

État compensateur et nouveaux extractivismes : ambivalence du progressisme en Amérique latine¹

Eduardo Gudynas²

L'Amérique du Sud, gouvernée majoritairement par des partis auto-étiquetés de « gauche », a certes enregistré ces dernières années des avancées sociales, mais celles-ci ont été obtenues parallèlement à la consolidation du modèle classique d'exploitation « extractiviste » et d'exportation. Les nouveaux « États compensateurs » cèdent par rapport au capital transnational, et dans le même temps, tentent de le contenir, dans un effort redistributif.

Au cours des dernières décennies, différentes descriptions de l'État latino-américain se sont succédé. On parlait auparavant d'un État développementaliste en quête de substitution des importations, or sa chute a été suivie par un certain nombre d'États décrits comme « bureaucratique-autoritaires » (O'Donnell, 1996). Plus récemment, l'État qui a accepté les réformes du marché, qui s'est rétréci et a défendu des discours dits « néolibéraux », a fait son apparition.

Même si ces caractérisations et d'autres persistent, le fait est que l'État a connu des changements importants au fil des ans. Actuellement, l'État en Amérique du Sud se trouve dans des

1. Article paru dans *Nueva Sociedad*, n° 237, 2012, Buenos Aires, sous le titre : « Estado compensador y nuevos extractivismos – Las ambivalencias del progresismo sudamericano ».

2. Chercheur au Centre latino-américain d'écologie sociale – CLAES (Montevideo, Uruguay), auteur ou coordinateur de multiples ouvrages dont *Transiciones. Post Extractivismo y alternativas al extractivismo en Perú* (Lima, 2011).

circonstances non seulement innovantes, mais aussi très particulières. Bref, dans la plupart des pays sud-américains, l'État est dans les mains de groupements politiques qui se définissent eux-mêmes comme progressistes ou appartenant à la nouvelle gauche. C'est dans une mondialisation turbulente que ces derniers évoluent, et même si de nombreux pays industrialisés sont aux prises avec une grave crise économique et financière, le prix élevé des matières premières qui s'ajoute à la consommation asiatique continuent d'alimenter la bonne performance économique de la région.

C'est dans ces conditions que des reformulations des stratégies de développement sont en cours et, parallèlement, la configuration de l'État sud-américain change elle aussi. Cet article souligne d'abord le rôle clé joué par l'industrie extractive et exportatrice dans la conjoncture mondiale, qui est certes inhabituelle. On y résume ensuite les ajustements des stratégies de développement en suivant la vocation particulière de la gauche sud-américaine progressiste. Cela se traduit dans l'élaboration de ce que nous appelons l'« État compensateur ». Cette nouvelle configuration détermine une écologie politique particulière du développement et de l'État, exprimant d'une façon nouvelle les vieux mythes à propos des énormes ressources naturelles qui devraient alimenter la croissance économique en Amérique du Sud.

Spectateurs locaux et crises lointaines

Les pays d'Amérique du Sud semblent par moments éloignés des problèmes de la crise mondiale qui resterait ancrée dans les principaux pays industrialisés. Dans cette partie du monde, presque tous les indicateurs montrent de bonnes performances économiques, en particulier les exportations. Ainsi, les gouvernements d'Amérique du Sud, aussi bien par le passé, lors de la dernière crise aiguë de 2008, que dans la crise actuelle, insistent sur le fait que leurs économies seraient « blindées » ou « découplés » de ce qui se passe dans le Nord. Dans les cas où de possibles effets d'une crise mondiale sont acceptés, les gouvernements signalent que l'impact sera limité ou que leurs pays se rétabliraient bien avant les autres nations. C'est de cette manière que l'on adopte une position de spectateurs d'une crise, perçue comme lointaine.

Pour l'instant, les nations sud-américaines montrent en effet de bons indicateurs. La croissance économique a été atteinte par tous les pays en 2010 et en 2011 – à l'exception du Venezuela

en 2010 – et dans plusieurs cas, à des taux élevés : par exemple, en 2010, les taux les plus élevés ont été enregistrés au Paraguay (15 %), en Argentine (9,2 %) et en Uruguay (8,5 %). La croissance moyenne en Amérique du Sud était de 6,4 % selon les données de la Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes (CEPALC, 2011).

Toutes les administrations encouragent des stratégies qui peuvent être schématisées comme une défense de la croissance économique en tant que moteur du développement. Le tout serait basé sur deux piliers en particulier : les exportations et les investissements. La confiance sud-américaine par rapport à la crise réside dans ces facteurs, car on suppose que de toute façon, certaines régions continueront à exporter leurs matières premières. Ce n'est pas un facteur anodin que cette position soit défendue également par les gouvernements qui se définissent comme progressistes ou de la nouvelle gauche³.

Tout en reconnaissant les différences avec les administrations conservatrices classiques ou de droite, et en acceptant de ce fait les positions diverses qui existent dans le progressisme sud-américain, il est tout de même frappant de constater qu'il y a toujours un engagement envers la croissance économique par le biais des exportations et des investissements. Néanmoins, que cette position soit défendue dans le contexte d'une crise récurrente du capitalisme dans les pays industrialisés est tout aussi remarquable. Or, malgré certains discours, nous observons dans l'ensemble que cette nouvelle gauche au gouvernement a accepté une position réformatrice au sein du capitalisme (Panizza, 2005).

Ces dernières années, pour plusieurs pays, les exportations ont également augmenté en valeur, volume et en prix unitaire (sauf les diminutions de 2008). Mais la proportion des matières premières a aussi augmenté dans le total des exportations (dans le cas du Mercosur élargi, elle est passée de 60,2 % du total en 2005 à 68,4 % en 2009). D'ailleurs, l'investissement étranger a récupéré au point

3. Nous reprenons ici l'étiquette de « gauche » ou « progressiste » revendiquée par les gouvernements eux-mêmes, sans pour autant évaluer sa pertinence. Cet ensemble comprend les administrations de Nestor Kirchner et Cristina Fernandez en Argentine, Evo Morales en Bolivie, Luis Inacio Lula da Silva et Dilma Rousseff au Brésil, Rafael Correa en Équateur, Tabaré Vazquez et José Mujica en Uruguay et Hugo Chavez au Venezuela. Dans certains cas, on intègre les administrations passées de Ricardo Lagos et Michelle Bachelet au Chili et Fernando Lugo au Paraguay, alors il faudrait y ajouter Ollanta Humala au Pérou.

d'en capter quelque 85 milliards de dollars en 2010, en faisant des ressources naturelles, leur principale destination: 43% du total (CEPALC, 2011).

Les exportations et les investissements sont devenus de plus en plus importants, et à l'intérieur de ceux-ci, les ressources naturelles ont un rôle très important. Cela est dû en grande partie à l'expansion de ce que l'on appelle l'« extractivisme », qui comprend des activités telles que l'exploitation minière ou pétrolière, ou même les monocultures intensives. L'industrie extractive se caractérise par l'exploitation de grandes quantités de ressources naturelles, qui sont exportées sous forme de produits et dépendent d'économies enclavées (qui peuvent être localisées, comme les champs de pétrole ou les mines, ou être étendue dans l'espace, comme la monoculture du soja).

L'importance de l'extractivisme exportateur répond en grande partie à la conjoncture mondiale. D'une part, l'effondrement des marchés financiers conventionnels explique pourquoi beaucoup se réfugient dans les matières premières, contribuant ainsi à l'augmentation des prix, ou recherchent des investissements dans d'autres pays que les pays développés. D'autre part, la demande de matières premières des pays asiatiques, notamment la Chine, se maintient. La croissance économique, la réduction du chômage, la baisse de la pauvreté et un meilleur accès aux biens de consommation complètent la situation, et tout cela contribue à l'adhésion électorale que reçoivent beaucoup de gouvernements progressistes.

Extractivisme classique et néo-extractivisme

L'extractivisme propre de l'industrie minière et des hydrocarbures a augmenté ces dernières années. Tandis que le Venezuela, l'Équateur et la Bolivie continuent à être d'importants exportateurs de pétrole ou de gaz, il y a des changements importants dans le secteur minier. On peut souligner la consolidation du Brésil, avec une production énorme et une exportation, qui a dépassé les nations andines. Par exemple, la production de bauxite du Brésil a augmenté de 19 millions de tonnes lors de l'accession au pouvoir de Lula en 2003 à 29 millions en 2010, le fer est passé de 264 millions à 370 millions de tonnes dans cette même période (Instituto Brasileño de Minería). À partir de l'année 2003, il y a eu aussi une augmentation substantielle de la production minière en Argentine, et des augmentations modérées ou une stabilité atteinte en Bolivie

et au Chili. Les exportations minières originaires du Mercosur élargi (Argentine, Bolivie, Brésil, Chili, Uruguay et Paraguay) sont passées de plus de 13 milliards de dollars en 2003 à 42 milliards en 2009, d'après la CEPALC.

Sous cette impulsion, il est nécessaire de faire la distinction entre deux types d'extractivismes. D'une part, celui qui pourrait être décrit comme « classique », car il a été le plus fréquent ces dernières décennies et il est propre aux gouvernements conservateurs (comme la Colombie d'Alvaro Uribe et de Juan Manuel Santos à présent, ou le Pérou d'Alan Garcia). Dans ce modèle, les sociétés transnationales ont un rôle décisif. L'État est fonctionnel à la transnationalisation et il existe des régulations et des contrôles limités (y compris des redevances et autres impositions restreintes). On parie sur le fait que cet extractivisme puisse générer une croissance économique et que celle-ci, à son tour, favorise des « retombées » pour le reste de la société. En même temps, on minimise, nie ou réprime les protestations citoyennes à cause des impacts sociaux et environnementaux de ce genre d'exploitation.

Mais sous les gouvernements progressistes, plusieurs changements substantiels ont eu lieu. Les plus notables ont été les « nationalisations » des ressources (les exemples les plus connus sont ceux de secteurs pétroliers et gaziers en Bolivie, en Équateur et au Venezuela). Toutefois, un examen plus attentif montre qu'il y a aussi de nombreuses continuités, et il est donc plus approprié de décrire un style peu orthodoxe : certains éléments du passé persistent à côté d'autres nouveaux, leurs articulations sont différentes et, surtout, l'exploitation extractiviste est prise en main à partir d'autres bases conceptuelles. Cette nouvelle position a été qualifiée de « progressisme néo-extractiviste » (Gudynas, 2009).

Cette forme de néo-extractivisme se caractérise par le maintien et même par l'approfondissement de l'exploitation minière et du pétrole, par une augmentation des éléments classiques ou par l'ajout de nouvelles ressources : par exemple les pays traditionnellement non miniers qui s'essayent à la grande exploitation minière, comme en Uruguay, ou les pays miniers à la recherche de nouveaux créneaux comme le lithium dans le cas de la Bolivie. À son tour, le mode extractiviste d'organisation de la production s'étend à d'autres secteurs, en particulier les monocultures d'exportation.

L'État joue un rôle beaucoup plus actif que du temps de l'extractivisme classique, soit par une participation directe (par exemple,

par le biais d'entreprises publiques telles que la société pétrolière du Venezuela, PDVSA) soit par des moyens indirects (aide financière, subventions, soutien aux infrastructures, etc.). Le néo-extractivisme va au-delà de la propriété des ressources, qu'elles soient étatiques ou non, car il finit par reproduire la structure et les règles de fonctionnement du processus de production capitaliste, en misant sur la compétitivité, l'efficacité, en maximisant les revenus et en externalisant les impacts sociaux et environnementaux. L'entrepreneuriat transnational ne disparaît pas, mais il réapparaît sous d'autres modes d'association, tels que les contrats par services dans le secteur pétrolier ou les *joint ventures* pour la commercialisation (tel que cela se passe, par exemple, en Bolivie).

Tout cela permet de garder une insertion internationale subordonnée à la mondialisation où les pays s'accommodent des prix, ne se coordonnent pas les uns avec les autres pour commercialiser leurs produits et défendent la libéralisation du commerce mondial. C'est ce qui explique le soutien de plusieurs gouvernements progressistes aux institutions de gouvernance mondiale (tel que l'Organisation mondiale du commerce), ainsi que la stagnation de l'intégration régionale en Amérique du Sud. Pendant ce temps, le contexte global de hausse des prix de plusieurs produits de base et leur demande soutenue, ainsi que d'autres facteurs énumérés ci-dessus, renforcent les incitants visant à promouvoir l'industrie extractive.

Ce modèle présente de puissants effets territoriaux. D'un côté, se maintient ou s'accroît la fragmentation territoriale, ce qui implique à son tour l'existence de sites d'exploitation directement liés à la mondialisation, tandis que de vastes zones restent négligées par l'État. D'autre part, on impose une nouvelle géographie à base de zones de concessions pétrolières ou de licences minières qui déplacent les communautés locales, annulant d'autres circuits de production ou morcelant des territoires ancestralement délimités. Il y a également de fortes répercussions environnementales et sociales. Les problèmes de pollution, la perte de biodiversité et d'autres effets sur l'environnement persistent et dans certains cas, s'aggravent.

Tout cela explique une résistance sociale, et dans plusieurs cas, les protestations des citoyens contre l'extractivisme à des degrés divers, dans tous les pays avec des gouvernements progressistes. Elles vont de mobilisations citoyennes contre les mines au Pérou, en Argentine et en Équateur jusqu'à d'autres, plus institutionnalisées,

mais également opposées à l'exploitation minière, comme en Uruguay. Les protestations citoyennes se multiplient et c'est ainsi que l'industrie extractive en vient à toucher les limites de la démocratie.

Dans le cadre du néo-extractivisme progressiste, l'État capte, ou du moins tente de capter, des proportions plus élevées de l'excédent généré par les industries extractives, en faisant appel à des mesures telles que les redevances ou des taxes plus élevées. Certes, dans plusieurs pays, tels que les économies andines, l'industrie extractive continue à fournir une contribution essentielle aux trésors nationaux. En retour, tous ces gouvernements défendent ces pratiques, de même que l'exploitation extractive, en faisant valoir les fonds ainsi collectés et redistribués dans les programmes de lutte contre la pauvreté.

Cela va de transferts monétaires – conditionnés à certaines prestations – jusqu'aux « missions » du Venezuela. Il n'y a pas toujours un lien budgétaire direct, comme c'est le cas en Bolivie, avec l'impôt direct sur les hydrocarbures (IDH). Mais au-delà des ressources financières effectivement captées à partir des activités extractives, le fait marquant est que tous les gouvernements progressistes soutiennent cette façon d'agir et l'un de leurs arguments favoris est de la lier à la lutte contre la pauvreté ou à d'autres types de programmes dans le domaine de la justice sociale. De cette manière, ils acquièrent une légitimité sociale et politique substantielle.

De toute évidence, cela implique aussi un retournement important, car dans le passé, la gauche sud-américaine a sévèrement critiqué les économies d'enclaves de type extractiviste. Or, elle en est aujourd'hui à les défendre en tant qu'élément essentiel pour le développement et la lutte contre la pauvreté. En outre, elle affirme que l'État progressiste sera d'autant plus efficace et intense le profit à en tirer, en s'adaptant à un discours modernisateur, en faisant l'éloge du succès des entreprises et du commerce, et de l'utilisation des innovations scientifiques et des techniques, qui annoncent des avantages pour toute la société, notamment en matière d'accès à la consommation matérielle. Ainsi on reconstruit, avec d'autres composantes et des articulations différentes, les idées traditionnelles du développementalisme sud-américain, basé sur le progrès et l'appropriation intense de la nature.

L'empreinte est si forte qu'il arrive que l'état d'esprit « extractiviste » s'étende à d'autres secteurs et termine par affecter les modes de concevoir et d'organiser l'économie. En effet, les enchaînements

productifs très courts l'emportent (y compris la phase d'extraction et de transformation primaire des matières premières, le cas échéant), d'autant qu'ils sont plutôt structurés en réseaux logistiques transnationalisés et flexibles. Leur attention ne se porte pas nécessairement sur la propriété des ressources, mais sur la capacité de contrôler l'extraction et la commercialisation ; ils sont les médiateurs de l'appropriation de la nature, et ces ressources peuvent être sous contrôle étatique, privé ou mixte. En outre, il y a des sociétés industrielles qui commencent à accepter le fait qu'elles doivent renoncer à une partie de leurs revenus afin de s'assurer l'accès aux ressources et la stabilité de leurs investissements, et obtenir ainsi, la protection de l'État contre les conflits environnementaux.

Cet esprit extractiviste n'implique pas pour autant un discours conservateur, mais vise plutôt le changement et l'avenir ; sans renier l'État, il en a besoin au contraire. De fait, il s'ajuste à la phase actuelle de la mondialisation, en faisant appel à la flexibilisation et à la logistique du transport et de la commercialisation. Mais il se montre désintéressé par rapport à d'autres aspects, tels que la diversification des économies nationales, tout en se basant sur la manufacture ou les services, ou en considérant que cela ne peut être résolu que plus tard.

Des questions telles que la transition d'un fordisme sud-américain limité vers un postfordisme ne sont pas pertinentes, car tout cela n'est pas organisé à partir de l'emploi, mais plutôt à partir de l'accès aux ressources naturelles. Pour ces raisons, la dimension de l'écologie politique est capitale. Le néo-extractivisme est une position défendue non seulement par le progressisme, mais aussi par de larges secteurs de la société. C'est l'expression adoptée au 21^e siècle par la vieille culture sud-américaine qui conçoit la région comme un réservoir d'énormes richesses écologiques qui n'attendent qu'à être exploitées de manière intensive.

Contradictions, équilibres et État compensateur

L'État sud-américain s'inscrit dans le type de développement d'esprit extractiviste. Le succès actuel de certains gouvernements, compte tenu de leurs positions optimistes quant à la crise, n'est possible que dans la mesure où le flux des exportations des matières premières est maintenu, ainsi que leurs prix élevés et l'attractivité des investissements. Cela étant, les concepts des ressources

naturelles et du développement, qui déterminent la marche de l'État, témoignent d'une certaine écologie politique.

D'une part, l'État contemporain libère et soutient des dynamiques propres à une économie capitaliste, ce qui permet une appropriation assez intense de la nature, mais d'autre part, il tente aussi de régler et d'intervenir sur ces domaines commerciaux. En effet, tous les gouvernements progressistes proclament que leur objectif dans le domaine économique est de parvenir à la croissance, essentielle pour créer des emplois, capter une rente pour se financer, etc. Par conséquent, l'État libéralise et protège les dynamiques propres du capitalisme contemporain, et s'abstient d'intervenir lorsque les processus d'accumulation sont mis en péril. La promotion se fait avec des degrés variables de soutien et de participation, allant de la couverture légale aux subventions de toutes sortes ; l'encouragement et la protection des investissements, voire même dans certains cas, le développement direct de l'activité par le biais d'entreprises nationales.

Il est possible que le Brésil de Lula et de Dilma Rousseff soit le meilleur exemple de cette nouvelle configuration, dans laquelle l'État a aidé avec des sommes considérables des entreprises exportatrices et a contribué à la transnationalisation de quelques grandes entreprises (tels que JBS-Friboi en élevage et viandes, Odebrecht en construction, Vale en exploitation minière, etc.). Par exemple, le plan agricole 2011-2012 lancé par Rousseff prévoyait une aide financière d'environ 67 milliards de dollars. Pour d'autres pays, les capacités d'assistance directe sont bien moindres et les secteurs concernés sont différents, mais la vocation est essentiellement la même. Par ce biais ou autrement, l'État progressiste est ainsi fonctionnel à ce capitalisme qui repose sur l'appropriation des ressources naturelles pour les consacrer à la mondialisation.

Mais, d'un autre côté, l'État doit également intervenir dans le marché et dans les mécanismes d'accumulation, à travers des instruments financiers et non financiers, de manière à capter une partie de la rente, éviter les effets négatifs du capitalisme, essayer diverses actions visant à améliorer le bien-être de la population et lutter contre la pauvreté, etc. Il cherche dans cette perspective à agir dans le domaine de la justice sociale (un élément clé pour maintenir son autodéfinition de gauche), tout en tentant de mettre en place quelques mesures de compensation sociale et environnementale. Il le fait également pour des raisons plus terre à terre,

comme la reproduction de son corps électoral. Les interventions sont plus énergiques au Venezuela, alors qu'elles sont faibles en Équateur et en Bolivie, et assez modérées dans des pays comme le Brésil ou l'Uruguay.

De ce fait, l'État cède par rapport au capital, et par ailleurs, tente de le contenir, générant ainsi des tensions. Alors que certaines de ces contradictions rappellent les mises en garde, déjà classiques, identifiées par Claus Offe (1984), l'analyse de ce dernier sur les pays industrialisés ne peut être transplantée à la réalité actuelle d'Amérique du Sud. Dans plusieurs pays, sous des gouvernements progressistes, il n'y a pas de *Welfare State* analogue au cas européen. Des nations comme l'Argentine, le Chili ou l'Uruguay, proches de ces conditions, montrent aussi des différences substantielles. Le néo-extractivisme ne se structure pas comme une médiation pour générer un État-providence social-démocrate à la sud-américaine. Bien que cette approche corresponde donc à des contextes différents ou à des moments historiques particuliers, tout en reconnaissant ses contributions – ainsi que d'autres, en particulier celle de Bob Jessop (2002) –, il est possible d'examiner certaines tensions présentes au sein de l'État progressiste actuel et, en particulier, celles propres à une écologie politique de l'extractivisme.

Tout d'abord, on peut faire mention des réglementations qui donnent des outils prétendument objectifs et indépendants, permettant d'octroyer ou de rejeter des concessions au capital. Il est question d'une tentative de mettre au point des mesures dépolitisées, qui permettent d'éviter les conflits dans l'arène politique. On peut citer à titre d'exemple les systèmes qui fournissent des avantages fiscaux aux investissements ou les exigences en matière d'évaluation d'impact environnemental. Toutefois, ces instruments ont une efficacité limitée en Amérique du Sud, en raison des insuffisances dans les formes et la fiscalisation, et à cause de la faiblesse du cadre juridique.

Deuxièmement, lorsque l'État ne peut imposer une réglementation qui se veut neutre et objective, il concède dans un sens ou dans un autre, selon les pressions sociales ou afin d'apaiser les revendications, gagner du soutien ou répondre à des objectifs économiques. Comme cela se produit dans le contexte de démocraties par délégation, cela devient souvent une affaire des présidents. Par exemple, le gouvernement de Morales tente par tous les moyens de ne pas céder aux demandes des groupes autochtones

de l'est bolivien, mais accepte plus rapidement les demandes de la Fédération des conseils de quartier (Fejuve) d'El Alto, une organisation bien plus grande et puissante, c'est-à-dire avec une capacité plus importante de pression. L'administration de Cristina Fernandez de Kirchner, quant à elle, a opposé son veto à une loi originale sur la protection des glaciers – qui a ensuite été ratifiée par le Congrès –, s'inclinant ainsi devant l'activité minière liée à l'exploitation de l'or plutôt que de tenir compte des revendications des mouvements environnementaux.

Troisièmement, le gouvernement peut tout simplement ignorer ou paralyser les demandes et les conflits, ou même les rejeter. Ceci arrive souvent par rapport à l'industrie extractive, car de nombreuses demandes émergent de petits groupes de citoyens, comme les agriculteurs ou les communautés paysannes ou indigènes, qui ne génèrent pas assez de pression politique ou qui représentent peu de risque électoral, recevant par ailleurs peu d'attention des centres urbains, du fait de leur éloignement. Des exemples de cette situation sont les positions de Lula cherchant à minimiser l'impact environnemental des grands barrages en Amazonie ou bien la condescendance quelque peu ironique de Mujica avec les écologistes.

Quatrièmement, il y a la distribution des ressources fiscales. Les mesures les plus populaires appliquées par les gouvernements progressistes sont les dénommés « transferts conditionnés », des versements d'argent ciblant les groupes les plus pauvres ou à risque (peut-être, le plus connu est le programme *bolsa familia* que reçoivent plus de cinq millions de familles au Brésil). Il s'agit donc d'une redistribution économique à des fins de compensation. Ces programmes ont contribué à la réussite de la réduction de la pauvreté et de la marginalisation dans presque tous les pays du bloc progressiste. Ce sont des instruments simples et directs, qui peuvent atteindre une couverture énorme (par exemple, selon la CEPALC, de telles aides sont reçues par 37,1% de la population équatorienne, 26% de la population brésilienne et 18,6% de la population bolivienne). En outre, ces politiques renforcent la figure présidentielle et donnent lieu à des gains électoraux évidents.

Ces programmes (tels que les émissions obligatoires en Bolivie) peuvent être financés en grande partie grâce aux prix élevés des produits de base exportés. Cela crée à son tour une forte incitation à la promotion de nouveaux projets d'exploitation extractivistes. Un cercle vicieux apparaît alors : les plans contre la pauvreté

nécessitent de nouveaux projets extractivistes et ceux-ci à leur tour génèrent de nouveaux impacts sociaux et environnementaux, qui nécessiteront de futures compensations.

Il est important de souligner la valeur symbolique de ces programmes et du rôle qu'ils jouent en défense de la nouvelle industrie extractive. C'est de là qu'émanent les avertissements du gouvernement, qui caractérisent les revendications sociales et environnementales en tant qu'obstacles à l'investissement, à la croissance économique et au développement. Mais, à leur tour, ces réponses ne résolvent pas la reproduction des conflits socio-environnementaux : ceux-ci continuent leur marche et dans plusieurs cas, s'intensifient.

L'État progressiste cherche donc à atteindre un équilibre délicat entre les concessions au capital et la nécessité de le régler, entre encourager l'industrie extractiviste et limiter ses impacts sociaux, et ainsi de suite. La plupart des outils qui permettent de gérer ce genre de tensions ont une efficacité restreinte. Les contrôles et la surveillance restent limités, mais les compensations économiques deviennent plus visibles et fructueuses et, à partir de là, il y a gain en légitimité sociale et politique. Toutefois, les compensations ne résolvent pas les problèmes de fond, tels que la création d'emplois et la diversification de la production. Par ailleurs, l'État est confronté à de nouvelles tensions, qui l'obligent à renouveler l'équilibre. L'horizon multidimensionnel du bien-être est considérablement réduit (que ce soit dans une version classique d'inspiration européenne ou même à l'aune du concept sud-américain actuel du *buen vivir*). C'est pourquoi pour l'instant le chemin vers un État-providence ne prévaut pas.

Au lieu de cela, ce qu'on pourrait appeler un « État compensateur » est en formation, dont les éléments clés sont les équilibres, pour lesquels on utilise divers instruments, dont la compensation financière. Il s'agit d'équilibres dynamiques instables et même risqués, car une grande partie des revenus dépend des flux d'exportation de matières premières dont le prix ou la demande ne sont pas contrôlés par ces gouvernements. Dans certains cas, l'équilibre est brisé, et l'État doit recomposer les relations sous de nouvelles conditions ou même, faire appel à une relégitimation par des moyens plébiscitaires (comme Rafael Correa en Équateur l'a encore fait récemment).

Bien que dans cette dynamique l'obtention d'une rente extractiviste soit importante, « l'État compensateur » diffère à plusieurs

égards de l'État rentier classique. Ce dernier a été décrit pour définir des régimes autoritaires ou totalitaires, avec un fort côté patrimonial, sous un extractivisme transnationalisé et des élites locales qui s'approprient une partie de cette rente en l'absence de schémas substantiels de redistribution (Omeje, 2008). Plusieurs de ces caractéristiques ne s'appliquent pas aux gouvernements progressistes dans la mesure où il s'agit de démocraties, qui déploient des mécanismes de redistribution, visant à renforcer l'État, même s'il est vrai que, surtout dans le cas du Venezuela, il peut y avoir certains attributs rentiers.

Cet « État compensateur » est également différent de la condition propre à l'Europe (avant la crise), basée sur une possible transition vers le postfordisme, ou d'un État centré sur le travail, de type « schumpeterien » (Jessop, 2002). En revanche, en Amérique du Sud, des structures économiques hétérogènes persistent, allant de la paysannerie à certains conglomerats industriels. S'il est vrai que le mode d'exploitation extractiviste cherche un saut « modernisateur » vers la mondialisation, il reste lié aux matières premières et éloigné de la perspective de l'industrialisation. Fernando Coronil pointe dans la bonne direction lorsqu'il fait remarquer que, lorsque les revenus dépendent de la marchandisation de la nature, l'obtention d'une rente détermine l'organisation des activités économiques et de l'État (Coronil, 2002).

Ces idées de bien-être ancrées dans la compensation économique jouissent d'un consensus et légitiment le mode d'exploitation extractiviste. Les soutiens ont des origines multiples : certains proviennent de ceux qui défendent l'appel à la justice sociale, eux-mêmes issus de la gauche, d'autres sont des groupes conservateurs et des entreprises, qui misent sur la croissance économique et les exportations. Une importante légitimité supplémentaire est obtenue en provenance de certains mouvements sociaux, à l'instar des syndicats dans le secteur minier ou pétrolier (comme en Argentine, au Brésil, en Bolivie et au Venezuela). On observe même au Brésil un plus grand engagement, car certains syndicats investissent leurs fonds de pension dans les grandes entreprises extractives.

Parallèlement, d'amples secteurs sociaux se contentent d'un État compensatoire et cessent de réclamer ou même de faire pression pour des avancées sur d'autres fronts, comme l'éducation ou la santé. Cela est compréhensible, car une part importante de la population, qui a souffert de sévères crises économiques et sociales

durant les années néolibérales, jouit actuellement de réelles améliorations. Toutefois, on ne peut exclure que s'expriment ici, partiellement, les résidus du changement culturel généré en partie sous l'empreinte néolibérale, qui a renforcé la privatisation et l'individualisme économique. Il n'est pas anodin que le système de primes, comme les paiements en espèces, soient également fonctionnels à cette rationalité économiciste.

Enfin, comme déjà souligné, il y a en Amérique du Sud un héritage culturel ancien basé sur l'exploitation de la nature, qui conçoit le territoire comme regorgeant de richesses. Celui-ci est ancré dans le mythe d'un « État magique », qui a seulement besoin d'extraire ses richesses pour soutenir la croissance économique⁴.

Capitalisme bienveillant et options de développement

L'extractivisme et l'État compensateur impliquent nécessairement que le progressisme accepte le capitalisme et qu'il considère que les impacts négatifs peuvent être rectifiés ou réduits. La demande d'une possible indemnisation est fonctionnelle à ce capitalisme et les options de transformation importante sont réduites ou testées sur des terrains qui ne menacent ni les processus d'accumulation, ni l'insertion globale. Cela étant, différentes positions prévalent.

Alors que le gouvernement Chavez emprunte une rhétorique anticapitaliste et explore des alternatives en matière d'intégration régionale, il est toujours tributaire d'un type d'économie primaire et globalisée. En revanche, les gouvernements Lula ou Mujica ont clairement indiqué que leur positionnement se situe au sein du capitalisme et que seul peut être débattue la façon de redistribuer les excédents que l'État capte. Par exemple, Mujica a dit à plusieurs reprises, en toute honnêteté, qu'on ne peut discuter si l'on attire ou non les investissements étrangers : la seule chose à débattre, est la façon d'utiliser les profits, qui peuvent bénéficier au pays.

Par conséquent, l'image que l'on défend est celle d'un capitalisme bienveillant. On reconnaît ses imperfections et conclut que l'État pourrait les réduire, les atténuer ou les compenser. Mais, comme il a déjà été indiqué, ceci réduit le domaine de la justice et les options de création d'un État-providence universaliste. La compensation progressive ressemble parfois davantage à la charité et à

4. Lire dans ce volume l'article de Maristella Svampa.

la bienfaisance qu'à une véritable politique sociale. Elle répond plus au paiement de primes, mais elle ne peut résoudre des problèmes dans d'autres domaines, comme l'éducation ou la santé. Elle se rapproche même, dans certains pays, d'une économie sociale-chrétienne de défense de l'assistance pour les plus démunis.

Il y a aussi les effets sur les propositions de développement. L'appel à une stratégie « nationale et populaire », pour reprendre la terminologie en vigueur en Argentine, représente l'appel au « protagonisme » d'État et à une plus grande captation des excédents, mais sans remettre en question, par exemple, la rationalité de l'extractivisme. Cela conduit à demander la nationalisation du pétrole, mais sans aborder la libéralisation du secteur minier et sa transnationalisation. Les ruptures ou les partenariats avec des entreprises ne dépendent pas des secteurs concernés ou du genre de développement qu'elles matérialisent, mais des conditions liées à l'exercice du pouvoir politique partisan ou à des capacités potentielles de captation des revenus.

Au Brésil, les propositions du « nouveau développementalisme » sont mieux détaillées (Pereira, 2007). On y propose le retour de l'État sur plusieurs fronts, mais on y indique clairement aussi qu'il s'agit d'une stratégie capitaliste, libérale et fonctionnelle au marché. On ne met pas en question la croissance en tant qu'objectif, ni l'extractivisme en tant que moyen.

Sans aucun doute, le nouveau développementalisme ou même le « *nac & pop* » argentin préféreraient prioriser l'industrialisation. Mais le problème est que, étant donné les prix élevés des matières premières, la tentation est si grande qu'ils y succombent. Étonnamment, la CEPALC est sur la même longueur d'onde, car elle a abandonné ses anciennes revendications pour diversifier la production et affirme maintenant que les gouvernements doivent saisir le boom des matières premières.

Ce parti pris vers les réformes compensatoires oblige la gauche à faire face au coût de la perte de confiance intellectuelle, de clarté idéologique ou de ses identités préalablement définies, pour le dire selon les mots de Panizza. De nouvelles options apparaissent donc au-delà du champ traditionnel de développement. On peut citer, en exemple, les discussions en cours dans les pays andins sur le *buena vivir*, en tant qu'alternative à l'idée de développement, car elles se situent sur une frontière à la fois postcapitaliste et postsocialiste.

Possibilités et limites de l'État compensateur

Nul doute que les gouvernements progressistes d'Amérique du Sud ont généré des changements substantiels. Ils ont arrêté la vague néolibérale, récupéré l'État et sont restés dans un cadre démocratique. Ils ont également permis que des secteurs marginalisés retrouvent un protagonisme, amélioré les conditions de vie de millions de personnes et cherchent à canaliser une intégration régionale.

Mais il est vrai aussi que le rôle énorme qu'a pris l'extractivisme, les mesures de compensation monétaire et leurs capacités de légitimation politique et d'apaisement social rencontrent leurs propres limites. Dans de nombreux cas, cela est dû aux effets aigus de l'extractivisme, qui sont tels qu'il n'y a plus de compensation économique acceptable pour les communautés locales. Ou alors, leurs impacts affectent les dimensions non marchandes que les populations locales considèrent comme non négociables. L'extractivisme touche les limites démocratiques, sociales, culturelles et environnementales dans plusieurs pays, ce qui déclenche une contestation grandissante, au sein de la population.

Dans ce cadre, nous pouvons identifier quelques tensions. Tout d'abord, l'importance accordée aux transferts monétaires, entendus comme synonymes de justice sociale, réduit le champ vaste et diversifié de la justice à une seule dimension (redistribution de la justice économique) et, dans ce cadre, à un instrument (paiements en espèces). La justice se réduit et les autres dimensions, telles que celles portant sur des questions de politique, de représentation, de participation et d'environnement, sont minimisées ou négligées. Les réclamations découlant de la justice environnementale sont ignorées ou rejetées par les gouvernements progressistes. Mais, à gauche, l'accusation de négliger la justice est grave et a d'importantes implications politiques. Cela explique, dans certains cas, les réponses virulentes de ces gouvernements envers les écologistes, indigènes et autres nouveaux mouvements sociaux.

Deuxièmement, de nombreuses discussions se déplacent pour se concentrer uniquement sur les plaintes concernant des compensations financières (quel montant, pour quels bénéficiaires, qui seront les intermédiaires, etc.). En retour, on essaie d'attribuer une valeur économique à presque tout, et cette marchandisation risque d'assimiler le regard néolibéral. En raison de ces facteurs, ainsi que de ceux indiqués plus haut, l'État compensateur ne constitue pas

une garantie pour construire un régime de bien-être de type social-démocrate (au moins dans le sens de Esping-Andersen, 2000).

Troisièmement, les gouvernements progressistes mettent en place des barrières de contention pour éviter d'imposer de nouvelles règles au capital qui pourraient limiter leur croissance économique, et donc leur capacité à atteindre des équilibres au moyen d'une compensation. Par exemple, en évitant les mécanismes de consultation et de participation citoyenne indépendante, alors que les politiciens de gauche prétendent souvent qu'ils savent ce que le « peuple » veut (car ils viennent du peuple, comme le répètent souvent Lula, Morales ou Mujica). Dans d'autres cas, on en appelle au pragmatisme, et, en son nom, on annule l'exploration d'alternatives. Être pragmatique était auparavant l'un des maux du néolibéralisme, mais, aujourd'hui, ce serait plutôt une vertu. Enfin, le consensus est redéfini comme « ce que veut la majorité », et utilisé pour justifier les concessions accordées au capital. Ce type de réponses laisse le progressisme pratiquement sans projets politiques de transformation, d'où le risque que le virage à gauche s'arrête.

Quatrièmement, il y a des situations dans lesquelles l'État n'accepte pas les demandes qui s'expriment en termes non économiques, telles que les valeurs culturelles, religieuses ou écologiques. Si on les reconnaissait, on devrait appliquer des restrictions, qui rendraient impossible nombre d'initiatives extractives. Dans de nombreux cas, il semble qu'il ne les comprend même pas et les interprète alors de la seule façon dont il sait le faire : comme une lutte pour le pouvoir.

L'exemple le plus connu a eu lieu en août et octobre 2011, en Bolivie, avec les revendications et la marche indigène en défense d'un de leurs territoires, qui ont été rejetées par le gouvernement Morales, comme étant une manifestation « politique ». Le gouvernement ne répond pas aux arguments des droits sociaux, économiques et environnementaux des populations indigènes des régions tropicales, mais les rejette dans la mesure où ils remettent en question les plans de développement minier dans la région. La clé de lecture ici est de dire que ces arguments étaient « politiques » et seulement cela, en donnant à l'adjectif une charge négative intense. Voilà une dynamique qui dépolitise la société, et par là même le progressisme annule sa propre reproduction.

Il y a également des facteurs qui fonctionnent en sens inverse. Par exemple, certains secteurs sociaux changent leurs perceptions,

malgré le fait de ne pas être directement affectés par l'industrie extractive. Ainsi, comme déjà signalé à propos de la permanence des éléments propres à l'héritage néolibéral concernant l'individualisme citoyen ou la légitimation obtenue à partir de certains syndicats, il existe aussi des secteurs entiers de la société qui rejettent ces positions et parient sur les valeurs de solidarité et de protection de la nature et, à partir de là, rejettent l'industrie extractiviste. De tels changements sont similaires à ceux qui ont conduit, il y a quelques années, à l'élection de gouvernements progressistes. Il existe de grandes réserves de mobilisation sociale sur la scène politique, qui continuent à évoluer très rapidement et de manière intense.

Enfin, nul doute que l'État progressiste est prêt à jouer un rôle actif et à éliminer la pauvreté. Mais il faut reconnaître que bon nombre de ses mesures dépendent désormais de circonstances globales particulières, ce qui le rend très fragile face aux changements internationaux. L'insistance à prendre la voie extractiviste augmente la dépendance commerciale et accentue les risques. Par conséquent, il est nécessaire de reprendre le débat et la réflexion sur des questions telles que l'autonomie nationale et continentale, un autre vieux thème de la gauche, qui ne peut être oublié.

Traduction de l'espagnol : Carlos Mendoza

Bibliographie

- Cepal (2011), *Anuario estadístico de América Latina y el Caribe 2011*, Santiago de Chile, Nations unies.
- Coronil F. (2002), *El Estado mágico. Naturaleza, dinero y modernidad en Venezuela*, Universidad Central de Venezuela/Nueva Sociedad, Caracas.
- Esping-Andersen G. (2000), *Fundamentos sociales de las economías postindustriales*, Barcelona, Ariel.
- Gudynas E. (2009), « Diez tesis urgentes sobre el nuevo extractivismo. Contextos y demandas bajo el progresismo sudamericano actual », in *Extractivismo, política y sociedad*, caap/claes, Quito.
- Instituto Brasileiro de Mineração, www.ibram.org.br.
- Jessop B. (2002), *The Future of the Capitalist State*, Polity, Cambridge.
- O'Donnell G. (1996), *El Estado burocrático-autoritario*, Buenos Aires, Editorial de Belgrano.
- Offe C. (1984), *Contradictions of the Welfare State*, Cambridge.
- Omeje K. (2008), « Extractive Economies and Conflicts in the Global South: Re-Engaging Rentier Theory and Politics », in Omeje K. (dir.), *Extractive Economies and Conflicts in the Global South*, Londres, Ashgate.
- Panizza F. (2005), « Unarmed Utopia Revisited: The Resurgence of Left-of-Centre Politics in Latin America », *Political Studies*, n° 53.
- Pereira L.C.B. (2007), *Macroeconomia da Estagnação*, San Pablo, Editora 34.