

Marie-France Prévôt Schapira
 Professeur à l'Université Paris 8 /CRAG
 et à l'Institut des Hautes Etudes de l'Amérique latine/CREDAL
 Schapira@ivry.cnrs.fr

Fédéralismes et régions : perspective comparée

COLLOQUE DE MOSCOU : 20-22 FEVRIER 2002
 Université de l'Amitié des peuples

(version provisoire de la communication présentée au colloque de Moscou)

LA CRISE ARGENTINE VUE A TRAVERS LE PRISME DU FEDERALISME.

La crise que traverse aujourd’hui le pays, après dix années de réformes économiques néo-libérales, a soulevé bien des interrogations sur les raisons d’une faillite d’une telle ampleur : 15 millions de pauvres soit 40% de la population du pays, un chômage ouvert qui tourne autour de 20%, une dette de 140 milliards de dollars, une classe moyenne laminée. On a bien sûr évoqué le rôle des bailleurs de fonds dans la mise en place d’une réforme de l’Etat qui a provoqué des licenciements massifs, les conditions léonines imposées par les entreprises étrangères dans la privatisation des grands services publics, la corruption qui a gangrené les institutions argentines, enfin le carcan que supposait la convertibilité qui arrimait le peso au dollar. La question fédérale a été peu évoquée. Or les provinces ont été dès le départ dans la mire du FMI¹. C'est également sur l'assainissement de leurs finances qu'achoppe la signature d'un accord entre l'Argentine et le FMI. La dimension territoriale et fédérale est de toute première importance pour comprendre l'agenda des réformes économiques des années 90 et la crise actuelle. Elle constitue une des dimensions permettant d'éclairer ce qui apparaît à beaucoup comme une énigme. Comment un gouvernement péroniste a pu mettre en place des réformes qui allaient à l'encontre de la volonté de ses bases sociales et politiques et être réélu en 1995 ?

¹ Argentina :Towards a new federalism, Washington, World Bank, 1992

L'hypothèse avancée par E. Gibson et E. Calvo² est que l'organisation territoriale du fédéralisme électoral a joué un rôle décisif dans la viabilité de la réforme économique mise en œuvre dans les années 1990. Elle s'est appuyée sur deux mécanismes liés entre eux : la segmentation régionale des modèles de construction de coalitions politiques et l'échelonnement du coût des réformes et de l'ajustement. Les réformes économiques n'ont pas été appliquées de manière uniforme sur l'ensemble du territoire ; elles furent modelées par l'économie politique du fédéralisme argentin avec des « perdants » et des « gagnants ». Le coût social et politique des réformes a été dans un premier temps plus élevé dans les régions les plus urbanisées et les plus développées du pays, - les « espaces métropolitains » -, tandis que les petites provinces périphériques furent un temps épargnées.

- le dilemme argentin

Les fédérations sont une forme territoriale d'organisation politique et de partage du pouvoir, permettant de gérer la diversité. Toutefois, les disparités de superficie et de richesses peuvent être source de dissensions et avoir un effet corrosif sur la solidarité. Qu'en est-il dans la fédération argentine, composée de 24 unités constitutionnelles (23 provinces auxquelles s'ajoutent la capitale) de poids économique et de taille très disparates ?

Selon les chiffres du recensement de 2001, un peu moins de la moitié de la population du pays - soit 36 millions d'habitants -, est regroupée dans la ville et la province de Buenos Aires, un quart dans trois provinces de 2 à 3 millions d'habitants et le reste dans 19 provinces. Neuf ne dépassent pas le demi million d'habitants. On ne peut échapper à cette donnée. Elle est interprétée par beaucoup comme la raison majeure des « errements » du fédéralisme argentin. Si ce déséquilibre entre « Buenos Aires et le pays » a toujours existé, il s'est considérablement amplifié depuis le triomphe de l'idée fédérale (1853). Le système s'est mis en place à un moment où les provinces historiques, aujourd'hui en crise, constituaient des foyers de peuplement et d'activité économique qui faisaient contrepoids à la province de Buenos Aires. Mais les relations entre le centre et les périphéries, entre la nation et les provinces ont profondément évolué en 150 ans de vie fédérale, déplaçant, à partir des années 1880, le centre de gravité du pays vers

²E. Gibson y E. Calvo « Federalismo y soberrepresentación : la dimensión territorial de la reforma económica en la Argentina », in E. Calvo y J. Manuel Abal Medina (editores), *El Federalismo electoral argentino*, INAP/Eudeba, 2001.

l'espace pampéen et le port de Buenos Aires. Ce basculement a largement contribué à forger l'idée que les destinées du pays étaient dirigées depuis le centre.

Daniel Elazar (1987)³ dans son ouvrage sur le fédéralisme assigne un rôle particulier à l'Argentine. Dans ce pays divisé politiquement, intégré socialement et très homogène culturellement, - à tout le moins jusqu'aux années 80 -, les provinces disposent d'un large degré d'autonomie dans la définition de leur système politique, électoral et municipal. Ce constat doit être immédiatement nuancé en raison du pouvoir de révocation des gouvernements provinciaux par le centre et de leur forte dépendance fiscale comme nous le verrons plus loin. De fait, le rôle central des gouverneurs dans la crise actuelle, souligne la dissociation croissante entre le pouvoir économique concentré dans l'espace central et le pouvoir politique des périphéries. B. Sarlo parle d'une sorte de retour à l'organisation pré-nationale dans laquelle les gouverneurs occupent le devant de la scène politique, la crise semblant avoir détruit la construction nationale.

Pour comprendre cette réalité, il convient de montrer que cette dissociation s'est appuyée à la fois sur les structures clientélaires du parti péroniste et la construction du système électoral argentin qui apparaît parmi les pays fédéraux celui qui donne une des plus fortes représentations aux petites provinces. Les provinces les plus pauvres et les moins peuplées peuvent ainsi se constituer en majorité d'appui ou de blocage. Ce poids des provinces dans le dispositif de la réforme de l'Etat et de l'ajustement renvoie à la lancinante question des relations entre le « centre » et la périphérie - ou plutôt les périphéries -, entre Buenos Aires et l'*Interior*.

- les deux Argentines : La force des représentations

En Argentine, le fédéralisme a une forte résonance dans la mémoire collective. Le mot appartient au vocabulaire politique, culturel, identitaire de la Nation. Toutefois, dans un pays qui ne connaît pas de problème ethnique, linguistique ou de nationalité comme d'autres États fédéraux, l'acuité de la question fédérale rappelle la difficile création de l'Etat-nation. Ce n'est qu'après de longues luttes entre Fédéralistes et Unitaires au lendemain de l'Indépendance (1810) que s'est mis

³ Daniel. J. Elazar, *Exploring Federalism*, Tuscalosa, University of Alabama Press, 1987, 355 pages.

péniblement en place un fédéralisme d'agrégation pour réunir à la ville et à la province de Buenos Aires les provinces jalouses de leur autonomie et de leurs particularismes. Plus de la moitié de celles-ci - les 14 provinces historiques - préexistaient à cet État, qu'elles n'ont accepté qu'après trois décennies de guerre civile. « La conséquence de cette lutte est la création de deux "pays" sous l'apparence d'un seul : l'Etat-métropole, Buenos Aires, et le pays vassal, les provinces de l'Intérieur ». Le discours sur l'existence d'une dualité irréductible due à la présence de deux « pays » sur le territoire argentin imprègne les lectures du politique et de l'espace⁴. L'opposition entre le port et l'intérieur se superpose à d'autres clivages qui ne se recouvrent pas (ou plus forcément), mais qui a donné lieu à une construction sémantique qui oppose unitaires/fédéralistes, civilisation/barbarie, ville/campagne, centre/périphérie, jacobins/*caudillos*, et plus tard, dans une certaine mesure, radicaux/péronistes⁵.

Jusqu'aux années 30, le fédéralisme a été traversé par trois grands débats. La fédéralisation de la capitale (1880), l'intervention dans les provinces et l'élaboration d'un nouveau système électoral en 1910. Puis à partir de 1930, la question passe au second plan. Pourquoi ? Le processus de centralisation qui s'était très nettement amorcé avec le développement du modèle agro-exportateur (1880-1930) s'accentue avec les populismes - celui de H. Yrigoyen dans les années 20 comme de J. D. Perón dans l'après deuxième guerre mondiale - dont les bases étaient en cours de concentration accélérée en milieu urbain et plus particulièrement en milieu « métropolitain ». La structuration corporatiste de la société est venue parfaire la construction d'un territoire en « entonnoir », où tout convergeait vers Buenos Aires et l'espace pampéen.

Les analyses sur le « dévoiement » du système fédéral et sur ses conséquences territoriales se déclinent sur des modes différents selon les protagonistes et les périodes, mais elles relèvent cependant d'une même représentation du territoire, celle d'un espace sur lequel pèse une double fatalité : la présence d'une ville « monstrueuse » qui « vampirise » le pays : « la tête de Goliath » (Martinez Estrada, 1946) - et l'existence du vide patagonien et des provinces historiques en crise. Ce discours s'inscrit dans la tradition fédéraliste du XIXe siècle. Toutefois, avec le modèle d'industrialisation par substitution d'importation à

⁵ M. F. Prévôt Schapira, *A propos de la décentralisation et du fédéralisme en Argentine*, Document du CREDAL, 70 pages, 1992.

partir des années 40, le débat sur le fédéralisme vient se confondre, ou plutôt se fondre dans celui sur le déclin des « économies régionales », car c'est entre 1930 et 1947, que se dirigent vers la capitale et ses faubourgs plus d'un million de personnes venues des provinces du nord-ouest argentin et que la dissymétrie s'amplifie.

- La difficile équité socio-spatiale

La question du financement respectif de l'Etat et des provinces s'est posée dès le XIXe siècle. La première loi de *coparticipacion* a été votée dans les années 30, sous la pression de la nécessité⁶. Elle consacre l'abandon d'une partie des pouvoirs fiscaux des provinces à la nation. Depuis lors, la vieille rancœur historique des provinces envers le Centre est toujours prête à resurgir, surtout lorsque diminue la capacité redistributrice de l'État. Cette question renvoie à une problématique géographique désormais classique concernant les différences, les inégalités et l'équité spatiales au sein d'un même espace.

Comment concevoir la solidarité territoriale dans un pays où les différences de population, de niveau de vie, de densité, de type de société et d'économie sont immenses : d'un côté, la province de Buenos Aires avec plus de 12 millions d'habitants, de l'autre la province de Santa Cruz avec quelque 160 000 habitants. La très grande hétérogénéité des provinces aux intérêts parfois complémentaires, mais le plus souvent concurrents, explique que les regroupements partisans l'emportent sur les regroupements régionaux pour faire pression sur la Nation.

La construction typologique établie par le Conseil Fédéral d'Investissement (CFI), dans les années 1960, résulte des caractéristiques de l'espace argentin mais aussi des représentations qu'en ont les différents acteurs. Cette construction qui distingue quatre groupes de province sur la base desquels s'est fondée, un temps, la redistribution entre les provinces, reflète la difficulté de trouver des critères qui rendent compte à la fois des écarts de superficie, de population, de niveau de vie et le difficile accord entre les provinces, sinon celui imposé par le Centre. Des alliances se nouent et se dénouent en fonction des temps politiques et économiques, donnant lieu à des combinaisons multiples. On peut cependant distinguer des postures différentes face à ce que F. Porto a appelé un «fédéralisme coercitif».

- celle des provinces les plus pauvres qui appuient leurs exigences sur la tradition du *reclamo*, c'est-à-dire sur l'idée que la Nation doit réparation

⁶ L esystème est mis en place non pas pour réduire les disparités mais permettre au gouvernement fédéral de lever les impôts, après la crise de 1930.

au nom de la responsabilité historique du Centre dans le déclin des « économies régionales ». Cette posture portée par le péronisme de l'Intérieur a entraîné le vote d'une loi de Réparation historique (1974) sous le second gouvernement péroniste. A ce titre, certaines provinces (San Luis, San Juan, La Rioja) ont bénéficié des politiques de promotion industrielle mises en place dans les années 70.

- celle des provinces les plus riches qui dénoncent le « fédéralisme du gaspillage » (*federalismo del despilfarro*) et la faiblesse de la levée fiscale des petites provinces dépendantes du centre.

Dans ce schéma binaire, la province de Buenos Aires, la province la plus peuplée et la plus riche, occupe une position singulière. Elle a pris, dans les années quatre-vingt, le contre-pied de l'orthodoxie de la pensée sur l'espace, en s'insurgeant à la fois contre « les aménageurs du vide », c'est-à-dire l'industrialisation au-delà du 42ème parallèle mis en œuvre durant la période développementiste et les aides apportées aux provinces du vieux noyau historique, aux dépens du *Conurbano* où se situe la plus grande concentration de pauvres⁷. Cette prise de position posait la question des stratégies d'aménagement à privilégier, celle du conflit redistributif entre les territoires de la Nation et la question des échelles de solidarité.

Le régime de coparticipation doit être compris comme le résultat des actions des principaux acteurs politiques, et de ce fait soumis à la forte instabilité institutionnelle qui a caractérisé l'histoire argentine, dans le dernier demi-siècle.

Après la dernière période de dictature militaire (1976-1983), durant laquelle les provinces avaient été pénalisées, la revendication fédérale débouche sur un nouvel accord, dans une période de redémocratisation du pays. A l'issue de conflits violents entre les provinces péronistes et la nation radicale, une nouvelle loi de coparticipation est votée en 1988, dans un moment d'extrême faiblesse du pouvoir central. « Par un jeu de coefficients fixes, le système apparaît à la fois inéquitable et statique, car il ne repose sur aucun critère explicite » (Velut, 2000)⁸. Les pourcentages retenus pénalisent les provinces les plus peuplées, en premier lieu la province de Buenos Aires. Les cinq provinces les plus « développées » sont celles qui perçoivent les transferts les plus faibles par habitants. A l'autre extrême les provinces défavorisées (*atrasadas*) de Catamarca, La Rioja, Chaco sont les mieux dotées. Par rapport à des critères simples

⁷ Marie-France Prévôt Schapira, « Pauvreté, crise urbaine et émeutes de la faim dans le Grand Buenos Aires », *Problèmes d'Amérique latine*, avril 1990.

⁸ S. Velut, *Fédéralisme et disparités régionales*, Séminaire du GREIDT, IHEAL, décembre 2000, mimeo. 35 pages.

comme le chiffre de population ou le nombre de pauvres, la loi reflète de fortes incohérences (Porto et Sanguinetti)⁹. Si la recherche d'un transfert de ressources des provinces riches vers les provinces pauvres a toujours été poursuivie dans la mise en place des différents régimes de coparticipation, l'absence d'un véritable contrôle de l'utilisation des fonds a abouti à de profondes disparités de la dépense publique *per capita* et entre les provinces, mettant en question l'efficacité et l'équité des politiques redistributives.

Par ailleurs, l'examen des budgets provinciaux révèle la faible part des ressources propres et celle très élevée des dépenses courantes¹⁰. L'impôt sur le chiffre d'affaires des entreprises reste le plus important. Mais le dernier rapport du PNUD montre que moins de 2% des investissements de 500 plus grandes entreprises argentines sont réalisés dans les provinces pauvres¹¹. Outre ces impôts, les provinces pétrolières reçoivent des *royalties* sur l'exploitation des hydrocarbures, qu'elles perçoivent désormais directement des compagnies productrices (Neuquén et Santa Cruz), car la constitution argentine reconnaît aux provinces la maîtrise de leurs ressources naturelles¹².

La faiblesse des ressources provinciales placent les provinces dans une situation de forte dépendance. De 1985 à 1995, les dépenses des provinces ont été financées à concurrence de 65% par des impôts collectés au niveau national et 35% par des impôts provinciaux. Dix provinces financent moins de 15% de leurs dépenses ; elles se caractérisent par l'importance des dépenses courantes, en personnel notamment, la faiblesse des investissements et un déficit chronique. La charge la plus lourde concerne les employés publics au nombre de 33 pour 1000 pour la moyenne nationale, mais qui peut atteindre 70 voire 100 dans la province de la Rioja contre 20 à 27 dans les provinces les plus développées. Enfin à ces revenus, s'ajoutent, avec le vote de la loi de 1988, les Apports du trésor national (ATN) distribués de manière discrétionnaire et fort controversée par le ministère de l'Intérieur¹³.

⁹ A. Porto et P. Sanguinetti (1996), « Political Determinants of regional distribution in a Federation / evidence from Argentina », 52th Congress of the International Institute of Public Finance, Tel Aviv.

¹⁰ Cf. Cuadro VII-21, Recaudación tributaria, tercer trimestre 2001, Dirección nacional de coordinación fiscal con las provincias.

¹¹ PNUD Argentina, Integración territorial e igualdad de oportunidades : orientaciones para definir el federalismo argentino, junio 2002.

¹² A la différence du Mexique et du Venezuela.

¹³ Les ATN furent créés en 1988, lors du vote de la loi 23 548 pour faire face à des situations d'urgence et de difficultés financières des gouvernements provinciaux., Clarín, 20/05/02, « ATN : un agujero por el que se escaparon 2.700 millones ». La publication récente des sommes attribuées entre 1991 et 2001 fait apparaître que presque un

Mais les politiques redistributives mises en place par la loi de 1988 ont vite tourné court, emportées par l'impôt inflationniste qui grangrène l'économie argentine. De nombreuses provinces font alors marcher la planche à billets ; elles émettent de bons provinciaux pour compenser la réduction de leurs revenus, contribuant ainsi à l'augmentation de la dépense publique. Aussi, les provinces ont-elles été au centre de ce que l'on appelle dans le jargon des bailleurs de fonds, les réformes de la deuxième génération, lorsque s'amorce le tournant ménemiste. Toutefois, les réformes pour assainir les finances provinciales ont eu des effets contradictoires, car nous avons à faire en Argentine à un fédéralisme « discipliné par le politique ».

Le labyrinthe fiscal de l'Argentine à l'heure du libéralisme¹⁴

A partir de 1991, la stabilité monétaire assurée par la mise en place du *currency board* autorise le suivi des budgets provinciaux et met à nu les déficiences des gestions provinciales. Le système de 1988 avait instauré un système de transfert vers les provinces sans obligation de résultat, leur permettant ainsi de bénéficier de la reprise économique, sans effort et sans réforme.

Dans une conjoncture de reprise économique est mis en œuvre une double réforme, dans le droit fil du « fédéralisme fiscal » et des prescriptions de la Banque mondiale. La loi de 1988 n'est pas abrogée mais elle est fortement modifiée par deux décrets (1992 et 1993) qui s'ils garantissent un minima de ressources aux provinces, en affectent une partie à des usages spécifiques, notamment aux services de santé et d'éducation qui sont décentralisés. C'est là le second volet de la réforme. Car pour de l'équipe de D. Cavallo, il s'agit d'éviter ce qui s'était passé au Brésil, où les gouverneurs avaient utilisé les pouvoirs que leur donnait la Constitution de 1988 pour financer leur déficit par les banques des Etats, mettant en difficulté la politique du gouvernement central¹⁵. Le nouveau système réduit de fait l'autonomie des provinces. Toutes sont perdantes, mais certaines moins que d'autres, notamment les petites provinces où les transferts par habitant ont été les plus importants et les plus rentables politiquement.

tiers l'ont été en direction de la province de la Rioja, province du président. Toutefois, à partir de 1999, la situation s'inverse et les sommes sont alors attribuées en priorité aux municipalités *aliancistas* du Conurbano .

¹⁴ S. Saiegh et M. Tommasi, « Le labyrinthe fiscal de l'Argentine et les coûts de transaction en politique », *Problèmes d'Amérique latine*, N°37, avril-juin 2000.

¹⁵ F. L. Abrucio, « Brésil : la réforme de l'Etat dans l'impasse », *Problèmes d'Amérique latine*, n°37,

La réforme économique mise en place par l'équipe de D. Cavallo a été territorialement sélective et n'a pas touché de manière égale les régions et les différents secteurs du péronisme. Les politologues distinguent les régions « métropolitaines» des régions périphériques.

Par régions métropolitaines, il faut entendre, les régions les plus peuplées et urbanisées, les « provinces développées » pour reprendre la terminologie du CFI. Elles sont au nombre de quatre (Buenos Aires, Santa Fe, Cordoba et Mendoza) et concentrent 70% de la population et du PIB. Au cœur de cet ensemble, se situe la région métropolitaine de Buenos Aires qui a renforcé ses positions économiques dans la dernière décennie. Entre 1990 et 1997, elle a vu plus de la moitié des IED s'y investir. Les grandes opérations urbanistiques qui ont transformé la ville par morceaux sont emblématiques de l'entrée de Buenos Aires dans la post-modernité : Puerto Madero, Palermo Hollywood, Tren de la Costa, etc. Mais, c'est également dans ces régions que les effets de la réforme ont été les plus délétères et les plus visibles¹⁶.

En revanche, dans les régions périphériques - 19 provinces-, les transferts de fonds de la Fédération, ont différé la réforme de l'Etat que l'on imposait au centre.

Dans la plupart des travaux sur l'Argentine, le regard est tourné vers la grande région de Buenos Aires, en raison de son poids démographique et économique. C'est pourquoi on a eu tendance à sous-estimer le rôle politique des petites provinces. Or, dans le système politique argentin, ces petites provinces qui abritent seulement 30% de la population sont sureprésentées politiquement, beaucoup plus et de loin que dans la plupart des systèmes fédéraux, et ce au niveau des deux chambres.

- Au sénat, elles monopolisent plus des trois quart des sièges, avec un écart maximum de vote de 1 à 214 entre la province de Buenos Aires la plus peuplée du pays et celle de La Terre de Feu de 59 000 habitants.
- Mais cette sureprésentation se répète au niveau de la chambre des représentants, car le système de l'élection à la proportionnelle s'est vu à plusieurs reprises modifié, en établissant un seuil minimum de députés pour les petites provinces, de 2 puis de 3 sous le premier péronisme, et enfin de 5 sous la dernière dictature militaire. Ce système assez rare dans les fédérations, si l'on excepte le voisin brésilien où il existe un seuil minimum (8) et un seuil maximum (70) mérite que l'on s'interroge sur le poids croissant des petites provinces dans le système politique argentin.

Dans la construction fédérale électorale, la métropole se trouve en position « périphérique » et peut difficilement construire ses propres

¹⁶ M. F. Prévôt Schapira, « Les politiques de lutte contre la pauvreté dans les banlieues de Buenos Aires », *Les Annales de la recherche urbaine*, juin 2000.

politiques. Cette relation se répète à l'échelle de la province de Buenos Aires où les municipes du *Conurbano* sont sous-représentés. Le pouvoir exécutif se décide au centre, tandis que les assemblées sont élues à la périphérie. On est donc en Argentine en présence d'un système qui produit de la redistribution très forte vers l'Intérieur et dans lequel la réalité économique et géographique de la région métropolitaine garde une existence politique amoindrie et fragmentée¹⁷.

La force de l'économie politique du ménémisme fut sa capacité à segmenter les coalitions au sein de son propre parti, jouant de la forte dissociation entre les territoires politiques et économiques. Le clientélisme fut un ingrédient clef dans la mise en place de la réforme, en distinguant les bases politiques volatiles des régions métropolitaines, au « coût de transaction » élevé de celles des « bastions » péronistes de *l'Interior*.

On évoque toujours l'appui apporté par les ouvriers, les *descamisados* au parti péroniste. Le 17 octobre 1945 en est le symbole. Mais on oublie trop souvent l'importance des réseaux politiques provinciaux dont la dynamique a été en partie masquée par le discours ouvrieriste/populaire et national du péronisme. La force de ces réseaux résulte d'une alliance pragmatique entre les partis conservateurs provinciaux (clans familiaux, les *caudillos*). C'est ce solide ancrage local et régional des réseaux qui permet de comprendre l'invincibilité électorale du péronisme, en échange de mesures de protection économique et des ressources données aux *caudillos* locaux (Moro y Araujo et Llorente, 1980 et Prévôt Schapira, 1992)¹⁸. Durant les années 90, celles du « démontage » de l'Etat de bien-être, les petites provinces ont été, comme dans le passé, un contrepoids aux aléas électoraux des zones métropolitaines plus fortement pénalisées par le tournant libéral. Car la réforme de l'Etat a supprimé un demi million d'emploi dans la fonction publique nationale massivement concentrée dans les régions métropolitaines, et plus particulièrement dans la région de Buenos Aires, épargnant un temps l'emploi public provincial sur lequel se sont

¹⁷ M. Escolar et P. Pirez, *¿ La Cabeza de Goliat ? Region metropolitana y organización federal en Argentina*, XIII Congrès de la Asociación de Estudios Latinoamericanos, Septembre 2001.

¹⁸ Mora y Araujo Manuel e Llorente Ignacio (1980), *El voto peronista : ensayos sobre la sociología electoral argentina*, Buenos Aires

Depuis le début du XXe siècle, les porte-parole de la revendication fédérale ont été les partis provinciaux. Ces partis qu'ils se rattachent à la tradition conservatrice du XIXe siècle ou qu'ils soient issus d'une dissidence des deux grands partis fonctionnent sur le mode des oligarchies provinciales de la fin du XIXe siècle. Le népotisme qui avait alors dominé ne disparaît pas avec la formation des partis modernes, ni du populisme. Les acteurs changent mais ils se calent dans les structures anciennes et les plaignent.

construits les réseaux clientélaires provinciaux. Il faut sans aucun doute nuancer ce propos. Les provinces connaissent des évolutions contrastées. Dès 1993, l'explosion sociale dans la province de Santiago del Estero vient rappeler l'extrême vulnérabilité des « économies régionales » et l'importance de l'emploi public dans le maintien de la paix sociale. Mais quoi qu'il en soit, les données montrent que paradoxalement, c'est dans les provinces « féodales » que se sont maintenues les formes de l'Etat de bien être (écoles et hôpitaux publics), tandis que dans les espaces centraux, notamment dans la capitale la réforme de l'Etat et les privatisations ont avancé à grands pas.

Il est certain que la décentralisation « compétitive » a soumis l'économie nationale à de tensions accrues entre les différentes régions. Les politiques libérales ont engendré des logiques régionales différentes. Les régions « prospères », celles qui ont bénéficié de la relance et des investissements étrangers, ouvertes sur l'économie mondiale et dominées par l'économie des services et de la finance ont contribué à donner une idée fausse de la « relance » ménemiste¹⁹. Les inégalités sont allées en s'aggravant ainsi que l'endettement des provinces²⁰, lorsque la priorité donnée à la stabilisation économique s'est traduite par un changement important dans la répartition de la dépense publique.

La fronde des gouverneurs

En mettant en évidence les déficits structurels, jusqu'alors masqués par l'inflation, le plan de convertibilité arrimant le peso argentin au dollar (*currency board*) a rendu plus visibles les enjeux et les tensions entre le centre et les périphéries, car la stabilité monétaire accroît le contentieux concernant la répartition des revenus fédéraux. La nécessité d'un équilibre fiscal indispensable à la bonne marche du plan économique et, au-delà, à la constitution de l'autorité étatique elle-même, impose des restrictions budgétaires qui opposent le gouvernement aux provinces. Certes, le nouveau pacte fiscal signé en 1992 avait assuré un certain niveau de transfert et également un meilleur recouvrement fiscal. Mais la crise mexicaine, à la fin de l'année 1994, et l'effet Tequila (1995) qui provoquent une contraction forte de l'économie argentine (sortie de capitaux et chute de dépôts bancaires), approfondissent la crise fiscale et

¹⁹ Cf. Clarin, *Hacia un nuevo federalismo*, 14 mars 2002, cf. également le document du PNUD

²⁰ La dette des provinces représentent 16 milliards de dollars, dont plus d'un tiers pour la province de Buenos Aires, Cf. www.mecon.gov.ar,

l'étendent à l'ensemble des provinces. On assiste alors, dans certaines d'entre elles (Córdoba, Catamarca) à la réapparition de "bons" pour payer les commerçants et les employés publics, comme au temps de l'hyperinflation. Toutes, même celles qui avaient affiché une volonté de résistance à la privatisation des entreprises publiques provinciales (eau, électricité, banque) s'y engagent pour faire face aux dépenses courantes. Tant que le centre a pu transférer les fonds de la coparticipation, un équilibre plus ou précaire a été maintenu. Toutefois, les tensions ont été de plus en plus perceptibles dans les provinces qui connaissent une détérioration croissante de leur économie et qui, périodiquement, ne peuvent plus payer leurs employés publics. L'aggravation des tensions lors de la récession de 1995, à la suite de la crise du peso mexicain -, reflètent les difficultés que les autorités provinciales ont eu à réduire leurs dépenses-, lorsque les transferts diminuent. Si bien que la fin de la période ménémiste a vu croître une hostilité sourde des « gouverneurs », retranchés dans leur territoire où se construit leur légitimité politique, en décalage ou en opposition avec les politiques néo-libérales menées au centre.

Ces logiques chaotiques et divergentes s'accentuent avec la réduction de la dépense publique à partir de 1998, contribuant à affaiblir les institutions et à réduire la marge de manœuvre du président élu en 1999, F. De La Rua, face à des provinces en majorité péroniste. Le gouvernement de l'*Alianza* qui s'était engagé à verser 1,3 milliard de pesos par mois en 2000 et 2001, ne peut plus dès la fin de l'année 2000 honorer ses engagements, provoquant une fronde ouverte des gouverneurs, bien décidés à en finir avec F. De La Ruá. La décision de la province de Buenos Aires, en août 2001, d'émettre des bons – les patacones – pour payer ses employés publics donne à la circulation de monnaies parallèles à la fois un caractère quasi-officiel et subversif. « L'Etat est mis en question, à la fois parce qu'on violait la règle d'émission qu'il s'était imposée depuis dix ans et parce qu'il acceptait de voir contestait son monopole régional sur l'instrument monétaire » (Sgard, 2002)²¹. Plusieurs gouverneurs vont même jusqu'à proposer d'unifier les monnaies provinciales, en créant « El argentino ». La fin de la convertibilité est marquée par un processus de désintégration profonde : la récession économique, l'évasion fiscale et la partie de bras de fer entre les provinces et le gouvernement central entraînent la paralysie totale de l'action publique.

²¹ J. Sgard, « Le peso argentin peut-il résister à la concurrence du dollar ? », *La lettre du CEPPII*, n°209, février 2002.

Les chocs subis par l'économie argentine ont exacerbé les différences. Elles ont débouché sur des politiques locales qui n'entrent plus en cohérence entre elles. On peut à cet égard évoquer la solidarité des syndicats et des entreprises des provinces patagoniennes qui se rassemblent contre le gouvernement central, lorsque ce dernier envisage un prélèvement fiscal sur les compagnies pétrolières. Lorsque le centre n'est plus capable de mettre en place une politique de transferts, permettant un certain rééquilibrage, le pays bascule dans ce que J. Sapir a qualifié de "risque systémique"²². La paralysie progressive de l'économie à partir de 1998 a révélé ce risque systémique et la perte de légitimité du pouvoir soumis à des pressions contradictoires.

²² Jacques Sapir, « Différenciation régionale et fédéralisme budgétaire en Russie », *Critique internationale*, n°10,

-