les réseaux sociaux et les plans ciblés qui intègrent des signaux de marché.

### Politiques d'éducation pour la cohésion sociale

L'éducation et l'informatisation, conjuguées, contribuent à une plus grande acquisition « d'actifs symboliques » propres à la nouvelle ère globale. L'éducation améliore l'équité, contribue à la compétitivité et est source d'identité dans la mesure où les enseignants intériorisent les valeurs fondamentales de l'égalité de droits et du respect des différences de genre, d'ethnie, de race, de culture propres au multiculturalisme<sup>50</sup> (ECLA, AECI, SEGIB, 2007). L'éducation est, en outre, l'ossature du modèle de cohésion sociale dans la mesure où elle contribue à réduire la pauvreté, prépare les personnes pour l'exercice citoyen, protège les groupes les plus vulnérables et favorise une plus grande équité dans l'accès à des opportunités de bien-être<sup>51</sup> (ECLA, AECI, SEGIB, 2007). Avec raison on a dit que l'identité, le multiculturalisme et l'équité dans les conditions d'apprentissage sont les axes pour l'école des temps nouveaux<sup>52</sup> (Touraine en ECLA, AECI, SEGIB, 2007)

La situation éducative de la région, qui s'est sensiblement améliorée dans les dernières décennies en matière de couverture sociale, présente des insuffisances préoccupantes en termes de qualité; l'ouverture de l'accès à l'éducation ne s'est pas traduite par une amélioration des conditions salariales: les jeunes latino-américains sont aujourd'hui mieux formés que leurs parents mais ils touchent des rémunérations plus faibles pour les mêmes postes. Les futurs défis éducatifs doivent essayer de s'affranchir des vieux dossiers restés en suspens tels que l'alphabétisation et l'éducation de base pour les jeunes et les adultes, l'enseignement primaire, l'enseignement spécial, l'enseignement moyen, la gestion éducative, la formation des enseignants, l'amélioration de la gestion éducative et la décentralisation du système à travers un meilleur transfert de ressources techniques et financières. En outre, il faut explorer la relation entre les nouvelles technologies de la communication et l'éducation et ressusciter l'importance de l'éducation publique afin de s'atteler à défi redoutable : celui d'offrir une formation technique à cent millions de jeunes latino-américains pour engendrer un saut qualitatif en matière de compétitivité semblable à celui qu'ont réalisé les économies asiatiques en leur temps. Cette tâche exige d'être articulée avec le développement de capacités d'innovations scientifiques et technologiques<sup>53</sup>.

---

<sup>49</sup> HOLZMANN, Robert, JORGENSEN, Oteen, « *Manejo Social del Riesgo: un nuevo marco conceptual para la protección social y más allá* », publié dans la Revue *Fac. Nac. Salud Pública*, 2003.

<sup>50</sup> CEPAL, AECI, SEGIB, « Cohésion Sociale: Inclusion et Sentiment d'appartenance en Amérique Latine et dans les Caraïbes », janvier 2007, p. 117.

<sup>51</sup> *Ibid*, p. 111.

<sup>52</sup> *Ibid*, p. 119.

<sup>53</sup> PIÑÓN, Francisco, Ancien Secrétaire Général de l'OEI, Discussion sur le document sur la Cohésion Sociale présenté lors de la Vème Réunion du *Grupo de Biarritz*, qui s'est tenue à Guatemala City, les 20 et 21 juillet derniers.

## Politiques d'informatisation pour la cohésion sociale

Le processus d'informatisation ne consiste pas, simplement, à livrer des ordinateurs sans réseau électrique pour les allumer, ni de réseaux virtuels pour les relier et des enseignants préparés pour alphabétiser électroniquement de nouveaux enseignants. Le PNUD, suivant Castells, a défini l'informatisation comme « la transformation historique, multidimensionnelle définie par la transformation des systèmes productif, organisationnel, culturel et institutionnel à partir d'une révolution technologique qui n'en est pas la cause mais le support indispensable »<sup>54</sup> (PNUD, 2005).

Parmi les actions ponctuelles qui pourraient conformer le nouvel agenda bi-régional entre l'Amérique latine et l'Europe figurent les suivantes: s'accorder sur des politiques culturelles pour la promotion de contenus conjoints ; créer des réseaux de musées, bibliothèques et archives ; passer des accords de conservation du patrimoine historique ; élaborer des archives numériques pour protéger la mémoire partagée ; élaborer des programmes d'études de sauvetage des langues indigènes, des programmes d'installation de réseaux internet à haut débit et développer les infrastructures des TICs ; progresser dans la construction de plateformes médiatiques et interconnecter les centres de recherche universitaire. Il est nécessaire de ne pas perdre de vue que les processus d'informatisation ne consistent pas seulement à fournir des ordinateurs ou encore de la technologie informatique ; cette réflexion doit être intégrée au développement de la connaissance et de la société basée sur la connaissance<sup>55</sup>.

## Politiques de participation pour la cohésion sociale

La perception qu'a le latino-américain de sa démocratie n'est pas optimiste. Le fait qu'elle soit préférée comme système politique se retrouve dans les enquêtes où un citoyen sur trois juge que la démocratie devrait fonctionner sans Parlement ni parti. Le pourcentage de ceux qui sont satisfaits de la démocratie en Amérique latine a diminué de dix points en pourcentage entre 1996 - 1997 et 2004 - 2005 (de 62% à 52%) tandis que dans l'Union Européenne (15 pays) il a augmenté de 8 points en pourcentage de 48% à 56%<sup>56</sup> (ECLA, AECI, SEGIB, 2007).

La participation est la meilleure stratégie pour résister au préoccupant désenchantement démocratique qui sévit dans la région, soit à travers les mécanismes institutionnels qui réglementent l'exercice des droits citoyens, soit de manière spontanée pour faire face à des situations dramatiques comme le sont les catastrophes naturelles soit comme l'un des éléments du processus d'organisation sociale. Les politiques participatives doivent, par conséquent, ouvrir des canaux formels pour que la communauté puisse s'exprimer, à travers la convocation de referendum, les consultations citoyennes et les initiatives citoyennes qui actualisent la démocratie, canaliser la solidarité populaire quand se produisent des catastrophes naturelles à travers des bureaux spécialisés et promouvoir l'organisation citoyenne pour produire et soutenir des processus sociaux inclusifs en termes de liberté et de

---

<sup>54</sup> Programme des Nations Unies pour le Développement – PNUD, Rapport sur le développement humain, « La coopération internationale à la croisée des chemins: Aide au développement, Commerce et Sécurité dans un monde inégal », 2005.

<sup>55</sup> CARAZO, Rodrigo, Ancien Président du Costa Rica, Discussion sur le document sur la Cohésion Sociale présenté lors de la Vème Réunion du *Grupo de Biarritz*, qui s'est tenue à Guatemala City, les 20 et 21 juillet derniers.

<sup>56</sup> CEPAL, AECI, SEGIB, « Cohésion Sociale: Inclusion et Sentiment d'appartenance en Amérique Latine et dans les Caraïbes », janvier 200, p.96.

nécessité. Il s'agit finalement de casser le cercle vicieux par lequel les personnes socialement exclues le sont aussi politiquement<sup>57</sup> (ECLA, AECl, SEGIB, 2007).

La Convention Européenne de Participation Politique pourrait être une excellente référence pour cette tâche dans la mesure où elle part de l'idée européenne que l'enjeu n'est pas la suppression du conflit mais le développement de processus sociaux de consensus basés sur une nouvelle conscience sociale de l' « individuel »<sup>58</sup>. Ces processus participatifs, comme la protection du consommateur par exemple, fortifieraient l'architecture institutionnelle sociale et la gouvernance<sup>59</sup>.

Une société désirable n'est pas une société sans conflit mais une société avec des conflits convenablement résolus<sup>60</sup> (Diaz, 2007). Pour fournir des cadres adéquats pour le développement des individus, la société doit leur permettre de prendre part aux décisions qui orientent leurs principales activités et à la discussion sur les règles du jeu qui régissent la communauté<sup>61</sup> (SEN en Diaz, 2007). La participation collective pour fixer les objectifs sociaux et l'exécution des politiques dans le cadre la participation de ses bénéficiaires légitime les normes qui sont émises et les rend effectives. Le rôle qu'accomplissent dans cette tâche des acteurs-clefs comme les autorités locales est définitif. Il a été souligné avec raison que le manque de participation politique appauvrit la vie humaine<sup>62</sup> (Harrison, 2006).

### La solidarité comme source de cohésion sociale

La globalisation s'est transformée en un jeu de perdants et de gagnants où des pays, mieux préparés pour affronter la concurrence, gagnent ce que d'autres perdent. On requiert des politiques complémentaires pour éviter que ceci continue de se produire et une bonne dose de solidarité entre les pays et à l'échelle des régions pour que l'objectif d'équité sociale aille de pair avec l'amélioration des conditions générales de la productivité et de la concurrence. Dans ce panorama, les entreprises jouent un rôle fondamental en assumant leur responsabilité sociale pour soutenir les actions positives de l'État contre l'inégalité et la discrimination, qui sont tout autant d'obstacles qui empêchent à la cohésion sociale.

La solidarité, dans son acception la plus simple, exprime l'adhésion circonstancielle à une cause ou le soutien à une entreprise initiée par d'autres personnes. Durkheim l'a envisagée comme un fait moral et a établi la distinction entre la solidarité mécanique présente au cœur des sociétés primitives et la solidarité organique qui voit le jour dans les sociétés modernes comme conséquence de la division sociale du travail. Pour Parsons, la solidarité mécanique repose sur la légitimation des institutions économiques alors que pour la solidarité organique ce sont les institutions politiques. C'est de ces dernières que dépend la gouvernance. Pour les chrétiens, dans une vision légèrement paternaliste, la

---

<sup>57</sup> *Ibid*, p.28.

<sup>58</sup> VEUNAC, Michel, Adjoint au Maire de Biarritz, discussion sur le document sur la Cohésion Sociale présenté lors de la Vème Réunion du *Grupo de Biarritz*, qui s'est tenue à Guatemala City, les 20 et 21 juillet derniers.

<sup>59</sup> JACIR DE LOVO, Evelyn, Déléguée Présidentielle pour la Défense du Consommateur.

<sup>60</sup> DIAZ, Eduardo, « Cohésion Sociale, Gouvernance, et exemples de Politiques Publiques de Lutte contre la Pauvreté en Colombie », 2007.

<sup>61</sup> *Ibid*.

<sup>62</sup> HARRISON, Ann, « Globalisation et Pauvreté », Document de Travail, *National Bureau of Economic Research*, Cambridge, Juin 2006.

solidarité dérive de la justice qui s'exerce « quand l'un d'eux se charge de résoudre les problèmes d'un autre et qu'ils en deviennent tous deux responsables ». La solidarité s'exprime aussi à travers des actions collectives menées par l'État comme les réseaux de solidarité en Colombie, le Plan de Lutte contre la Faim de Lula au Brésil ou les Missions sociales au Venezuela, ou par le secteur privé à travers une gamme étendue d'activités en rapport avec l'environnement, la défense des droits de l'homme, l'amélioration de la qualité de vie, la protection des minorités comme les invalides ou des secteurs sociaux sensibles comme les enfants ou les personnes âgées.

Les succès de la Responsabilité Sociale des Entreprises en Amérique latine tout comme les contextes dans lesquels ils prennent pied, seront examinés en profondeur lors du *Foro de Biarritz* de Santiago de Chile (2007). Pour en revenir à la gouvernance, il est démontré que ce sont dans les pays où il y a la plus grande conscience de cette solidarité proactive que l'architecture institutionnelle politique est la mieux installée.

## BIBLIOGRAPHIE

Banque Interaméricaine de Développement, « Inclusion Sociale et Développement Economique en Amérique Latine », 2004.

CARDOSO, Ruth, Présidente de la Fondation *Comunidad Solidaria*, présentation réalisée lors de la IVème Réunion du *Grupo de Biarritz*, le 1<sup>er</sup> et le 2 juin 2006, Sao Paulo, Brésil.

CEPAL, AECI, SEGIB, « Cohésion Sociale: Inclusion et Sentiment d'appartenance en Amérique Latine et dans les Caraïbes », janvier 2007.

*Corporación Escenarios*, « Les nouvelles identités comme un pont entre l'Europe et l'Amérique Latine », Document de Travail du 7ème Foro de Biarritz, Biarritz, 2006.

DIAZ, Eduardo, « Cohésion Sociale, Gouvernance, et exemples de Politiques Publiques de Lutte contre la Pauvreté en Colombie », 2007.

GARCÍA CANCLINI, Néstor. Département d'Anthropologie, Université Autonome Métropolitaine. Présentation réalisée dans le cadre du séminaire préparatoire sur les Industries Culturelles, sponsorisé par l'Organisation des Etats Ibéroaméricains, à Mexico District Federal, le 4 mars 2006.

HARRISON, Ann, « Globalisation et Pauvreté », Document de Travail, *National Bureau of Economic Research*, Cambridge, Juin 2006.

HOLZMANN, Robert, JORGENSEN, Oteen, « *Manejo Social del Riesgo: un nuevo marco conceptual para la protección social y más allá* », publié dans la Revue *Fac. Nac. Salud Pública*, 2003.

HOPENHAYN, Martín, « Education, communication et culture dans la société de l'information, une perspective latino-américaine », CEPAL, Santiago de Chile, 2003.

HOULLEBECQ, Michel, « Le Monde comme Supermarché », Editorial Anagramme, Collection Arguments, 2000.

IBAÑEZ, Ana María, LINDERT, Kathy, WOOLCOCK, Michael, « *Social capital in Guatemala: A Mixed Method Analysis* », document de travail pour le *Guatemala Poverty Assesment (GUAPA)*, présenté le 26 juin 2002.

PIÑÓN, Francisco, « Les intellectuels, les Racines et les Valeurs face au débat de l'Identité », document de débat, préparé pour le 7<sup>ème</sup> *Foro de Biarritz* par l'organisation des Etats Ibéroaméricains, octobre 2006.

PNUD, « Rapport sur le développement humain 2006 : Au-delà de la rareté des ressources : pouvoir, pauvreté et crise mondiales de l'eau », New York, 2006.

POULANTZAS, Nicos, « Pouvoir politique et classes sociales dans l'Etat capitaliste », Editeur Siglo XXI, Mexico, 1970.

Programme des Nations Unies pour le Développement – PNUD, Rapport sur le développement humain, « La coopération internationale à la croisée des chemins : Aide au développement, Commerce et Sécurité dans un monde inégal », 2005.

*Real Instituto Elcano*, « Influences Culturelles et Sociales des Migrations Latino-Américaines », Document de débat préparé pour le 7ème Foro de Biarritz, octobre 2006.

SARMIENTO, Alfredo, « L'inclusion: Cadre Conceptuel » Document de travail, mars 2007.

SARTORI, Giovanni, « La société multiethnique. Pluralisme, multiculturalisme et étrangers », Ed. Taurus, Madrid, 2001.

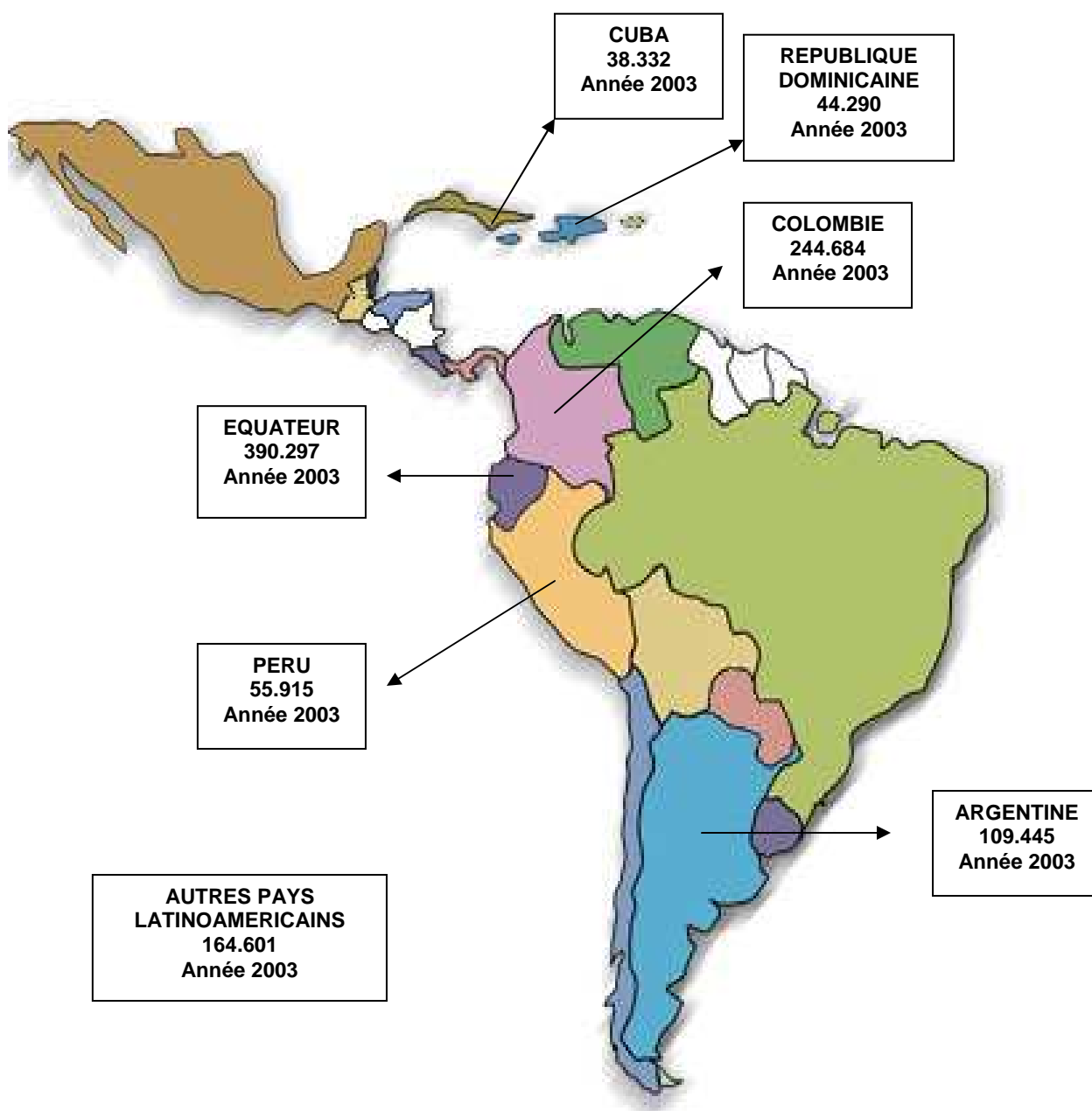
SEN, Amartya, « Développement et Liberté », Editorial Planeta, Barcelone, mai 2000.

Discussion sur le document sur la Cohésion Sociale présenté lors de la Vème Réunion du *Grupo de Biarritz*, qui s'est tenu à Guatemala City, les 20 et 21 juillet derniers.

CARTE N°1

PAYS LATINOAMERICAINS PRESENTANT LA PLUS GRANDE EMIGRATION VERS L'EUROPE.

Source: « *Migration from Latin America to Europe: Trends and Policy Challenges* », préparé pour l'IOM par Adela Pellegrino, Université de la République d'Uruguay, Mai 2004.



CARTE N°2

AMERIQUE LATINE: POPULATION INDIGENE PAR PAYS  
Source: Panorama Social de l'Amérique Latine 2006 - CEPAL

