



HAL
open science

L'Argentine en ses provinces, disparités régionales, systèmes spatiaux et finances publiques dans un Etat fédéral

Sébastien Velut

► **To cite this version:**

Sébastien Velut. L'Argentine en ses provinces, disparités régionales, systèmes spatiaux et finances publiques dans un Etat fédéral. Géographie. Université de la Sorbonne nouvelle - Paris III, 2000. Français. NNT: . tel-00351287

HAL Id: tel-00351287

<https://theses.hal.science/tel-00351287>

Submitted on 8 Jan 2009

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

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

L'Argentine en ses provinces

Sébastien Velut

2000

Avant-Propos

Une sorte de malédiction semble peser sur les géographes français qui s'intéressent à l'Argentine, particulièrement à ceux d'entre eux qui ont choisi de consacrer leur thèse à ce grand pays. L'exemple de Pierre Denis n'est pas isolé. Après un travail de terrain approfondi, il revint en au début de la première guerre mondiale France pour être mobilisé et entama par la suite une carrière totalement différente l'amenant à s'occuper, aux côtés de Jean Monnet, de haute finance internationale. Alors que le Brésil, le Mexique, le Pérou sont étudiés par des générations de chercheurs, se transmettant les uns aux autres acquis et interrogations, la géographie de l'Argentine souffre d'une certaine légèreté bibliographique. De grands ouvrages sont malheureusement restés sans lendemain, si bien que c'est aujourd'hui l'un des pays latino-américains les moins bien couverts par la production géographique de langue française, au regard de son poids économique et démographique. Ainsi les coordinateurs de la Géographie Universelle Reclus ont dû confier à un spécialiste du Chili le soin de rédiger le chapitre sur l'Argentine — ce qu'il fit d'ailleurs de façon magistrale.

C'est cette lacune, ce vide qui m'ont incité à consacrer à ce pays ma thèse de doctorat, dans l'espoir de défricher quelques nouvelles terres scientifiques et de contribuer à une meilleure connaissance d'un pays qui entretient avec l'Europe, la France en particulier, des relations intellectuelles — et pourrait-on ajouter, affectives — suivies. Ce fut le cas au début du siècle lorsque journalistes et hommes d'État livraient au public français leur impression de voyage en Argentine et plus récemment lorsque les exilés vinrent s'installer à Paris. Ils y ont joué un rôle culturel important et continuent pour certains à le faire dans différentes domaines artistiques et scientifiques. Fernando Solanas a consacré un beau film, Tangos, l'exil de Gardel, à ce

volet des relations franco-argentines.

Malgré ces liens, on ne peut dire que la connaissance de l'Argentine en France soit aussi développée qu'on pourrait le souhaiter. Elle se nourrit d'images, celles d'une Pampa confondue avec l'ensemble du pays parcourue par des gauchos enveloppés dans leurs ponchos, le couteau passé à la ceinture ou encore d'un Buenos Aires de fantaisie emprunté au tango — c'est à dire aux années 1930 —, où les maquereaux en costume à rayures, chaussures bicolores et panama surveillent les trottoirs adossés à un réverbère, et aux tristes réalités d'une dictature difficile à exorciser. Si l'on creuse un peu, on trouve Perón, sourire de chanteur de charmes et amitiés mussoliniennes, Gardel le toulousain mais dont tous les Uruguayens vous diront qu'il était né à Tacuarembó, Evita la madonne des pauvres ou encore Jorge Luis Borges (mais était-il argentin ?). Á l'heure actuelle, le tourisme international et les échanges commerciaux contribuent aujourd'hui à enrichir cette palette de nouvelles couleurs locales.

Cette thèse voulait répondre à l'ambition, démesurée sans doute mais qui seule donne le courage de commencer, de combler un vide scientifique et de proposer de l'Argentine actuelle une nouvelle vision géographique, attentive aux hommes et à leurs territoires. Son sujet a été en partie inspirée par un film de Miguel Pereira, La Deuda internaqui montre l'éloignement, à tous les sens du terme, entre Buenos Aires et les provinces du nord-ouest. C'est cette autre Argentine que j'ai voulu mieux connaître, mettant provisoirement entre parenthèses la monstrueuse capitale portuaire. Ne souhaitant pas me consacrer à une monographie régionale je me suis plus particulièrement intéressé aux rapports entre les provinces et le centre fédéral, à la fois entéléchie, centre abstrait qui se trouve simultanément partout et nulle part et en même temps lieu très concret d'exercice du pouvoir.

Dès ses débuts, ce travail reposait sur deux piliers : une interrogation sur le fédéralisme et la volonté de décrire des cas et des mécanismes concrets mettant en jeu les territoires d'échelles différentes. La première interrogation me conduisait vers une bibliographie issue des sciences politiques, de l'économie, du droit constitutionnel et m'invitait à multiplier les emprunts, genre auquel les géographes ont excellé quand ils ne s'y sont pas perdus, alors que la seconde me ramenait vers un genre quelque peu délaissé, celui de la géographie

régionale.

Cette dernière ne jouit pas d'une très bonne presse. Elle demeure un élément obligé des concours de l'agrégation, ce qui n'est pas nécessairement un signe de bonne santé scientifique. Les géographes d'aujourd'hui préfèrent s'intéresser à un thème et en explorer les aspects spatiaux, plutôt que de partir de l'espace, au risque de s'emparer de notions mal contrôlées, issues au mieux d'autres sciences et au pire des aléas de la statistique ou du journalisme. Il existe pourtant une demande importante et ancienne que les géographes s'efforcent de satisfaire : celle de décrire des espaces ou des territoires de tailles variées situés quelque part entre le coin de la rue et les antipodes avant d'entamer l'espace extra-terrestre ou les espaces virtuels de la Cybérie.

Cette tâche un peu désuète est aujourd'hui assumée par de nombreux médias. Or, certains géographes se sont pourtant efforcés de renouveler le genre, notamment dans la préparation de la Géographie Universelle, déjà citée, qui a donné lieu à de passionnants débats publiés par l'Espace géographique. J'ai trouvé là un certain nombre d'outils et de méthodes, notamment celle de la modélisation graphique, qui ne m'ont pas peu aidé à saisir d'une prise ferme mon sujet de recherche et à ordonner les matériaux accumulés au cours de trois séjours sur le terrain et de nombreuses lectures.

Outre les débats contemporains, ce travail s'est également nourri de la préparation d'un séminaire d'histoire des écritures géographiques que je destinai aux élèves de l'École normale supérieure. Au-delà des problèmes concrets abordés dans cette thèse, ces réflexions me conduisaient à me poser la question plus fondamentale de savoir comment écrire aujourd'hui sur l'Argentine. Elle n'est pas abordée en tant que telle, mais le texte s'efforce d'y répondre à sa façon, comme on explique la marche en marchant.

Chemin faisant, j'ai fait abondamment appel aux ressources accessibles sur internet ainsi qu'aux développements récents de la cartographie automatique. J'ai pu actualiser certaines données à distance et surtout explorer des sources statistiques grâce à des logiciels puissants et d'un maniement aisé, en particulier Philcarto, qui m'a permis de réaliser toutes les cartes statistiques présentes dans ce travail. Celui-ci prétend ainsi combiner l'intérêt ancien des géographes pour une description raisonnée du monde et les méthodes actuelles, sans lesquelles, à peu d'années près, cette thèse eût été toute autre. Je ne sais

si j'ai pleinement réussi à concilier comme je le souhaitais tradition et modernité, le charme et le sérieux du passé avec les agréments et le confort modernes.

Trois personnes ont été déterminantes pour que ce travail parvienne à son terme et méritent à ce titre ma vive reconnaissance. En premier lieu Jean Revel-Mouroz qui a accepté de diriger cette thèse après avoir suivi ma maîtrise et m'a incité à participer aux travaux du CREDAL, le Centre de recherches et de documentation sur l'Amérique latine, qu'il dirigeait. Il m'a toujours laissé la plus grande liberté dans mes choix de recherches et encouragé à prendre des initiatives me permettant de conquérir mon autonomie de chercheur. Marie-France Prévôt Schapira, qui avait du thème fédéral l'expérience des pionniers, a su me prodiguer des conseils judicieux au moment voulu. C'est elle notamment qui m'a incité à m'intéresser aux questions fiscales, arides en apparence, mais qui permettent d'entrer de plain pied dans le problème. Enfin Hervé Théry après m'avoir initié à la cartographie m'a fortement encouragé à explorer avec rigueur les voies et les moyens de la modélisation graphique, qui m'a permis d'avancer dans des moments d'incertitudes.

Au CREDAL, les discussions et le travail avec les chercheurs sur différents projets ont été des moments importants de formation. Je suis particulièrement reconnaissant à Martine Droulers de m'avoir associé à ses travaux sur le Brésil, qui ont constitué un très efficace apprentissage, et à Bernard Bret pour des conversations fondamentales sur la recherche en géographie. Philippe Waniez, auteur de Philcarto, m'a apporté une aide décisive et a toujours été disponible pour répondre à mes questions sur ses logiciels et les méthodes de la géographie quantitative. À l'École normale supérieure, outre le puissant stimulant des élèves, Fernand Verger m'a beaucoup encouragé, croyant parfois plus que moi à l'achèvement de ce travail. Il reste un modèle pour son enthousiasme et sa rigueur scientifiques. Enfin, Bruno Théret a accepté de me recevoir et de me conseiller à plusieurs reprises avec une rare générosité intellectuelle.

J'ai également fait un bout de chemin avec Martine Guibert qui travaillait à sa propre thèse sur le Mercosur. Nos itinéraires se sont souvent croisés, en France comme en Argentine, et nous nous sommes apportés l'un à l'autre un

précieux soutien.

J'ai bénéficié en Argentine de l'accueil de collègues géographes de l'université de Buenos Aires, liés au CREDAL par des accords de coopération et dont le soutien amical et logistique a été déterminant. Il s'agit en particulier de Pablo Ciccolella, Iliana Mignaqui, Elsa Laurelli, Luis Yanes ainsi que de l'économiste Julio Neffa. Dans les ministères argentins, que j'ai beaucoup fréquentés, une aide décisive m'a été apporté par Dante Donolo, Raul Arancibia, Gustavo Segnana et Marcos Gerber. Je n'aurais jamais compris les mystères de la fiscalité argentine sans les patientes explications de Juan Alberto Lukszan. À Santiago du Chili, Gabriel Aghón, responsable pour la CEPAL des études sur la fiscalité locale m'a accueilli avec la plus grande disponibilité et donné d'utiles conseils. Claudio Egler, de l'Université fédérale de Rio, qui regardait lui aussi l'Argentine en géographe étranger, m'a amicalement encouragé.

Les données sur les provinces ont été recueillies grâce à l'aide de Diego Gómez, Américo de María et Patricia Chamorro dans la province de Santa Fe, celle de Rubén Vaudagnotto, Enrique Driussi, María Rosa Colantuono et Osvaldo Pellín dans celle de Neuquén, d'Alexis Traktman dans celle de Catamarca, d'Alejandro Arlía dans celle de Buenos Aires, de Guillermo Marianacci et d'Alejandro Bernhardt dans celle de Córdoba et de Jorge Sopena dans celle de San Luis. Ils ont chacun pris la peine de trouver les renseignements qui me paraissaient nécessaires, en dépit d'emplois du temps chargés.

Ma femme a accepté des absences au cours de missions qui nous semblaient toujours trop longues. Mes parents ont également joué un rôle déterminant en complétant ou en suppléant à la faiblesse des financements publics pour un travail de terrain dans un pays devenu très cher. Marc m'a donné, sans le savoir, l'énergie nécessaire pour achever ce travail.

À Paris, Henri Desbois, Valérie Gelézeau et Claire Hancock, mes complices de toujours, m'ont apporté un soutien sans faille par leur lecture attentive, leurs encouragements et surtout leur amitié. Romain Garcier a accepté de prendre la relève pour la fin du travail. François-Michel Le Tourneau m'a incité à utiliser un autre logiciel libre, \LaTeX , pour la mise en page ce que j'ai fait grâce à l'aide d'Émilie Robin. Le lecteur jugera de cela comme du reste.

Enfin, je dois une reconnaissance particulière à mes amis argentins, géo-

graphes ou non, qui loin de trouver absurde ma tentative d'étudier leur pays m'ont au contraire encouragé et beaucoup aidé par d'innombrables conversations et explications. Je pense en particulier à Carlos et Silvia Crucella, Horacio et Estela Capelluto, Luis Domínguez Roca, Alejandro Schweitzer, Clementina Sopenña, Pedro Fernandez, Adriana Klor et Paulina Krivulin. Si j'ai compris quelque chose à l'Argentine, c'est d'abord à eux que je le dois.

Introduction

L'Argentine en ses provinces

Que l'Argentine présente des différences régionales marquée n'a rien qui doive étonner. S'étendant sur près de trois millions de km², sur plus de trente degrés du nord au sud, et des Andes à l'Atlantique de l'est à l'ouest, elle présente une grande variété de milieux et de climats. Pourtant, la première des distinctions de l'espace argentin n'est pas d'ordre biogéographique. Elle oppose la capitale Buenos Aires à l'ensemble des provinces. La grande ville compte plus de onze millions d'habitants — soit près du tiers de la population nationale — elle reçoit de nombreux établissements industriels, les sièges sociaux des entreprises et les autorités politiques. Elle donne ainsi une illustration paradigmatique de la macrocéphalie urbaine. Dans ces conditions, il n'est guère surprenant que l'on confonde souvent ses destinées avec celles du pays tout entier qui, il est vrai, en dépendent directement. Pendant les périodes de crise, les difficultés économiques et les tensions politiques s'y font immédiatement sentir. Inversement, les investissements étrangers, les changements de mode de vie, en un mot la modernisation, affectent préférentiellement la capitale avant de se diffuser dans le reste du pays. Dans ces conditions, la vitrine portègne¹ constitue un lieu d'observation privilégié de la réalité argentine.

Mais l'Argentine, comme la France, se nomme diversité. Si l'on quitte Buenos Aires pour parcourir le reste du pays, que les Argentins nomment *l'interior*, l'intérieur on ne peut qu'être frappé par la variété des paysages, des populations et des modes de vie. De Rosario à Córdoba, de Neuquén à

¹Les termes argentins sont définis dans le glossaire page 441

Catamarca, ou encore de Mendoza à la Terre de Feu, on découvre à la fois des économies et des sociétés régionales fort différentes, et en même temps des traits communs, notamment l'importance des structures institutionnelles des provinces et la complexité des rapports avec la capitale. La question centrale que l'on souhaite aborder découle de ces observations : comment comprendre les relations entre ces provinces, apparemment si différentes les unes des autres, et l'ensemble national ? Cette question se décline en deux thèmes : d'une part, l'inégal développement des provinces et d'autre part, la façon dont elles constituent ensemble la Nation, ce qui renvoie à la question du fédéralisme.

Le renouveau des questions régionales

Se poser ces questions paraît d'autant plus nécessaire que l'Argentine a connu depuis la fin des années 1980 une série de changements qui ont remis au premier plan les problèmes régionaux. La presse a abondamment insisté sur la modernisation mise en œuvre par le président Carlos Menem, parvenu au pouvoir en 1989. Elle a permis à l'Argentine de renouer avec la croissance économique en attirant des investisseurs internationaux qui ont ainsi montré la confiance qu'ils plaçaient dans l'évolution du pays. En 1999, a eu lieu la quatrième élection présidentielle dans le respect des normes constitutionnelles qui a symbolisé l'ancrage de la démocratie. Parallèlement, l'État a considérablement réduit son intervention dans la vie économique, ce qui correspond à une rupture culturelle et politique profonde. Enfin, la formation du Mercosur traduit de nouvelles priorités diplomatiques, l'amélioration des rapports avec les pays voisins et une réorientation des échanges commerciaux. Ce travail portera donc principalement sur les années 1990, qui correspondent à peu près aux deux mandats présidentiels de Carlos Menem (1989–1999), sans s'interdire pour autant le recours nécessaire au passé.

Cette nouvelle donne modifie également la place et le rôle des provinces dans l'ensemble national, dans un mouvement qu'on a proposé d'appeler *décentralisation compétitive*. Celle-ci correspond à un changement des échelles de gouvernement et de gestion des territoires. En 1989, Jean Revel-Mouroz soulignait déjà l'ambiguïté d'une décentralisation qui « se nourrit de la

fragilité de la planification centrale et de l'efficacité décroissante des politiques traditionnelles d'aménagement du territoire [...] La décentralisation correspond-elle à un partage réel du pouvoir ? Ne peut-on également y voir une forme plus subtile de déploiement du pouvoir central ? » ([201]² p. 12–13). Dix ans plus tard, la question se pose avec d'autant plus d'acuité que les bénéfiques politiques de la décentralisation, présentée dans les années 1980 comme un gage de démocratie, ne sont plus l'objet d'autant de préoccupations. L'insistance mise sur les échelles locales ou régionales n'a plus pour objectif principal de promouvoir la participation populaire, elle correspond au contraire à l'alourdissement des responsabilités conférées aux autorités locales à la suite du retrait de l'État.

Celui-ci est justifié par la nécessité de relancer la croissance en diminuant les interventions publiques dans l'économie et en réduisant les dépenses et la pression fiscale. Il vise donc à améliorer la compétitivité d'ensemble du pays, ou plus exactement des entreprises qui s'y implantent³ en réduisant les charges financières et les contraintes réglementaires accusées de paralyser le développement de l'activité. Cette *décentralisation* s'apparente à une réduction de l'importance de l'État, notamment en diminuant les budgets publics, même si ces initiatives sont habillées d'une phraséologie mettant en avant le thème de l'efficacité retrouvée de l'intervention publique lorsqu'elle est limitée à quelques domaines bien définis.

Ce mouvement laisse les autorités locales en première ligne face aux entreprises dont elles attendent à la fois des investissements, des emplois, des revenus fiscaux et des effets d'entraînement pour les économies locales alors qu'elles doivent en même temps contrôler le respect d'un certain nombre de normes, en particulier dans les domaines de l'environnement et de la fiscalité. Il est susceptible de mettre à mal la solidarité nationale dans la mesure où les provinces entrent en compétition pour attirer les investisseurs : c'est l'autre volet de la *décentralisation compétitive*. Au Brésil, on a assisté à une véritable guerre fiscale entre les États.

²Les numéros entre crochets renvoient à la bibliographie en fin de volume.

³La confusion entre compétitivité nationale et compétitivité des entreprises, autrement dit compétitivité macro et compétitivité micro a été entretenue par le gouvernement fédéral qui a fait de la réduction du *coût argentin* l'une de ses priorités.

En Argentine, la guerre fiscale n'a pas eu lieu de la même façon, mais les autorités provinciales ont dû faire face aux problèmes sociaux découlant des réformes, notamment la croissance du chômage. Autrement dit, alors même que les systèmes nationaux de régulation de l'économie étaient sacrifiés sur l'autel de la croissance, les provinces se trouvaient contraintes de gérer les problèmes découlant de cette situation et pressées de se conformer au modèle néo-libéral. Se pose dès lors la question des moyens effectifs, techniques, légaux, fiscaux dont elles disposent pour transformer leurs propres territoires et de la marge de manœuvre dont elles bénéficient. Or, l'alourdissement des responsabilités locales s'est bien produit car le désaisissement de l'État fédéral « au bénéfice » des provinces a consisté à transférer vers ces dernières un certain nombre d'obligations sociales (notamment dans les domaines de la santé et de l'enseignement).

Cette évolution doit être perçue dans le cadre d'un État fédéral, dans lequel les provinces jouissent en principe d'un certain nombre de prérogatives, dont une large autonomie garantie (mais aussi limitée) par la Constitution. Elles élisent chacune leur gouverneur et un parlement provincial qui gèrent des budgets souvent importants. Elles sont donc le cadre dans lequel la décentralisation s'inscrit logiquement. De ce point de vue, l'Argentine est dans une situation plus favorable que le Venezuela des années 1980 (Revel-Mouroz [200]) ou le Chili actuel où l'on s'efforce d'inventer les cadres politico-administratifs de la décentralisation. L'Argentine bénéficie de véritables *gouvernements locaux*, pour reprendre le terme anglo-saxon qui met en valeur la dimension politique de leur action. Or, les réformes des années 1990 ont visé explicitement à renouveler le fédéralisme, en Argentine comme au Brésil et au Mexique.

La Constitution donne à chaque province la même représentation au Sénat quelle que soit sa population. Elles sont donc capables d'orienter les politiques nationales au plus haut niveau et de capter des ressources fédérales pour leur propre territoire. Elles sont notamment à même de réclamer des mesures compensatrices pour porter remède à des inégalités de développement jugées insupportables.

Or, la distribution spatiale de la croissance économique est loin d'être homogène. Qu'elle ne bénéficie pas également à toutes les régions paraît être

une fatalité. Devant l'inefficacité avérée des mesures de redistribution, incapables de distribuer les fruits de la croissance faute de l'avoir suscitée, on peut comprendre que les Argentins aient fait pour un temps le choix d'un autre mode de développement.

Toutefois, d'après ses thuriféraires, qui s'appuient sur l'interprétation classique des échanges internationaux, le libre jeu du marché et des échanges devraient favoriser la meilleure allocation des ressources entre les pays et entre les régions. L'Argentine devrait ainsi pouvoir se spécialiser dans les productions pour lesquelles elle possède de réels avantages comparatifs — c'est-à-dire les productions agricoles et minières — et les différentes provinces, en fonction de leurs ressources propres, trouver également la spécialisation qui leur convient. L'abondance des ressources naturelles jugées sous-exploitées dans les différentes provinces est un argument supplémentaire qu'évoquent les partisans du libre-échange. Ce raisonnement renvoie aussi à leurs responsabilités les autorités locales incapables de libérer les énergies présentes dans leur territoire, de le mettre en valeur quand elles sont attachées à certaines formes de contrôle désormais jugées obsolètes. Il s'inscrit dans la thématique du renouveau des régions illustrés aussi bien par la variante néo-classique (Krugman [157]) que régulationniste de l'économie spatiale (Benko et Lipietz [25] et [24]).

Ce débat est souvent abordé à partir de positions ayant plus d'affinités avec l'idéologie qu'avec la science, mais il mérite en tout cas un examen approfondi sur la base des données disponibles⁴. Il pose en premier lieu la question du rapport entre libre-échange, ouverture économique et développement inégal des territoires. La formule de Jacques Attali (citée par Roger Brunet [47]) selon laquelle «la production accroît les inégalités alors que l'échange les réduit» peut servir de fil conducteur pour examiner l'histoire économique de l'Argentine d'un point de vue spatial. Outre son degré de pertinence, cet

⁴On n'entendra pas ici la vieille plainte du chercheur sur l'insuffisance des données disponibles. La *bonne donnée*, parfaitement fiable et permettant de répondre exactement à la question posée, est une chimère et le travail de recherche consiste à donner du sens à ce dont on dispose plutôt qu'à se plaindre de ne pas avoir davantage. Les détails sur les données utilisées et les remarques méthodologiques indispensables seront faites à mesure de leur utilisation.

adage pose en effet directement le problème des moyens et de la nature des échanges à l'intérieur du pays et entre le pays et le reste du monde. Or, dans un État marqué par la persistance de systèmes coloniaux, l'échange est bien souvent inégal et dès lors moins susceptible de réduire les inégalités que de les accroître. D'autre part, les distances, la durée et des coûts de transport peuvent présenter des freins sérieux au développement du commerce.

Ce débat sur les vertus de l'économie de marché ramène aussi au problème de la responsabilité des autorités politiques locales dans le développement économique. Doivent-ils, en bonne orthodoxie libérale, lever le plus possible les contraintes entravant le développement de l'économie ou peuvent-ils au contraire mener une politique active de développement quitte à imposer aux acteurs économiques un certain nombre de limites? Même dans le cas où c'est la solution minimale qui est retenue, il n'en reste pas moins que l'État national et les gouvernements locaux continuent à agir sur un certain nombre de domaines liés directement ou indirectement à la vie économique, comme la fiscalité, les investissements en infrastructures, ou encore la formation.

Développement régional et organisation nationale

L'ensemble des questions évoquées amène à se pencher à nouveau sur des thèmes classiques de la géographie car elles invitent à reprendre le problème du développement régional. Ces deux derniers termes méritent toutefois un éclaircissement tant les usages qui en ont été fait sont nombreux voire contradictoires. Il ne s'agit pas d'en parcourir la longue carrière, depuis les précurseurs jusqu'à l'époque actuelle, mais simplement de préciser le sens qui leur est ici donné.

Parler de régions renvoie très simplement à l'identification de sous-espaces dans un ensemble plus vaste, comme peut l'être ici le territoire national. Ces sous-espaces correspondent à l'extension d'un système spatial (Brunet, [47]) identifiable à partir de ses éléments et des relations qui les unissent. La taille de ces sous-systèmes n'est pas donnée *a priori* et l'on peut en trouver à différentes échelles emboîtées (on parlera alors de micro, méso ou macro-

régions). Une telle notion est opératoire pour la recherche bien plus que pour l'aménagement, car elle ne suppose pas qu'il existe une seule *bonne* échelle, un découpage miraculeux du territoire adapté à l'observation comme à l'action⁵. Elle pose cependant le problème du rapport entre systèmes spatiaux et unités administratives. Comme on l'a dit, dans le cas argentin, l'importance des provinces en font des mailles privilégiées d'observation et d'action, même si l'on peut identifier d'autres systèmes spatiaux.

Cette conception systémique de la région permet d'éclaircir le contenu du premier terme, celui de développement. Si l'on conçoit, à la suite de Roger Brunet, la région comme l'extension d'un système faisant interagir les ressources, les populations, l'information, et le capital, le développement peut se mesurer à l'efficacité du système. C'est d'ailleurs ce que propose Denis Eckert pour l'évaluation prospective des territoires [99]. Il faut se demander comment inter-agissent les éléments des systèmes, comment certains groupes sociaux, les responsables politiques ou les entreprises peuvent en infléchir l'évolution. Cela pose le problème de la régulation et du développement dans le temps des différents systèmes. Les déséquilibres qui découlent d'un développement mal maîtrisé (par exemple, la croissance du capital au détriment de la reproduction des populations, l'exploitation irraisonnée des ressources) peuvent déboucher sur des crises.

À l'évidence, le développement des différents composantes du système régional ne se fait pas au même rythme ni de façon homothétique : le système se transforme à mesure et les gains dans un domaine — comme par exemple une augmentation du PIB régional — peuvent fort bien se combiner avec des pertes ou une stagnation dans d'autre — la croissance économique n'entraînant pas nécessairement une amélioration des conditions de vie. Il est donc difficile de proposer des indicateurs synthétiques pour mesurer le degré de développement d'une région. Le revenu moyen par habitant fournit une bonne indication, mais cette donnée n'est pas disponible en Argentine, et elle n'est pas non plus suffisante. Les indicateurs analytiques montrent cependant des variations spatiales, des conditions plus ou moins favorables d'une région à

⁵Cette préoccupation traverse les pratiques d'aménagement du territoire. On ne s'attardera pas sur la redécouverte des pays par la DATAR qui participe de cette recherche du Graal de l'aménageur, le *bon découpage*.

une autre, autrement dit des disparités régionales.

S'intéresser à ces disparités amène à poser la question des rapports entre les provinces et la Nation. L'identification et l'analyse de régions particulières n'est donc pas une fin, mais une nécessité pour reconstituer le système englobant. Outre les problèmes de colonialisme interne, de régions favorisées au détriment d'autres, on peut aussi se demander dans quelle mesure les inégalités régionales sont compatibles avec le développement de l'ensemble du pays. L'afflux de migrants vers les villes par exemple, et en particulier Buenos Aires, ne risque-t-il pas de multiplier les inconvénients par une concentration excessive des hommes et des activités? En d'autres termes, une politique compensatrice est-elle nécessaire pour limiter l'accentuation des disparités régionales et assurer une certaine justice socio-spatiale au sens d'Alain Reynaud [203] prévenant l'apparition de tensions trop vives et assurant en fin de compte la pérennité du développement économique? Il s'agit moins aujourd'hui de mesures d'aménagement du territoire au sens classique tels que investissements publics, politiques de développement des « régions-problèmes », implantations industrielles volontaires (Grenier [131]) aujourd'hui abandonnées que de mesures sociales présentant une dimension spatiale implicite ou explicite.

Le retrait proclamée de l'État ne doit pas conduire à le négliger. S'il n'est plus possible aujourd'hui de confondre planification et action effective, décisions ou même annonces de décisions avec les mesures réellement mises en œuvre, on n'en doit pas moins s'intéresser au rôle de l'État dans les transformations des territoires. Le secteur public argentin (État fédéral, province et municipales) gère un budget de l'ordre de 20% du PIB. Il demeure donc un intervenant de poids. Cet État n'est pas à l'évidence monolithique. Des clivages le traversent, entre courants politiques mais aussi entre l'État fédéral et les provinces. S'y intéresser permet d'enrichir à partir d'un point de vue territorial l'interrogation sur le secteur public.

Par ailleurs, même si les déclarations politiques ne sont pas suivies d'effet, il n'en reste pas moins qu'elles s'efforcent de répondre aux attentes du moment. Le discours sur le territoire reflète et modèle les représentations qui légitiment ou mettent en question les politiques implicitement ou explicitement territoriales (Gumuchian [137]). Les entreprises, les hommes politiques

nationaux ou provinciaux doivent savoir se l'approprier pour définir et présenter leurs stratégies. On présentera donc en détail les différents points de vue sur le territoire argentin et la question centrale des inégalités de développement. Cela permettra de préciser ce que l'on peut appeler, à la suite de Jean-Pierre Augustin [10] *l'institutionnalisation du territoire*, c'est-à-dire la façon dont le territoire est pris en compte par les institutions qui, à leur tour, le constituent. Dans un continent marqué par le juridisme, négliger ces aspects institutionnels seraient une erreur, car les stratégies les plus efficaces sont précisément celles qui savent les utiliser.

La double interrogation sur les inégalités de développement et les institutions renvoie à la problématique fédérale. Le fédéralisme est en effet une solution politique permettant de concilier, dans une seule Nation, des régions fort différentes les unes des autres. Selon une opinion commune que la macrocéphalie portègne et le verticalisme du système politique feraient du fédéralisme argentin une sorte de trompe-l'œil, dissimulant tant bien que mal la réalité d'un État unitaire décentralisé. Or, les institutions laissent une assez grande autonomie aux provinces et le renouveau du régional, même s'il est la conséquence de la défection du fédéral, doit conduire à réexaminer cette question.

C'est à partir de variables économiques et, plus précisément, fiscales qu'elle sera posée. En effet, les problèmes fiscaux se situent à la charnière entre l'économie, le politique et le social et ils présentent une dimension territoriale qui retiendra plus particulièrement l'attention. Ils renvoient aux jeux du pouvoir pour déterminer quel groupe social supportera le poids de l'impôt et quel autre en tirera bénéfice, à l'histoire car les systèmes fiscaux résultent généralement de l'accumulation de compromis successifs et enchevêtrés et à l'espace car les budgets publics se traduisent par des transferts entre les territoires. Qui plus est les budgets publics sont, en principe, d'un accès facile et fournissent une mesure des priorités politiques, des moyens utilisés, des contraintes auxquelles doivent faire face les responsables politiques. C'est pourquoi, dans la logique d'une interrogation sur le développement inégal, on s'appuiera sur les données fiscales pour s'interroger sur le politique. La démarche inverse, du politique au fiscal, eût été défendable mais ce n'est pas celle qui a été retenue. En effet, elle comporte le risque de faire de la

politique locale ou nationale le seul élément explicatif des choix budgétaires. On a fait l'hypothèse, peut-être exagérément optimiste, que l'action publique n'était pas sans rapports avec les territoires dans toutes leurs dimensions et qu'elle pouvait donc influencer certaines évolutions spatiales par des choix de dépenses inscrits dans les budgets.

On peut à l'évidence se demander quelle confiance accorder aux budgets publics argentins. Un premier problème est celui de l'hyper-inflation des années 1980 qui rend à l'évidence problématique toute actualisation. Lorsqu'elle a été faite, elle permet cependant d'évaluer des tendances. La seconde question est celle de la fidélité des budgets à la réalité des rentrées et des dépenses. Il faut, pour en être certain, travailler sur les budgets exécutés et non sur les projets qui ne sont pas nécessairement réalisés. Dans ces conditions, on peut raisonnablement se fier aux comptables argentins pour établir des comptes correspondant dans leurs grandes lignes à ce qui a effectivement été dépensé.

Reste le problème des détournement de fonds, pots de vins, en un mot de la corruption. C'est bien évidemment un thème important dans la vie politique de l'Argentine, qui bruit en permanence de scandales sur l'enrichissement de tel ou tel homme politique. Mais c'est aussi une question difficile à appréhender, étant donné la réprobation morale et la condamnation judiciaire qui s'y attachent. Toutefois, le détournement de fonds publics n'empêche pas ces derniers d'être enregistrés au budget suivant des rubriques invérifiables : surfacturation de travaux, employés inexistantes, pensions injustifiées sont autant de moyens de distribuer l'argent public avec toutes les apparences de la légalité. Il faudra donc se contenter de signaler certains aspects des budgets publics pouvant favoriser le détournement des fonds. Par ailleurs, même si certains équipements sont surfacturés, il importe de savoir ce qui est construit, où sont les hôpitaux, les logements, les routes payés par les administrations provinciales. En effet, ce serait tristement réduire la mission du politique que de la limiter à la distribution de faveurs hors de tout contrôle sans lui accorder, au moins au bénéfice du doute, le droit de chercher à porter remède aux problèmes de sa circonscription.

Ces précautions prises, on peut s'intéresser aux modalités et à l'ampleur de la redistribution sociale et territoriale de la croissance par les budgets publics. Pour les espaces en retard de développement, quelle part de la richesse

nationale la collectivité est-elle prête à transférer pour garantir certains minima au nom de la solidarité nationale ? Ces opérations redistributives au bénéfice des individus s'inscrivent dans le cadre provincial : ce sont les provinces qui reçoivent les fonds dont elles usent avec une assez grande liberté, mais généralement aussi sous de fortes contraintes. Elles ont à décider de leurs priorités de dépenses et à mettre en œuvre les politiques garantes de paix sociale dans leur territoire et de l'unité des provinces fédérées.

Des modèles aux provinces

Ce travail s'organise suivant deux principes complémentaires. Le premier est celui d'un développement logique en trois temps faisant se succéder une présentation de l'Argentine en termes systémique, une étude des transformations récentes et l'analyse de cas régionaux. La deuxième clé de lecture relève d'une organisation transversale amenant à examiner dans chacun des chapitres un ensemble de thèmes liés entre eux.

La première partie intitulée structure et mémoires d'un système spatial présente un tableau de l'organisation de l'espace argentin. Cette présentation recourt à la modélisation graphique dont on discute préalablement les fondements et les pratiques. Ce choix est cohérent avec une approche systémique et permet de rendre compte de la position des provinces dans la Nation. La modélisation s'appuie sur un ensemble de cartes statistiques qui constitue un petit atlas de l'Argentine. Ce choix du tableau initial conduit à renvoyer dans les chapitres suivants l'étude historique amenant à la constitution progressive de l'espace national avec ses différences internes. C'est dans ces chapitres que sont analysées les descriptions de l'Argentine, dont les plus anciennes remontent à l'époque coloniale. Après l'indépendance et l'adoption de la Constitution fédérale, l'Argentine connaît quelques décennies de croissance économique sans précédent. C'est lorsque cette dynamique se ralentit, puis s'arrête tout à fait, que se construit progressivement l'État-providence argentin dans ses dimensions économique, sociale et territoriale.

Outre la présentation des mémoires du système spatial argentin, cette présentation donne l'occasion de multiplier les jeux d'échelles. En effet le cadre de l'Argentine donné au départ est de récente création. L'État-Nation

ne se forme que dans la deuxième moitié du XIX^e siècle quand sont fixées les frontières et que se produit la grande vague migratoire. À l'heure actuelle, le changement de sens des frontières que le Mercosur rend perméables alors que l'État se dessaisit de certaines de ces prérogatives régaliennes laisse penser qu'on assiste aux derniers moments d'un certain type d'État-Nation.

Celui-ci n'aura duré en Argentine que 150 ans, quant à l'État providence il n'était vieux que de cinquante ans sur une évolution de près de cinq siècles depuis les débuts de la colonisation. D'un point de vue territorial, cette évolution invite à se pencher de plus près sur certaines structures anciennes, susceptibles de rejouer si l'on accepte de tirer les conséquences de l'insertion, ou mieux du *plongement* au sens mathématique, de l'Argentine dans un espace de dimension supérieure.

La seconde partie, qui porte sur les années 1990, ne comporte que deux chapitres : le chapitre 4 s'intéresse aux dimensions territoriales des réformes, alors que le chapitre 5 fait le point sur les questions fiscales. On s'intéresse aux conséquences des changements dans les domaines de la dérégulation économique, de la décentralisation des politiques sociales et des conséquences de l'intégration de l'Argentine dans le grand ensemble du Mercosur. Ces changements modifient les positions relatives des provinces dans la Nation et dans le Cône sud. Mais, ils remettent aussi en question les modes de gestion des territoires, la façon dont les autorités provinciales prennent en charge leur territoire.

Cette question amène à s'intéresser plus en détail aux problèmes fiscaux. Alors que les mesures explicites de soutien aux provinces défavorisées sont progressivement abandonnées, les transferts fiscaux demeurent l'un des outils de compensation entre les territoires. L'étude de ces transferts requiert une mise au point préalable sur le *fédéralisme fiscal* pour mieux saisir la spécificité d'un État fédéral comme l'Argentine. On peut alors présenter les critiques dont le système de financement des provinces a été l'objet avant de voir de quelle manière il a été en partie réformé. La conclusion de la deuxième partie présente un bilan des évolutions des années 1990 et conduit à insister sur la difficile articulation entre l'économique et le politique et la mise en place d'un système à plusieurs vitesses.

La troisième partie examine donc précisément trois cas particuliers : Neu-

quén, Santa Fe et San Luis. Le choix de ces exemples est justifié par le recours aux modèles du premier chapitre et à l'examen de leur situation fiscale. Les trois présentations se conforment à la même structure : tout d'abord l'organisation des espaces provinciaux, puis l'analyse de l'activité de l'administration provinciale à partir des budgets. Ces présentations permettent de mettre en valeur le poids des décisions politiques, mais aussi les contraintes auxquelles elles sont soumises.

Le développement fait apparaître cinq thèmes principaux :

Les disparités régionales sont au cœur de la démarche. Elles sont abordées dans tous les chapitres en termes statiques ou dynamiques et à différentes échelles.

Le discours sur l'espace : comment sont représentées les différences spatiales ? Comment les disparités deviennent des inégalités justifiant l'intervention publique ? L'inégale mise en valeur du territoire peut être perçue comme une fatalité, une chance car elle laisse ouverte des possibilités, ou un mal contre lequel il faut lutter. Les changements de ce discours peuvent expliquer les variations des politiques publiques, perceptibles dans les budgets nationaux et provinciaux.

Les finances publiques font problème dès l'indépendance. Elles sont l'un des sujets de discorde entre les provinces fédérées qui ne parviennent pas à s'entendre sur les questions fiscales. La mise en place d'un système de partage des ressources coïncide avec la construction de l'État-providence argentin. Dans les années 1990, ces questions reviennent au premier plan.

les jeux d'échelle renvoient à la fois à l'insertion de l'Argentine dans des ensembles plus vastes, en particulier le Cône sud et à la place des provinces dans la Nation. À l'époque coloniale, c'est l'ensemble du Cône sud qu'il faut considérer, cette partie de l'empire espagnol organisé autour des mines du Pérou où se trouvent un certain nombre de points de friction avec l'empire portugais. Par la suite, le développement argentin s'explique en partie par les modalités d'insertion dans les marchés mondiaux avant de revenir, dans la période récente, aux horizons du Mercosur. À l'intérieur du pays, les rapports entre les provinces renvoient

aux spécialisation productives et sur le plan politique au fédéralisme.

Le fédéralisme renvoie à la fois à des questions institutionnelles et à la pratique politique. Les premières renvoient en particulier à l'établissement de la Constitution et à ses modifications, les secondes aux rapports entre le centre fédéral et les provinces. Entre proclamations d'autonomie et demandes de soutien, chaque province joue un jeu subtil où se croisent enjeux locaux et nationaux.

À la construction linéaire que l'on vient de décrire, se superpose donc un autre principe d'organisation dont on peut trouver des équivalents dans le domaine musical. En effet, les thèmes reviennent dans les différents chapitres sous des aspects changeants, ils sont tantôt les thèmes principaux et tantôt secondaires, comme une idée musicale peut, chez certains compositeurs, faire l'objet d'un développement et devenir ensuite un motif d'accompagnement. On peut ainsi présenter sur la question des disparités régionales et du fédéralisme plusieurs points de vue se répondant les uns aux autres en une sorte de polyphonie.

Première partie

Structures et mémoires d'un
système spatial

Chapitre 1

Argentine, modèle à monter

Ce premier chapitre plante le décor en présentant les grands traits de l'organisation régionale de l'Argentine. Il s'appuie d'une part sur la modélisation graphique et d'autre part sur la cartographie thématique. Ces deux méthodes se complètent mutuellement. La multiplication des données chiffrées et les possibilités offertes par la cartographie assistée par ordinateur multiplient presque à l'infini le nombre de cartes qu'il est possible de produire et rend particulièrement nécessaire une méthode de lecture. La modélisation graphique permet au contraire de repérer les principales tendances spatiales en quelques figures de base simples, dont l'élaboration passe par l'examen de nombreuses cartes analytiques. Autrement dit, ce chapitre, qui présente d'abord les fondements de la méthode puis son application à l'Argentine et enfin une série de cartes thématiques, pourrait aussi bien se lire dans l'autre sens, en passant des données élémentaires à la synthèse sur la modélisation graphique.

1.1 Modèles et chorèmes

Avant de proposer une interprétation de l'organisation régionale de l'Argentine à partir de la modélisation graphique, il a paru utile de préciser le sens et la portée de l'exercice. En effet, cette méthode a fait l'objet de nombreux débats théoriques et a été diversement utilisée et comprise. Plutôt qu'un ex-

posé théorique, d'autant plus vain qu'il a été fait à plusieurs reprises¹, il a semblé intéressant de caractériser la méthode à partir de ses applications.

1.1.1 La géographie et les modèles

« Représentation formalisée et épurée du réel ou d'un système de relations », comme le définit Franck Auriac dans *Les Mots de la géographie* le modèle est devenu d'un usage courant pour les géographes, du moins pour certains d'entre eux. Il permet, en géographie comme dans les autres sciences, d'identifier les déterminants d'un phénomène, et par des comparaisons avec la réalité², d'affiner progressivement la représentation pour faire progresser la compréhension. Ainsi conçu, le modèle présente une vertu explicative et dans certains cas prédictive. Il peut également servir de guide à l'action en permettant d'envisager les effets d'une décision.

Les modèles graphiques font partie d'un groupe plus large de modèles décrivant des comportements ou des organisations dans l'espace, à l'inverse d'autres modèles couramment employés, qui n'ont pas de dimension spatiale mais permettent de schématiser des évolutions, comme celui de la transition démographique ou des phases du développement économique. Parmi les modèles spatiaux on peut distinguer à la suite de Roger Brunet [43] modèles généraux, modèles génériques, modèles spécifiques et modèles élémentaires.

Les modèles généraux sont censés s'appliquer en toute circonstance et en tout lieu. Ce sont par exemple les modèles de l'économie spatiale allemande (Christaller ou Von Thünen) ou encore les modèles découlant de l'application des lois de la gravitation à l'espace habité. Ces modèles comportent généralement une formulation mathématique faisant intervenir la distance de façon explicite. Ils peuvent recevoir une expression graphique, mais il s'agit plutôt d'une traduction, en général géométrique : lignes équipotentielles, orbites, anneaux de culture, polygones de Thiessen, etc. La confrontation à la réalité peut se faire sur la base de mesures précises permettant d'ajuster les

¹En particulier par Roger Brunet ([43], [44], [46] et [47]) et Hervé Théry, [238].

²Ce mot jadis central est aujourd'hui banni des discours géographiques, où il n'est autorisé à pénétrer qu'en toute dernière extrémité et muni de prudents guillemets. L'élaboration de modèles implique à l'évidence une construction raisonnée des observations sur laquelle il paraît inutile d'insister ici.

paramètres du modèle. Les écarts constatés amènent à repérer les facteurs supplémentaires, et à en apprécier le poids. Une présentation systématique de ces modèles a été proposée par Peter Hagget dès 1965 [142], mais les développements de l'informatique et des systèmes d'information géographiques (SIG) leur ont donné une nouvelle jeunesse.

Une deuxième famille de modèles, que l'on propose d'appeler génériques, décrit de façon graphique, une famille d'objets. C'est par exemple le cas des modèles de répartition des classes sociales dans la ville nord-américaine de l'école de Chicago, de celui de l'organisation des métropoles asiatiques (McGee, [182]) ou encore de la répartition des activités sur les wadden (Verger, [249]). Ces modèles ne comportent pas, dans la plupart des cas, d'expression mathématique. Cela n'empêche pas de les comparer aux cas concrets étudiés, mais il n'est pas possible de quantifier les écarts.

Une troisième catégorie comprend les modèles spécifiques, ne s'appliquant qu'à un seul espace. Ce dernier groupe est sans doute le plus fourni, et les auteurs de la Géographie Universelle Reclus et de la revue *Mappemonde* ont fourni des modèles de nombreux espaces particuliers. Ces modèles cherchent à préciser les principaux facteurs d'organisation des espaces étudiés et à synthétiser graphiquement les relations entre les lieux qui définissent les positions.

La différence entre ces modèles et un schéma de synthèse bien conçu³ est peu marquée : les deux démarches visent à rendre compte de manière cohérente de l'organisation d'un espace en hiérarchisant les facteurs et à en donner une représentation épurée.

Cette opération requiert un cadre conceptuel préalable permettant d'identifier les facteurs et les processus d'organisation de l'espace. Bien souvent, c'est l'approche systémique qui est retenue⁴ : étudier l'organisation de l'espace consiste à identifier un système spatial défini par ses composants et un faisceau d'interactions. Le repérage des sous-ensembles spatiaux en fonction de leur rôle dans les systèmes de flux amène à une présentation intermédiaire

³On entend par schéma bien conçu celui qui hiérarchise les éléments explicatifs, contrairement à celui qui se contente d'accumuler phénomènes et figurés. Pour un exemple des deux types, on pourra comparer les croquis régionaux de Roger Brunet [41] et ceux de Georges Chabot [66].

⁴Notamment par Roger Brunet [47] qui en donne un clair exposé.

entre carte et figure géométrique. Une analyse en ces termes de l'espace équatorial avait été proposée dès 1975 par Jean-Paul Deler [88], dont le modèle amenait à une régionalisation raisonnée en fonction des places relatives des sous-espaces dans l'ensemble national

La présentation ordonnée des facteurs permet de décomposer un modèle complexe en figures élémentaires, baptisées *chorèmes* par Roger Brunet [43], qui calque ce mot sur les termes de lexème, phonème ou morphèmes qu'emploient les sciences du langage. Ces chorèmes sont définis comme des configurations spatiales universelles dont la composition permet de rendre compte d'organisations complexes.

Le terme a été beaucoup employé par la suite, surtout après la publication de la célèbre table des chorèmes (Brunet [44]), reprise ensuite dans diverses publications (Brunet [46] et [47]). Toutefois, on lui a donné les contenus les plus variés. Dans certains cas, la notion renvoie au petit nombre de configurations spatiales élémentaires dont la combinaison permettrait de rendre compte de toutes les organisations spatiales possibles. La chorématique correspond alors à une démarche à visée exhaustive car elle est censée couvrir toutes les formes et les processus spatiaux par la composition de figures de base. Il s'agit d'une application des analyses structurales à la géographie qui peut être poussée fort loin.

Pour d'autres auteurs, à l'ambition plus modeste, ou qui ne sont pas convaincus de l'existence de l'alphabet universel, les chorèmes désignent aussi des figures élémentaires, mais adaptées aux cas particuliers. La chorématique se centre alors sur le jeu de décomposition-recomposition des organisations spatiales, bien plus que l'élaboration d'un répertoire universel des formes.

Dans les premiers travaux utilisant la modélisation graphique⁵, les auteurs explicitent le lien entre les modèles retenus et les chorèmes énumérées par Roger Brunet. L'identification des formes élémentaires universelles et leur combinaison sont encore conçues comme les deux faces d'une même médaille. Dans les applications ultérieures, la référence aux figures de base s'atténue et certains modèles élémentaires ne semblent pas pouvoir être dérivés du répertoire initial. C'est le cas par exemple pour Rodolphe de Koninck et Modesto Capataz [85] qui retiennent pour le Brésil et l'Indonésie le modèle de

⁵Par exemple Théry [237] et Ferras [102].

la réserve d'espace qui ne figure pas dans la table initiale.

Ainsi, la table des chorèmes, dont on a fait parfois la pierre de touche de la méthode, n'est pas toujours centrale dans la pratique. On a pu en critiquer le côté réducteur et sa prétention à donner toutes les clés d'interprétation des configurations spatiales. Roger Brunet lui-même l'a présentée tantôt [44] comme un alphabet et tantôt [47] comme une « façon de classer », ce qui est d'ailleurs une des propriétés d'un alphabet. La question est ici de savoir si la table des chorèmes permet de décrire toutes les configurations spatiales passées, présentes.

On peut, plus modestement, considérer la modélisation graphique comme une méthode visant à identifier graphiquement les facteurs d'organisation d'un espace, décomposés en modèles élémentaires s'influçant réciproquement. Il ne paraît pas nécessaire de s'en tenir aux vingt-huit figures de la table de base. Les multiples applications de la méthode en ont montré la fécondité.

1.1.2 Chorèmes et modèles graphiques

En Amérique latine, ce que Bernard Bret [36] appelle le manque de « créativité spatiale » des États, qui n'emploient qu'un petit nombre de formes pour contrôler et exploiter leurs territoires, permet de reconnaître certaines configurations caractéristiques : corridors d'exportations, doublet capitale-port, oppositions et complémentarités entre montagne et piémont, etc. La configuration spatiale élémentaire et directement lisible sur la carte topographique, se double dans ce cas d'une organisation sociale, de rapports entre les lieux, les choses et les groupes sociaux correspondant à des systèmes spatiaux. La correspondance entre structures matérielles et structures sociales et structures spatiales permet de passer des figures du visible à des modèles plus généraux.

En effet, la plupart des modèles élémentaires identifiés dans les différents travaux ne sont pas directement visibles sur les cartes et relèvent des éléments construits dans la recherche. C'est par exemple le cas du front pionnier, retenu par Hervé Théry [237] comme un des éléments fondamentaux de l'organisation de l'espace au Brésil. Il est possible de repérer sur la plupart

des cartes la trace du mouvement pionnier : les dynamiques démographiques, le taux de masculinité, les types de culture, les périmètres de colonisation ou encore les constructions de routes — entre autres — permettent de l'identifier, mais aucune de ces variables n'est suffisante. De même, le modèle du centre de l'économie extravertie désigne à la fois la nébuleuse urbaine de São Paulo, mais aussi la disposition des infrastructures de transport et d'échange, la concentration des activités productives et la puissance de décision économique.

Ces structures élémentaires correspondent à des champs, c'est-à-dire à des « portions de l'espace dans laquelle agissent des forces d'un genre déterminé »⁶. Les lieux se définissent par rapport à leur position dans les différents champs, s'entrecroisant sur un territoire donné. Pour poursuivre avec l'exemple brésilien, il est possible d'analyser le front pionnier comme un champ par rapport auquel se situent tous les États de la fédération. Certains (comme l'Amapá et le Roraima) se placent en avant du front, et commencent à sentir les premiers effets de la poussée pionnière, d'autres (comme le Pará) se trouvent en plein dans les transformations bien connues qu'elle amène : défrichements, partage des terres, afflux massif de population etc. D'autres États, comme le Maranhão, partent les populations migrantes. Certains États enfin participent plus ou moins à ces mouvements par le biais de leurs entreprises qui viennent construire des équipements ou acquièrent des matières premières. Les effets d'un champ se font ainsi sentir sur tout le territoire et définissent des sous-ensembles.

La modélisation graphique pose le problème de la prise en compte du temps. En effet, les modèles expriment une configuration spatiale à un moment donné. Les flux pris en compte sont ceux qui contribuent à la régulation du système. Le front pionnier, pour reprendre cet exemple, est constitutif de la société brésilienne dans sa dimension territoriale, depuis la poussée pauliste étudiée par Pierre Monbeig [177], jusqu'à ses prolongements actuels. Il comporte donc un élément de dynamique interne. En revanche, les chorèmes ne prennent pas en compte les changements de nature des systèmes. Les chrono-chorèmes proposés par Hervé Théry [237] visent à pallier en partie ce manque. Il s'agit des figures anciennes d'organisation dont la trace demeure

⁶Brunet [48] p. 98

lisible dans l'organisation actuelle. Cette prise en compte de l'histoire a séduit les utilisateurs, qui éprouvaient des réticences face au temps suspendu de la chorématique. Christian Grataloup [130] propose une approche plus systématique d'évolution des structures spatiales sous l'angle de la géohistoire.

Toutefois, les chrono-chorèmes ne permettent pas de modéliser les dynamiques spatiales. Ils intègrent comme un héritage la marque des époques antérieures mais ne prennent pas en compte la façon dont les systèmes spatiaux se sont succédé, ils relèvent une trace plutôt qu'un mouvement. La modélisation des évolutions prenant en compte espace et temps a suivi d'autres voies, explorées notamment par Thérèse Saint-Julien (1985) ⁷.

Dans la plupart des applications, la modélisation porte sur des pays, des régions classiquement reconnues ou des villes. Elle peut également se doubler d'une analyse de la position de l'espace étudiée dans des ensembles plus vastes. Quoi qu'il en soit, les limites de l'espace étudié ne peuvent être le fruit du hasard. Elles doivent correspondre aux limites d'un système ou d'un sous-système spatial.

Il existe une forte parenté entre la modélisation graphique et la cartographie, dans la mesure où celle-ci produit des cartes *à voir* et non pas seulement des cartes *à lire*, suivant l'expression de Jacques Bertin [28]. Le calque, papier ou sur l'écran de l'ordinateur, constituent les principaux outils du modélisateur, et il faut savoir interpréter la composition des formes élémentaires pour reconnaître les figures complexes. La superposition visuelle des modèles de base permet de passer progressivement de représentations simples à des représentations plus complexes, les étapes intermédiaires permettent de mettre en valeur certaines des structures secondaires de l'espace considéré, comme par exemple le rôle de la vallée centrale en Bolivie (Deler [89]). Cette composition peut également se faire sous la forme d'un arbre de choix amenant à classer différents sous-espaces par rapport aux positions dans les champs principaux retenus (Théry [237]).

L'ajout de figures supplémentaires complique progressivement le modèle en apportant chaque fois un peu moins à la compréhension : il y a là une analogie avec l'analyse statistique en composantes principales qui permet

⁷Sur ce point, on peut consulter le numéro 117 de 1998 des *Cahiers de Géographie du Québec* qui consacrent un dossier aux modèles dynamiques.

de repérer dans un ensemble de variables les axes principaux, expliquant la plus grande partie des variations observées. Cette remarque conduit à souligner le principe d'économie qui préside à l'élaboration du modèle : si l'on considère les exemples, on constate que dans la plupart des cas, six modèles élémentaires environ suffisent. C'est le nombre retenu par Hervé Théry [237] pour le Brésil, et par Robert Ferras [102] pour l'Espagne et par Jean-Paul Deler [89] pour la Bolivie.

La recherche des structures fondamentales se fait sur une surface « aussi neutre que possible » (Brunet [44]) : rond, carré ou hexagone, chacune ayant ses avantages et ses inconvénients. Pour la modélisation de territoires comme la Pologne (Brunet [44]) et l'Espagne (Ferras [102]) le choix d'un carré ne pose par réellement de problèmes. Par contre Hervé Théry avait adopté dans un premier temps (1986) une figuration géométrique du territoire brésilien avant de passer à un carré (1991). C'est peut-être cette géométrisation des territoires qui a suscité le plus de résistances : en admettant que la modélisation graphique permette la réduction de la complexité d'une organisation spatiale à un ensemble de formes simples, peut-on pour autant admettre que la forme d'un territoire soit un fait contingent ? Réduire le Chili à un carré fait problème et rendre compte de l'organisation spatiale de Honshu sans figurer les deux directions du littoral paraît quasi-impossible.

L'abandon des contours, même géométrisés, du territoire étudié participe d'un effort d'abstraction permettant d'aboutir à une vision générale. Or la forme d'un territoire, pour essentielle qu'elle soit à sa définition, est bien du domaine du particulier : c'est sa *figure*, reconnaissable entre toutes, qu'il s'agisse de la botte italienne ou de la peau de taureau de l'Espagne. Dans la mesure où la modélisation graphique a pour objectif de ramener une organisation particulière à des modèles généraux, la mise entre parenthèses de la forme particulière est justifiée. Lorsque cette volonté de généralité n'est pas évidente, les auteurs ont moins de scrupules à conserver une forme proche de la forme originale, mais même dans ce cas, le choix d'une base géométrique contribue à isoler chacun des phénomènes élémentaires. Jean-Paul Deler adopte à plusieurs reprises une solution élégante consistant à construire un modèle sur un carré, avant de le déformer pour l'adapter à la carte du pays concerné, ce qui permet de reconnaître précisément les lieux. Cette dé-

marche présente l'avantage de passer du général au particulier, du modèle le plus abstrait à la configuration concrète du territoire.

En identifiant les quelques structures spatiales de base qui composent les territoires les plus complexes, il devient possible de comparer les espaces, et de dépasser donc l'opposition entre géographie générale et géographie régionale. Les comparaisons ont porté par exemple entre l'Indonésie et le Brésil (de Koninck et Capataz [85]) mais aussi sur l'ensemble des pays d'Amérique latine, dont Américo Fulano Dethal [108] montre qu'ils se structurent suivant un petit nombre de figures de base différemment combinées : partition méridienne, partition zonale et décentrement des centres. Un exemple intéressant est également fourni par Alain Dubresson ([98] p. 132) pour le golfe de Guinée. Neuf phénomènes fondamentaux se combinent différemment dans chacun des pays et rendent compte d'organisations spatiales à la fois proches et distinctes les unes des autres.

1.1.3 Les débats autour de la modélisation graphique

Le côté spectaculaire et schématique des images issues de la démarche chorématique est perçu par certains (en particulier Béatrice Giblin [121] et Yves Lacoste [159]) comme susceptible de brouiller le message scientifique, ou pire de faire passer n'importe quel contenu grâce à un séduisant habillage. La rhétorique de l'image emporterait la conviction au détriment d'une analyse pondérée qui évaluerait la pertinence de la représentation. Cette critique porte particulièrement sur les usages par les manuels scolaires et par la presse de quelques-uns des résultats du GIP-Reclus, comme par exemple la dorsale européenne, devenue célèbre après sa publication dans un hebdomadaire sous le nom de « banane bleue ».

On pourrait se contenter de répondre que toute transmission à un vaste public de résultats scientifiques risque de se heurter à ce type d'écueil : affirmer que la « banane bleue » résume l'essentiel de la géographie de l'Europe est du même ordre que la confusion dans le champ historique entre Révolution et prise de la Bastille.

On pourrait également avancer que toute représentation du territoire est par nature simplificatrice, qu'elle trie et hiérarchise les phénomènes suivant

des critères explicites ou non. Les portulans, magistralement analysés par Christian Jacob [150], traduisent la vision de l'espace des navigateurs et constituent en même temps d'efficaces instruments pour la navigation le long des côtes méditerranéennes.

Ce poids des structures mentales dans l'élaboration des cartes conduit d'ailleurs à agir sur le territoire. Ainsi, dans l'Amérique coloniale, les colonisateurs espagnols imposaient des modèles d'organisation de l'espace venus de la péninsule : celui de la ville au plan en damier organisé autour de la place d'arme, ou du maillage géométrique présidant au partage des terres.

Les modèles graphiques ne font pas exception à cette règle, soit qu'ils rendent compte d'un espace, soit qu'ils servent à préparer l'action. Leur caractère simple et immédiatement lisible peut encourager à des décisions hâtives, alors qu'ils résultent d'une élaboration pouvant être fort complexe. Dans le cas de la modélisation graphique, les positions théoriques ont été exposées à plusieurs reprises, écartant en principe les risques de méprise. Au contraire, une carte réputée exacte risque pour cela d'être pernicieuse, car elle tend à faire oublier les présupposés ayant présidé à sa réalisation.

Les mêmes auteurs reprochent à la chorématique la déformation des cartes aboutissant à modifier les positions relatives des lieux pour retrouver la géométrie simpliste du modèle. Le modèle modifierait les positions pour aboutir à une figuration satisfaisante mais fautive : au lieu d'affiner le modèle pour l'adapter à la réalité, les modélisateurs n'hésiteraient pas à modifier celle-ci pour l'adapter au modèle, faisant de celui-ci une variété géographique du lit de Procuste.

Cette observation rejoint le problème de la géométrisation des territoires, qui différencie le modèle de la carte. L'examen des modèles permet en général de nommer les principaux points : on reconnaît facilement sur l'hexagone les positions de Dunkerque, Strasbourg, Marseille Toulouse, Bordeaux, Nantes — et bien sûr Montpellier. Toutefois, si l'on passe d'un hexagone à un carré ou à un cercle, la position des points peut varier sans affecter pour autant la démonstration.

La géométrisation paraît nécessaire pour décrire les modèles de base. Plus que la position relative des lieux, c'est la confrontation entre les différents modèles qui amène à choisir les emplacements significatifs sur la forme de

base. En ce sens, il y a sans nul doute intervention de l'auteur du modèle dont toutes les connaissances des territoires sont mobilisées par l'opération. La cohérence de la démarche se vérifie non dans l'exactitude des positions mais dans le caractère significatif des combinaisons et leur confrontation aux cartes. De ce point de vue, la géométrisation adoptée dans le choix des figures de base gagne à être poussée jusqu'au bout.

D'autres critiques font de la modélisation graphique un nouvel avatar du formalisme en géographie. La reconnaissance des formes et des structures supplanterait l'interrogation sur les processus, évacuant trop commodément la société et l'histoire. La parenté entre la chorématique, présentant les structures des territoires, et la morphologie structurale, à la recherche des structures géologiques des paysages, renforce l'argument⁸. Comme la morphologie structurale identifie et classe des formes élémentaires ou complexes la modélisation réduirait la géographie à l'identification des formes.

Cette critique appelle deux remarques. Elle relève pour une part du procès d'intention. Pour les auteurs qui l'emploient, la modélisation graphique est l'un des moments de la recherche, permettant de poser des questions, d'exprimer des résultats et renvoyant donc aux processus sociaux à l'œuvre. La seule erreur serait de confondre forme spatiale et intentionnalité d'un acteur, des objectifs semblables pouvant être atteints par des stratégies spatiales différentes. En revanche, si les géographes négligent l'inscription concrète des sociétés sur leurs territoires et ne cherchent pas à comprendre la logique des formes, ils s'interdisent d'explorer un champ de recherches pour lequel on leur reconnaît quelque compétence.

Les détracteurs de la chorématique l'ont également accusée de négliger la géographie physique (par exemple Le Cœur, [161]) et il est vrai que les réalisations ont montré des flottements sur la place à accorder aux facteurs naturels. Qu'ils puissent jouer un rôle important dans l'organisation de l'espace nul ne le conteste, mais il n'est pas certain que la modélisation graphique en rende compte. En effet, elle identifie avant tout des processus sociaux et, dans les premiers travaux, les éléments physique étaient présentés après l'analyse des phénomènes humains, comme une contingence. Cette coquetterie ou

⁸Le parallèle ne manque pas de piquant, la modélisation graphique ayant été perçue comme une machine de guerre contre la géographie physique.

cette provocation paraissait salutaire pour renverser l'ordre établi par une géographie énumérative.

Pourtant les phénomènes naturels présentent souvent les plus belles régularités géométriques : disposition en auréoles d'un bassin sédimentaire, étagement montagnard, opposition de versants suivant leurs orientations par rapport aux flux atmosphériques ont été identifiés de longue date. C'est même la géographie physique qui a été pionnière dans l'utilisation des modèles : la *cuesta* fait partie des modèles dits génériques et les comparaisons entre le terrain et le modèle ont permis aux géomorphologues de mettre en évidence les paramètres expliquant la variété des formes.

Roger Brunet [47] propose de parler à propos des phénomènes physiques de physio-morphèmes, et la plupart des auteurs les prennent en compte. Robert Ferras [102] retient un gradient climatique, Jean-Paul Deler l'opposition entre hautes et basses terres, Hervé Théry [237] la zonation Nord-Sud combinée avec la présence du polygone de la sécheresse du Nordeste. On peut remarquer que ces différents modèles ne sont pas uniquement physiographiques : ils comportent également une dimension sociale. L'opposition entre le Nord et le Sud du Brésil, c'est aussi celle entre São Paulo et l'Amazonie. Le Nordeste n'est pas seulement affligé par la sécheresse mais souffre d'un moindre niveau de développement général et de la permanence de structures sociales fortement inégalitaires. L'opposition entre hautes et basses terres dans les Andes n'est pas seulement altitudinale, mais comporte une dimension bien connue d'utilisation complémentaire des différents terroirs. La modélisation graphique vise à rendre compte de l'organisation des espaces habités. Ce faisant, elle n'ignore pas le rôle des phénomènes naturels, mais refuse de prendre ceux-ci comme un préalable.

Conclusion : une géo-graphie

Les modèles élémentaires, qu'on les appelle ou non chorèmes, ont au cœur de la démarche, dont la force tient principalement au double processus de décomposition — recomposition des organisation spatiales. Les allers - retours entre les cartes et le modèle permettent d'identifier les structures de base et d'en donner la traduction graphique la plus satisfaisante. Concevoir un

modèle graphique relève donc à la fois du déchiffrement d'un espace et de l'élaboration d'une représentation, d'une lecture et d'une écriture —d'une géo-graphie au double sens du mot.

1.2 L'Argentine, une analyse grapho-logique

La modélisation proposée correspond à l'Argentine aux alentours de 1990. Cette date est proche de celles des derniers recensements (agriculture en 1988, population en 1991 et industrie en 1994), mais c'est aussi une vision de l'Argentine avant la mise en place du Mercosur, dont les effets territoriaux sont analysés dans la seconde partie.

A cette date, l'Argentine échange avec l'étranger, mais son taux d'ouverture est encore faible, ainsi que les migrations internationales. Autrement dit, le système spatial argentin est presque fermé et il s'étend à tout le pays : toutes les régions sont d'une façon ou d'une autre intégrées à l'espace central. On se limite par ailleurs à l'Argentine américaine, le secteur antarctique revendiqué relevant à l'évidence d'autres logiques.

Les modèles proposés ouvrent sur deux types d'analyse, suivant la méthode employée par Hervé Théry [237] pour le Brésil. D'une part, il est possible de les combiner graphiquement pour aboutir à une carte-modèle du pays, d'autre part, les modèles se prêtent à une élaboration logique permettant de classer les sous-espaces en fonction de leur position par rapport aux différents champs.

1.2.1 Des modèles élémentaires aux modèles dérivés

Les modèles élémentaires

Trois modèles très simples rendent compte des grands traits d'organisation de l'espace argentin (voir figure p. 31). Il est possible de les enrichir et de les compléter pour décrire l'Argentine à l'aide de six figures de base.

- La région centrale : Ce modèle prend en compte en les confondant le poids de la Pampa et celui de la capitale.
- Nord et Sud : c'est l'opposition entre l'Argentine anciennement peuplée au nord et la Patagonie.

- Limites : L'opposition fondamentale est ici entre les Andes qui séparent l'Argentine du Chili avec lequel les relations sont limitées et la façade littorale par laquelle se font les échanges avec l'étranger.

La superposition de ces trois modèles donne une première grille de lecture de l'Argentine, opposant différents sous-espaces : une grande région centrale, correspondant à l'Argentine utile, se différencie du reste du pays. Dans ce second ensemble, il est possible de distinguer le Nord du Sud ainsi que les espaces périphériques des espaces centraux.

Les modèles dérivés

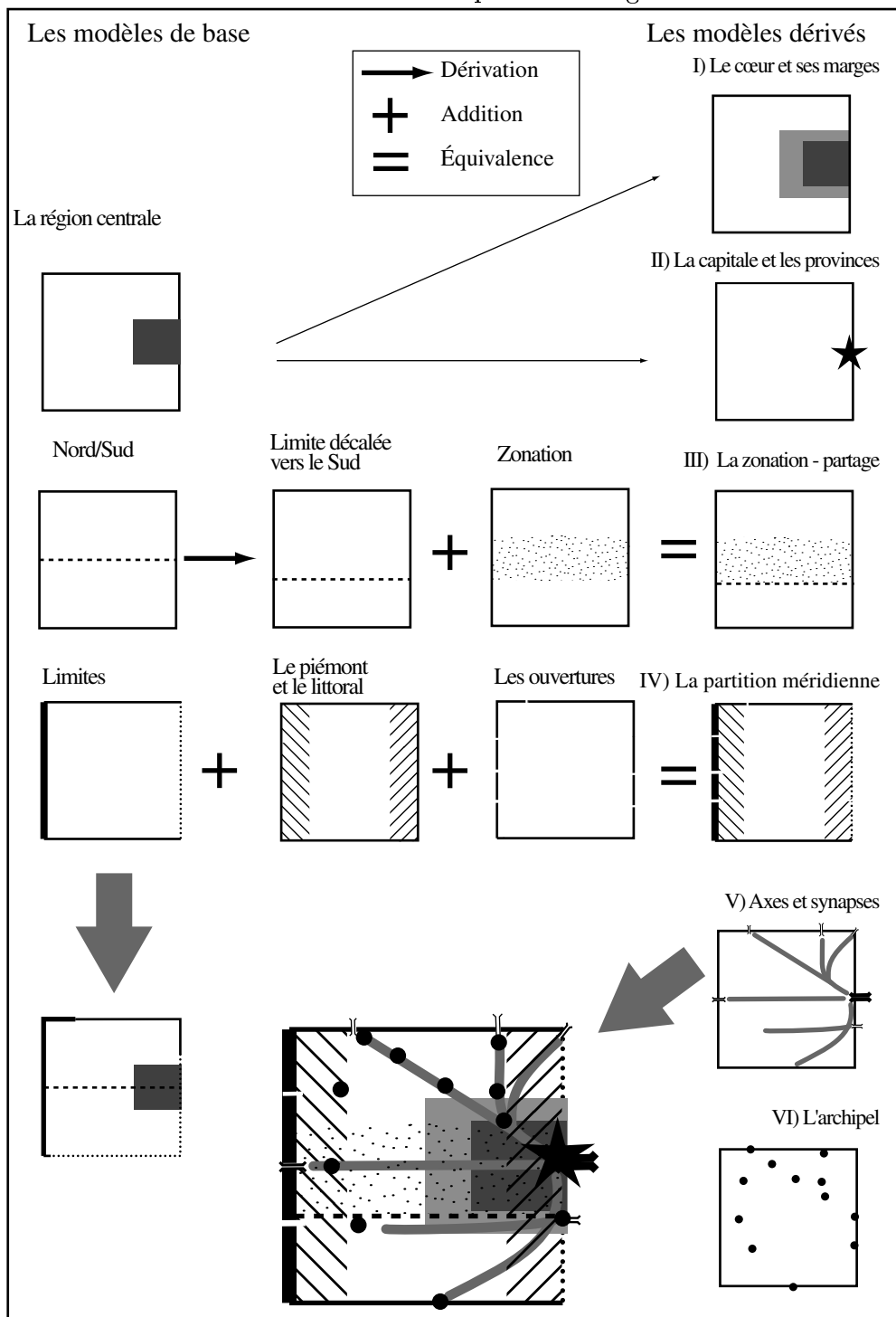
Pour affiner la représentation les modèles élémentaires peuvent être élaborés : quatre figures découlent des modèles précédents et les précisent alors que deux autres viennent s'y ajouter et prennent en compte des phénomènes complémentaires relatifs aux circulations et à la configuration du peuplement. Chacune de ces structures de base fournit en outre les éléments d'une typologie régionale complexe en opposant différentes catégories d'espaces.

La région centrale et ses marges Ce modèle prend en compte la place de la Pampa dans l'ensemble argentin, région centrale où se concentrent les hommes et les activités. Elle se distingue sur presque toutes les cartes, mais ses limites ne sont pas toujours nettes. Par exemple, la dégradation des conditions agricoles est progressive, avec la diminution des précipitations du nord-est vers le sud-ouest et l'abaissement des températures du nord au sud. Les densités de populations diminuent elles aussi progressivement vers le nord, le sud et l'ouest.

Il paraît donc intéressant d'ajouter une marge autour de la région centrale, aire d'extension de certaines cultures, et dont les exploitations sont intégrés dans les circuits productifs et commerciaux pampéens, notamment dans le domaine de l'élevage. Dans cette frange se situent aussi un certain nombre de foyers de peuplement périphériques, au contact entre l'aire centrale et le reste du pays, comme Bahía Blanca, Santa Fe ou Córdoba.

D'un point de vue logique, cette figure amène à distinguer d'une part le cœur et ses marges, correspondant à ce que l'on pourrait appeler l'Ar-

FIG. 1.1 – Six modèles pour une Argentine



gentine utile, et le reste du pays — que l'on ne voudrait pas qualifier d'inutile.

La capitale et l'intérieur Cette deuxième figure est une déclinaison de la figure de la région centrale. Elle prend en compte le rôle de la capitale, et d'une capitale littorale, par laquelle passent tous les principaux flux, qu'il s'agisse d'hommes, de marchandises, de capitaux ou d'information. Ce rôle est indépendant de la distance, car toutes les provinces, même les plus éloignées, dépendent de Buenos Aires.

Il est donc possible de distinguer le centre de l'ensemble des territoires sous influence, autrement dit la capitale fédérale et les provinces, ou suivant l'expression courante en Argentine, l'intérieur.

Des limites à la partition méridienne On propose d'enrichir la figure des limites en prenant en compte d'une part le littoral au sens large maritime, estuarien ou fluvial (Guibert et Velut [136]) et d'autre part le piémont andin qui forme une zone de transition et de localisation secondaire du peuplement. Contrairement aux pays andins, où les Andes sont centrales, les Andes argentines sont marginales et ne jouent qu'un rôle secondaire dans l'organisation de l'espace au XX^e siècle. Par ailleurs, l'effet de barrière peut être atténué en prenant en compte les passages possibles entre les deux versants. De même sur la façade maritime, de profondes échancrures et les débouchés des fleuves sont devenus des lieux d'échange.

On distinguera donc les territoires centraux au sens géométrique ou pour reprendre un terme argentin, « méditerranéens » des territoires périphériques, à l'Est et à l'Ouest. Ainsi conçu, le modèle reprend en l'enrichissant la partition méridienne proposée par Amérigo Fulano Dethal [108].

La zonation-partage Ce modèle est dérivé de l'opposition Nord — Sud. L'extension de l'Argentine sur plus de 30 ° en latitude, depuis 21 ° 46' S à la frontière bolivienne jusqu'à 55 ° 03' S en Terre de Feu, se traduit par une zonation climatique, en trois bandes grossièrement parallèles : Une Argentine tropicale au nord, une Argentine tempérée au centre et une Argentine froide au sud. Cette zonation, repérée dans les autres

États d'Amérique du Sud, se double d'une opposition entre les espaces septentrionaux, peuplés et mis en valeur de longue date et la Patagonie, conquise tardivement, moins peuplée et dont les vastes espaces suscitent encore rêves et projets. Il s'agit donc là d'un chronochorème la limite de la Patagonie constituant une des traces les plus visibles de l'organisation de l'espace au XIX^e siècle encore nettement repérable aujourd'hui.

L'archipel La figure de l'archipel a été employée par Hervé Théry [237] à propos du Brésil. Le terme suggère l'existence d'entités isolées mais reliées entre elles, elle implique également de forts contrastes entre les pleins et les vides. Dans le cas argentin, aussi bien le système de peuplement — majoritairement groupé dans des villes, formant des îlots de forte densité — que le découpage en provinces autonomes dans le cadre de la fédération relèvent de cette logique.

On a choisi de représenter l'archipel par une figure évoquant le semis urbain, mais une représentation du découpage eût été aussi pertinente : le fait que les provinces portent en général le nom de leur capitale renforce l'équivalence.

Les axes et passages Si les flux qui s'organisent tout autour de la capitale intéressent tout le pays, ils n'en empruntent pas moins certains itinéraires privilégiés auxquels correspondent les principaux axes. Même si cette image rappelle le réseau routier, elle ne s'y limite pas : les axes peuvent être aussi bien ferroviaires ou fluviaux. Par ailleurs, ces axes organisés autour de Buenos Aires mènent vers des passages privilégiés des lieux d'échange avec les territoires voisins.

On pourra donc distinguer les espaces parcourus par ces voies majeures de ceux qu'elles ignorent et opposer par ailleurs les territoires frontaliers où se produisent les échanges de ceux qui n'en bénéficient pas.

1.2.2 La composition des modèles

Les croisements

Les modèles peuvent se combiner deux à deux de façon systématique, chacune des figures obtenues met en valeur un trait différent d'organisation

de l'espace national. Chacun des croisements est significatif et la planche 1.2 résume en quelques mots le sens de chacun d'entre eux. Quelques uns, particulièrement intéressants, méritent toutefois un plus grand développement.

La capitale et les provinces : la rencontre des figures de l'archipel et du poids de la capitale pose le problème de la relation entre les provinces et Buenos Aires et des tensions permanentes entre tendances à la centralisation et velléités d'autonomie.

Nord Sud-Est Ouest : la partition méridienne et la zonation partage divisent l'Argentine en neuf secteurs. Si l'on prend en compte le rétrécissement du pays vers le Sud, cette composition permet de retrouver les éléments d'une régionalisation classique, avec en particulier dans la partie nord, la succession nord-ouest argentin (NOA), Chaco et nord-est argentin (NEA), dans la partie centrale, Cuyo, centre et littoral et dans la partie Sud la Patagonie.

Concentration et centralisation se renforcent mutuellement pour faire de la Pampa et de l'agglomération du Grand Buenos Aires le cœur économique et politique de l'Argentine, responsable de la plus grande partie du PIB national et lieux d'implantation des centres de décisions des entreprises argentines et étrangères comme du gouvernement.

La convergence vers le port montre comment les itinéraires principaux se dirigent tous vers la capitale portègne, plaçant les différentes régions dans l'orbite de Buenos Aires.

La carte modèle

La composition des six modèles de base dessine la carte modèle de l'Argentine, qu'il est possible de ramener à la forme du pays. On introduit donc, par rapport à l'approche généralisée du modèle, le caractère particulier du territoire argentin c'est-à-dire sa forme. Ce passage, tout comme l'ensemble de la démarche que l'on vient de présenter, n'est ni arbitraire ni automatique : il s'appuie sur une certaine pratique du territoire argentin et propose une solution particulière pour le représenter. On peut cependant expliciter les choix faits pour ce passage.

FIG. 1.2 – Les combinaisons élémentaires

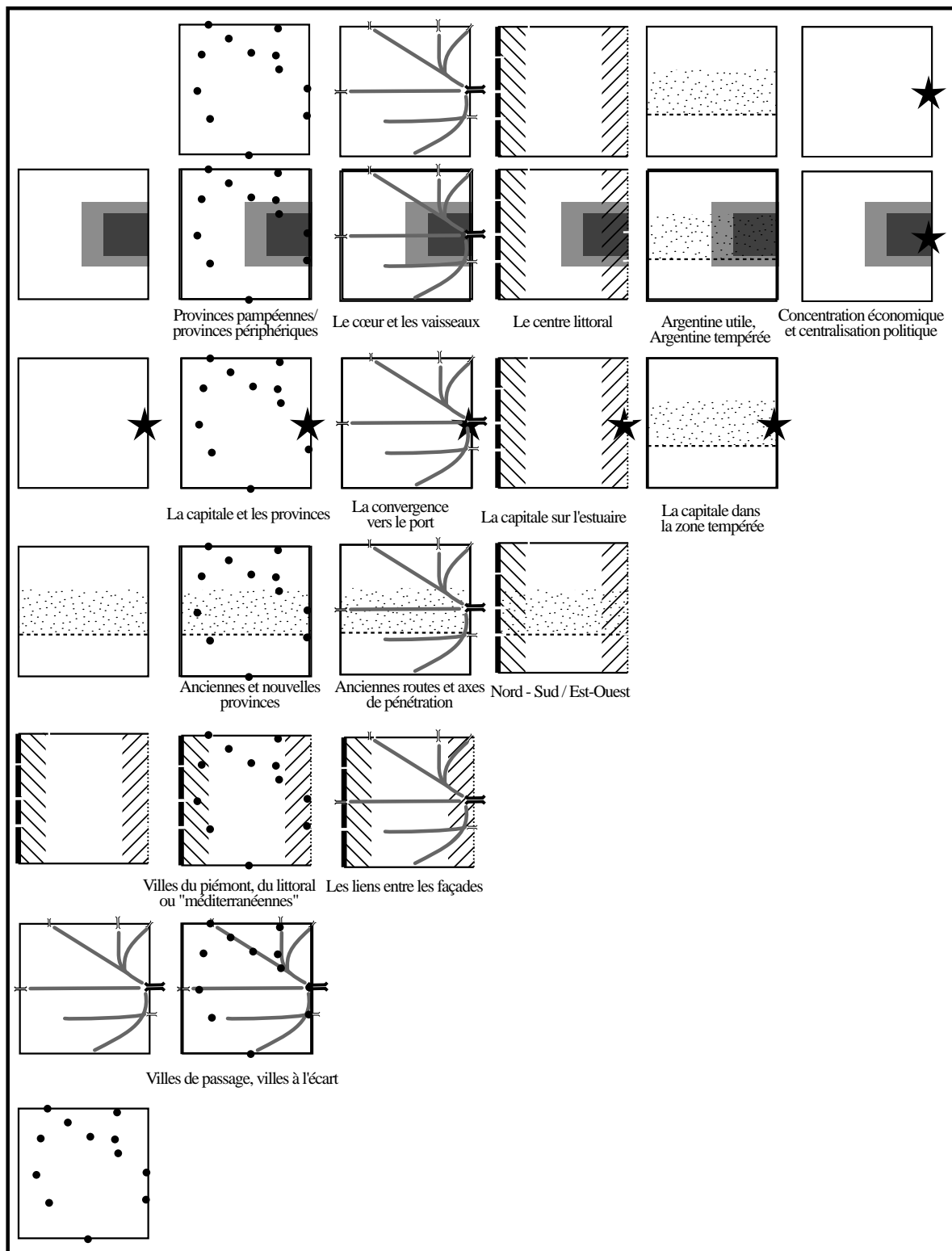
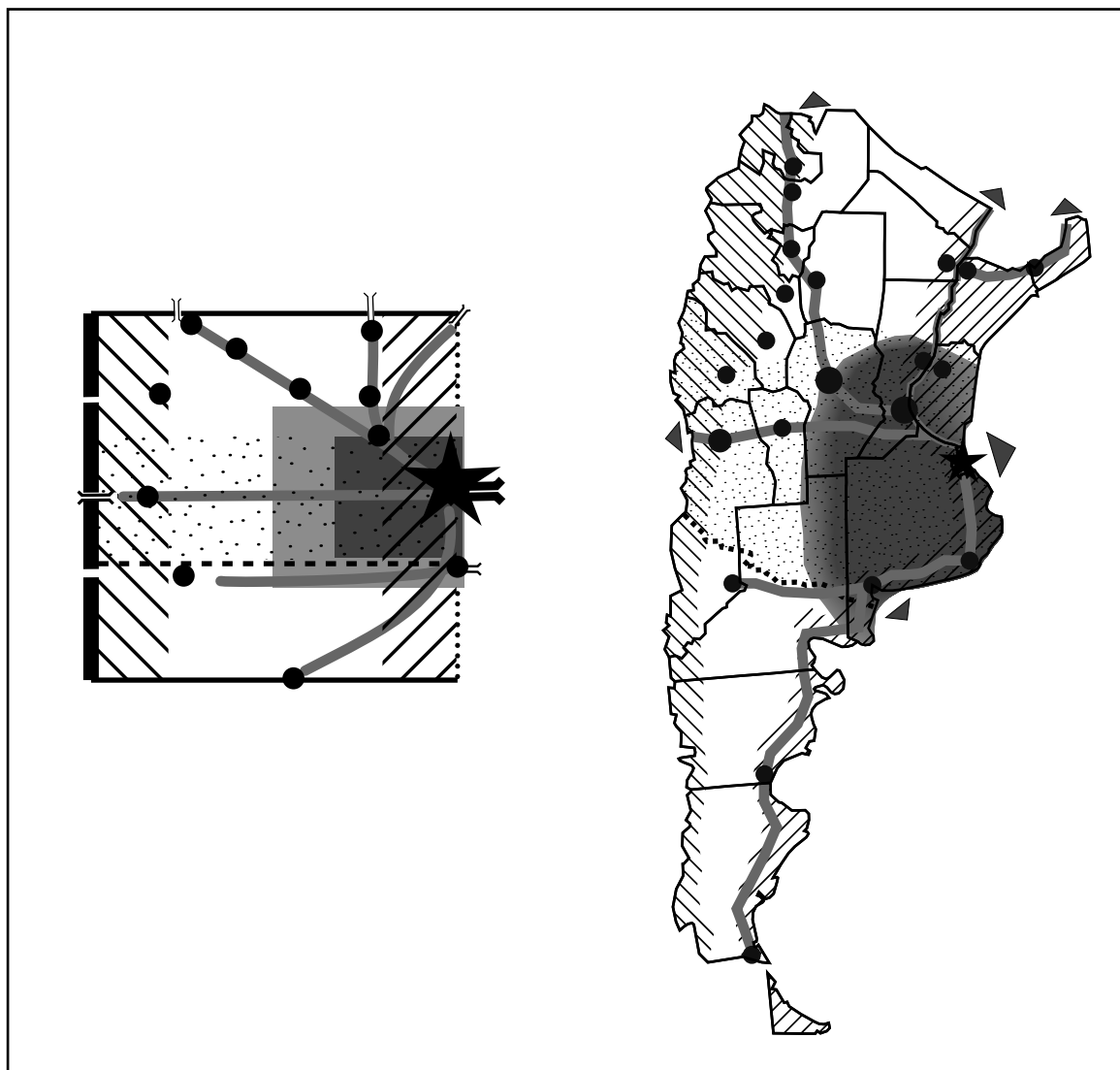


FIG. 1.3 – Du modèle à la carte



Le modèle du cœur et de ses marges ne pose pas de problèmes particuliers : il s'agit indiscutablement de la Pampa, dont les limites sont bioclimatiques. Les températures diminuent du sud au nord et les précipitations du nord-est vers le sud-ouest. On passe de 1000 mm/an à Buenos Aires à 500 mm/an à San Luis aux marges de la Pampa.

Le modèle de la zonation-partage comporte également une dimension climatique, depuis l'Argentine tropicale au nord aux hautes latitudes au sud. La limite septentrionale de la Patagonie a été placée sur celles des provinces de Rio Negro et de Neuquén, qui affirment leur identité patagone.

Le passage de la partition méridienne à la carte se fait en identifiant le piémont andin, plus développé au nord qu'au sud du pays. Il a joué dans les deux secteurs un rôle particulier, rassemblant au nord les principales implantations coloniales, et au sud les anciens parcours indigènes. Le liseré littoral, s'élargit davantage au nord, où il comprend l'ensemble de la Mésopotamie argentine alors qu'au sud les influences littorales se limitent à une frange plus étroite. Piémont et littoral se rapprochent vers le sud, la Terre de feu combinant les deux influences.

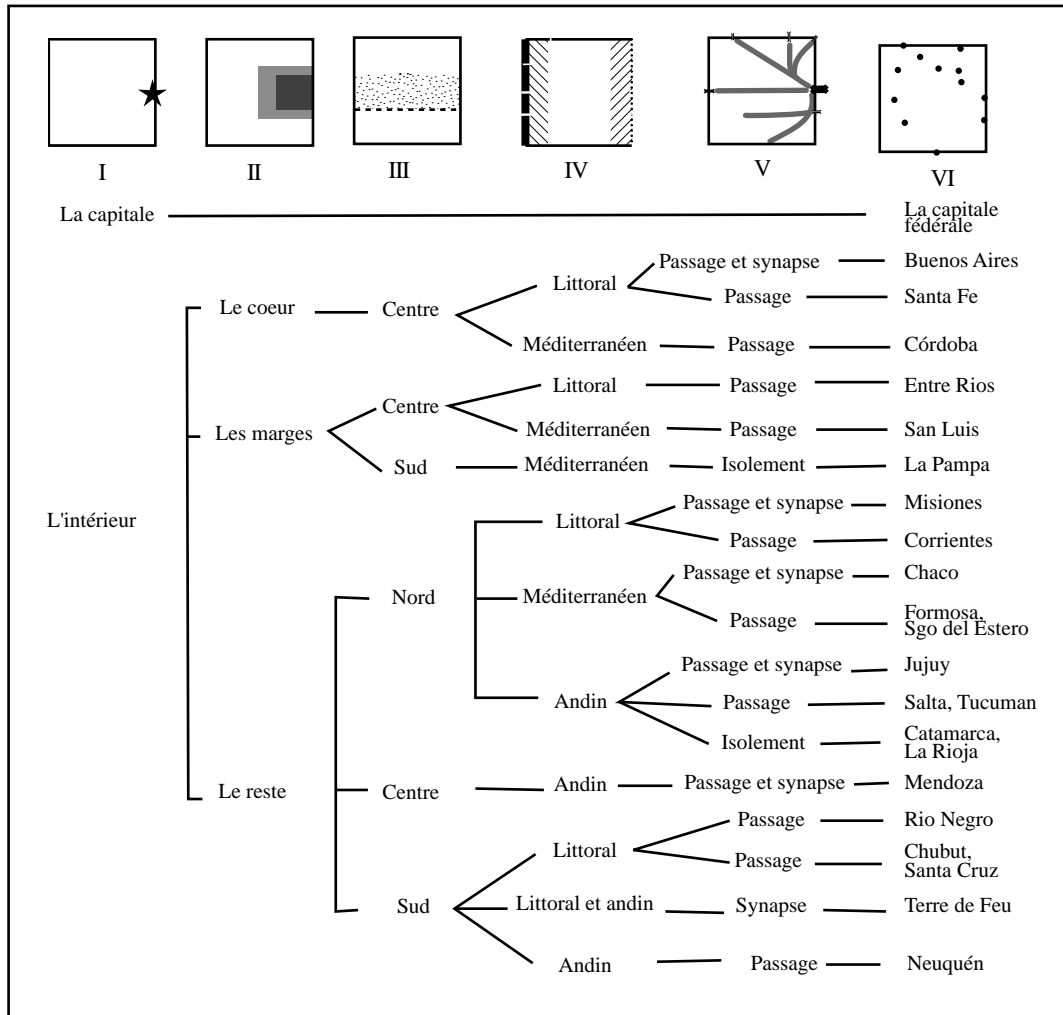
La carte obtenue met en valeur la position de charnière de certaines villes, au contact entre des espaces distincts. C'est le cas de Córdoba, dont la position centrale sur la grande voie du Nord se double d'une position intermédiaire entre montagnes et plaines. De même Bahía Blanca, se trouve à la limite de la Pampa et de la Patagonie, entre Centre et Sud et dispose d'une ouverture sur le reste du monde. Santa Fe enfin, joue aussi ce rôle de relais entre le centre pampéen et le Nord.

Les villes du piémont andin se trouvent également dans des situations de contact entre montagne et plaine. Elles se différencient les unes des autres suivant qu'elles sont sur l'itinéraire de Buenos Aires à la Bolivie, ou sur le trajet secondaire entre Salta et Mendoza.

Modèles et régionalisation

Chacun des modèles élémentaires donne les éléments d'une subdivision de l'espace national : leur composition permet donc d'établir une typologie des provinces, suivant leur appartenance à chacun des sous-espaces.

FIG. 1.4 – De la nation aux provinces



Si l'on a pu comparer la décomposition de l'espace argentin par les modèles graphiques aux techniques d'analyse en composantes principales, c'est maintenant avec le principe de la classification ascendante hiérarchique (CAH) que l'on pourrait établir des rapprochements. La lecture du tableau de gauche à droite fait intervenir successivement les différents facteurs aboutissant à une subdivision de plus en plus fine du territoire argentin. On s'arrête aux provinces, dont le modèle de l'archipel soulignait l'importance même si certaines pourraient être à leur tour subdivisées. C'est par exemple le cas pour Santa Fe et Córdoba qui ne sont pas tout entière incluses dans l'Argentine utile. De même le sud et le nord de la province de Buenos Aires se distinguent nettement. On proposera dans l'étude plus approfondie de certaines provinces des éléments de régionalisation interne.

La lecture de l'arbre dans l'autre sens mène des provinces au territoire national en ajoutant successivement des critères supplémentaires. Les modèles principaux, que l'on rencontre là en fin de parcours, jouent un double rôle : différenciation déjà évoquée mais aussi réunion car ils impliquent des rapports, généralement dissymétriques entre les différentes parties.

1.3 Petit Atlas argentin

Les modèles que l'on vient de proposer s'appuient sur l'examen de séries de cartes de l'Argentine et, inversement, ils y ramènent offrant une grille de lecture pour chacune des cartes. C'est ce que l'on propose de faire en présentant une dizaine de planches dressées à partir des dernières données disponibles. Chacune d'entre elles offre trois possibilités de lecture. D'une part, on peut y repérer une information analytique correspondant à la variable ou au groupe de variables cartographiées. D'autre part, chacune renvoie à un ou à plusieurs des modèles proposés en indiquant autant de champs de forces. Pour certaines des cartes, ce sont tous les modèles de base qu'il faut mobiliser, alors que pour d'autres, un moindre nombre suffit. Pour faciliter la lecture on a reporté sur chaque carte la série des six modèles, en noir ceux qui correspondent à la carte et en gris ceux qui ne sont pas nécessaires pour en rendre compte. Ces cartes fournissent des indications sur les différences de développement entre régions, depuis la division du travail jusqu'aux in-

égalités de niveau de vie, ou pour suivre l'analyse de Roger Brunet [47], des différences propres au déploiement sur une portion d'espace terrestre d'un système social à l'inéquité alimentant revendications et rancœurs et rendant nécessaire une intervention compensatrice.

1.3.1 Statistiques et fédéralisme

Comme les autres pays latino-américains, l'Argentine possède une réelle tradition statistique, le premier recensement ayant été réalisé dès 1869. Pour les années 1990, on dispose du recensement de la population de 1991, du recensement de l'industrie et des services de 1994 et du recensement de l'agriculture de 1988. Par ailleurs, des annuaires statistiques annuels fournissent pour certaines variables des actualisations et pour d'autres des rappels. Enfin l'INDEC, l'Institut national de statistiques et de recensements, conduit deux fois par an une enquête auprès des ménages dite EPH, *Encuesta Permanente de Hogares* dans les principales villes. Assez détaillée, elle fournit des estimations pour des variables portant sur les conditions de vie, le travail et le logement.

Seuls les recensements donnent une couverture homogène pour l'ensemble du territoire. Les données disponibles dépendent des questionnaires utilisés. Or, pour des raisons de coûts, ces formulaires sont souvent réduits. On ne dispose par, par exemple, de données fiables sur les revenus des personnes et des ménages, ni sur la mobilité intercensitaire des individus. L'EPH ne pallie qu'imparfaitement ces lacunes pour le géographe car, si elle permet des estimations statistiquement valables pour l'ensemble du pays, elle n'autorise pas à explorer les distinctions spatiales. Extrapoler les résultats de la capitale provinciale à l'ensemble de la province est statistiquement pertinent mais géographiquement réducteur, surtout lorsque l'on cherche à préciser les différences internes aux provinces.

Les particularités du système statistique qui découlent en partie de la relative autonomie des provinces conduisent enfin à limiter les données disponibles à l'échelle nationale car chaque province dispose de son propre institut de statistique et demeure en principe maîtresse des données qui la concerne. Hormis pour les recensements nationaux qui sont réalisés suivant une mé-

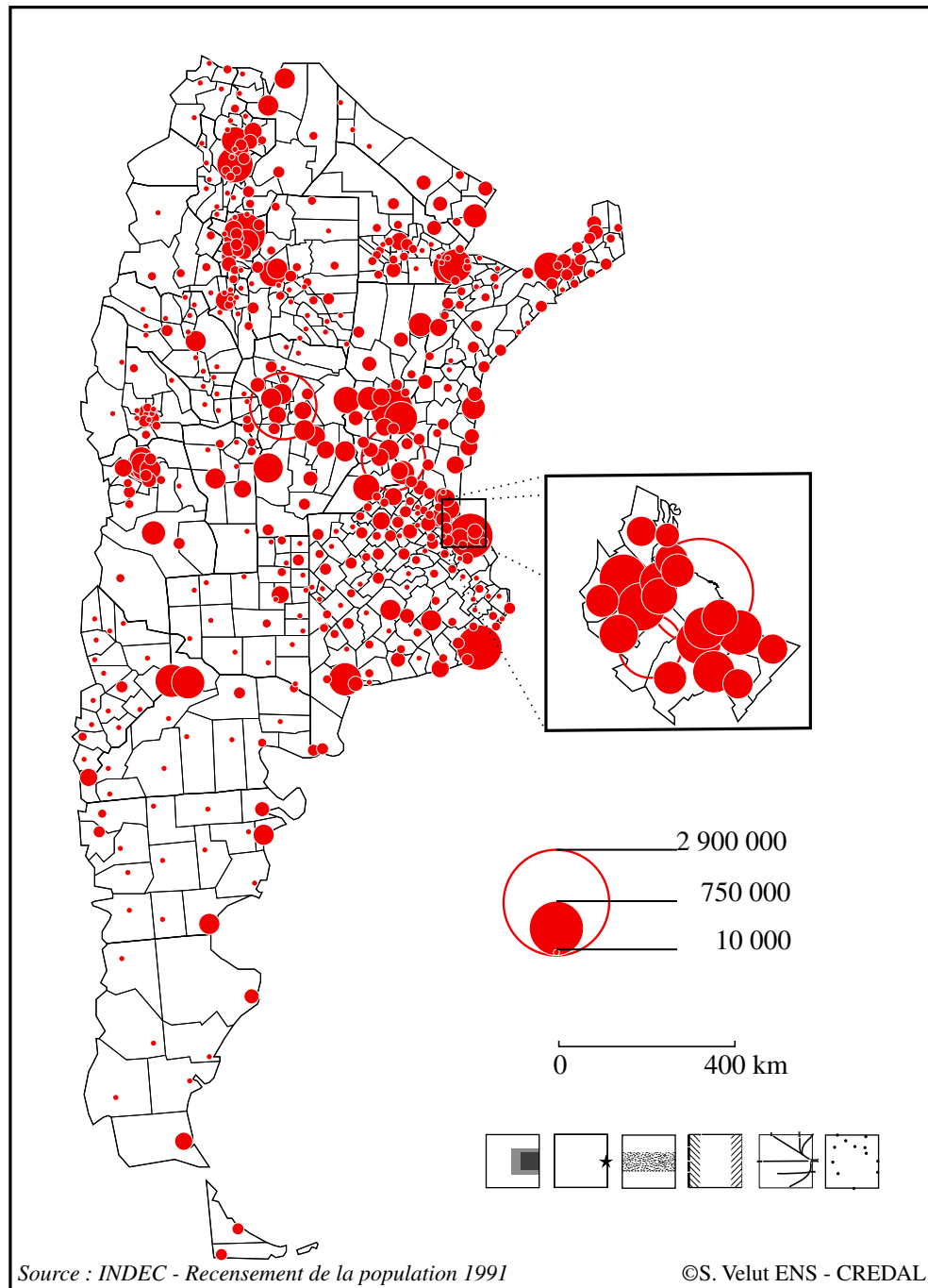
thodologie homogène pour l'ensemble du territoire, on n'a aucune garantie que des données apparemment identiques correspondent pour deux provinces différentes à la même définition. Par ailleurs, les publications de l'INDEC présentent parfois d'étranges lacunes. On y trouve fréquemment des variables données pour les différentes provinces à des niveaux différents de désagrégation spatiale...L'annuaire statistique de 1997 donne par exemple les lignes téléphoniques pour 1000 habitants tantôt par province et tantôt par département si bien qu'on ne peut réaliser, au mieux, qu'une cartographie à l'échelle la plus grossière.

1.3.2 Population et conditions de vie

La première carte représente la variable fondamentale de toute analyse géographique : la répartition de la population ramenée au chef-lieu du *partido*, unité statistico-administrative élémentaire. En dépit des variations de taille de ces entités, et en particulier leur considérable dilatation en Patagonie, corollaire de la faiblesse des densités de population, la représentation permet de reconnaître les pleins et les vides du territoire argentin. Variable à la fois la plus simple mais aussi la plus riche de sens, la répartition de la population demande de recourir à tous les modèles de base proposés. En effet, la concentration dans le grand Buenos Aires et secondairement dans la Pampa est le premier élément repérable. On reconnaît également les axes principaux jalonnés par les plus gros îlots de l'archipel argentin. La partition méridienne permet de distinguer une bande centrale plus peuplée, mais aussi d'individualiser le vide patagon.

La carte 1.2 complète la précédente, en montrant la prépondérance des villes dans un pays urbanisé à plus de 80%, si l'on suit la définition officielle selon laquelle sont considérées comme urbaines toutes les localités de plus de 2000 habitants agglomérés. Le grand Buenos Aires, qui comprend la capitale fédérale et les 19 *partidos* proches⁹ rassemble près du tiers de la population

⁹Les définitions les plus récentes font état de 25 *partidos*, mais il n'y pas encore de données pour ce nouvel ensemble. Par ailleurs, sans doute pour des raisons politiques, La Plata, capitale de la province de Buenos Aires n'est pas comprise dans l'agglomération



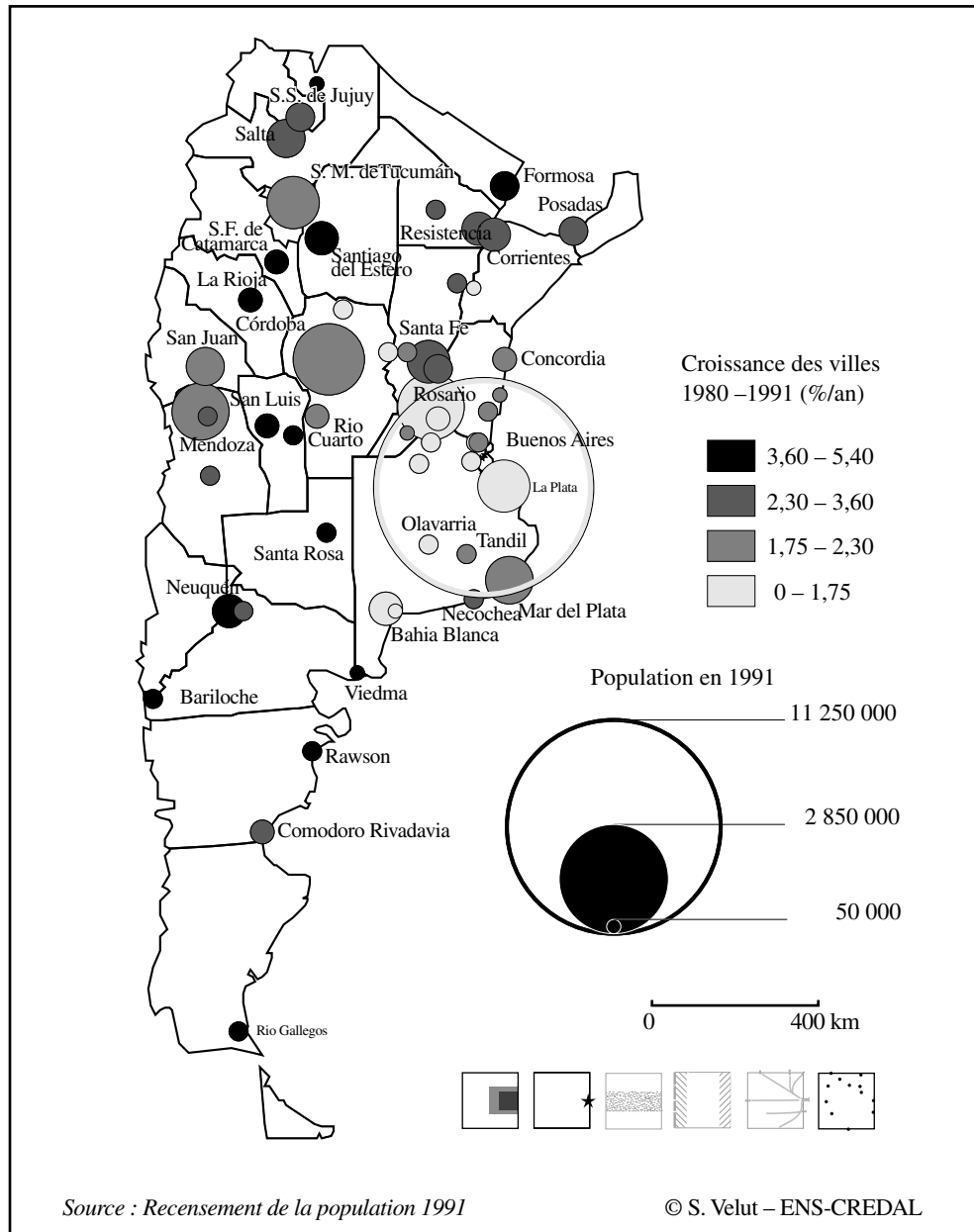
Carte 1.1: La répartition de la population en 1991

avec environ 11 millions d'habitants. Un deuxième tiers de la population réside dans les villes secondaires, dont la taille varie entre 50 000 et environ 1 000 000 d'habitants pour les plus grandes (Rosario et Córdoba). Les plus grandes de ces villes intermédiaires sont généralement des capitales de province qui reproduisent à une échelle inférieure la macrocéphalie nationale. Enfin le dernier tiers de la population se trouve dans des petites villes ou dans des localités rurales. Ce sont les petites villes, et en particulier celles qui se trouvent aux périphéries du territoire national, comme par exemple Formosa, La Rioja, ou en encore Santa Rosa qui ont connu la plus forte croissance intercensitaire.

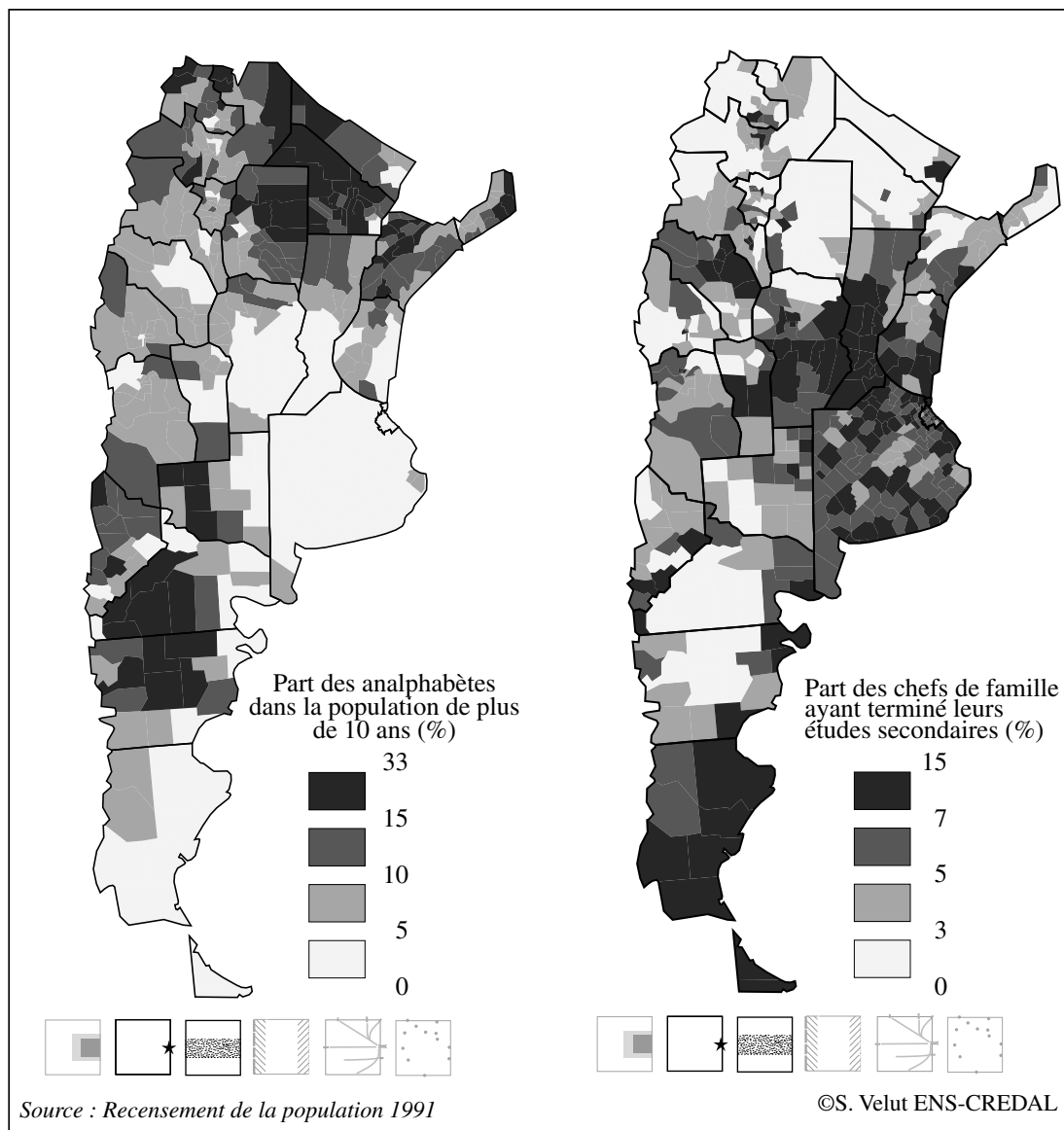
Cette image combinée à la précédente illustre également l'un des traits principaux d'organisation de l'espace argentin : les contrastes entre des villes fort peuplées et de vastes espaces presque vides. Ces contrastes sont plus ou moins accentués suivant les provinces, certaines présentant des centres secondaires relativement importants, comme la province de Buenos Aires ou celle de Santa Fe, alors que d'autres montrent de forts déséquilibres, comme La Rioja. Ce dispositif illustre clairement le peuplement en archipel du territoire argentin.

Les populations urbaines disposent en général d'un accès facilité aux emplois et aux services publics ou privés, notamment les services de santé et d'éducation. La carte de la formation (carte 1.3) montre cependant de profondes différences même au sein des espaces les plus urbanisés. Les cartes de l'analphabétisme et des chefs de famille ayant terminé leurs études secondaires montrent deux distributions opposées. C'est plutôt l'opposition entre une bande centrale où la population dispose d'une meilleure formation et des bandes périphériques où l'analphabétisme concerne plus de 15% de la population active qui apparaît. Ce défaut de formation dans un pays qui se prévaut par ailleurs de l'excellence de son système universitaire pose de sérieux problèmes de développement pour les régions les moins bien dotées qui souffrent, comme on le verra de divers problèmes sociaux.

alors qu'elle en fait partie d'un point de vue fonctionnel.



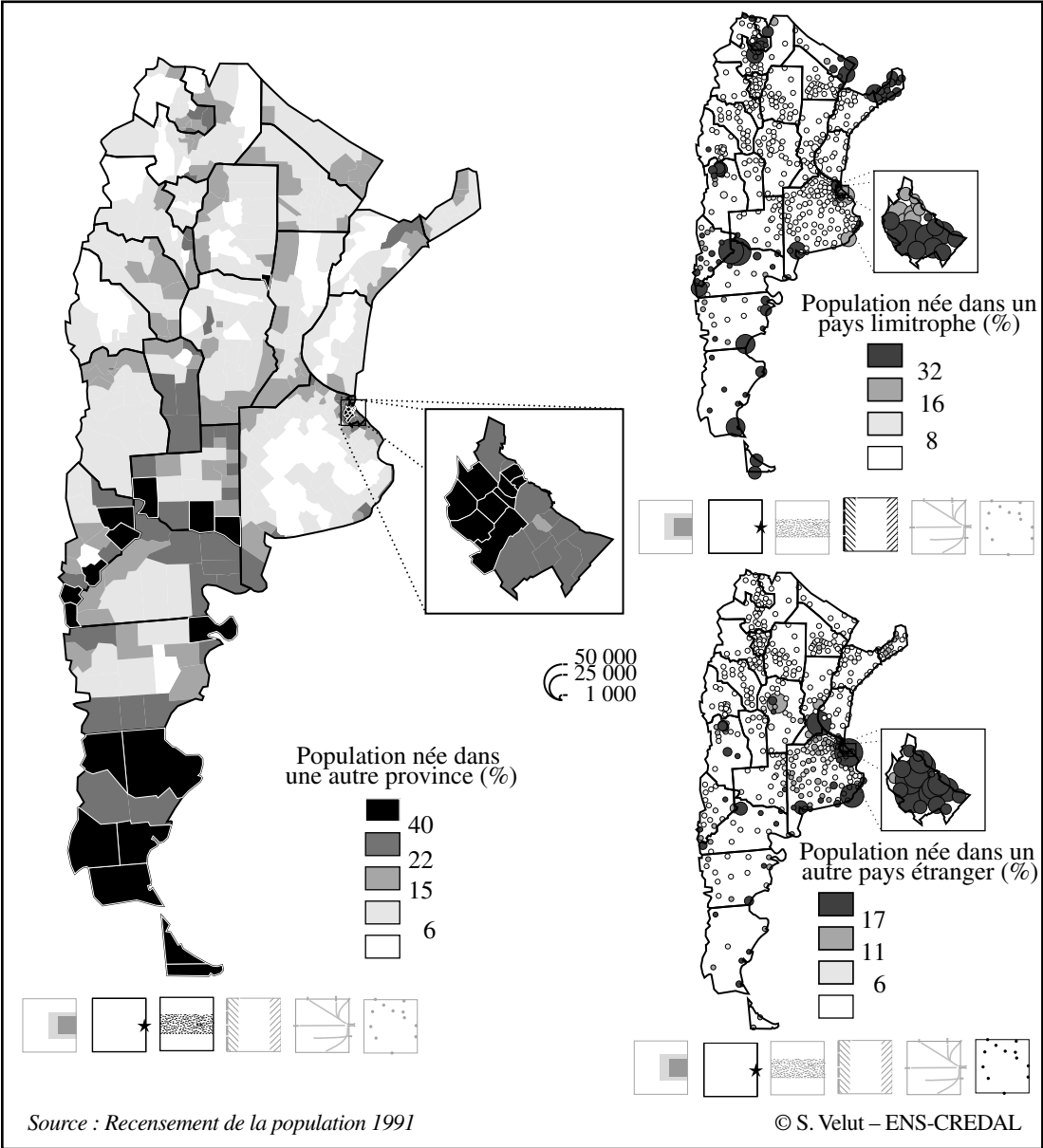
Carte 1.2: Les villes



Carte 1.3: La formation

La croissance des villes résulte notamment des migrations, qui sont malheureusement mal connues. Cette lacune est fort regrettable, car si les ressources naturelles sont généralement fixes, les autres facteurs de production (capital, travail et information) sont inégalement mobiles. Les migrations de population à la recherche d'un emploi, de meilleures conditions de vie ou encore d'un environnement socio-économique qu'elles jugent plus favorables seraient un élément crucial pour apprécier l'évolution des équilibres régionaux. Or, on ne dispose que de données sur le lieu de naissance des individus : pour ceux qui ne résident pas dans leur province d'origine, on ne peut savoir quand ils se sont déplacés, ni pour quelle raison, ni quel a été leur parcours. Quant aux personnes résidant dans leur province de naissance, elles peuvent fort bien avoir vécu dans une autre mais elles ne sont pas repérées. Cet indicateur rudimentaire donne cependant d'intéressantes indications : le grand Buenos Aires et en particulier sa partie sud-ouest attire particulièrement les migrants. Il en va de même pour la Patagonie, aussi bien le long du Rio Negro que dans la partie la plus méridionale. À l'inverse, les provinces du Nord expulsent plutôt leur population et même les provinces de niveau moyen comme Córdoba et Santa Fe ne paraissent pas particulièrement attractives pour les personnes originaires d'autres provinces.

Les deux autres cartes portent sur l'immigration internationale et donnent une vision complémentaire de la précédente. Là encore, l'information porte sur le lieu de naissance des individus, dont certains peuvent s'être établis en Argentine depuis fort longtemps et en avoir adopté la nationalité. Ces catégories, étaient pertinentes lorsque l'Argentine était un grand pays d'immigration, paraissent moins adaptées maintenant que ce phénomène s'est considérablement réduit. On distingue les migrations des pays voisins de celles provenant d'autres pays. Le premier ensemble de migrants montre une géographie de la proximité avec une attirance pour les espaces frontaliers au sens large mais surtout pour le grand Buenos Aires. L'ensemble de la Patagonie paraît également attractif. Les autres personnes nées à l'étranger se concentrent quant à elles dans le grand Buenos Aires et quelques grandes villes de l'intérieur.



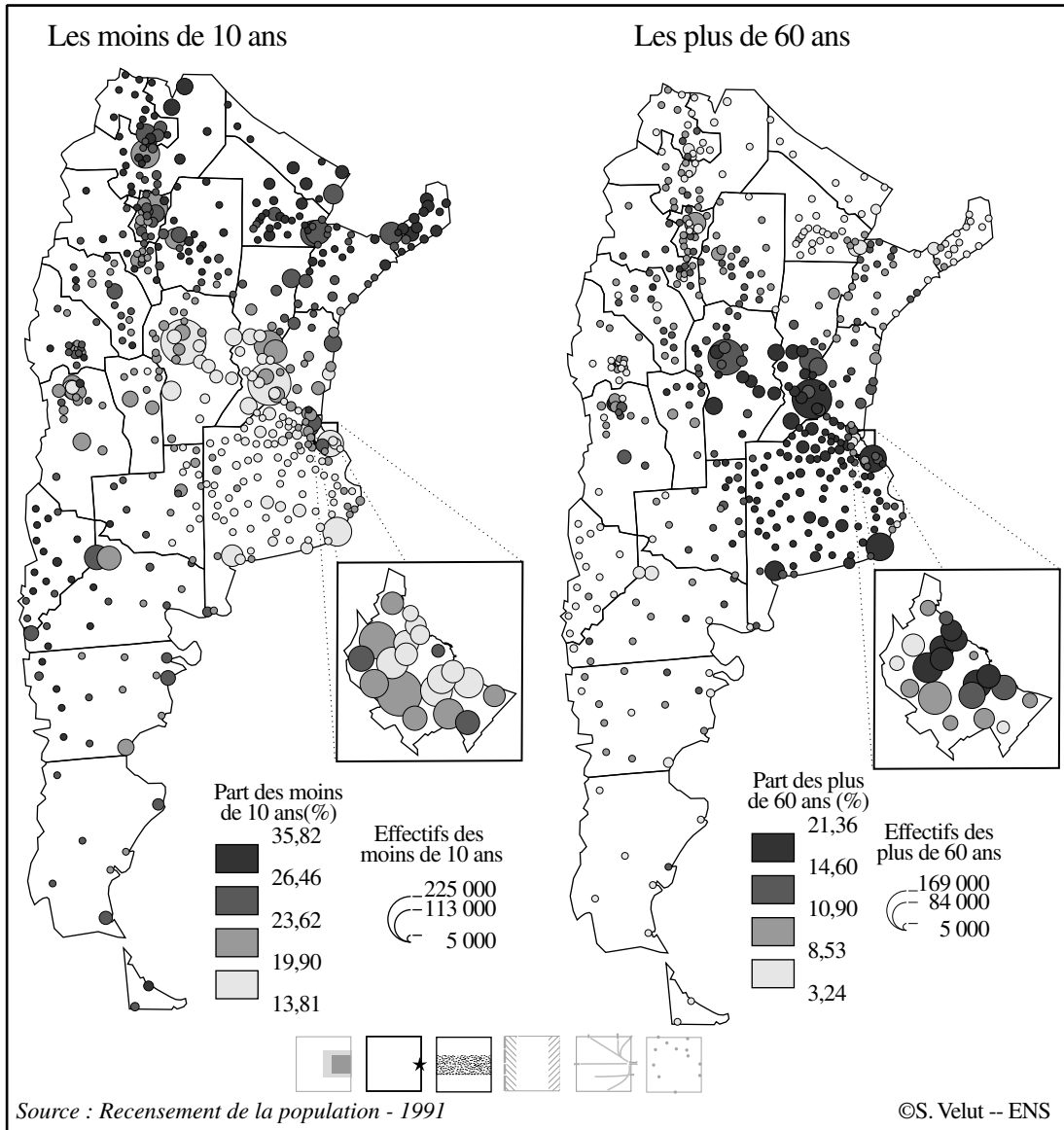
Carte 1.4: La mobilité

La structure par âges de la population montre également des répartitions contrastées. L'Argentine a connu plus tôt que les autres pays latino-américain la transition démographique, mais elle ne s'est pas produite de la même façon dans l'ensemble du territoire. Les provinces centrales, Buenos Aires mais aussi Córdoba et Santa Fe ont une population âgée nettement plus importante que les provinces du Nord où les jeunes sont plus nombreux en termes relatifs. On devine là l'opposition entre des sociétés qui se différencient par leurs régimes démographiques, le Nord plus fécond s'oppose à un centre vieillissant et constitue un réservoir démographique pour les migrants repérés sur la carte précédente. Cette impression est confirmée par la carte suivante.

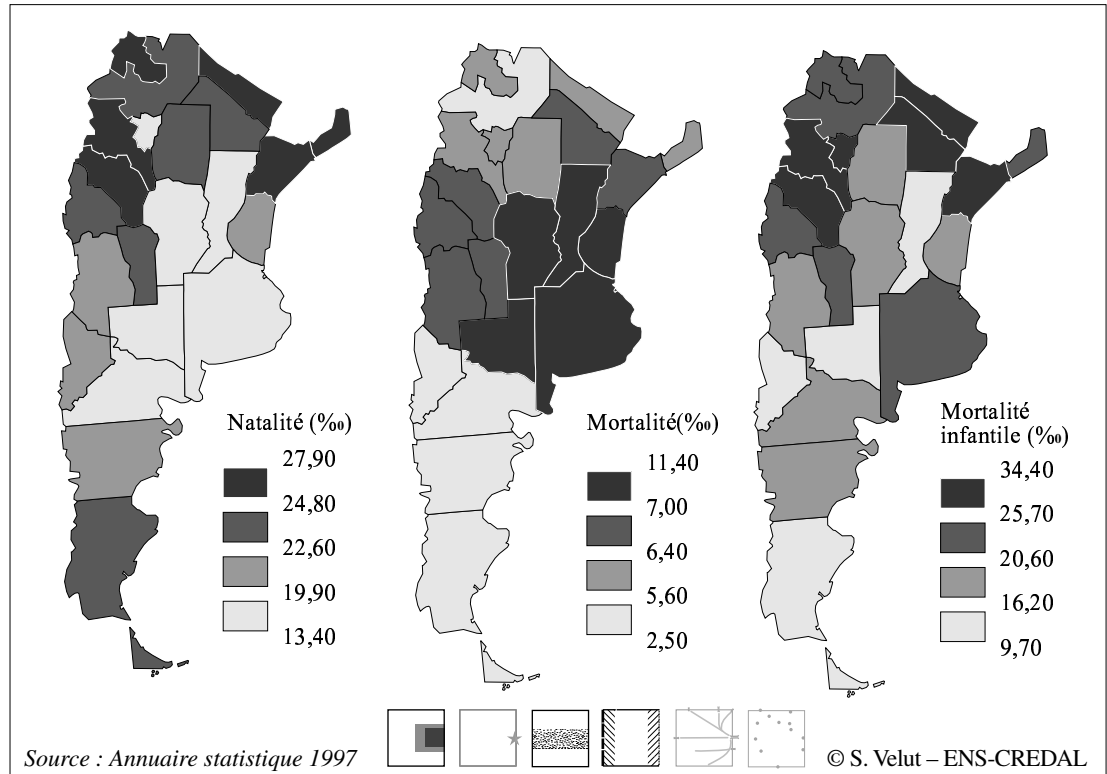
La carte des régimes démographiques (carte 1.6) reflète à la fois la structure par âges¹⁰ et les différences de conditions de vie entre les régions. Les provinces du Nord, où la natalité est la plus élevée et la population jeune la plus nombreuse, s'opposent aux provinces centrales, plus âgées et où, par conséquent la mortalité est plus forte. C'est la mortalité infantile qui trahit la moins bonne situation sanitaire des provinces septentrionales par rapport au centre pampéen. On peut cependant s'interroger sur le mauvais score de la province de Buenos Aires qui se trouve dans la troisième catégorie avec une mortalité infantile de 20,9 pour mille. Cette carte traduit à la fois, comme dans le cas du Brésil (*Cahiers des Amériques Latines* [97]) la plus ou moins grande modernité des régimes démographiques, mais aussi les flux entre les différentes provinces.

Les conditions de logement complètent provisoirement le panorama des inégalités régionales. Les indicateurs analytiques choisis font partie d'un ensemble plus vaste qui permet d'identifier l'importance des populations dont les besoins fondamentaux sont insatisfaits (*necesidades básicas insatisfechas* ou NBI). La plupart de ces critères se recourent, comme l'illustre cette planche. Le déficit en équipement sanitaires coïncide en grande partie avec la surpopulation des logements. Cette dernière paraît cependant plus préoccupante

¹⁰Faute de tables de mortalité par âge, il n'est pas possible de séparer l'effet de structure par âges de l'influence des conditions de vie.

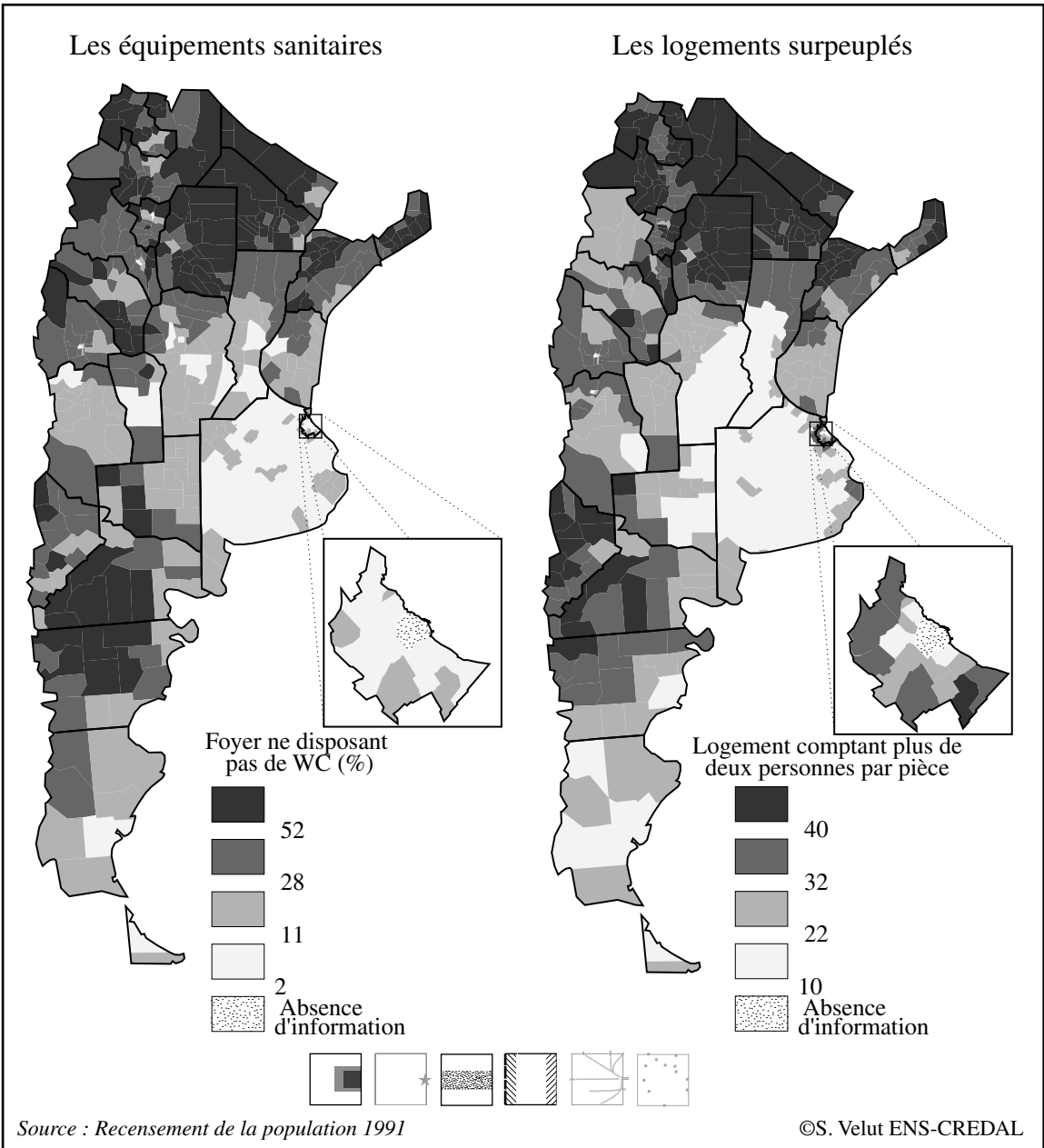


Carte 1.5: La structure par âges



Carte 1.6: Les régimes démographiques

à Buenos Aires et, plus généralement, il faut souligner que les populations concernées par ces problèmes sont bien plus nombreuses dans les grandes agglomérations que dans les provinces périphériques où elles sont proportionnellement plus importantes.



Carte 1.7: Les conditions de logement

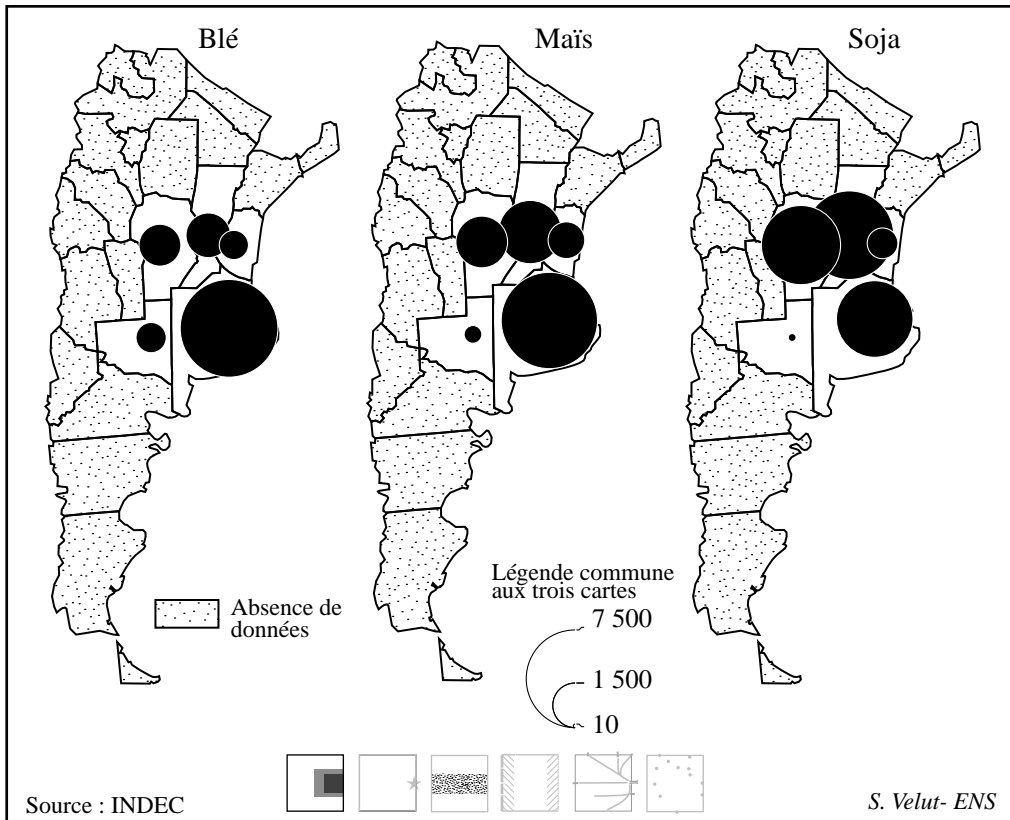
1.3.3 La production, le travail et l'échange

Quelques cartes permettent de présenter l'activité économique, moins bien documentée que la démographie. Le recensement industriel effectué en 1994 n'a été publiée que tardivement et uniquement sous forme papier. Il ne donne guère de précisions sur la répartition spatiale des différents secteurs et entretient une certaine confusion sur les services, qui ont été en principe recensés mais qui constituent l'un des secteurs les plus difficiles à évaluer du fait de l'importance de l'activité informelle. De même, ce grand pays agricole ne dispose que de données très incomplètes sur la répartition spatiale des productions d'année en année.

Les cartes 1.8 et 1.9 donnent une idée de la répartition des activités agricoles. Les grandes cultures ne sont recensées que dans les provinces pampéennes (Buenos Aires, La Pampa, Córdoba, Entre Ríos et Santa Fe) qui représentent environ 95% des surfaces ensemencées, soit approximativement la même part des productions. Chaque culture a sa propre répartition : pour le blé et le maïs, la province de Buenos Aires est la première productrice, mais elle cède le premier rang à la province de Santa Fe pour le soja. Il n'est en revanche pas possible d'évaluer ce qui se produit sur les marges pampéennes, dans les provinces de San Luis, Santiago del Estero ou encore Corrientes où certaines cultures pampéennes sont pratiquées et connaissent, comme le soja (Guibert [135]) une importante progression. Le modèle retenu, celui de la Pampa et de ses marges, traduit donc plus les choix — justifiés — de l'INDEC qu'un résultat statistique.

Il n'en va pas de même pour l'élevage, l'autre grande activité du *campo* argentin. Les deux cartes montrent des répartitions complémentaires, avec un troupeau bovin rassemblé dans la Pampa et ses marges alors que les ovins sont davantage présents en Patagonie, dans la Mésopotamie argentine et dans le nord-ouest.

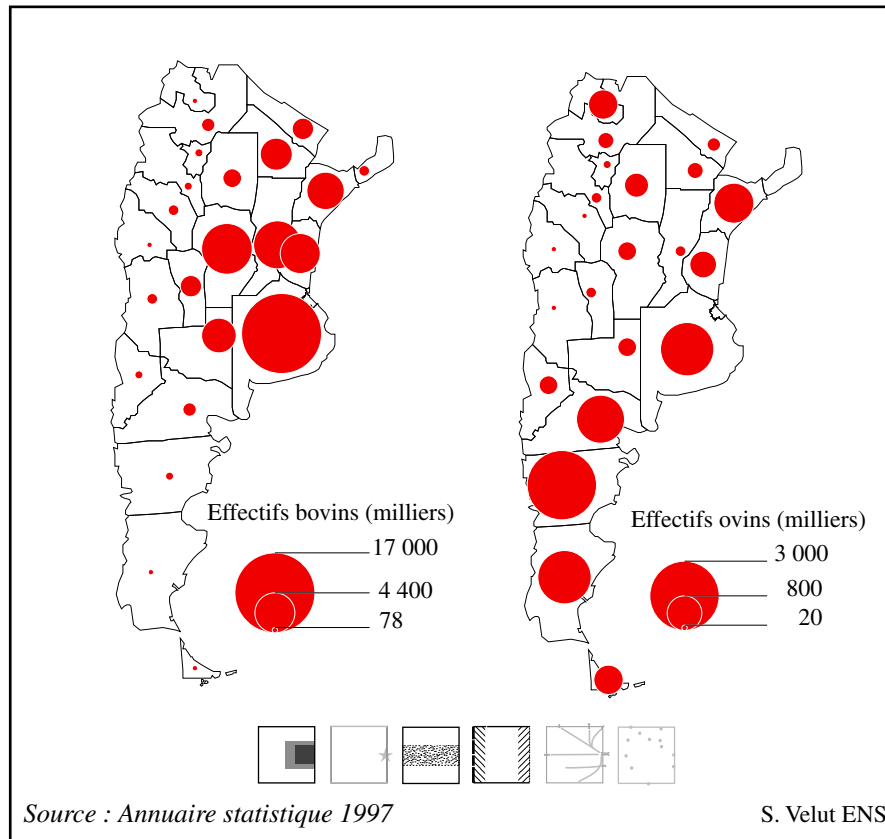
La carte de l'emploi industriel montre l'écrasante prépondérance du grand Buenos Aires par rapport au reste du pays, avec plus de 500 000 emplois dans l'agglomération soit plus de la moitié du million d'emplois recensés ! Le reste



Carte 1.8: Les grandes cultures en 1999

de la province de Buenos Aires ne compte que 125 000 emplois industriels, soit à peu près autant que les autres provinces industrialisées (Mendoza, Córdoba et Santa Fe). D'autre part, la productivité des emplois est également plus élevée dans la grande agglomération capitale, supérieure à celle des provinces de Córdoba et de Santa Fe, ce qui laisse penser que les avantages d'agglomération l'emportent encore nettement sur les inconvénients. En revanche des provinces où l'emploi industriel est peu important, comme par exemple le Chubut, San Luis ou la Terre de Feu, montrent une productivité relativement élevée. Dans ces provinces peu peuplées, l'industrie peut représenter un secteur économique moteur dont le développement a été favorisé par des programmes spécifiques (voir page 159).

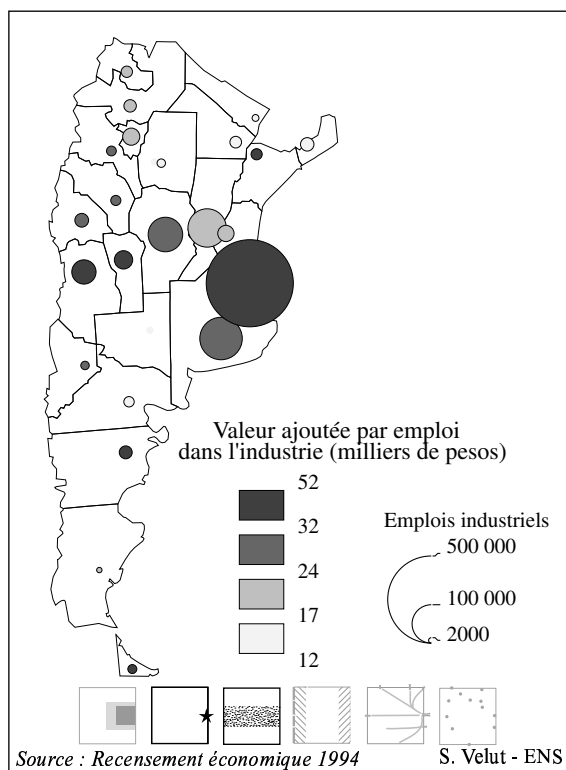
L'inégale productivité industrielle des régions dépend également des possibilités d'accès illustrées par la carte suivante qui montre plus les infrastructures



Carte 1.9: Le cheptel en 1999

existantes que les trafics, malheureusement bien moins connus. Sur la carte des ports on repère la concentration des installations sur l'estuaire de la Plata, principalement en amont de Buenos Aires, mais on note également l'importance des ports de Patagonie dont l'accès est plus facile que celui des ports de l'estuaire et du Paraná. Ces derniers bénéficient au contraire de l'importance de l'activité dans les régions desservies qui leur vaut de capter une part substantielle du trafic — en particulier le complexe portuaire dit *Rosafe* de Rosario à Santa Fe¹¹. La carte de l'activité douanière complète la précédente en montrant une fois de plus l'activité sur le secteur du littoral compris entre Rosario et Buenos Aires. On remarquera l'importance de l'aéroport international d'Ezeiza pour l'importation de produits à forte valeur ajoutée, alors que l'Argentine exporte plutôt des produits volumineux de faible valeur

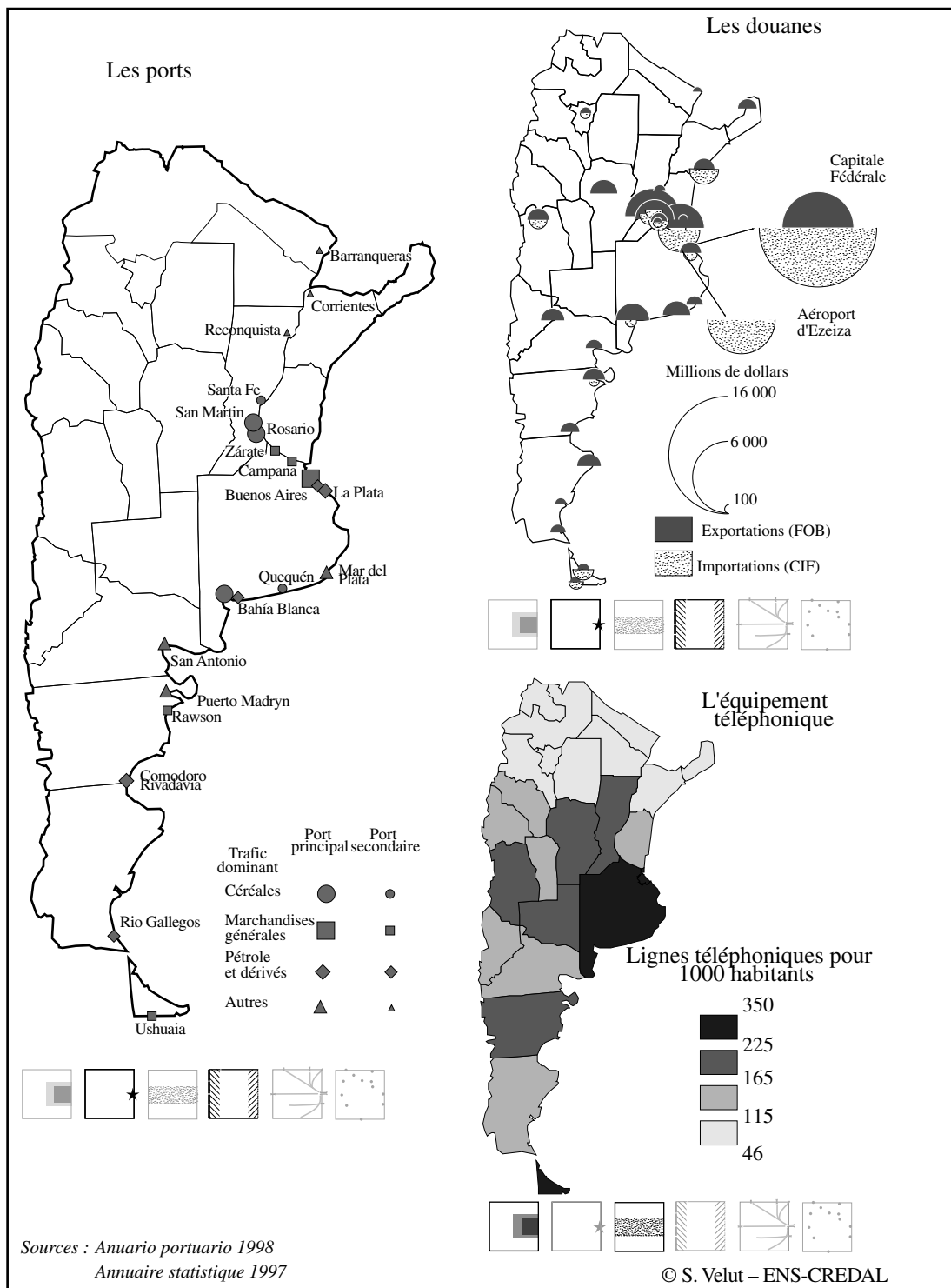
¹¹L'évolution du système portuaire est discutée notamment par Guibert et Velut [136]



Carte 1.10: L'emploi industriel

unitaire. Enfin l'équipement téléphonique qui comprend aussi bien les lignes des entreprises que celles des particuliers montrent la plus grande accessibilité au réseau dans les provinces pampéennes qui peut expliquer la plus forte productivité des entreprises implantées et renforce l'impression de modernité de la région capitale.

L'inégale productivité des économies provinciales peut être mesurée en évaluant un produit intérieur provincial. Ce calcul pose des problèmes méthodologiques pour rendre homogènes des données disparates et estimer ces produits sans enquêtes suffisantes dans chacune des provinces. Un organisme public inter-provincial, le Conseil fédéral des investissements, a procédé aux calculs jusque dans les années 1980. Depuis ces dates, les séries sont lacunaires, et il n'est pas certain que l'on puisse comparer valablement les provinces entre elles. Le Ministère de l'économie a réalisé une estimation pour



Carte 1.11: Les échanges

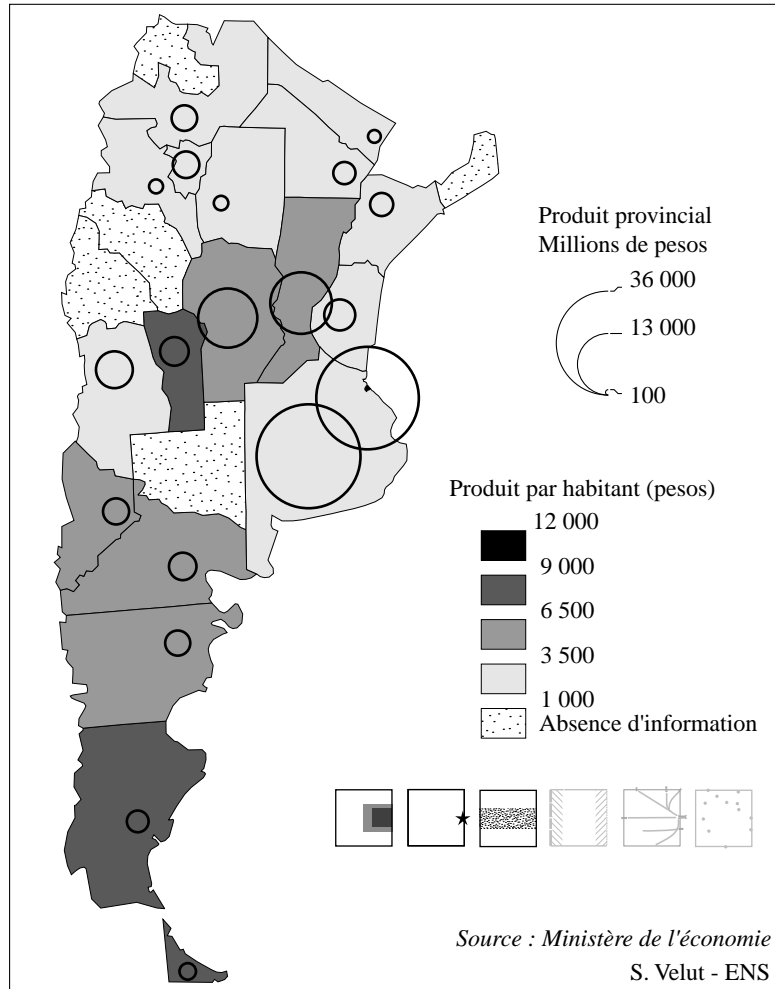
le début des années 1990, dont les résultats sont présentés dans la carte 1.12. Il n'y pas de données pour certaines provinces. Pour les autres, l'année de référence n'est pas toujours identique¹².

Avec ces réserves, il est possible de se rendre compte de la situation d'ensemble et des hiérarchies. Le produit du municiple et de la province de Buenos Aires dépasse de très loin celui des autres provinces. Il est de l'ordre de 35 milliards de dollars, alors que les provinces de Santa Fe et de Córdoba n'ont qu'un produit de 12 milliards de dollars, soit le tiers du précédent. Toutefois, le municiple de Buenos Aires est bien moins peuplé que la province. Il aurait donc un produit par habitant de l'ordre de 12 000 dollars alors que la province se contente de 2 700 dollars. Ce chiffre paraît faible, mais il ne faut pas oublier que ce sont aussi les habitants de la province qui travaillent dans la capitale, participent de sa productivité élevée et perçoivent les revenus correspondants. Autrement dit, il y a là une incohérence résultant du découpage administratif qui sépare ce qui est fonctionnellement uni.

Dans le reste du pays, les produits par habitant les plus élevés se trouvent dans les provinces pétrolières de Patagonie, à Córdoba et à Santa Fe. Toutefois les premières sont avantagées par la faiblesse de leur population. San Luis sort également du lot avec un produit par habitant très élevés, dont sont responsables les politiques d'aide à l'industrialisation (voir chapitre 8). Les autres provinces, même celle de Mendoza, ont un produit par habitant inférieur à 3 500 pesos. Ces productions provinciales peuvent différer des revenus des habitants, dans la mesure où des transferts inter-provinciaux fonctionnent, par exemple lorsqu'une entreprise de Buenos Aires paie des salaires aux habitants de l'agglomération, mais également lorsque l'État procède, par l'entremise des prélèvements fiscaux et des dépenses publiques, à une péréquation entre les territoires. Ce thème sera plus particulièrement abordé dans le chapitre 5.

L'un des problèmes que connaît aujourd'hui l'Argentine est celui de la montée du chômage. De l'ordre de 5% de la population active en 1990, il a dépassé 15% au milieu de la décennie. La carte nuance la précédente en

¹²Les données et les années sont indiquées dans le tableau 4.4 page 244

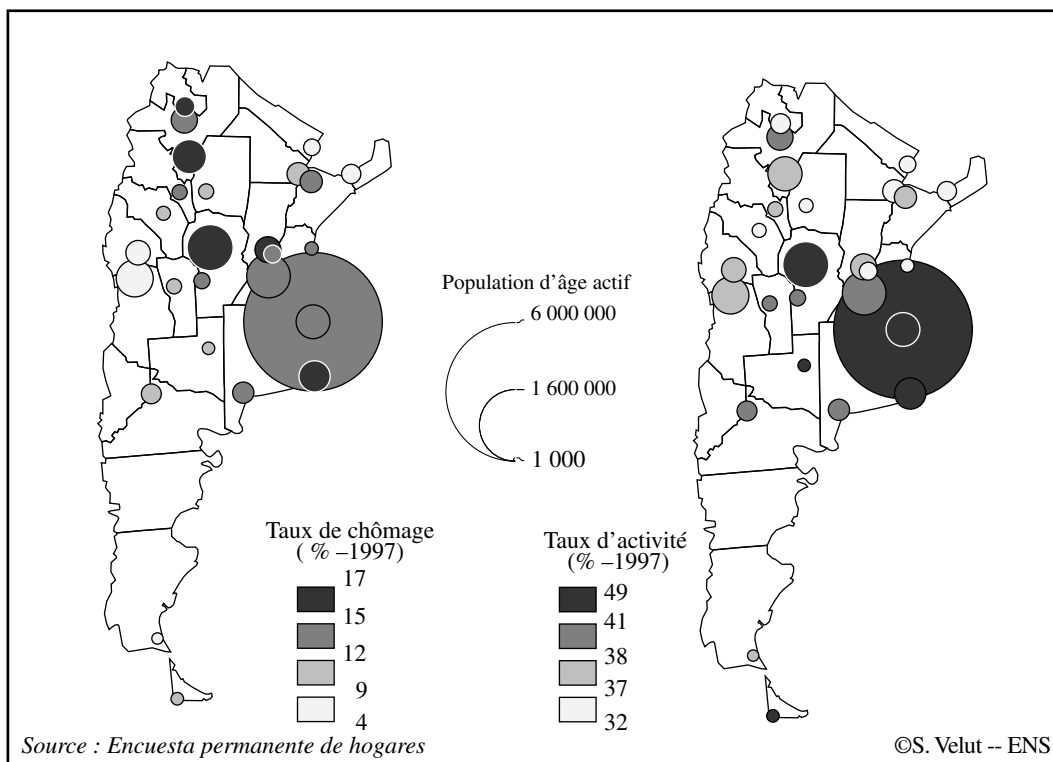


Carte 1.12: Les produits provinciaux au début des années 1990

montrant que ce problème est plus sensible dans les grandes villes industrielles du littoral que dans les villes intermédiaires. Les deux cercles concentriques placés sur la capitale correspondent au municipale et au grand Buenos Aires.

Cette carte est malaisée à interpréter car les déterminants du chômage sont multiples. Un taux faible peut aussi bien être le résultat de la vigueur de la demande d'emplois que de la faiblesse du taux d'activité dans des villes où, précisément, les possibilités d'emplois sont si peu nombreuses que cela décourage les individus de chercher du travail. Cette carte souligne la nécessité d'une approche finement différenciée du chômage alors que, comme le font remarquer Carlos Crucella et Silvia Robin [79], on a tendance à plaquer

sur l'ensemble des villes d'Argentine une « interprétation standard » élaborée pour le grand Buenos Aires.



Carte 1.13: Chômage et activité

Conclusion : les disparités régionales

Ce petit atlas a permis de donner un contenu plus précis aux modèles proposés dans la deuxième partie du chapitre. Il dresse également un panorama des inégalités ou, pour utiliser un terme plus neutre des disparités régionales. Si la vie urbaine est commune à la plus grande partie des Argentins, vivre dans l'une ou l'autre des villes n'a pas la même signification en termes de possibilités d'emploi, de conditions de vie et de logement, de revenus, d'accès à l'éducation et aux soins etc. sans préjuger des différences sociales à l'intérieur des sous-espaces. L'agglomération de Buenos Aires rassemble les effectifs les plus importants de populations pauvres, mais concentre également les plus grandes fortunes du pays.

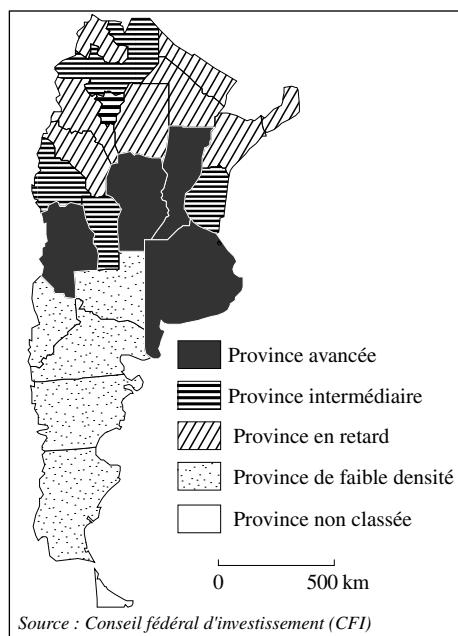
Certains espaces qui paraissent favorisés selon certains critères le sont bien moins sur d'autres plans. Le grand Buenos Aires, pour prendre un exemple, présente une situation plutôt favorable sur le terrain de l'emploi, mais en retrait pour le logement. À l'inverse, les villes de province peuvent offrir des logements plus spacieux, mais de moindres possibilités d'accès à l'enseignement. Il paraît donc difficile de ramener les différents critères à un seul pour classer les provinces ou même les départements suivant un gradient de développement et, à supposer qu'on en disposât, un indicateur comme le revenu moyen¹³ par habitant ne serait que partiel car il faudrait prendre en compte les différences de coût de la vie entre provinces, les revenus non-monétaires, les services publics fournis gratuitement ou non par les provinces sans parler d'une mesure, plus délicate encore celle de la qualité de la vie¹⁴. L'ampleur des disparités régionales, sans doute moindre que dans d'autres pays latino-américains, à commencer par le Brésil est cependant frappante. On peut faire l'hypothèse que l'Argentine disposant de l'un des PIB par habitant les plus élevés de l'Amérique latine peut également consacrer de plus fortes sommes

¹³C'est l'indicateur sur lequel repose l'analyse de Laurent Davezies [83].

¹⁴Ce thème a été étudié pour la France (notamment par Christine Tobelem-Zanin [242]) mais pas à ma connaissance en Argentine. J'ai pu seulement constater au cours de missions les différences marquées de mode de vie d'une ville à l'autre et appris au cours d'entretiens que certaines personnes avaient choisi de vivre dans une petite ville — dans ce cas précis Catamarca plutôt que Córdoba — où elles jouissaient de leur point de vue d'un *genre de vie* plus conforme à leurs aspirations.

à compenser les inégalités.

On peut cependant constater que, suivant les normes généralement admises, que reflètent des indicateurs synthétiques comme l'IDH, les provinces du Nord sont en général dans une situation moins favorable que les provinces centrales alors que les provinces patagones affichent des résultats fort honorables, mais pour une population peu nombreuses. Ces différences coïncident à peu près avec le degré de développement économique, ce qui a permis à des organismes d'études de proposer une typologie des provinces distinguant provinces avancées, provinces intermédiaires, provinces en retard et provinces de faible densité. Un tel classement a le mérite de synthétiser un certain nombre d'informations, mais il ne prend pas en compte l'aspect dynamique des disparités régionales, c'est-à-dire des rapports entre les différents territoires dans le système national comme permet de le faire la modélisation graphique. Cette dynamique présente deux aspects liés entre eux : d'une part



Carte 1.14: Une typologie des provinces

le fonctionnement du système spatial national et, d'autre part, les évolutions historiques. Le premier aspect peut être envisagé sous l'angle du colonialisme interne, selon lequel le moindre développement de certaines provinces s'ex-

pliquerait par le niveau plus élevé atteint dans d'autres — ce qui revient à appliquer à l'intérieur d'un pays certaines conceptions tiers-mondistes — mais on peut également le comprendre comme le résultat de dotations inégales en ressources *sensu lato* permettant l'accumulation des richesses dans certains territoires privilégiés. Quelle que soit l'hypothèse retenue, elle conduit à s'interroger sur les mesures correctrices ou compensatrices mises en œuvre. Dans le premier cas elles peuvent apparaître comme un impératif moral, d'autant plus fort que les différentes provinces coexistent dans une seule nation, et dans le second cas comme au moins une nécessité politique pour éviter de trop grandes tensions entre territoires plus ou moins favorisés. La mise en perspective historique permet de préciser les origines et les évolutions de ces disparités, la façon dont elles ont été perçues et de replacer dans son contexte l'action publique, qu'elle vise à corriger, compenser ou même parfois renforcer ces tendances spatiales.

Chapitre 2

D'un Empire à l'autre : 1500–1880

« L'importance d'une capitale ne dépend pas uniquement de sa population, de sa richesse et de son site : pour l'apprécier avec quelque justice, il faut se rappeler l'étendue du territoire dont elle est le centre, la masse des productions indigènes qui sont l'objet de son commerce, les rapports dans lesquels elle se trouve avec les provinces soumises à son influence politique »

Alexandre de Humboldt

La forme d'un pays est, on l'a dit, contingente et celle de l'Argentine ne fait pas exception. Cette silhouette caractéristique, dont l'exactitude des reproductions cartographiques est strictement surveillée par l'Institut Géographique Militaire, est de création récente. Elle ne correspond ni à des subdivisions naturelles, ni à des entités précoloniales — inexistantes dans cette partie du continent, à la différence des pays andins — ni même à des limites coloniales. Cette définition du territoire, encore incomplète puisqu'il subsiste quelques secteurs imparfaitement délimités de la frontière avec le Chili, s'inscrit dans ce que l'on peut appeler l'« invention de l'Argentine » suivant l'expression de l'historien Nicholas Shumway [227].

Cette opération, dont les aspects politiques et économiques sont bien connus¹, possède un volet territorial qu'on souhaite explorer plus particu-

¹Une synthèse commode est fournie par David Rock [208].

lièrement. Elle se déroule entre le XVIII^e et le XIX^e siècle avec pour étapes principales la création de la vice-royauté de la Plata, qui reconnaît le rôle dominant de Buenos Aires sur les possessions espagnoles d'Amérique méridionale, l'accession à l'indépendance et la construction de l'État argentin.

Cette histoire du territoire argentin peut recevoir deux lectures. On peut d'une part s'attacher à repérer dans l'organisation actuelle les traces des organisations passées, à retrouver les mémoires du territoire, à comprendre l'origine historique des configurations actuelles. Cette approche amène à repérer certains éléments permanents, ou à identifier des structures qui, à l'instar des dispositifs tectoniques, jouent à différentes époques. Des lignes de fracture, des espaces particuliers identifiables dans la période coloniale, oblitérés parfois dans les périodes ultérieures peuvent réapparaître à l'heure actuelle. D'autre part, l'histoire d'un espace, qui fait de l'étendue un territoire, ou pour reprendre la formule de Pierre Gentelle [119] un « terre-histoire » charge les lieux de sens et modifie les perceptions actuelles des habitants qui partagent ce passé. De ce fait, le déchiffrement des stratégies des acteurs contemporains passe nécessairement par cette analyse régressive.

Il est également possible de s'attacher à décrire les systèmes spatiaux successifs et à comprendre leur logique interne. Même si certains de leurs éléments ont disparu sans laisser de traces apparentes, il peut être intéressant de chercher à les reconstituer. On ne saurait en effet limiter les compétences de la géographie au seul monde contemporain. La géohistoire, comme la pratique par exemple Alain Reynaud [204] applique au passé des interrogations géographiques contemporaines et révèle des organisations aujourd'hui abolies. Elle aboutit également à s'interroger sur les phases de transition entre un système spatial et un autre.

Dans le cas argentin, on présentera les différents systèmes spatiaux ayant fonctionné depuis l'époque coloniale et on montrera comment l'intensité et les modalités des échanges internes et externes définissent la place des régions dans des ensembles plus vastes, autrement dit des parties par rapport au tout. Les réorientations des flux, les phases rapprochées d'ouverture et de fermeture et les variations des espaces englobant rendent cette évolution particulièrement intéressante. Au cours de cette étude, le thème de l'empire s'impose, depuis l'empire espagnol et ses provinces d'Amérique jusqu'à la

fédération argentine, dans laquelle Buenos Aires joue d'une certaine façon le rôle d'une capitale impériale par rapport aux provinces de l'intérieur.

2.1 La période coloniale

2.1.1 Un espace dépendant

Premières explorations et fondations urbaines

Les premières explorations du sud de l'Amérique se font dès le début du XVI^e siècle. Elles visent dans un premier temps à reconnaître la partie méridionale du continent par des explorations maritimes, puis très rapidement des expéditions terrestres. Ces dernières se traduisent par des créations urbaines permettant le contrôle progressif du territoire. Dès le début du XVI^e siècle, les Espagnols s'emparent de l'empire inca dont le centre politique se trouvait sur la Cordillère. Profitant des structures impériales pour exploiter cet espace, ils déplacent cependant leur capitale vers la côte, à Lima, débouché de la mine d'argent du Potosí. Dans un premier temps, les basses terres du revers oriental de la Cordillère ne les intéressent guère, et ce n'est que peu à peu qu'ils commencent à explorer ces étendues où ils créent un certain nombre de villes.

Sur la façade atlantique, les navigateurs se lancent à la recherche du passage entre les deux Océans. Ces voyages mènent en 1516 Juan Diaz de Solis sur les rives du Rio de la Plata, qu'il baptise *Mar dulce*, la mer douce. Il est suivi cinq ans plus tard par Fernand de Magellan, dans son voyage autour du monde et en 1537 par Sébastien Cabot. Ces premiers voyageurs européens perçoivent dans ces grands fleuves une possibilité de pénétrer dans l'intérieur des terres, vers des royaumes où ils pourraient trouver l'argent tant convoité. Ils baptisent donc l'estuaire Rio de la Plata, Fleuve de l'Argent, l'Argentine tirant son nom de ce malentendu, le pays de l'argent n'en ayant jamais produit — mais beaucoup exporté en contrebande.

Leurs récits nourrissent cependant le mythe de l'eldorado et alimentent la rivalité entre les royaumes espagnol et portugais. C'est pour faire pièce aux prétentions portugaise que Charles V attribue en 1534 à Pedro de Mendoza toutes les terres comprises entre 25 ° S et 35 ° S, de l'Atlantique au Pacifique.

C'est au cours de l'expédition qui suit que Pedro de Mendoza fonde en 1536 sur la rive sud de l'estuaire la ville de *Nuestra Señora Santa María del Buen Aire*. Mais, manquant de nourriture et entourés d'Indiens hostiles, les Espagnols ne peuvent se maintenir dans cette position.

Une expédition est alors lancée sur le Paraná et amène à la fondation d'Asunción en 1537 dans un environnement plus favorable. C'est là que se réfugient, quelques années après, les derniers survivants de la première Buenos Aires.

Une deuxième vague d'expéditions procède dès 1535 du Haut-Pérou et se dirige vers le sud de l'ancien empire inca. Elles amènent en 1547 les Espagnols sur les rives du Paraná, mais les établissements permanents se limitent dans un premier temps à Tucumán.

C'est à partir du Chili qu'a lieu la colonisation du Cuyo, dans l'intention d'établir la jonction entre les deux Océans. Elle amène à la fondation de Mendoza en 1561 et de San Juan en 1562.

Depuis Lima, les Espagnols fondent une série de villes dans les Andes et sur le piémont, où ils trouvent des Indiens agriculteurs et sédentaires, relativement faciles à contrôler par le système de l'*encomienda*. Ils fondent ainsi une série de villes, comme Tucumán, Salta, La Rioja et Jujuy. La volonté d'établir une jonction avec le Rio de la Plata conduit à la fondation de Córdoba, à la limite la plus occidentale entre les montagnes et les plaines, et à la reconnaissance d'un itinéraire reliant les montagnes à l'estuaire à travers la Pampa.

En effet, à partir d'Asunción, où les relations avec les Guaranís sont relativement bonnes, les Espagnols reprennent leurs voyages vers le Sud. Ainsi en 1573, Juan de Garay mène une expédition : il crée la ville de Santa Fe, à partir de laquelle il est possible d'envisager les relations avec les premières cités dépendant de Lima. En 1580, il réoccupe le site de Buenos Aires : cette seconde fondation est la bonne. Lors de ce voyage, Juan de Garay amène avec lui un troupeau d'environ 500 têtes qui va se multiplier et devenir la première source de richesse pour les habitants de Buenos Aires.

Les Espagnols ont soigneusement choisi les sites de leurs fondations urbaines. Ils trouvent en s'avancant vers le sud, des conditions écologiques quasi méditerranéennes qui leur rappellent la péninsule ibérique : des saisons tran-

chées, une tendance prononcée à l'aridité estivale que compense la proximité de montagnes jouant le rôle de château d'eau. Par ailleurs, la présence d'Indiens agriculteurs susceptibles de nourrir la population urbaine et de servir de main d'œuvre dans les mines du Haut Pérou paraît particulièrement favorable. Ces conditions sont réunies par les villes du quart nord-ouest de l'Argentine actuelle, pour lesquelles Espagnols retiennent en général des sites dans des fonds de vallée ou à proximité de cours d'eau censés approvisionner les villes — quitte à les dévaster lors de crues particulièrement violentes. En revanche, les plaines du sud, éloignées de Lima et où les Indiens nomades se montrent hostiles et surtout insaisissables, ne sont pas occupées.

Une première organisation politique s'ébauche au XVI^e siècle. À l'échelle locale, elle repose sur les villes qui jalonnent les itinéraires et servent en principe de points de contrôle des territoires environnants. Dans ces premières années, la population reste très faible, Fernand Braudel [35] rappelle par exemple qu'à la fin du siècle Asunción, l'une des principales villes, ne compte que 300 feux. Quant à Córdoba, San Miguel de Tucumán, Santiago del Estero et Jujuy aucune ne dépasse les 50 feux. Pendant toute la période coloniale et même jusqu'à la fin du XIX^e siècle, la faiblesse démographique pose les plus grands problèmes à la mise en valeur des espaces en principe contrôlés.

En effet, ce n'est pas leur population qui confère à ses villes un caractère urbain, mais le rassemblement des autorités religieuses et militaires ainsi que la présence d'une petite garnison. Leur plan en damier caractéristique permet d'envisager toutes les extensions futures. Enfin chaque ville est l'embryon d'une organisation politique, avec ses notables, les *vecinos* parmi lesquels sont choisis les membres du *cabildo* qui l'administre.

L'organisation administrative d'ensemble se calque sur les différents mouvements de conquête. La vice-royauté du Haut Pérou se subdivise, dans cette partie du continent, en *gobernación* de Tucumán, et *audiencias* du Chili et de Charcas. L'Église reprend ces délimitations en créant en 1543 l'évêché d'Asunción et dès 1587 celui de Buenos Aires.

Un système dans l'orbite de Lima et du Potosí

L'organisation spatiale de cet espace en voie de colonisation est conditionnée par le principe de l'exclusive coloniale qui limite les partenaires commerciaux à la seule métropole et fait de Lima le point de passage obligé des échanges. La vice-royauté du Haut Pérou forme au XVI^e siècle un ensemble assez fortement intégré et autosuffisant². Les échanges avec l'Espagne se limitent aux expéditions régulières de l'argent produit dans les mines de Potosí, les navires apportant en Amérique des toiles fines, destinées à la frange la plus aisée de la population, et des objets en fer.

L'économie de la vice-royauté s'organise autour de Lima et du Potosí, capitale politique et commerciale pour la première, principal centre de production d'argent pour le second. Les marchandises qui circulent sont extrêmement variées, témoignant de la vigueur des échanges et du relatif développement des activités artisanales dans la première moitié du XVII^e siècle.

Les différentes villes sont intégrées dans les circuits commerciaux par la spécialisation de leurs productions. Dans l'actuel espace argentin, le coton, destiné aux ateliers du Pérou, est l'une des premières productions mais il subit la concurrence de la laine, quand se développe l'élevage ovin dans les Andes. Catamarca et La Rioja continuent malgré tout cette production, mais Córdoba, Salta et Jujuy se spécialisent alors dans l'élevage de mules pour le Haut-Pérou. Elles naissent à Córdoba et même Buenos Aires. Elles hivernent ensuite à Salta et à Jujuy où se tiennent de grands marchés annuels avant d'être emmenées l'altiplano³. Enfin, aux alentours d'Asunción la cueillette et la préparation du maté connaissent un remarquable essor car les Européens ont rapidement adopté cette boisson indigène.

Toutefois, les élites locales cherchent avant tout à se procurer les moyens d'acquérir les biens importés de la métropole, ce qu'elles ne peuvent faire qu'en commerçant avec Lima. Elles privilégient donc les marchandises destinées au marché péruvien et cherchent par ailleurs à limiter leurs achats dans les autres parties de la colonie. Ce protectionnisme limite l'intégration de l'espace du Haut-Pérou aux relations avec le bipôle de Lima et du Potosí.

²Sempat-Asadourian [226].

³Sur ce commerce, la description de l'itinéraire de Buenos Aires au Potosí par Concolcorvo [75] donne de nombreux renseignements.

Par ailleurs, le système de spécialisations montre une certaine fragilité. Il est sensible à la pénurie de main d'œuvre, car il repose sur le travail des Indiens *encomendados*. Or, victimes des maladies apportées par les Européens et du travail forcé, leur nombre diminue considérablement à la fin du XVI^e siècle, ce qui limite d'autant la production. Des esclaves viennent, en partie seulement, les remplacer. De plus, à partir de la deuxième moitié du XVII^e siècle, la production d'argent du Potosí commence à décliner. Les productions ne trouvent plus de débouchés commerciaux et les différentes régions se replient sur leurs productions de base, pour assurer au moins leur autosuffisance. On passe ainsi d'un système montrant un certain degré d'intégration par les échanges à un système fragmenté en petites unités organisées autour des villes.

Les rapports avec les Indiens : les missions jésuites

La conquête porte à la fois sur les terres et les hommes et, pour ces derniers, sur les corps et sur les âmes. Pour les conquérants, posséder des terres n'avaient d'intérêt que s'ils disposaient de bras pour les travailler ou en extraire les métaux précieux. Se livrer à ces tâches manuelles eût été déroger, et les effectifs européens étaient de toute façon trop faibles pour une exploitation efficace. Par ailleurs, subjuguier les populations indigènes pouvaient se justifier par l'apport des lumières de la Foi et l'espérance du Salut. Les lois de l'Empire espagnol prévoyaient pour les Indiens soumis des statuts variés prenant en compte ces aspects complémentaires.

Ainsi, le système de l'*encomienda* (traduit alors en français par *commanderie*) « recommandait » à son bénéficiaire un groupe d'Indiens auxquels il devait fournir un encadrement religieux en échange d'un certain nombre de journée de travail. Le *yanacónazgo* s'apparentait davantage à la féodalité européenne, les Indiens se trouvant directement sous l'autorité d'un seigneur pouvant en exiger un tribut. Enfin la *mita* réglait les prestations en travail des Indiens sur le modèle de la corvée.

Ce sont surtout les peuples sédentaires du nord-ouest de l'actuel Argentine qui ont été concernés par ces différents systèmes. Cela ne s'est pas fait sans révoltes ni soulèvements.

En revanche, dans les plaines du Sud et de l'Est, les tribus indiennes, mobiles et peu nombreuses se révèlent bien plus difficiles à contrôler. Comme ces territoires ne présentent dans un premier temps qu'un intérêt médiocre, les Espagnols ne font guère d'efforts pour y imposer leur pouvoir. Certains de ces peuples se révèlent particulièrement coriaces : c'est en particulier le cas des Indiens du Chaco et des groupes nomades de la Pampa et de la Patagonie dont la résistance dure jusqu'au XIX^e siècle.

Enfin, la colonisation religieuse dans le cadre des missions, ou des *reductions* constitue une forme de « colonisation douce » (Ezran [101]) que pratiquent les Franciscains et surtout les Jésuites.

Les Franciscains fondent leurs premiers villages à partir de 1580 à proximité d'Asunción. Mais c'est avec les Jésuites que se multiplient les missions à partir de 1610. La création des villages s'appuie sur un ensemble de principes qui en font l'originalité et la force. En particulier, les Indiens rassemblés dans les réductions échappent aux obligations de l'*encomienda* et jouissent d'une relative autonomie sous l'égide des missionnaires, seuls Européens autorisés à pénétrer dans les réductions. Ils se trouvent ainsi protégés des appétits des colons espagnols à la recherche de main d'œuvre et des exactions inhérentes à la colonisation.

Les Jésuites font leurs premières tentatives d'évangélisation à partir d'Asunción, point avancé de la colonisation où ils possèdent un établissement. C'est auprès du groupe Tupi-Guarani du haut Paraná qu'ils remportent leurs plus remarquables succès, alors que les autres groupes indiens se révèlent réfractaires à leurs tentatives d'évangélisation. Ils ont rapidement appris la langue guaranie et trouvent dans la culture et la religion indiennes un terreau favorable à leur mission (Ezran [101]). Ils fournissent aux Indiens des outils en fer qui facilitent le travail et parviennent à obtenir la sédentarisation de ces peuples pratiquant jusqu'alors l'agriculture itinérante sur brûlis. Ils protègent également leurs ouailles des convoitises des colons espagnols et portugais qui voyaient dans ces villages d'Indiens, rassemblés et pacifiés, des proies faciles.

Depuis São Paulo, les chasseurs d'esclaves lancent plusieurs expéditions vers les missions, d'abord couronnées de succès puis se heurtant à une résistance organisée. Pour se prémunir, en 1631 les Jésuites transfèrent les missions installées sur le Parapanema jusqu'en aval des chutes d'Iguazú. Le

succès des premières missions amène un plus grand nombre d'Indiens à accepter l'encadrement des missionnaires, qui les installent dans de nouveaux villages. C'est au total plus d'une trentaine de réductions qui sont implantées aux abords des fleuves Uruguay et Paraná (voir carte p. 76).

En 1648, les Jésuites obtiennent du roi d'Espagne l'autorisation d'acquérir des armes et d'en munir les Indiens, qui deviennent vassaux directs du souverain auquel ils paient un tribut annuel. Ce lien privilégié avec la couronne met les réductions à l'abri des empiètements des colons espagnols. Pour l'Espagne, des milices indiennes convenablement armées sont un moyen de renforcer les marges de l'empire face à la pression portugaise. Cela oblige également les Jésuites à développer leurs productions commercialisables leur permettant d'acheter des armes et de payer le tribut. Ils se tournent en particulier vers la commercialisation du maté, et découvrent au début du XVIII^e siècle le mécanisme de germination de la plante ce qui leur permet de créer des plantations.

On a beaucoup glosé sur cette forme de colonisation menant à une acculturation lente, sans violence et à la naissance d'une éphémère culture « Tupi-Chrétienne » — il est vrai fascinante. Outre les enjeux politiques et culturels qu'on a pu y lire *a posteriori*, elle conduit à la colonisation progressive du Haut-Paraná et du haut Uruguay, entre les territoires actuels de l'Argentine, du Brésil et du Paraguay. L'espèce de province théocratique constituée sous l'égide la compagnie de Jésus, « l'empire du maté » comme l'appelle Pierre Chaunu [68], interdite aux autres Européens, dont les habitants armés n'obéissent qu'aux pères et aux caciques, et qui commercent activement ont sur le moment suscité bien des fantasmes, des inquiétudes et des convoitises.

2.1.2 Les débuts de l'occupation de la Plata

La ville du fleuve

Même si la deuxième fondation est la bonne, la ville de Buenos Aires demeure au XVII^e siècle une fort modeste localité. La population européenne, peu nombreuse, se compose de quelques Espagnols qui accaparent les principaux postes politiques du *cabildo* et de Portugais commerçant avec le Brésil. Les tentatives d'échanger avec le Haut-Pérou, en exportant notamment des cuirs, se heurtent à la longueur du voyage. Le seul trajet jusqu'à Córdoba en char à bœufs demande un mois. C'est donc dans le commerce, en principe prohibé, avec le Brésil que Buenos Aires trouve les premiers éléments de prospérité. L'aisance des commerçants portugais qui le pratiquent nourrit des rivalités internes aboutissant à des mesures temporaires d'expulsion. D'autre part, la lente croissance de la ville conduit ses habitants à souhaiter davantage d'autonomie. Ils obtiennent en 1617 la création d'une *gobernación*, de Buenos Aires.

Au XVII^e siècle, les échanges avec le Brésil reprennent. L'Espagne autorise les échanges à partir de 1602, mais interdit le commerce de l'argent et des esclaves, voulant préserver le monopole de Lima.

Pour limiter les échanges entre Buenos Aires et le Haut Pérou une douane de terre, *aduanas seca*, est mise en place à Córdoba en 1622. Cette mesure, destinée à protéger les commerçants de Lima des produits importés à moindres frais par l'Atlantique, paraît peu efficace et la barrière douanière est repoussée jusqu'à Jujuy en 1696, témoignant de l'extension irrésistible de l'hinterland de Buenos Aires.

Or, c'est le trafic de l'argent qui fournit les profits les plus importants. Toutes sortes de ruses sont employées pour le pratiquer, Buenos Aires devenant au début du XVII^e siècle un grand centre de contrebande, où les autorités censées veiller sur les intérêts de la Couronne sont facilement corrompues. Les marchandises, débarquées à Buenos Aires par des vaisseaux hollandais ou les rares navires espagnols disposant d'une autorisation, sont ensuite transportées jusqu'au Potosí. Les marchands ramènent l'argent du Pérou qu'ils chargent leur navire, en employant divers subterfuges ou en cor-

rompant les autorités⁴. Ce commerce en partie illicite est des plus lucratifs, car les prix obtenus à Potosí atteignent des sommets. Ce mouvement dessine au cours des XVI^e et XVII^e siècle la « route clandestine de l'argent » (Fernand Braudel, [35]). Il est complété par le commerce des cuirs quand commence à être exploitée la vaste étendue pampéenne.

Débuts dans la Pampa

Buenos Aires est d'abord la ville du commerce, adossée à la Pampa et faisant face à l'estuaire. Les vastes horizons de la prairie ont cependant vu se multiplier le troupeau redevenu sauvage qu'y avait lâché les premiers conquérants. Depuis Buenos Aires s'organisent des expéditions, les *vaquerías* de chasse au bétail marron. Les bêtes sont abattues en grand nombre pour n'en garder que le cuir et le suif alors que la carcasse est abandonnée.

Cette activité est régulée par le *cabildo* de Buenos Aires qui accorde le droit d'organiser des *vaquerías* et, dès la fin du XVII^e siècle, en interdit temporairement la pratique pour faciliter la reproduction du bétail qui commence à se raréfier. Face à un commerce croissant de cuir, les expéditions se font plus lointaines. Les autorités de Buenos Aires organisent également dans la première moitié du XVIII^e siècle des *vaquerías* sur la rive nord de l'estuaire, dans l'actuel Uruguay, qui prend le nom de *vaquería del mar* et tentent de s'enfoncer vers le sud. Ils se heurtent cependant à des intérêts contraires aux leurs. Au nord, ce sont les Portugais et les Indiens des missions jésuites qui pratiquent eux aussi les *vaquerías*, et au sud, les Indiens de la Pampa qui ont maîtrisé les chevaux et pratiquent le même genre de chasse.

Ces *vaquerías* amènent les Espagnols à effectuer une première répartition du bétail et des terres. On interdit la commercialisation d'animaux non-marqués pour lutter contre les *vaquerías* clandestines. Les premières terres distribuées aux alentours de Buenos Aires par Juan de Garay, devaient servir à la culture du blé pour la ville. Les besoins de la chasse et de la défense ainsi que les possibilités de vente favorisent ensuite l'élevage de chevaux et de mules. La croissance de cette activité, qui requiert une organisation supé-

⁴Une relation vivante de ce commerce est donnée par Accarrette [1] qui rapporte que « les gouverneurs en [laissent] quelquefois sortir en cachette, soit volontairement, moyennant quelque présent, soit en n'y prenant pas garde de si près » p. 94.

rieure à celle des *vaquerías*, rend nécessaire la possession effective des terres. On passe ainsi progressivement d'une répartition du bétail à celle des terres (Gaignard [115]).

2.1.3 La vice-royauté de La Plata

Des changements géopolitiques

La création en 1776 de la vice-royauté de la Plata, avec Buenos Aires pour capitale est l'aboutissement d'une évolution qui redessine les rapports de forces dans l'ensemble du Cône Sud. Elle consacre la prééminence de Buenos Aires comme porte d'entrée dans l'empire espagnol dont le centre de gravité bascule des Andes vers l'Atlantique. Mais Buenos Aires est aussi une place forte face à une poussée portugaise de plus en plus vigoureuse depuis le nord-est et une tête de pont pour l'occupation — encore très limitée — des territoires méridionaux.

Les rives de l'estuaire se sont progressivement peuplées. Les Portugais installés au Brésil, cherchent à étendre leur influence vers le sud. Ils n'ont jamais accepté de limiter leurs conquêtes au méridien de Tordesillas, même repoussé vers l'ouest par le second arbitrage papal. Au contraire, ils voient dans les embouchures des deux grands fleuves de l'Amazone et du Paraná les limites « naturelles » de leur Empire, dont l'emprise côtière se serait étendue de l'île de Marajó au Rio de la Plata. Surtout, colonisant l'intérieur du Brésil, ils visent à s'assurer la maîtrise des embouchures fluviales permettant les pénétrations dans l'intérieur du continent — ce qu'ils font par exemple en créant la forteresse de Belém à l'embouchure de l'Amazone. Enfin, ils souhaitent consolider leurs positions commerciales sur le Rio de la Plata afin de capter une partie de l'argent du Pérou. Ils érigent donc en 1680, sur un pointement rocheux de la rive nord de l'estuaire, la forteresse de Colonia, censée affermir leur position sur le fleuve. Une série d'affrontements sur le terrain et de tractations entre diplomates font changer plusieurs fois de mains la nouvelle forteresse. Pour contrecarrer les ambitions portugaises, le gouverneur de Buenos Aires prend en 1726 l'initiative de fonder Montevideo.

La guerre de succession d'Espagne (1701–1714) fait intervenir dans le jeu diplomatique les grandes puissances européennes. La désorganisation des

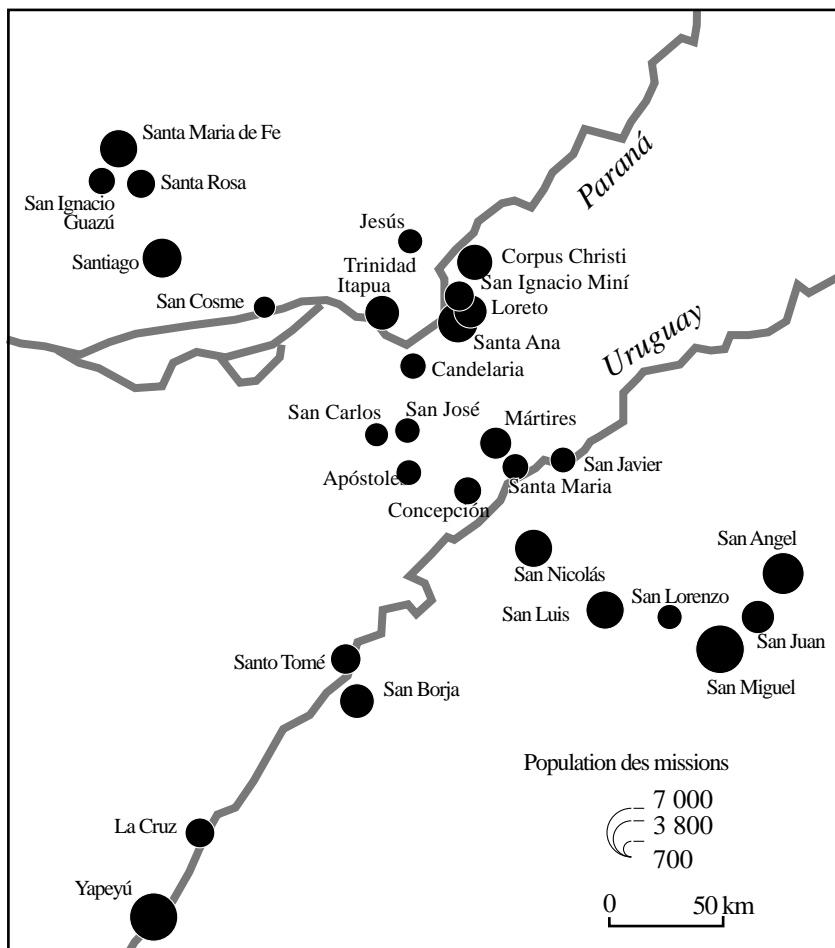
flottes espagnoles laisse le champ libre aux navires français qui commencent à desservir régulièrement Buenos Aires. Leur privilège est confirmé par le nouveau souverain Bourbon, Philippe V, qui confère brièvement à la Compagnie de Guinée le monopole du commerce d'esclaves vers Buenos Aires. Les Portugais s'allient à l'Angleterre qui vient ainsi s'immiscer dans les affaires du Rio de la Plata et obtient au traité d'Utrecht le privilège de commerce dont bénéficiaient jusqu'alors les Français.

Au XVIII^e siècle, les affaires européennes continuent à influencer les colonies d'Amérique avec les rôles croissant de la France et de l'Angleterre qui cherchent à commercer avec les colonies portugaises et espagnoles. Les Bourbons d'Espagne se rapprochent en général des positions françaises, alors que les Portugais s'allient avec l'Angleterre. Cela n'empêche pas l'Espagne et le Portugal de s'accorder en 1750, au Traité de Madrid, sur l'échange de territoires, reconnaissant aux Portugais la possession du Mato Grosso et de l'Amazonie et aux Espagnols la rive Nord du Rio de la Plata. Les Espagnols prennent donc acte de la poussée portugaise vers l'ouest, mais il n'est plus question de délimiter les territoires par des lignes astronomiques comme en 1494 : c'est le principe de l'*uti possidetis* qui est retenu, attribuant à chacun des empires les territoires qu'il contrôle effectivement. Une commission binationale, dont fait notamment partie Félix de Azara, est chargée de fixer les limites sur le terrain. Or, elle se heurte au problème de sept missions jésuites devant basculer en territoire portugais. Craignant de perdre, avec le statut de sujets du roi d'Espagne, une protection efficace contre les chasseurs d'esclaves, les Indiens des missions se soulèvent et mènent contre les Espagnols et les Portugais une guerre de deux ans, de 1754 à 1756.

Cette guerre dite *guaranitique* se termine par la défaite des Indiens, mais ceux-ci ont montré leur détermination, leur force et leur nombre, évalué par un recensement de 1753 à près de 100 000 « âmes »⁵ réparties dans trente-et-une missions. Quoique le chiffre puisse sembler modeste, il est en réalité élevé dans un espace où la population reste encore extrêmement clairsemée. On ne comptait, par exemple, que 25 000 personnes environ aux alentours de Buenos Aires à la fin du siècle. Cette population indienne soumise, armée et

⁵Il convient bien sûr de n'accorder qu'un crédit limité à l'exactitude du dénombrement. Il donne cependant une indication en ordre de grandeur.

encadrée par un très petit nombre d'Européens — à peine 450 Jésuites au total — suscite inquiétude et convoitises.



Carte 2.1: La population des missions jésuites en 1753

La poussée portugaise vers l'ouest et la consolidation de la présence espagnole à l'est mettent en évidence le caractère stratégique de l'enclave des missions, prise entre les deux empires. L'épisode des guerres guaranitiques a inquiété les deux couronnes, qui y ont vu une menace pour leur autorité. Les jésuites sont l'objet d'une hostilité croissante en Europe, et leurs missions d'Amérique excitent les envies. On leur prête, pour mieux les desservir, une richesse qu'ils n'ont pas. Cette accumulation de facteurs défavorables conduit à l'expulsion des Jésuites des colonies d'Amérique : de l'empire portugais dès

1759 et de l'empire espagnol 1767. Les villages sont alors confiés à des administrateurs civils et à des prêtres franciscains, mais perdent inexorablement leur population. Les Indiens n'acceptent pas les nouveaux maîtres que leur impose la Couronne espagnole et quittent les réductions. Elles subissent au début du XIX^e siècle les derniers assauts qui en achèvent la ruine, laissant le champ libre à l'expansion des empires puis des États indépendants.

La croissance économique

Le XVIII^e siècle est celui de la reprise économique, tant dans les territoires du nord-ouest que dans la Pampa qui connaît une nouvelle phase de mise en valeur avec le développement des *estancias* d'élevage.

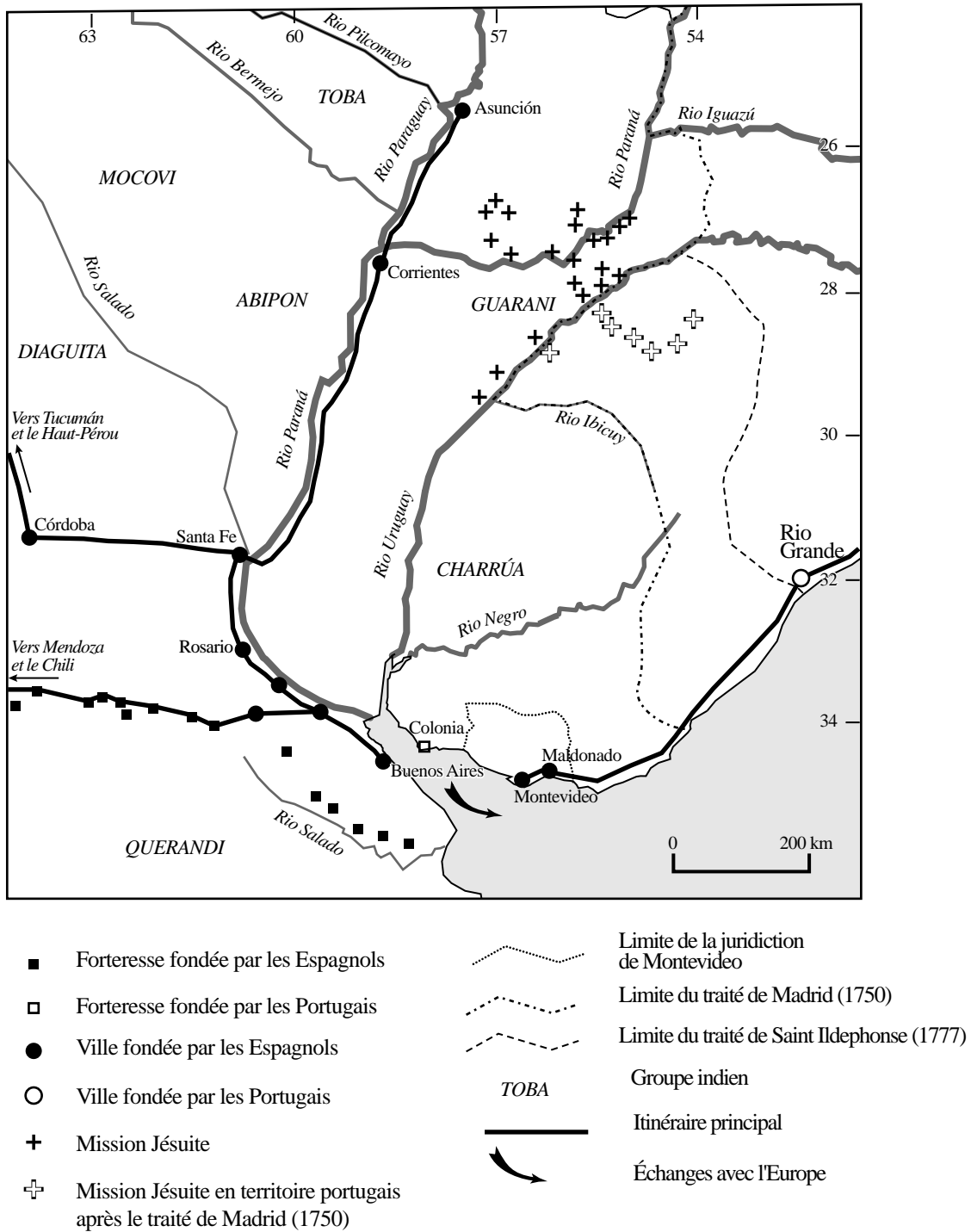
Dans un premier temps, c'est la reprise de la production d'argent du Potosí, à partir des années 1730, qui ranime les circuits commerciaux, stimule les activités et entraîne une lente croissance de la population. Les échanges encouragent à nouveau les spécialisations régionales. L'élevage de mules se pratique à Córdoba, mais le grand marché d'échange est Salta. Les textiles, de laine et de coton, sont produits à Tucumán, Catamarca et La Rioja alors que les villes du Cuyo développent la culture de la vigne et la production de vin et d'eau de vie. Le commerce par Buenos Aires permet aux villes de se procurer à moindre coût des marchandises importées et, surtout d'acquérir des esclaves dont le nombre croît significativement. Cependant, la vie économique dans l'intérieur reste encore largement autosuffisante et les techniques de production archaïque, fort en retard par rapport à la métropole. Les quelques productions locales sont presque toutes consommées sur place et « dans chaque maison particulière on fait la chandelle, le savon, les confitures, les remèdes, les teintures, enfin tout ce dont on a besoin » note Félix de Azara([11] II, p. 155).

Dans la Pampa, c'est l'organisation de l'exploitation du bétail qui stimule le progrès économique. La diminution progressive du bétail marron qui rend les *vaquerías* moins productives incite à rassembler les troupeaux. Dans un premier temps, on se contente d'habituer les vaches à se regrouper et à tolérer la présence de l'homme. Cela permet de les dénombrer, de les marquer et de les protéger contre les prédateurs.

Des bergers d'un nouveau genre, les *gauchos*, se livrent à ce travail. Ce sont d'habiles cavaliers, habitués à la vie dans les plaines, dont les manières originales surprennent les voyageurs, comme Félix de Azara qui déclare que « les bergers de ces contrées sont les moins civilisés de tous les habitants, et [...] leur genre de vie a presque réduits à l'état d'indiens sauvages les Espagnols qui l'ont embrassé » (Azara, 1809, II p. 291-292). Sa description assez détaillée de la vie des gauchos a nourri par la suite de nombreux tableaux de la vie rustique.

Dans un premier temps, c'est le bétail et non la terre qui est objet d'appropriation. Ce n'est qu'à partir de 1750 que commence à s'opérer le partage des terres pour l'élevage. Les bénéficiaires restent en très petit nombre tout au long du XVIII^e siècle, tant la procédure aboutissant à l'attribution d'un terrain par la couronne d'Espagne est longue et compliquée (Gaignard [115]). Aux alentours de Buenos Aires, on passe de 26 propriétaires en 1726 à 186 à la fin du siècle. Il s'agit de personnages influents qui s'arrogent de vastes espaces. Ainsi, la première et rudimentaire organisation de l'élevage va de pair avec le développement de la grande propriété.

La demande en cuir, en graisse et en viande salée et séchée s'accroît, rendant l'élevage plus lucratif. Les produits de Buenos Aires, quoique de médiocre qualité, sont exportés au Brésil où ils servent à l'alimentation des esclaves. Le développement de la production soutient la demande en sel, qui était jusqu'alors importé par bateau. A partir de 1778, des expéditions annuelles se dirigent vers les salines du Sud de la Pampa, bien au delà de la ligne des forts protégeant Buenos Aires. Ces caravanes traversent des territoires contrôlés par les Indiens, avec lesquels il faut nouer des contacts, négocier la possibilité de passer en offrant des cadeaux, faire également montre de la puissance et de l'organisation des Européens pour ces grandes expéditions rassemblant plusieurs dizaines de véhicules et plusieurs centaines d'hommes. Celle de 1778, rappelle Woodbine Parish [186] compte 600 charrettes, 2 000 chevaux, 1 000 hommes et 400 soldats.



Carte 2.2: Le Rio de la Plata au dix-huitième siècle

Une nouvelle organisation de l'espace

En 1776, la création de la vice-royauté de la Plata vient couronner une évolution qui a fait progressivement basculer toute une partie de la vice-royauté de Lima dans l'influence de Buenos Aires. L'Espagne est alors décidée à abandonner la voie de Lima pour son commerce avec le Pérou. Outre la longueur et les coûts du voyage, la mainmise anglaise sur les Caraïbes et la piraterie rendent la traversée trop incertaine. Par ailleurs, le contrôle de l'estuaire de la Plata face aux appétits portugais demande le renforcement de la garnison de Buenos Aires et une autonomie accrue, qui avait été accordée en pratique dans les années précédentes. Enfin, les Bourbons procèdent à partir du règne de Charles III à une série de réformes visant à moderniser l'administration de leurs colonies et à en développer les productions et le commerce.

L'administration des colonies est confiée à des intendants nommés et cumulant de nombreuses responsabilités : perception des impôts et des tributs, exercice de la justice et même stimulation de l'économie.

En dépit des réticences de Lima, et soumis à de pressantes demandes de la part des commerçants et des gouverneurs de Buenos Aires, le roi d'Espagne décide de la création de la vice-royauté. Celle-ci s'étend bien au delà des frontières actuelles de l'Argentine, comprenant également les territoires actuels de la Bolivie, du Paraguay et de l'Uruguay. Le flux d'argent du Potosí prend la route de Buenos Aires et vient animer, pendant quelques années, les villes du parcours.

Les Espagnols reprennent aux Portugais la citadelle de Colonia et repoussent vers le nord et vers l'est la limite entre les deux empires, ce qu'entérine le traité de Saint Ildephonse en 1777 : l'Espagne récupère la rive gauche de l'estuaire et le territoire dits des Missions orientales, cédé en 1750. La ligne de partage entre les deux empires se fixe donc progressivement, mais reste encore fluctuante dans la partie comprise entre l'Océan et le fleuve Uruguay.

Dans le vaste espace, la vice-royauté de la Plata on compte environ un million d'habitants à la fin de la période coloniale, dont la plus grande partie est regroupée dans les Andes. Le territoire actuel de l'Argentine n'en compte que 420 000, le même nombre à peu près que lors de la conquête.

Mais l'organisation de l'espace s'est transformée, les effets de l'implantation des Européens se faisant sentir bien au delà des territoires qu'ils occupent effectivement.

Diminués, les groupes indiens se sont redistribués. Seuls ont été préservés jusqu'à la fin du siècle les Indiens des missions, mais ils ont perdu leurs protecteurs avec l'expulsion des Jésuites de l'Empire. Des groupes rétifs à la domination européenne demeurent cependant, dans le Chaco, l'actuel Uruguay et surtout au Sud, au delà de la ligne des fortins espagnols, qui court à quelques kilomètres au nord du Rio Salado (voir carte p. 79). Ces peuples du Sud, dits Araucans ou Mapuches, concurrencent directement les Espagnols en organisant des razzias de bétail auquel ils font traverser les Andes pour le vendre au Chili.

Les espaces contrôlés par les Espagnols sont structurés par les villes. Elles sont les relais sur les itinéraires et ont pour fonction de « contrôler le plat pays » (Bataillon Deler et Théry [22]). La colonisation agraire n'est venue que tardivement, soit pour approvisionner les villes, soit pour fournir des produits commercialisables, dans la mesure où les Européens ont pu se procurer de la main d'œuvre. A la fin du XVIII^e siècle, l'arrière-pays agricole demeure très réduit. Autour de Buenos Aires, pourtant la plus peuplée des villes espagnoles (Gaignard [115] p. 91), c'est à peine 30 000 km² qui sont — faiblement — utilisés. Félix de Azara en estime la population à 40 000 habitants vers 1780 et, cinquante plus tard Woodbine Parish l'évalue à 36 000 habitants seulement — dont 24 000 en ville et 12 000 dans la campagne environnante. D'après les chiffres de Félix de Azara, même avec cette faible population, Buenos Aires domine largement, Santa Fe et Corrientes ne compte que 4 000 habitants, Asunción 7 000, et capte progressivement les courants commerciaux d'abord dirigés vers le Haut-Pérou.

Ce commerce suit quelques itinéraires principaux. La route de Buenos Aires au Potosí par Santa Fe, Córdoba, Santiago del Estero, Tucumán, Salta et Jujuy est sans conteste la principale. Les villes qui la jalonnent sont d'ailleurs parmi les plus prospères de la vice-royauté, en particulier Córdoba. Les itinéraires secondaires relient Buenos Aires à Asunción par le Paraná et le Paraguay, dont la navigation est facile. Elle permet notamment d'acheminer le maté jusqu'à la capitale. La voie terrestre, plus longue est également em-

pruntée. Un troisième chemin relie Buenos Aires au Chili par Mendoza. Face aux pressions indiennes, il a été décalé vers le nord et protégé par une ligne de forts. Enfin, un ancien trajet, celui du Piémont andin, connecte Mendoza à Salta par San Juan, La Rioja et Catamarca.

Tous ces trajets sont longs, pénibles et coûteux : de Córdoba, centre intérieur du réseau routier on compte 800 km jusqu'à Tucumán, et encore 500 km de Tucumán à Jujuy ; de Córdoba à Mendoza environ 600 km et de Córdoba à Buenos Aires 800 également. Dans la Pampa, les routes sont à peine des traces poussiéreuses, se transformant en fondrières aux premières pluies. On les parcourt dans des chars à bœufs équipés de grandes roues pour s'extraire de la fange. De Buenos Aires à Córdoba, des convois sont organisés afin de pouvoir se défendre face à des attaques indiennes. Le voyage dure près d'un mois et ne sera réduit significativement qu'avec la construction du chemin de fer, dans la seconde moitié du XIX^e siècle. Longs et compliqués, ces trajets ont également des coûts élevés qui se répercutent sur les prix des marchandises que seule la navigation sur le Paraná et le Paraguay permet de réduire.

La place éminente de Buenos Aires apparaît ainsi nettement. La convergence des principales routes en fait une active place commerciale, échangeant aussi bien avec la vice-royauté qu'avec le reste du monde, à partir des édits de libre commerce pris en 1778. Le port exporte aussi bien les cuirs, la graisse et la viande salée de la Pampa que l'argent du Pérou. Grevées par les coûts de transport, les autres marchandises de l'intérieur ne sont guère exportées. Buenos Aires n'est concurrencée dans ce rôle d'*emporium* que par Montevideo, dont le site offre de meilleures conditions portuaires, mais dont le commerce demeure toutefois moindre.

La prospérité se traduit par la diversification des groupes sociaux. Ce sont les marchands aisés qui occupent les premières places au *cabildo* et cherchent à accroître l'activité économique. C'est parmi eux que se recrutent les premiers titulaires d'*estancias* et possesseurs de *saladeros*. L'autorité politique est incarnée par le vice-roi qui s'appuie sur une garnison renforcée pour repousser d'éventuelles attaques.

Conclusion : Le renversement du territoire

Pendant la période coloniale, un renversement se produit : le centre de la vice-royauté dont dépend l'actuel territoire argentin passe de Lima à Buenos Aires. La capitale coloniale, relais américain de la capitale impériale passe du Pacifique à l'Atlantique. Ce basculement s'accompagne d'une réorientation des flux vers le Rio de la Plata, renforçant progressivement l'*emporium* de Buenos Aires.

On a vu dans le déplacement vers le nord de la douane terrestre l'agrandissement de l'hinterland portègne. La domination de la capitale ne se limite pas au seul domaine économique. La présence du vice-roi, l'établissement d'un évêché, le rassemblement des hommes les plus éclairés renforce son influence alors que végètent les villes rivales d'Asunción et du Potosí et que l'expulsion des Jésuites a scellé la fin de l'empire des missions. Surtout, grâce au commerce des cuirs et du *tasajo*, Buenos Aires n'a plus besoin des autres villes pour assurer sa prospérité alors qu'elle devient pour ces dernières l'intermédiaire obligé dans les rapports avec l'Europe. Enfin, bastion espagnol face aux avancées portugaises elle a acquis pour la couronne d'Espagne une importance stratégique.

2.2 L'Argentine indépendante

L'indépendance de l'Argentine suit, comme dans l'ensemble de l'empire espagnol, les guerres napoléoniennes qui ont déstabilisé les autorités péninsulaires et fait parvenir sur l'autre rivage de l'Atlantique un certain nombre d'idées neuves. Les succès remportés contre une escadre anglaise venue investir la ville en 1806 ont cristallisé le patriotisme local. En 1810, le *cabildo abierto* proclame l'autonomie de Buenos Aires et ouvre la voie aux guerres d'indépendance. Il ne paraît pas nécessaire d'en suivre toutes les péripéties, fort complexes jusqu'à l'accession de Rosas au pouvoir⁶. Il est par contre possible de retracer les principales étapes de mise en place des cadres territoriaux du nouveau pays. On peut les rassembler sous quatre rubriques principales : la fixation des frontières et le rapide démembrement de la vice-

⁶voir chronologie en annexe page 431

royauté, la discussion des rapports entre les régions et en particulier le conflit quasi permanent entre Buenos Aires et les provinces, la conquête progressive des territoires encore laissés aux Indiens et le début de l'organisation de l'économie exportatrice.

Ces quatre thèmes peuvent être développés jusque dans les années 1880, quand parvient au pouvoir la génération d'hommes politiques dites *generación del ochenta* et que s'enclenche pour de bon la dynamique de croissance économique. Dans la première partie du siècle, le décor est en quelque sorte dressé et, plus encore que dans la période coloniale, c'est Buenos Aires qui joue le premier rôle.

2.2.1 L'éclatement de la vice-royauté

Le choix de l'indépendance fait par le *cabildo abierto* de Buenos Aires n'est pas immédiatement suivi par les autres villes de la vice-royauté, dont certaines demeurent fidèles à la couronne espagnole et craignent le renforcement de la capitale. Deux tendances s'affrontent : d'une part, les autorités de Buenos Aires cherchent à maintenir l'unité de la vice-royauté, dont elles s'estiment les successeurs, d'autre part, les régions de l'intérieur se défient de ces tendances hégémoniques et s'y opposent parfois violemment. Leurs *caudillos* prennent régulièrement les armes, entraînant à leur suite des armées de fortune, pour sauvegarder leurs prérogatives. Ces luttes se terminent dans les années 1880.

La séparation du Nord

La création de la Bolivie Même si la production d'argent du Potosí n'a plus, au début du XIX^e siècle, la place centrale qu'elle a occupé dans les premiers temps de l'empire espagnol, la région productrice est convoitée, aussi bien par Lima que par Buenos Aires. De leur côté, les bourgeoisies locales souhaitent obtenir davantage d'autonomie et se défaire notamment des taxes et règlements corsetant leur activité. Dès 1809, un soulèvement est violemment réprimé par des armées venues de Buenos Aires et de Lima.

Par la suite, les troupes envoyées par Buenos Aires indépendante sont fort mal reçues. Les affrontements se succèdent, et exacerbent le désir d'in-

dépendance des habitants du Pérou, qui souhaitent se débarrasser de toute tutelle extérieure. Il faut attendre les campagnes du général San Martín qui amènent à la défaite des troupes fidèles à l'Espagne en 1821 pour que soit proclamée l'indépendance du Pérou puis, en 1825, celle de la Bolivie.

La perte de ces territoires éloignées n'a pas semblé trop préoccupante à Buenos Aires dont les principales ressources ne se trouvaient plus dans les mines, mais dans les productions agricoles. Son rôle cependant est ambigu, comme l'écrit Amado Luiz Cervo ([61], p. 102) : « Dans la cordillère des Andes, l'Argentine de Mai luttait autant pour libérer les peuples de la domination coloniale que pour les assujettir au nouvel état portègne »⁷.

le Paraguay Dans un premier temps les autorités d'Asunción affichent leur fidélité à Ferdinand VII contre les insurgés de Buenos Aires. Une expédition militaire conduite par Manuel Belgrano est repoussée en 1811 par les milices d'Asunción. Cette preuve de force ouvre la voie à l'indépendance du Paraguay.

Les luttes contre les Espagnols sont menées par un triumvirat ayant à sa tête José Gaspar Francia et amènent très rapidement à l'indépendance. Le Paraguay hésite alors entre une alliance avec Buenos Aires ou un soutien aux menées fédérales de Juan Gervasio Artigas. José Gaspar Francia, devenu en 1816 « dictateur suprême à vie », choisit l'isolement, faisant vivre le Paraguay dans une autarcie quasi complète. Le commerce extérieur est limité aux échanges minimes de maté et de tabac effectués sous le contrôle de l'État pour acquérir des armes, l'entrée d'étrangers est prohibée ainsi que la navigation internationale sur les fleuves. Il se protège ainsi des tentations dominatrices de Buenos Aires, des conflits entre les provinces et des pressions portugaises.

Artigas et l'indépendance de l'Uruguay

Sur la rive nord du Rio de la Plata, les affrontements entre empires espagnol et portugais sont repris par Buenos Aires qui s'oppose aux avancées

⁷ « *Nas cordilheiras dos Andes a Argentina de Maio tanto lutava pelava libertação dos povos da dominação colonial quanto pela sujeição ao novo estado portenho.* »

du Brésil impérial après 1822. Ces conflits voient une intervention croissante des puissances européennes et finissent par servir les intérêts des autonomies locales. Juan Gervasio Artigas qui s'en est fait le champion, est l'un des premiers *caudillos* à brandir la bannière fédérale.

Les autorités de Buenos Aires s'opposent au projet de Juan Gervasio Artigas et s'appuient sur les Portugais pour étouffer les velléités d'autonomie du territoire, qu'on appelle alors *Bande Orientale* ou *Province Orientale* du Rio de la Plata.

Défenseur énergique des positions fédérales, Juan Gervasio Artigas reçoit au milieu des années 1810 l'appui des principales provinces argentines qui rejettent la tutelle de Buenos Aires. Santa Fe, Corrientes, Córdoba et Entre Ríos rejoignent la Province orientale dans une éphémère ligue fédérale. Celle-ci dispose avec Montevideo d'un port pouvant sérieusement rivaliser avec Buenos Aires et tente d'en accroître le commerce en limitant les droits de douane. Juan Gervasio Artigas proclame l'indépendance de l'*Estado oriental*, instaure un mécanisme de colonisation agraire relativement égalitaire et abolit l'esclavage.

Ces succès lui valent l'opposition de l'empire portugais, dont l'économie repose sur l'esclavage et qui n'a pas abandonné ses visées de contrôle de la rive nord de l'estuaire. Une expédition portugaise reprend Montevideo en 1817, Juan Gervasio Artigas est contraint à l'exil au Paraguay et les Portugais occupent à nouveau la province orientale, rebaptisée province cisplatine. Une série d'affrontements oppose dans les années suivantes le Portugal — puis le Brésil — et les Provinces Unies du Rio de la Plata, qui s'appuient parfois sur les aspirations à l'indépendance du territoire — comme dans l'expédition dite des *trente-trois* menée par Juan Antonio Lavalleja en 1825 avec le soutien de l'Argentine. Ce n'est qu'en 1828 que le Brésil et l'Argentine acceptent, sur les instances de la Grande-Bretagne, l'indépendance de l'Uruguay.

2.2.2 La construction politique : Buenos Aires et les provinces.

Il faut près d'un siècle à l'Argentine indépendante pour parvenir à une régulation satisfaisante des rapports entre les provinces. La plus grande partie

du XIX^e siècle est marquée par les luttes politiques entre unitaires et fédéraux et par une accentuation des différences de développement entre les provinces, parmi lesquelles celle de Buenos Aires s'affirme toujours davantage. Même si le Congrès de Tucumán proclame en 1816 l'indépendance des *Provinces Unies du Rio de la Plata*, la question des rapports entre ces provinces est loin d'être résolue.

Des intérêts opposés

Civilisation et barbarie La première interprétation des conflits qui traversent les Provinces (peu) unies du Rio de la Plata après l'indépendance est d'ordre sociologique et politique. Pour Domingo Faustino Sarmiento (1845 [218]), qui reprend et magnifie un thème remontant au moins à Félix de Azara, ces conflits peuvent se lire comme l'opposition entre civilisation et barbarie.

Dès 1812, les *intendencias* ont été démantelées et les villes principales ont retrouvé une certaine autonomie et le contrôle de leur arrière pays. Ces *provincias* nouvellement créées sont placées sous l'autorité d'un *gouverneur*. Cette situation laisse les pleins pouvoirs locaux à des *caudillos*, fort nombreux, tel Juan Facundo Quiroga, *caudillo* de la Rioja. Ce sont eux qui s'opposent les premiers aux tendances centralisatrices et modernisatrices de Buenos Aires dans lesquelles ils voient une menace pour leur autonomie.

Ils s'appuient pour cela sur des réseaux personnels et sur leur capacité à lever rapidement des troupes de gauchos — les *montoneras*. Bien qu'elles ne disposent que d'un équipement rudimentaire, constitué généralement de lances, et que la discipline y soient pratiquement inexistante, ces armées de fortune sont redoutables. Elles se déplacent très rapidement à cheval, connaissent parfaitement le terrain, et compensent leur inorganisation par la rage au combat de soldats qui n'ont rien à perdre. D'après Domingo Faustino Sarmiento, les gauchos appliquent à la guerre leurs habitudes de l'élevage, utilisant les mêmes instruments — couteau, bolas et lance — et égorgeant leurs adversaires comme ils égorgent un mouton. Alcide d'Orbigny, surpris par la violence de la société rurale écrivait en 1826 : « Comment des hommes si habitués à voir souffrir pourraient-ils être humains ? Aussi, toujours le

couteau à la main, menacent-ils sans cesse de se tuer [...] Ils s'assassinent avec autant de sang froid qu'ils égorgent un boeuf ou une génisse et sans en éprouver le moindre remords» ([183], tome II, p. 154).

Ces armées représentent pour Domingo Faustino Sarmiento, à la fois la Barbarie opposée à la Civilisation, la campagne affrontée à la ville et l'intérieur au littoral. L'indépendance révèle « deux sociétés distinctes, rivales et incompatibles : l'une espagnole, européenne, cultivée ; l'autre barbare, américaine, presque indigène »⁸. Dans cette perspective, la civilisation comprise sur le modèle européen de l'instruction des populations et de la régulation par la loi des rapports entre les individus, se confond avec les projets politiques d'une petite élite éclairée défendant les positions unitaires, comme le fit dès les années 1810 Bernardo Rivadavia. Elle peine cependant à s'imposer face aux éruptions de violence de l'intérieur. Ce n'est que tout à fait à la fin du siècle, quand une armée fédérale mieux organisée et équipée s'y oppose, que les soulèvements de gauchos disparaissent de la scène politique.

Cette interprétation binaire de la société argentine est sans nul doute réductrice, mais elle rend assez bien compte du désordre des premières années suivant l'indépendance. Les luttes opposent les provinces entre elles, et la bannière fédérale est brandie avant tout pour couvrir des intérêts personnels sans réelle réflexion politique d'ensemble. Elle montre aussi, à l'inverse, l'originalité de l'organisation sociale des provinces de la Plata, quasiment incompréhensible pour des élites cultivées formées en Europe. Avec les guerres civiles, c'est cette Argentine barbare qui fait irruption sur la scène politique et dans les villes.

Les descriptions des provinces de l'intérieur par Woodbine Parish (1839 [186]) coïncident d'ailleurs avec celles de Domingo Faustino Sarmiento. Buenos Aires, Santa Fe et dans une moindre mesure Entre Ríos se signalent par un degré plus élevé de civilisation alors que San Luis et La Rioja cumulent les retards politiques et sociaux. L'absence d'instruction publique et la pauvreté vont de pair avec la mainmise de quelques familles sur la vie politique locale. Dans le cas de la Rioja, c'est d'après Woodbine Parish, l'isolement qui est responsable de son triste état : « Que la Rioja se trouve dans un tel état n'est

⁸...*dos sociedades distintas, rivales e incompatibles : la una española europea, culta ; la otra bárbara, americana, casi indígena*, [218], p. 72.

pas surprenant quand on considère sa position géographique qui la prive de presque tout rapport avec les parties plus civilisées de la République. Les routes qui y mènent, si l'on peut les appeler des routes, que les mules peinent à parcourir, sont aussi mauvaises qu'elles peuvent l'être»⁹.

Ce n'est qu'avec Juan Manuel de Rosas, qui domine la vie politique entre 1830 et 1850, que prend fin cette période d'anarchie. Sous couvert de fédéralisme, avec le slogan de «Mort aux sauvages et immondes unitaires», Juan Manuel de Rosas applique à l'échelle du pays les méthodes brutales qui lui avaient permis d'asseoir son autorité sur les gauchos.

Le conflit commercial Le conflit entre Buenos Aires et les provinces comporte une dimension politique et une dimension économique, dont de nombreux auteurs ont souligné l'importance¹⁰. Mais dès 1856, Juan Bautista Alberdi analysait cette question dans son *Sistema rentístico* [6]. La position dominante du port de Buenos Aires permet à la ville et à la province de reproduire à leur profit le système de l'exclusive coloniale qui avait fait les beaux jours de Lima. Principal point d'entrée pour le commerce international, Buenos Aires souhaite demeurer l'intermédiaire obligé pour les autres provinces, même celles qui disposent d'un accès à la mer, percevant ainsi les revenus de la douane et les bénéfices du commerce.

L'indépendance renforce en effet le dynamisme de Buenos Aires et donne un coup de fouet à l'élevage. Désormais les exportations de cuir, de suif et de *tasajo* se font sans restrictions, et atteignent des marchés plus importants. D'après Mirón Burgin [50], les exportations de Buenos Aires passent, entre 1822 et 1829¹¹ de 3,6 à 4,5 millions de pesos-or, soit une augmentation en valeur de 25%. Les trois-quarts de ces exportations sont constituées de cuirs, la viande séchée représentant environ 10%. La laine, dont la production débute, n'occupe pas encore une place significative; quant aux céréales et à la farine elles ne sont pas exportées. Une partie des exportations provient

⁹ « *That such be the state of La Rioja is not surprising, when its geographical position is considered, which cuts it off from almost all intercourse with the more civilized parts of the republic. the roads which leads to it, if roads they can be called, which are hardly passable by mules are as bad as they can be.* » [186] p. 249.

¹⁰Notamment Mirón Burgin [50] et Aldo Ferrer [103].

¹¹Il n'y a guère de statistiques valables pour les années antérieures.

sans doute de l'intérieur du pays, mais il n'est pas possible d'en déterminer la part exacte. On peut simplement remarquer que les principales rubriques sont occupées par des produits issus de l'élevage pampéen, comme dans la période coloniale, mais le volume des transactions a augmenté.

Ce développement des exportations permet la des importations également croissantes, de marchandises provenant des pays les plus développés du moment. La Grande-Bretagne en fournit plus de la moitié, les autres pays européens (notamment la France et l'Espagne) sont aussi des partenaires significatifs. Mais ils sont dépassés par les États-Unis et le Brésil qui représentent chacun un peu plus de 10% des exportations.

Autrement dit, vingt ans après l'indépendance, l'éventail des relations commerciales de Buenos Aires s'est considérablement ouvert et les flux d'échange ont été réorientés vers de nouveaux partenaires, hors de l'ancien empire colonial. Les relations privilégiées avec l'Europe, et tout particulièrement la Grande-Bretagne, qui fournit l'Argentine en produits manufacturés, marquent durablement le commerce extérieur. Pour vendre au meilleur prix et acheter où bon leur semble, les groupes dominants dans la province de Buenos Aires se font les défenseurs du libre-échange.

Les autres provinces voient avec méfiance cette évolution. Elles étaient en effet parvenu à disposer d'activités artisanales constituant autant d'embryons de spécialisations régionales. Or, non seulement leurs produits ne sont pas suffisamment compétitifs pour être exportés —d'autant que les coûts de transport vers le port sont prohibitifs— mais ils sont concurrencés directement par les marchandises produites industriellement en Europe, importées par Buenos Aires et redistribuées dans le reste du pays. C'est le cas en particulier pour les textiles obtenus mécaniquement en Grande-Bretagne qui supplantent facilement les productions artisanales. D'autre part, les provinces du nord-ouest se voient privées de leur débouché traditionnel du Haut Pérou avec les guerres d'indépendance. On ne relève que quelques productions de l'intérieur pour profiter de la nouvelle situation. Alcide d'Orbigny [183] signale en particulier le développement de la culture du tabac dans la province de Corrientes, une fois abolis les monopoles. Toutefois, cette nouvelle activité bénéficie surtout aux colporteurs qui troquent le tabac aux producteurs contre des produits surévalués et plus encore aux grossistes qui le commer-

TAB. 2.1 – La population des provinces vers 1836

Province	Population
Buenos Aires	180 000–200 000
Santa Fe	15 000–20 000
Entre Rios	30 000–30 000
Corrientes	35 000–40 000
Córdoba	80 000–85 000
Santiago	45 000–50 000
Tucumán	40 000–45 000
Salta	50 000–60 000
Catamarca	30 000–35 000
La Rioja	18 000–20 000
San Luis	20 000–25 000
Mendoza	35 000–40 000
San Juan	22 000–25 000

Source : Parish [186]

cialisent à Buenos Aires.

Cette évolution contrastée des économies régionales se traduit par des dynamiques démographiques inégales qu'évaluent Woodbine Parish pour le milieu des années 1830. Alors que Buenos Aires compte près de 200 000 habitants, Córdoba qui arrive en seconde position en rassemble moins de la moitié.

Le développement du principal marché du pays, celui de Buenos Aires, qui cumule croissance économique et démographique, ne profite donc guère aux autres provinces, qui n'y vendent qu'un petit nombre de marchandises : vin, tabac, maté, sucre, tissus. De surcroît, le prix payé aux producteurs est diminué des frais de transport, qui s'élèvent rapidement avec la distance. Les provinces ne bénéficient donc guère du développement économique de Buenos Aires et connaissent des difficultés croissantes, qui les poussent à défendre des positions protectionnistes. Il leur semble que seuls des droits de douane relativement élevés, voire la prohibition de certaines importations

leur permettraient de sauvegarder leur économie et de vendre sur le marché de Buenos Aires.

Après l'indépendance, Buenos Aires reprend donc à son profit les bénéfices du monopole commercial, sans que les provinces de l'intérieur en tirent les avantages minimaux — c'est-à-dire une relative protection économique — dont elles avaient joui dans la période coloniale. La situation est légèrement différente pour les provinces dites du « littoral », Entre Rios et Santa Fe, qui disposent d'une façade fluviale et pourraient, comme Buenos Aires, vendre sur le marché international leurs produits d'élevage. C'est contre le monopole commercial que prétend s'arroger Buenos Aires que ces provinces s'élèvent, autant que sur la mise en place d'une protection douanière.

Sous le gouvernement de Juan Manuel de Rosas, le débat sur le libre échange se poursuit. Il oppose en particulier les positions de Pedro Ferré, gouverneur de la province de Corrientes et défenseur du protectionnisme aux partisans de l'ouverture. Les premiers avancent que seule une protection commerciale assez stricte peut permettre le maintien et favoriser l'apparition de nouvelles industries. Pour les autres, l'introduction d'articles étrangers stimulera la concurrence et évitera à l'Argentine de se lancer dans des productions pour lesquelles elle ne dispose pas de conditions favorables. Cette tension est fondamentale, car elle oppose non seulement deux positions économiques radicalement différentes, mais plus encore car elle pose le problème des spécialisations régionales et de la place des différentes provinces dans l'ensemble national.

Pour les protectionnistes, les barrières douanières vont dans le sens de l'autosuffisance, quitte à produire des articles à des coûts supérieurs ou de qualité inférieure à ceux qu'il est possible d'obtenir sur le marché mondial. Dans cette optique, les droits de douane doivent constituer de véritables barrières à l'entrée pouvant aller, pour certains articles, jusqu'à une totale prohibition. Pour les seconds, c'est l'échange qui doit déterminer les spécialisations nationales et régionales quitte à créer des crises locales. Les droits de douane doivent par conséquent être limités de manière à ne pas entraver la concurrence entre articles produits localement et articles importés. Ils se justifient plus par leur rôle fiscal que par leurs effets économiques. De faibles droits de douane peuvent dès lors se révéler plus efficaces, s'ils facilitent le

développement du commerce, dont le volume compense alors la modestie de l'imposition.

Les disparités fiscales Le système fiscal alors en vigueur avantage considérablement la capitale car il reflète l'inégale activité économique. La bonne santé économique de Buenos Aires fournit à la province des revenus élevés, lui permettant d'envisager des programmes de colonisation et de conquête et d'entretenir une armée. En revanche, la stagnation dont souffrent les autres provinces se traduit par la médiocrité de leur budget et l'impuissance des leurs autorités. De surcroît, le système fiscal des premières années de l'indépendance, calqué sur le fisc impérial espagnol, comporte une multitude d'impôts inefficaces, voire même coûtant davantage à percevoir qu'ils ne produisent.

La province de Buenos Aires est la première à mettre en œuvre une réforme fiscale. Elle le fait dès les années 1820, introduisant le principe du budget pour l'État provincial, supprimant un certain nombre de taxes obsolètes et les remplaçant par de nouveaux impôts. Ce sont les droits de douane qui représentent alors la plus grande partie des rentrées de la province. D'après Miron Burgin ([50] p. 80), de 1820 à 1850, la douane fournit régulièrement plus des trois-quarts des rentrées fiscales, et ces revenus s'élèvent à mesure que se développe le commerce international. Ce poids des droits de douane n'est guère surprenant, dans un système fiscal encore proche de l'Ancien Régime ne faisant pas peser le poids des impôts sur le capital ou sur le revenu. Les droits de douane, relativement faciles à percevoir, constituent alors les impôts les plus efficaces. Ils grèvent aussi bien les produits importés d'outremer que les importations en provenance des provinces. Ainsi, le tarif douanier de 1822 prévoit pour les articles importés de l'étranger des droits allant de 5% à 30% en fonction des articles et, pour les provinces, des droits élevés sur certains produits : 10% pour le maté et le tabac. En revanche, d'autres articles d'origine provinciale n'étaient pas taxés (Burgin [50] p. 107).

L'utilisation des revenus est plus difficile à préciser, faute de budget détaillé. Une partie importante (de l'ordre de 40%) allait au ministère de la guerre, permettant de financer aussi bien les luttes internes à la fédération que la guerre extérieure et la protection contre les Indiens. Surtout, la stabilité des ressources fiscales de Buenos Aires permet à la province de s'endetter,

d'émettre de la monnaie réputée bonne et de créer en 1822 la Banque de Buenos Aires, puis en 1826 la Banque Nationale qui contribuent à moderniser le fonctionnement de l'économie.

Le monopole du commerce extérieur dont jouit Buenos Aires, qui « avait monopolisé les bénéfices économiques de la révolution » (Burgin [50] p. 167) met les autres provinces dans une situation difficile. Faute de base économique suffisante, elles se trouvent de façon quasi-permanente en déficit. Leurs maigres revenus proviennent de la vente des terres publiques pour la colonisation, des droits de timbres sur les transactions et surtout des taxes imposées au commerce inter-provincial. Celles-ci sont variables, dans le temps et dans l'espace, et peuvent frapper ou non tel ou tel type de marchandises. Quoi qu'il en soit, ces droits de douanes internes à la fédération entravent le commerce et les échanges entre les provinces, et empêchent en particulier la diffusion du dynamisme économique de Buenos Aires.

Les budgets des provinces sont alors très inférieurs à celui de la province de Buenos Aires. Dans les années 1820, le budget de Buenos Aires dépasse les 2 500 000 pesos alors que la province de Córdoba, pourtant l'une des plus importantes de la fédération a un budget de l'ordre de 70 000 pesos. Dans la province de Jujuy, en situation particulièrement critique, sur un budget de 9 000 pesos, 1 500 sont destinés à payer le salaire du gouverneur et 480 à l'enseignement public (Burgin, op. cit. p. 171) ! C'est dire que la faiblesse des finances provinciales contribue également à les maintenir dans un état de moindre développement, dirigeant la plus grande partie de leurs faibles revenus vers quelque homme fort et non vers l'amélioration durable de la situation d'ensemble. Cela correspond à la description que donne Domingo Faustino Sarmiento ([218] p. 81) de la province de La Rioja qui ne possède ni médecin, ni hommes de loi, ni école primaire et où la misère entretient la barbarie.

Dans les années 1820 cette situation conduit les provinces à défendre pour l'organisation nationale des solutions unitaires, qui conduiraient à une redistribution des ressources fiscales, allant jusqu'à former une ligue unitaire dans les années 1820¹². De son côté Buenos Aires soutient les idées fédérales,

¹²Comprenant les provinces de Córdoba, Mendoza, San Luis, San Juan, Salta, Tucumán Santiago del Estero, Jujuy et Catamarca.

mais « le " fédéralisme " de Buenos Aires à partir de l'indépendance fut la manière la plus intelligente de maintenir la province dans une position privilégiée et d'éviter l'adoption d'une politique d'envergure nationale qui aurait permis la lente intégration de l'économie nationale et une distribution plus équitable des ressources fiscales »¹³.

De fait, le gouvernement de Juan Manuel de Rosas ne change guère la situation. Un nouveau tarif douanier, édicté en 1835, tend à protéger davantage les productions nationales. Des taxes sur les importations de blé et de farine ont pour effet d'en relancer rapidement la production. Toutefois, dès les années 1840, la politique douanière est modifiée dans le sens d'un plus grand libéralisme. Les droits de douane continuent à représenter la plus grande partie des ressources fiscales. Ils sont complétés à la marge, d'une part par de nouveaux impôts frappant les activités économiques, en particulier les *saladeros* et d'autre part par la vente des terres publiques. On a là une situation intéressante où le système fiscal paraît bien adapté à l'activité économique : les ressources obtenues permettent d'étendre les terres contrôlées puis cultivées, dont la vente puis l'exploitation alimentent le budget et se traduisent par l'expansion du commerce extérieur venant grossir les revenus douaniers.

La plus grande partie des ressources est toujours absorbée par le ministère de la guerre, ce qui n'étonne guère pour un régime connaissant des conflits aussi bien avec les provinces qu'avec l'étranger.

Le compromis fédéral

Une solution acceptable par les différentes parties n'est obtenue qu'au cours des années 1850, avec l'élaboration de la constitution fédérale votée par les délégués des provinces en 1853, après le renversement de Juan Manuel de Rosas. La province de Buenos Aires ne souscrit au texte fondamental qu'en 1861. En dépit des régimes autoritaires qu'a connus par la suite l'Ar-

¹³ « *El "federalismo" de Buenos Aires a partir de la independencia fue la manera más inteligente de mantener una posición de privilegio de la Provincia y de evitar la adopción de una política de alcances nacionales que hubiese permitido una integración paulatina de la economía nacional y una distribución más equitativa de los ingresos fiscales.* » (Ferrer,[103], p. 87).

gentine, cette Constitution est encore aujourd'hui en vigueur et n'a subi en 1994 que des ajustements sur lesquels on reviendra dans la deuxième partie. Il paraît donc intéressant de se pencher sur ce texte, et d'en éclairer plus particulièrement les aspects territoriaux.

L'adoption de la Constitution a été précédée par la parution en 1851 d'une étude fort connue, celle du juriste Juan Bautista Alberdi [5] que ses opinions politiques, à mi-chemin entre Guizot et Tocqueville, amènent à proposer pour l'Argentine une adaptation pragmatique de la Constitution des États-Unis d'Amérique.

L'organisation des pouvoirs La Nation argentine adopte un régime représentatif, républicain et fédéral (art. 1) de nature présidentielle. Le président, élu pour six ans et non rééligible¹⁴, détient le pouvoir exécutif. Il est assisté d'un vice-président qui est en même temps président du sénat et le remplace en cas d'empêchement (art. 75). Il nomme et dirige le cabinet ministériel et peut opposer son veto à des initiatives parlementaires. Il est également le chef des armées. (art. 86/15). Les ministres ne dépendent que du président et ne sont pas responsables devant le parlement. Il s'agit donc d'un régime présidentiel, qui confère au chef de l'État un poids considérable dans la vie politique.

Le congrès est formé de deux chambres (art. 36) : Chambre des députés et Sénat. Les députés sont élus dans chaque province en nombre en principe proportionnel à la population de chacune d'entre elles¹⁵. Le Sénat, en revanche, à une assemblée des provinces où chacune d'entre elle est représentée par deux sénateurs (art. 46). Cette représentation à base territoriale, est l'une des caractéristiques récurrente des régimes fédéraux. Elle permet que « les états qui contractent le pacte fassent sentir explicitement leurs exigences et exercent efficacement leur contrôle sur les politiques publiques qu'ils partagent avec le gouvernement fédéral »¹⁶.

¹⁴La non-réélection du président était, jusqu'aux récentes réformes constitutionnelles, l'un des traits communs à la plupart des constitutions latino-américaines.

¹⁵Dans les faits, des mesures spéciales ont parfois permis la sur-représentation des provinces les moins peuplées, en définissant un nombre minimal de députés supérieur à celui auquel elles auraient pu prétendre sur la seule base de leur population.

¹⁶« *Gli stati contraenti del patto facciano sentire esplicitamente le loro esigenze ed eser-*

Les lois doivent être approuvées par les deux chambres (art. 68) et les projets peuvent être proposées par l'une ou l'autre, ou par le pouvoir exécutif (art. 65). La seule exception concerne l'initiative des lois sur les contributions et la levée de troupes dont l'initiative appartient à la seule Chambre des députés (art. 44). Le président peut opposer son veto à un projet de loi voté par les deux assemblées. Les chambres peuvent passer outre en votant le texte à la majorité des deux tiers (art. 72).

Le pouvoir judiciaire appartient à la cour suprême, dont les membres sont nommés par le président (art. 86/1a). La cour suprême tranche les questions relatives à l'interprétation de la constitution et à la constitutionnalité des lois. Elle est compétente pour les conflits entre provinces, ou ceux dans lesquels la Nation est partie (art. 100). Elle constitue enfin une juridiction d'ultime appel (art. 101).

L'autonomie des provinces Outre ces dispositions qui décalquent en grande partie la Constitution des États-Unis, la Constitution argentine définit des prérogatives étendues pour les provinces. Le gouvernement fédéral dispose de compétences exclusives dans le domaine des douanes, des contributions directes, de la monnaie, des frontières nationales, de la politique extérieure, de l'organisation militaire, de la conduite de la guerre et de l'établissement des traités. Les provinces conservent de leur côté tous les pouvoirs non délégués expressément par la constitution au gouvernement fédéral (art. 104). Cet aspect est également essentiel dans la définition du fédéralisme argentin. Il signifie qu'en droit, le pouvoir appartient aux provinces qui s'en dessaisissent en partie au bénéfice du gouvernement fédéral et pour le bien commun.

Il appartient donc aux provinces de se doter d'une Constitution propre et d'organiser, suivant le système républicain leur propre gouvernement art. 5). Chaque province vote ses propres lois tant dans le domaine du droit privé que du droit commercial. Elle a l'obligation d'organiser l'administration de la justice et l'enseignement primaire (art. 5). La population de chaque province élit librement son gouverneur et les membres de l'assemblée provinciale (art.

citino efficacemente il loro controllo sulle politiche pubbliche che condividono con il governo federale » (Pasqualino [187] p. 122).

105). Le gouverneur, outre les attributions que lui reconnaît la Constitution provinciale, est également « l'agent naturel » du gouvernement fédéral dans la province (art. 110). Autrement dit, le gouvernement fédéral n'a pas, en principe, de représentant dans la province, équivalent du préfet napoléonien, et c'est au gouverneur qu'il appartient de jouer ce rôle.

En cas de conflit, ou de graves troubles dans une province le gouvernement fédéral peut intervenir (art. 6). Cette intervention consiste à déposer les autorités élues pour nommer un délégué du pouvoir central chargé de rétablir l'ordre. Cette norme qui ouvre la possibilité de l'*intervento* dans les provinces sans en préciser exactement les conditions sape en fait l'autonomie provinciale, en la plaçant sous cette menace permanente.

L'autonomie est également limitée par des interdictions expresses. Les provinces ne peuvent établir de douanes, empêcher la libre circulation des biens, émettre de la monnaie, ni lever des armées, ni avoir une activité diplomatique (art. 108). Ces mesures doivent en principe mettre fin aux conflits entre les provinces, entre lesquelles s'interpose la Cour Suprême, arbitre judiciaire, et l'État fédéral qui se réserve l'usage de la force. Elles aboutissent également à l'unification économique, par l'établissement d'une seule monnaie et l'adoption d'un tarif extérieur commun.

Le texte laisse irrésolue une autre question essentielle, celle de l'emplacement de la capitale (art. 3). Il précise seulement qu'une loi spéciale désignera une ville, qui aura été au préalable cédée par une province et qui deviendra la capitale fédérale. Buenos Aires n'est pas désigné et de nombreux débats ont lieu pour déterminer l'emplacement de la capitale. Les provinces souhaiteraient la placer dans l'intérieur alors que les *portègues* tiennent à la conserver.

Un projet de développement La Constitution jette les bases d'un projet de développement pour l'ensemble du pays. Elle suit en cela les positions de Juan Bautista Alberdi, qui estimait que le modeste développement de l'Argentine était à imputer autant à la faiblesse numérique de la population qu'à l'incurable indolence créole. Ce diagnostic déterminait le remède : peupler le pays de colons travailleurs, ce que résume la formule *gobernar es poblar*, gouverner c'est peupler.

La Constitution prévoit donc que le gouvernement prendra toutes les mesures pour stimuler l'immigration *européenne* (art. 25) et ne pourra s'opposer à l'entrée d'étrangers venus « travailler la terre, améliorer les industries et introduire et enseigner les sciences et les arts ». Les étrangers bénéficient sur le territoire argentin des mêmes droits civils que les citoyens : ils peuvent acheter, vendre et s'établir librement dans les professions de leur choix. Leur nationalisation est possible après deux ans seulement de résidence (art. 20). On leur garantit enfin la jouissance de la liberté personnelle (art. 18) et de leurs biens en affirmant le caractère inviolable de la vie privée et de la propriété (art. 17). Ces principes s'opposent à l'évidence aux exactions courantes dans les régimes de la première moitié du siècle, celui de Juan Manuel de Rosas en particulier.

Selon Juan Bautista Alberdi, « La Constitution fédérale argentine contient un système complet de politique économique, dans la mesure où elle garantit par des dispositions expresses la libre action du *travail*, du *capital* et de la *terre*, en tant qu'agents principaux de la *production* ; elle ratifie la loi naturelle d'équilibre qui préside au phénomène de distribution de la richesse et enferme dans des limites avisées et justes les actes liés au phénomène de la *consommation publique* »¹⁷. Ces principes doivent favoriser, non la prospérité de l'État mais celle de la nation.

Pour y parvenir, la Constitution confie au Congrès la responsabilité du développement. Il lui appartient de mettre en place tous les moyens pour faciliter la construction de routes, de canaux et de voies ferrées. Cette insistance tend à répondre au grand problème que connaît alors l'Argentine : les difficultés des déplacements qui demeurent extrêmement lents, dangereux et compliqués. La préférence accordée au chemin de fer vise également à appliquer en Argentine les moyens qui commencent à faire leurs preuves en Europe. On insiste également sur la libre navigation sur les fleuves (art. 26),

¹⁷ « *La Constitución federal argentina contiene un sistema completo de politica economica, en cuanto garantiza, por disposiciones terminantes, la libre acción del trabajo, del capital y de la tierra como principales agentes de la producción, ratifica la ley natural de equilibrio que preside al fenómeno de distribución de la riqueza, y encierra en limites discretos y justos los actos que tienen relacion con el fenómeno de los consumos públicos* » (Alberdi, [6], incipit, souligné dans l'original).

revendication réitérée par les provinces pour échapper au monopole du port de Buenos Aires, et qui se trouve inscrite dans le texte fondamental.

Le Congrès doit favoriser la colonisation des terres publiques et l'introduction de nouvelles activités (art. 67/16). La conquête de nouvelles terres n'est pas inscrite dans le texte qui se contente de mentionner la nécessité de maintenir avec les Indiens des relations pacifiques, tout en favorisant leur conversion au catholicisme...

Ces éléments cristallisent la vision du développement futur du pays qu'avait alors une certaine élite, représentée par Juan Bautista Alberdi. Elle comprend aussi bien des positions d'économie politique, que l'amorce d'un programme qu'on pourrait appeler d'aménagement du territoire à l'imitation de l'Europe et des États-Unis. Le texte ne laisse pas dans l'ombre l'une des questions centrales, celle de la fiscalité.

Constitution et fiscalité Les problèmes fiscaux, dont on a souligné le caractère central dans la première moitié du siècle sont traités dans la Constitution, dont le texte précise même parfois de façon redondante¹⁸ les options retenues. Dans son *Sistema rentístico*[6] Juan Bautista Alberdi précise l'interprétation à donner à ces mesures, destinées à alimenter les caisses de l'État sans entraver les forces du développement économique. « Jusqu'à présent, le pire ennemi de la richesse du pays a été la richesse du Fisc [...] Après avoir été les machines du fisc espagnols, nous l'avons été de notre fisc national : voilà toute la différence. Après avoir été des colons de l'Espagne, nous l'avons été de nos propres gouvernements »¹⁹. L'État doit par conséquent garantir avant tout les libertés économiques, et limiter ses interventions. La pauvreté dont souffrent de nombreuses provinces n'est pas une fatalité. Elle résulte de

¹⁸De nombreux éléments de la Constitution s'y trouvent répétés. C'est par exemple le cas de l'unification des douanes qui apparaît dans les articles 9, 11 et 108. On peut interpréter différemment cette insistance : rédaction trop rapide ? Volonté d'éviter toute équivoque ? Nécessité d'un texte très serré pour une Nation n'ayant guère l'habitude de respecter des normes légales ?

¹⁹ « *Hasta aquí el peor enemigo de la riqueza del país ha sido la riqueza del Fisco. [...] Después de ser máquinas del fisco español, hemos pasado a serlo del fisco nacional : he ahí toda la diferencia. Después de ser colonos de España, lo hemos sido de nuestros gobiernos patrios* » (p.10).

lois et de gouvernements inadaptés qui « lui ont conféré la stérilité qu'elle n'avait pas reçue de la nature »²⁰.

La force de la Constitution, c'est qu'elle unifie les intérêts des provinces et de l'État fédéral. « Le Trésor National n'est pas un trésor indépendant et étranger aux provinces. Formé par les contributions qu'elles paient toutes, par les fonds en terres et en valeurs qui leur appartiennent à toutes, par les emprunts contractés sous leur responsabilité commune, le Trésor National appartient à toutes les provinces unies dans la Nation, et il est destiné à être employé aux besoins d'un gouvernement choisi, créé et financé par les Provinces »²¹ L'unification des douanes, qui représentent alors la principale ressource fiscale, n'est donc pas une spoliation à l'égard des provinces, du moment que leur produit sera utilisé pour des objectifs communs. Plus encore, elle permet à chacune des provinces de percevoir des impôts dans les autres, par l'intermédiaire du gouvernement fédéral, et de multiplier ainsi ses propres ressources.

Par ailleurs, tout en reconnaissant aux provinces la possibilité de percevoir certains impôts, la Constitution laisse au Congrès la responsabilité de créer des contributions équitables (art. 4). D'après Juan Bautista Alberdi, il conviendrait de laisser au gouvernement national les impôts indirects, c'est-à-dire principalement les impôts sur la consommation, et aux provinces les contributions directes, reposant sur la richesse des individus.

Toutefois, il est prévu que le Trésor national puisse accorder des aides aux provinces dont les revenus seraient insuffisants (art. 67/8). Ce point est de la plus haute importance, dans la mesure où il ouvre la possibilité de partager les ressources fiscales nationales au bénéfice des provinces. Il instaure en quelque sorte un principe minima de solidarité nationale, permettant au gouvernement de diriger des sommes perçues dans une province vers une autre.

²⁰ « *Dándole la esterilidad que no había recibido de la Naturaleza*, (p. 333).

²¹ « *El Tesoro Nacional no es un tesoro independiente y ageno de las Provincias. Formado de las contribuciones pagadas por todas ellas, de los fondos en tierras y en valores que a todas pertenecen, de los créditos contraídos bajo su responsabilidad unida, el Tesoro nacional pertenece a las provincias unidas en cuerpo de Nacion y está destinado a invertirse en las necesidades de un gobierno elegido, creado, costado por las Provincias.* » (p. 328).

La question capitale Le problème de la localisation de la capitale se pose en même temps que celui de l'organisation politique de la nation et cette question reparaît dans les années 1980. La conjonction des pouvoirs économique et politique semble à certains l'une des principales causes d'un centralisme excessif étouffant le reste du pays. La ville serait, suivant l'expression du poète et essayiste Ezequiel Martínez Estrada [171] la « tête de Goliath » le centre hypertrophié, monstrueux et fragile du pays.

Capitale de la vice-royauté, Buenos Aires peut légitimement prétendre à la première place après l'indépendance et, on l'a vu, les initiatives — et les troupes — visant à conserver dans le cadre de la fédération les territoires du Nord viennent effectivement des rives du Rio de la Plata. Pour les provinces fédérées, la résistance à la pression portègne représente le plus puissant ferment d'unité et laisser subsister le pouvoir politique dans la ville aux tentations hégémoniques est *a priori* inacceptable.

De fait, pendant la présidence d'Urquiza la capitale provisoire de la fédération se situe dans la ville de Paraná dans la province d'Entre Rios. La constitution de 1853 modifiée en 1861 n'ayant pas tranché la question, des débats ont lieu dans les années 1860 et 1870 pour fixer définitivement la capitale dans un territoire fédéral cédé par une ou plusieurs provinces.

Diverses propositions sont faites alors par les provinces ou la chambre des députés. Les villes de Córdoba et de Rosario sont successivement proposées, la ville de Santa Fe envisagée, ainsi que d'autres petites localités dans les mêmes provinces centrales. On hésite donc entre des villes existantes qui sont pour certaines déjà capitales de provinces, et la création d'une nouvelle capitale à partir de rien. Dans le premier cas, on disposerait immédiatement d'infrastructures urbaines, de bâtiments où installer les administrations nationales, de logements pour les fonctionnaires, quitte à devoir déplacer l'administration provinciale. Une création *ex nihilo* paraît plus coûteuse, mais évite de privilégier une ville existante parmi d'autres.

Des projets plus audacieux sont également avancés. Domingo Faustino Sarmiento dans son livre *Argirópolis* [217], la ville de l'argent, propose de placer la capitale de la fédération sur le Rio de la Plata, dans l'île de Martín García. Au débouché des fleuves, la ville pourrait en contrôler l'accès et refaire l'unité de la vice-royauté par l'association du Paraguay et de l'Uruguay.

Cependant aucun de ces projets n'aboutit. L'opposition entre les provinces qui refusent l'implantation de la capitale dans un autre territoire que le leur et surtout les résistances de Buenos Aires laissent se prolonger le *statu quo*. Domingo Faustino Sarmiento lui-même, devenu président, oppose son veto à des projets de loi visant à déplacer la capitale. Une solution n'est trouvée qu'en 1880 lorsque la ville de Buenos Aires devient capitale de la République et que la province de Buenos Aires se dote d'une nouvelle capitale, créée à une soixantaine de kilomètres en aval et baptisée La Plata.

L'Argentine fait donc partie, comme le Mexique, des États fédéraux dans lesquels la capitale politique érigée en district fédéral coïncide avec la capitale historique et la principale ville du pays. Les États-Unis, l'Australie, l'Inde et l'ancienne République Fédérale d'Allemagne constituent une autre catégorie, avec la création de nouvelles capitales, comme Washington, ou l'installation du pouvoir politique dans une ville secondaire, comme Bonn. Avec le déplacement de sa capitale de Rio à Brasília, le Brésil a changé de catégorie, et fait un choix dont on mesure quarante ans après tous les effets sur l'organisation de son territoire (Théry [239]).

Au-delà du poids symbolique de déplacement de la capitale, il n'est pas certain que la dissociation des fonctions de commandement politique et économique soit un réel facteur d'équilibre préservant par exemple les dirigeants de trop fortes pressions de la part des entreprises. Elle peut en revanche être un moyen de créer plusieurs pôles urbains attractifs dans un pays, et d'éviter l'hypertrophie d'une seule ville.

Conclusion : la solution fédérale La Constitution fédérale a donné, cinquante après l'indépendance, un cadre politique relativement stable à l'Argentine. Son intérêt pour le géographe, ne tient pas seulement à l'organisation des pouvoirs politiques mais au fait qu'y apparaît une vision du territoire argentin et de la façon dont il est souhaitable que l'action publique et privée le transforme. Elle énonce en effet les principes d'économie politique qui vont permettre le développement du pays, et les grandes orientations de mise en valeur du territoire national. Le caractère fondamental des provinces, maillon essentiel du découpage politique et leur autonomie de principe est réaffirmé. La répartition des pouvoirs, des devoirs et des ressources entre les différents

niveaux de gouvernement sont précisés et dessinent une certaine forme de décentralisation administrative et politique.

Le jeu constitutionnel à partir des années 1860, fortement contrôlé par les groupes dominants²² amène une certaine stabilité institutionnelle. Des soulèvements se produisent dans les années 1860 et 1870, mais l'État argentin parvient à les réduire, mettant progressivement fin au pouvoir des *caudillos*. Le terme qui désignait un leader provincial ou régional change progressivement de sens et désigne un chef politique local capable de contrôler les élections au bénéfice d'un homme politique (Rock [208], p. 129). Cette évolution renforce le poids du président et, corrélativement l'importance de l'armée qui réprime les révolte, conquiert de nouveaux espaces aux dépens des indiens et s'engage dans des guerres extérieures. Julio Argentino Roca, général victorieux, y gagne une influence politique grandissante. Il obtient le soutien de gouverneurs de l'intérieur du pays, réunis en ligue²³ et qui le portent à la présidence en 1880. C'est à partir de là que se résout la question de la capitale et que les principes «alberdiens» d'organisation politique et économique sont appliqués, ouvrant une nouvelle étape dans les transformations territoriales. Avec l'élection de Julio Argentino Roca, l'union des provinces de l'intérieur a permis de déposséder Buenos Aires du pouvoir fédéral.

2.2.3 La nation conquérante

Le renforcement de l'État passe par celui de l'armée nationale, devenue à la fois l'instrument de soumission des provinces à son autorité et des conquêtes territoriales. Menées entre 1860 et 1880, elles redessinent les frontières du territoire argentin dans trois directions : vers le nord et le Chaco, lors de la guerre de la Triple alliance, qui oppose le Brésil et l'Argentine au Paraguay ; vers le sud, dans la guerre dite du désert qui permet l'occupation de la Patagonie ; vers l'est enfin avec la fixation de la frontière avec le Chili.

²²Ce que décrit Natalio Botana [33].

²³Cette ligue des gouverneurs comprenait les dirigeants des provinces de Córdoba, Santa Fe, Entre Ríos, Tucumán, Salta, La Rioja, Jujuy et Santiago del Estero

La guerre de la Triple alliance

La terrible guerre de la Triple Alliance voit la coalition formée par l'Argentine, le Brésil et l'Uruguay venir à bout de la résistance du Paraguay dont la population est décimée et le territoire amputé au bénéfice des vainqueurs.

Après la fermeture du début du siècle, dans les années 1860, le Paraguay s'ouvre progressivement. Le gouvernement fait venir d'Europe des techniciens pour prendre en charge la modernisation du pays. Le financement de ce programme demande une croissance des exportations, constituées pour l'essentiel par le maté. Or, l'expansion des cultures se fait en partie sur des territoires contestés au Brésil et à l'Argentine. Le développement des exportations pose aussi le problème de la libre navigation sur les fleuves et souligne les difficultés de l'enclavement. Enfin, selon Luiz Moniz Bandeira [178] l'impéritie de Francisco Solano López, général sans aucune expérience militaire et président par héritage, l'ont poussé à des provocations à l'égard des ses puissants voisins dont il a sous-estimé les forces et la détermination.

Cette guerre fait l'objet de diverses interprétations. Une école dite révisionniste, insiste sur le rôle des puissances européennes, notamment de la Grande-Bretagne, qui auraient poussé à la guerre pour ouvrir de force le marché paraguayen et mettre fin à une expérience de développement indigène, étatique et autocentré. Il semble cependant que la position de la Grande-Bretagne ait été plus complexe, et que les volontés hégémoniques du Brésil et de l'Argentine, face aux maladroites de la diplomatie paraguayenne soient les facteurs déterminants²⁴.

L'Argentine, présidée par Bartolomé Mitre, ne renonce pas aux territoires de l'ancienne vice-royauté, correspondant à peu près au gouvernement du Paraguay. Elle convoite en particulier le Chaco, où la culture du coton paraît prometteuse, et dont la demande s'accroît sur les marchés mondiaux. Enfin, la soumission du Paraguay s'inscrit dans la logique des luttes contre les provinces, c'est, écrit Juan Bautista Alberdi, « la vieille guerre civile, déjà connue en Buenos Aires et les provinces, sinon dans les apparences, du moins dans les intérêts »²⁵. Du côté du Paraguay, les provinces frondeuses trouvaient en

²⁴Ces questions sont discutées par Luiz Moniz Bandeira [178].

²⁵*Es la vieja guerra civil, ya conocida entre Buenos Aires y las provincias argentinas, si no en las apariencias, al menos en los intereses* », cité par Monteoliva Dotoratio [61]

effet un appui et leurs meneurs un refuge.

Le Traité de la Triple alliance scelle, en 1865, l'union de l'Argentine, du Brésil et de l'Uruguay. Pour les deux grandes puissances, dont les relations ont été jusqu'à là placées sous le signe de la méfiance et de la rivalité, cette union militaire innove radicalement. Elle conduit, au terme d'une guerre meurtrière de cinq ans, à l'écrasement du Paraguay, dont une grande partie de la population masculine a péri dans les combats. En dépit des propositions de bons offices reçues au cours du conflit, le Brésil et l'Argentine ont mené la guerre jusqu'à son terme. L'Argentine, qui avait un moment caressé le projet d'annexer l'intégralité du Paraguay, gagne finalement une grande partie du Chaco, correspondant à l'actuelle province de Formosa et confirme sa possession de la rive gauche du Paraná, correspondant à la province de Misiones, alors que le Brésil s'empare du Mato Grosso. Ces nouvelles frontières ne coïncident pas avec les limites coloniales : le territoire argentin dépasse les limites du gouvernement de Buenos Aires, sans pour autant retrouver le périmètre de la vice-royauté.

La conquête du désert

L'expansionnisme argentin se tourne, dans les années 1870 vers les territoires indiens du sud. Les rapports avec les Indiens de la Pampa sont complexes. Une ligne de forts, érigés dès l'époque coloniale, marque la *frontière* de l'occupation européenne mais ne constitue pas pour autant une barrière infranchissable. Les garnisons, formées de gauchos mobilisés contre leur gré et mal équipés, comme le retrace le poème de *Martín Fierro*, peinent à contenir les attaques indiennes. Certains déserteurs vont même parfois s'établir dans les villages indiens. De leur côté, les Indiens de la Pampa, commercent un peu avec les Européens, à qui ils vendent des peaux ou des plumes de nandou. Ils se livrent également au commerce du bétail, rassemblant de grands troupeaux dans la Pampa pour aller ensuite les vendre au Chili. Le développement de l'élevage fait craindre davantage leurs incursions. Cet état de guerre quasi permanent, n'empêche pas Charles Darwin de traverser sans encombre la Pampa de Bahía Blanca, l'un des points les plus avancés de la

colonisation européenne à Buenos Aires. Or, ce voyage d'une douzaine de jours a lieu en septembre 1833, alors même que Juan Manuel de Rosas mène campagne contre les Indiens, et qu'on rapporte au naturaliste des récits de batailles d'une grande sauvagerie. La *frontière* ne se limite donc pas à la ligne des fortins : c'est une zone qui se déploie en profondeur et où se produisent des contacts —parfois belliqueux— et des échanges —toujours méfiants. Les Européens essaient de contrôler certains points stratégiques. Tandil, au pied de la Sierra du même nom, Bahía Blanca sur la côte atlantique ou encore Choele Choel, lieu de franchissement du Rio Negro constituent longtemps les bastions les plus avancés.

Les actions militaires, destinées à assurer la sécurité des entreprises de colonisation et à agrandir les terres disponibles, ont été quelque peu abandonnées pendant les guerres civiles de la première partie du XIX^e siècle. Hormis dans la province de Buenos Aires, où les campagnes de Juan Manuel de Rosas ont permis de repousser la frontière vers le Sud, le territoire contrôlé par les Européens a eu plutôt tendance à se réduire. La carte dressée par Romain Gaignard [115] montre une poussée régulière vers le Sud dans la province de Buenos Aires, alors que la ligne de frontière reste pratiquement stable dans les autres provinces. D'après Victor Martin de Moussy [169], la frontière est aussi devenue moins sûre au cours des guerres civiles, son tracé a été ramenée à la route du Chili et plus au sud, les forts tombent en ruines.

La conquête des territoires indiens est entreprise progressivement à partir des années 1860. L'État argentin repousse la frontière vers le sud et gagne de nouveaux espaces pour la colonisation. C'est en 1867, sous la présidence de Domingo Faustino Sarmiento, que le tracé du Rio Negro est retenu comme limite méridionale de la République. Il faudra douze ans pour y parvenir (Gaignard [115]). Ce n'est en effet qu'à la fin des années 1870 que l'armée régulière, commandée par le général Julio Argentino Roca, munie de carabines de bonne qualité et informée par le télégraphe se lance à la conquête du « désert ». La campagne contre les Indiens tant redoutés jusqu'alors est fulgurante. En moins de deux ans la frontière est établie sur le Rio Negro, les Indiens massacrés ou repoussés dans les Andes et de nouvelles terres sont ouvertes à la colonisation.

Cette « conquête du désert » permet également à l'Argentine de faire pièce

aux prétentions chiliennes sur la Patagonie (Grenier [132]). Les Indiens entretenaient un commerce important entre les deux versants des Andes, relativement faciles à franchir aux latitudes méridionales. L'État chilien mène vers la même époque des campagnes contre le réduit araucan qui s'interpose entre la vallée centrale de Santiago et les territoires en cours de colonisation plus au sud. Les Argentins craignent alors que le Chili ne s'empare d'une partie de la Patagonie au sud du Rio Negro. Ils renforcent donc leur dispositif militaire et obtiennent dans le traité de frontière de 1881 de fixer la limite sur « les cimes les plus élevées qui partagent les eaux » (article 1) jusqu'au 52^e parallèle. Plus au Sud, l'Argentine reçoit la partie orientale de la Terre de Feu et l'Île des États.

La frontière indienne du nord subsiste plus longtemps : le Chaco reste jusqu'à la fin du siècle difficile à franchir et les tribus qui l'habitent menacent en permanence les établissements européens. Une ligne de forts les garantit plus ou moins efficacement. Les cartes dressées par Victor Martin de Moussy en 1865 [170] et celles de Federico Latzina [160] vingt ans après ne montrent que peu de changements dans la ligne des forts : elle suit, à vingt ans de distance, le Rio Salado à l'ouest et le Paraná à l'est. Entre les deux, il n'existe que des pistes et un espace mal connu. Le texte qui occupe la partie centrale de la carte 2.3, qui reproduit l'une des planches de l'Atlas de Victor Martin de Moussy le précise : « On ne connaît l'intérieur du Chaco que par les renseignements venus des Indiens. Toutes les explorations qui ont été faites dans cette région depuis le fin du 16^{ème} siècle jusqu'à l'époque actuelle ont suivi généralement le voisinage des rives du Rio Vermejo [...] La bande de terrain qui avoisine le Rio Juramento (Salado) est plus salée et plus sèche que le reste. Elle a des bois épais formés d'essences épineuses au milieu desquels s'ouvrent quelques trouées naturelles qui donnent passage aux invasions des Indiens maraudeurs ». Le projet d'une route directe entre Tucumán et le Paraná a été voté en 1855, mais n'a guère avancé cinq ans plus tard (Martin de Moussy [169]) et les parcours se font toujours le long de quelques pistes reliant le Salado au Bermejo. En 1883, l'expédition menée par Jules Creveaux disparaît dans le Chaco, et Auguste Thouard parti à sa recherche ne le traverse qu'au prix de multiples difficultés et d'escarmouches avec les Indiens qu'il relate dans *Le Tour du Monde* [232].

TAB. 2.2 – Les temps de trajets en diligence vers 1860

Trajet	Durée en jours
Rosario–Mendoza	10
Rosario–Córdoba	3
Córdoba–Santiago	6
Santiago–Tucumán	1,5
Tucumán–Salta	6
Mendoza –San Juan	2
Rosario–Santa Fe	1,5

Source : [169]

sans défense est révolu.

Dans ces limites, la population ne s'accroît que lentement. Malgré l'impératif alberdien et les efforts destinés à encourager l'immigration européenne, celle-ci reste modeste. D'après le premier recensement (1869), l'Argentine comptait 1 800 000 habitants²⁶ contre 600 000 environ à l'indépendance.

Le corollaire des faibles densités, est l'isolement persistant. A partir de 1855, l'établissement d'un service de diligences et de relais de postes réduit quelque peu la durée des trajets pour les voyageurs (tableau 2.2).

En revanche, le transport des marchandises reste confié à la charrette à bœufs « véhicule commercial de la pampa, navire qui doit traverser le désert ; charrier des bords du Paraná ou jusqu'au tropique les marchandises d'outre-mer » (Martin de Moussy [169], II, p. 566). Elles convoient de lourdes charges — une charrette porte près de deux tonnes — mais très lentement, parcourant entre vingt-cinq et quarante kilomètres par jours. Dans ces conditions le trajet de Rosario à Córdoba demande au moins dix jours. Dans des régions plus accidentées, le transport se fait à dos de mulets, qui ne peuvent emporter que de moindres charges.

La lenteur et les difficultés des transports intérieurs explique en grande partie la faiblesse des échanges entre les provinces comparés au commerce

²⁶Les populations indiennes du Chaco et des territoires du sud n'ont pas été recensées, mais estimées à environ 100 000 personnes.

d'outre-mer. Même si Victor Martin de Moussy le juge « assez considérable » on ne peut qu'être frappé par le peu de produits qui circulent entre les provinces. Par exemple, Córdoba vend de la chaux, des couvertures tissés et des tapis de selle, Santiago del Estero du miel et des ponchos, quant à Catamarca, son grand commerce est la préparation des figues sèches. . . Autrement dit, les produits exportés par les provinces se réduisent à quelques articles artisanaux, soit textiles, soit en cuir, et aux produits agricoles d'une valeur suffisante pour supporter le coût du voyage et préparés de façon à en supporter les conditions tels que fruits secs, vins et surtout eau-de-vie ou encore des bois d'ébénisterie. C'est dire que les échanges commerciaux entre les provinces ne se sont guère développés depuis la période coloniale et que les économies provinciales restent encore fortement autonomes.

Cette situation contraste avec le grand développement du commerce international. L'Argentine continue à exporter des viandes et des cuirs, et les expéditions de laine connaissent un remarquable essor à partir des années 1860. Les importations proviennent surtout d'Europe — et en particulier de Grande-Bretagne — et secondairement des États-Unis. Elles consistent en biens manufacturés, principalement des étoffes et des articles en métal, mais comprennent également des denrées alimentaires et même des pondéreux, comme du charbon ou des marbres. La France vend de surcroît des produits de luxe, articles de mode mais aussi vins de Bordeaux. L'Argentine, ou plutôt Buenos Aires, importe donc un certain nombre d'articles qui pourraient fort bien être produits localement, et elle va même jusqu'à exporter de la laine brute pour importer des toiles ! Le montant du commerce extérieur n'est pas connu avec précision pour les années 1860. Victor Martin de Moussy, si bien informé par ailleurs, ne donne que peu de détails et ajoute : « nous avons eu toutes les peines du monde à nous procurer ce peu de chiffres, les travaux de statistiques étant fort incomplets et fort irréguliers dans toutes les villes de la Plata » ([169], II, p. 514), regrettable incurie qui a malheureusement duré.

Dans ce système, c'est l'élevage bovin qui joue le rôle moteur. Il conduit à une occupation et une utilisation accrue de la Pampa autour de Buenos Aires, et à une extension progressive des *estancias* au delà du Salado dont Romain Gaignard [115] a retracé les étapes et dont témoigne également l'atlas de Victor Martin de Moussy. Parallèlement, le travail des *saladeros* où les bêtes

sont abattues, les cuirs préparés et la viande salée et séchée constitue un début de développement industriel, à proximité de Buenos Aires. C'est l'ensemble de cette activité qui montre l'organisation la plus complexe, le plus haut degré de solidarité mécanique, pour reprendre l'expression d'Émile Durkheim, depuis les gauchos chargés de surveiller les troupeaux, jusqu'aux commissaires qui vérifient les marques des cuirs en passant par les employés des abattoirs. En fin de compte « tout le monde vit de l'exploitation du bétail » (Martin de Moussy [169] t. II, p. 126). Les autres provinces sont dans une situation bien moins favorable que Buenos Aires, hormis celles du littoral fluvial qui peuvent elles aussi se livrer à la préparation et au commerce de la viande et des cuirs. C'est dans ces régions de plus grand développement relatif que l'élevage cède progressivement la place aux cultures. Dans les provinces d'Entre Rios et de Santa Fe, ce développement passe par la création de colonies agricoles pour lesquelles on fait appel à des immigrants qui reçoivent des terres et un capital de départ.

Avec l'accession à la présidence de Julio Argentino Roca, le programme alberdien de modernisation économique commence à être appliquée, des voies ferrées sont construites, les ports améliorés, les villes embellies. Pour reprendre Federico Latzina, bon représentant de la rhétorique optimiste des années 1880, « La République a marché rapidement dans la voie du progrès [si bien qu'on ne saurait douter] des brillantes destinées qui attendent la jeune nation américaine » (Latzina, [160] p. 23).

Conclusion : un nouvel empire

Invoquer, après l'indépendance la permanence de mécanismes de type impérial peut sembler paradoxal. Il existe pourtant une nette parenté entre l'organisation spatiale et politique de l'Argentine et ce que Bertrand Badie [14] décrit comme les caractéristiques d'un système impérial. Le système fédéral permet en effet la combinaison d'autonomies locales pour les provinces et l'existence d'un centre assez fort pour préserver des acquis essentiels — en particulier le libre commerce à l'intérieur de la fédération. Par ailleurs, la mobilité de frontières politiques encore floues que l'État argentin cherche à repousser rappelle les fluctuations d'un *limes*. Enfin, la multiplicité des

statuts territoriaux, où coexistent provinces fédérées, territoires nationaux directement administrés depuis la capitale et territoires indiens, relevant en principe d'une double souveraineté.

D'après Olivier Beaud [23], l'organisation politique d'une fédération oscille « entre l'État et l'Empire ». La force croissante de l'État fédéral, qui se renforce lorsque se présentent des menaces extérieures en particulier lors des guerres, risque de vider de sa substance l'autonomie en principe accordée aux membres — ici aux provinces. Les tensions surgissant entre celles-ci, qui amènent à l'arbitrage de l'État fédéral vont dans le même sens. À l'inverse, un centre faible, incapable de maintenir l'unité, fait courir le risque de l'émiettement en petites autonomies locales.

Dans le cas argentin, le renforcement du centre politique et économique rapproche peu à peu la fédération de l'État, mais d'un État conquérant se renforçant dans les guerres externes et dans les luttes contre les Indiens. Le gouvernement de Buenos Aires revendique l'héritage de l'Empire espagnol et assume un impérialisme d'un genre nouveau.

Il s'agit désormais d'assurer à la puissance dominante des matières premières, des débouchés et des espaces où installer la population. Les élites européennes, face à des populations aborigènes faiblement organisées rejettent la « barbarie » du métissage au profit de la colonisation interne. Avec le renforcement progressif de l'État argentin, on passe à une colonisation analogue à celle que mènent parallèlement les puissances européennes en Asie et surtout en Afrique.

Cette organisation politique impériale a sa contrepartie dans l'organisation de l'espace économique. Politiquement autonomes, les anciennes provinces demeurent économiquement dépendantes. L'éventail limité de leurs productions place leur commerce avec Buenos Aires sous le signe de l'échange inégal, permettant l'accumulation des bénéfices dans la capitale. C'était ce que dénonçait Juan Bautista Alberdi, soulignant l'asservissement des provinces au fisc portègne (voir page 100).

C'est cette colonisation interne, théorisée par la « génération de 1880 », que vont mener les bataillons d'immigrants. L'occupation progressive du territoire et, suivant l'expression consacrée sa mise en valeur, autrement dit son utilisation pour la production de biens commercialisables, cimenter l'unité

nationale autour d'un projet commun.

Chapitre 3

Un siècle problématique

*Siglo veinte, cambalache
Problemático y febril!*

Enrique Santos Discépolo

À la fin du XIX^e siècle se termine une première phase de construction nationale pendant laquelle les frontières ont été fixées sur leurs tracés actuels et les principales règles du jeu politique définies. C'est alors que débute la grande période de développement économique, présagée par Victor Martin de Moussy, sur la base d'exportations croissantes vers l'Europe d'où affluent immigrants, capitaux et équipements. Cette dynamique permet l'intégration progressive des provinces jusqu'alors politiquement unifiées mais encore faiblement intégrées du point de vue économique. Les régions s'ordonnent progressivement suivant leur position par rapport à ces dynamiques, depuis le cœur de l'économie exportatrice jusqu'aux marges faisant l'objet d'une colonisation progressive. Les impulsions proviennent toujours de Buenos Aires, mais leur vigueur permet une relative distribution de la richesse jusqu'aux provinces éloignées, dans la mesure où elles entrent dans les systèmes d'échanges.

Cet épisode, qui s'achève avec la crise de 1929, marque profondément la physionomie du pays et détermine durablement certaines orientations productives. Elles ne sont que partiellement remises en cause par la fermeture progressive de l'économie nationale et la recherche d'un développement moins dépendant des marchés mondiaux. La prospérité du début du siècle s'éloigne,

l'Argentine recule inexorablement dans les classifications internationales, et les Argentins commencent à souffrir d'une irrémédiable nostalgie. Ce déclin qui contraste si fortement avec la dynamique précédente de croissance constitue ce que l'on baptise parfois « l'énigme argentine »¹. Le désarroi ressenti alors par une grande partie de l'opinion a été fortement exprimé par le poète Enrique Santos Discépolo dans son tango *Cambalache*, bric-à-brac qui décrit le bouleversement du système de valeurs².

Ces difficultés justifient une intervention croissante de l'État dans l'économie, en particulier lors de la période d'industrialisation qui fait de l'Argentine l'une des trois puissances industrielles de l'Amérique latine. Ce développement coïncide avec une redistribution des activités vers certaines grandes villes, alors que des provinces périphériques stagnent. Insuffisances de développement économique et différences de niveau de vie justifient une intervention croissante de l'État qui contrôle alors une part importante des activités économiques et met en place, à partir de la fin des années 1950, des mesures compensatrices en même temps que se bâtit l'État-providence argentin.

3.1 L'Argentine triomphante 1880–1930

3.1.1 Les conditions du développement

Le grand décollage que connaît l'économie argentine à partir des années 1880 et, plus nettement, 1890 repose sur l'ouverture extérieure, l'insertion dans les échanges internationaux qui stimule l'ensemble des activités. Cette ouverture est rendue possible par une série d'améliorations techniques, en particulier les progrès des transports terrestres et maritimes qui réduisent les coûts et les temps de transport, mettant les marchés européens à portée des producteurs argentins. Elle suppose également un changement d'échelle des productions et, surtout, l'arrivée massive d'immigrants attirés par des perspectives économiques favorables que vantent en Europe les agents de la République. La plus forte croissance se produit dans la Pampa et à Buenos Aires mais elle se diffuse à l'ensemble du territoire national pris dans cette dy-

¹Selon l'expression de David Weil reprise par Schvarzer [222].

²Le texte complet de ce tango est donné en annexe page 437.

namique. Cette unification progressive par un marché conquérant transforme l'espace hérité en territoire national et forge en même temps la nationalité argentine.

De l'espace au territoire

Les transports Le premier préalable au développement à grande échelle a été la maîtrise de l'espace, obtenue grâce à la construction des chemins de fer qui forment rapidement l'ossature du réseau de transport. La modestie du relief sur une grande partie de l'Argentine utile, la Pampa en particulier, facilite l'installation de voies ferrées. Elle est réalisée par des compagnies étrangères, et financée par des emprunts garantis par l'État. Cette pénétration du capital étranger a par la suite nourri de virulentes philippiques³ dénonçant l'abandon de la souveraineté nationale et les profits exorbitants réalisés sans prendre de risques par les investisseurs.

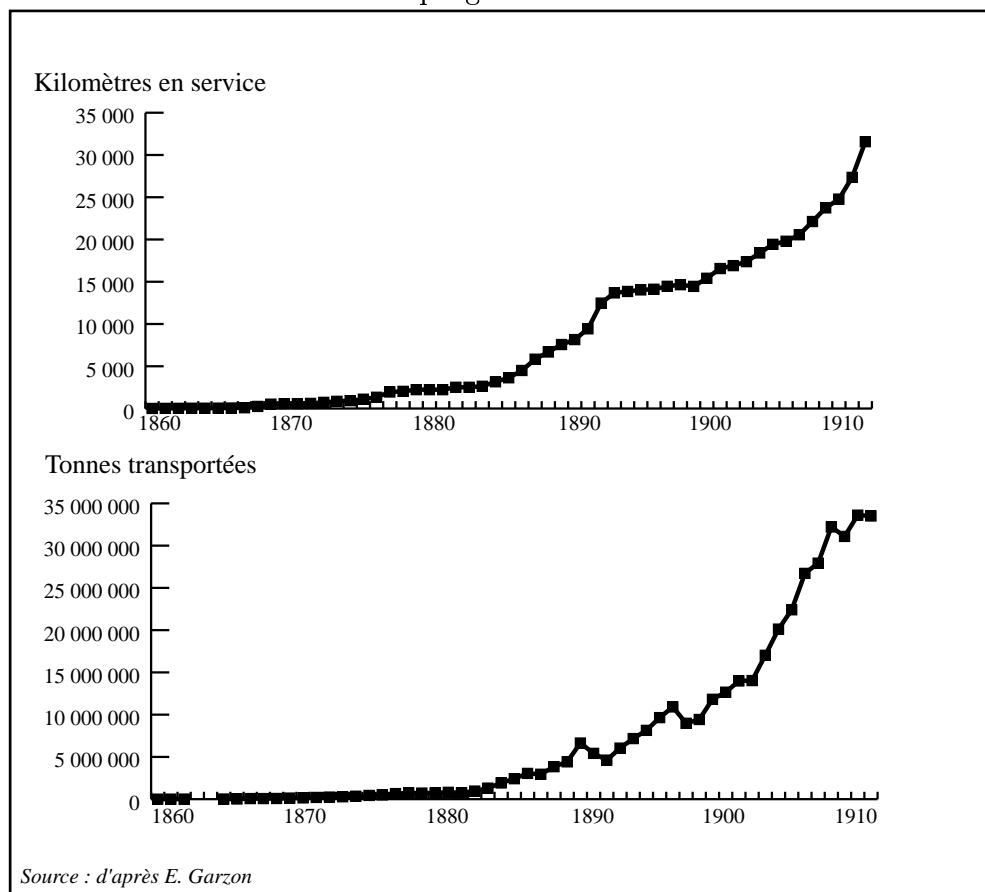
Quoi qu'il en soit, l'intervention économique des compagnies britanniques permet de réaliser rapidement un réseau ferré, sous l'égide de l'État qui autorise l'ouverture de nouveaux tracés. Le réseau ferré passe de 430 km en 1866 plus de 32 000 en 1914.

Les toute premières lignes, programmées dès les années 1860 par la Confédération présidée par Juan Urquiza, connectaient entre elles les villes de l'intérieur alors que la province de Buenos Aires avait commencé à bâtir ses propres voies à partir de la capitale. Mais le réseau édifié par la suite sous le contrôle de la fédération présente une organisation fortement hiérarchisée qui fait jouer au port, une fois de plus, le premier rôle. La carte 3.1 souligne la disposition caractéristique en éventail, largement ouvert sur la Pampa et se prolongeant vers les principales capitales de province. Hormis la liaison Córdoba-Rosario, les grandes villes de provinces ne sont reliées entre elles que par des prolongements de lignes venues de Buenos Aires.

C'est la Pampa qui dispose du réseau le plus serré, en particulier à proximité de Buenos Aires. Les lignes qui divergent à partir de la capitale appartiennent à autant de compagnies disposant chacune d'une gare en centre ville. Leurs voies n'ont pas toutes le même écartement, ce qui interdit l'in-

³Notamment celle de Raúl Scalabrini Ortiz [219].

FIG. 3.1 – La progression du réseau ferré

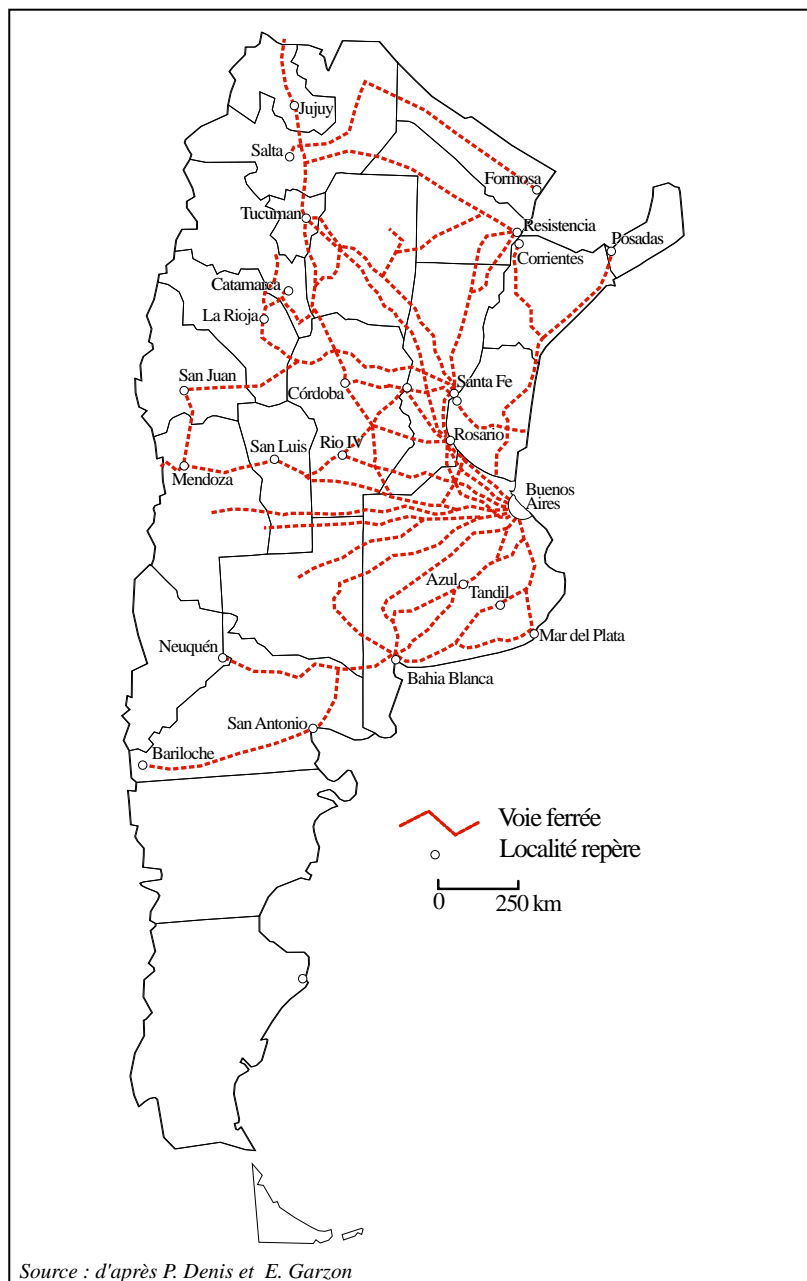


terconnexion des réseaux.

Les grandes lignes s'enfoncent dans l'intérieur du pays en suivant les anciens itinéraires : voie parallèle au Paraná jusqu'à Corrientes, parcours vers la frontière bolivienne par Rosario, Santiago del Estero et Tucumán, transversale jusqu'à Mendoza, pénétrante vers le sud joignant Buenos Aires au territoire de Neuquén⁴ par Bahía Blanca. A l'échelle régionale, on retrouve autour de Santa Fe, Rosario et Bahía Blanca ces réseaux dessinés pour drainer vers le port correspondant les productions régionales.

Les liaisons directes entre villes de province sont peu nombreuses. Il faut au mieux faire des détours importants, comme par exemple entre San Juan

⁴La ville même de Neuquén n'est fondée qu'en 1902.



Carte 3.1: Les voies ferrées à la veille de la première guerre mondiale

et la Rioja ou entre Catamarca et Tucumán, et dans le pire des cas passer par la capitale, comme entre Mendoza et Neuquén pourtant relativement proches. De nombreuses lignes s'interrompent dans des petites villes, qui se trouvent ainsi reliées à Buenos Aires, mais pas à la capitale provinciale. C'est par exemple le cas des deux lignes parallèles mais d'écartement différent qui aboutissent dans le sud de la province de Mendoza.

Jusqu'à la veille de la guerre, les lignes s'interrompent aux frontières. Le passage des Andes vers Santiago du Chili se fait à dos de mulet jusqu'en 1910 quand est ouvert le tunnel ferroviaire permettant le passage vers le Chili. De même, la ligne menant vers le nord-ouest ne dépasse Salta et elle ne pénètre en territoire bolivien qu'en 1908. Ces tracés qui ne s'ouvrent que tardivement sur les pays voisins «*relient irrévocablement l'intérieur à la fortune de la capitale*» (Keeling [154] p. 41).

Ces lignes réduisent fortement les délais et les coûts du transport et permettent la mise en valeur de nouvelles terres. Les vitesses atteintes sont encore faibles, de l'ordre de 40 km/h, mais il fallait aux charrettes une journée entière pour parcourir la même distance. Dans ces conditions, il suffit d'une journée pour aller de Buenos Aires à Rosario, et les marchandises exportées peuvent facilement supporter un voyage de quelques jours. Surtout, la capacité de charge est multipliée : les chemins de fer transportent régulièrement plus de 10 millions de tonnes par an à partir de 1900 et plus de 30 millions après 1906⁵. Cet accroissement résulte autant du développement des productions dans les régions qu'ils desservent, que du fait qu'ils atteignent des territoires de plus en plus éloignés. Les chemins de fer appliquent en principe un tarif dit «*parabolique*» (Denis [91] p. 229) : en deçà de 350 km, le tarif croît avec le kilométrage, au delà, il devient dégressif. La distance-coût se trouve ainsi modifiée et favorise les transferts à longue distance.

La question de la libre navigation sur les fleuves avait été abondamment débattue après l'indépendance. La desserte du Paraguay et du Mato Grosso et des provinces de l'intérieur en dépendait. La navigation maritime peut remonter le Paraná jusqu'à Santa Fe. Mais c'est le port de Rosario, plus en aval qui est privilégié ainsi qu'une série de petits ports, tels que San Nicolas, Campana ou Zárate où des aménagements minimaux permettent aux

⁵Ces chiffres proviennent de Garzón [117] qui ne donne pas de t.km

TAB. 3.1 – Les voies ferrées par province en 1914

Province	Kilométrage construit
Buenos Aires	12 086
Córdoba	4 123
Entre Rios	1 183
La Pampa	1 325
Santa Fe	4 972
Catamarca	632
Jujuy	530
La Rioja	655
Salta	375
Santiago del Estero	1 458
Tucumán	784
Mendoza	1 176
San Juan	340
San Luis	965
Chaco	219
Corrientes	924
Misiones	57
Chubut	86
Neuquén	192
Rio Negro	411
Total	32 493

Rock [208]

céréaliers d'accoster. En amont de Santa Fe, la navigation est plus difficile en saison de basses eaux et n'est accessible qu'à des navires de moindre tonnage qui transportent les produits du Chaco, en particulier le bois de *quebracho* vers l'aval. Outre le transport de marchandises, des vapeurs (de la compagnie Mihajovich) transportent des passagers jusqu'à Posadas et même Iguazú.

Les ports font l'objet d'améliorations continues à partir de la construction du port de Buenos Aires, dit *puerto Madero*⁶. Les autres villes de province, au débouché des principales voies de communication améliorent aussi leurs infrastructures. C'est le cas notamment de Bahía Blanca et de Rosario, mais aussi de Santa Fe. L'ouverture internationale se fait vers l'outre-mer, renforçant le privilège des ports du littoral et les régions frontalières qui avaient bénéficié au milieu du siècle des relations terrestre avec les pays voisins sont progressivement captées dans leur orbite.

De ce point de vue, l'Argentine peut compter sur une innovation qui change les conditions de son commerce. Dans les années 1880 on met au point les premiers navires frigorifiques. Ils permettent le transport transocéanique de viande congelée ou réfrigérée, qui conserve ses qualités sanitaires et organoleptiques. Dès lors, le marché européens et plus particulièrement britannique absorbe des quantités croissantes de viande argentine.

Territoire et identité nationale Pendant les dernières années du XIX^e siècle, la connaissance du territoire argentin se perfectionne. On passe des voyages d'exploration demeurés longtemps incertains, cantonnés à certains itinéraires, à une connaissance systématique de l'espace national. Ce processus se traduit par le passage du transect suivant des cheminements plus ou moins fréquentés à l'extension des cartes dont l'établissement est pris en charge par l'État.

Les cartes dressées par Félix de Azara à la fin du XVIII^e siècle montraient une connaissance encore imprécise du territoire, avec un tracé minutieux du réseau hydrographique, mais des localisations encore approximatives. Félix de Azara figure également des chaînons montagneux, inexistant en réalité, entre les différents bassins-versants, victimes sans doute de conceptions erronées du géographe Philippe Buache.

⁶Voir à ce sujet l'ouvrage de l'historien James Scobie [225]

L'atlas réalisé dans les années 1860 d'après les indications de Victor Martin de Moussy témoigne des progrès accomplis. Les positions sont mieux connues et l'ensemble du territoire cartographié, y compris les espaces méridionaux. Il s'agit d'une commande officielle de Juan Urquiza pour faire connaître l'Argentine et y attirer des immigrants. Cet Atlas rend compte aussi bien d'éléments d'occupation agricole, que d'itinéraires, tant dans les territoires indiens que dans les espaces colonisés, et de différenciations biogéographiques. Les formations végétales sont indiquées, parfois de façon approximative, donnant déjà une première indication sur les aptitudes agricoles des milieux.

Avec Federico Latzina (1890, [160]) la description statistique de l'Argentine se fait très minutieuse. On trouve des cartes d'ensemble sur les précipitations et les températures et, pour chaque *partido* ou municipale, un inventaire détaillé des principales productions. Il témoigne de la prise en main par les Argentins eux-mêmes de la tâche de connaître et d'inventorier le territoire national. Les expéditions naturalistes bénéficient en particulier de la création du Musée de sciences naturelles de la Plata, qui coordonne un certain nombre de travaux. L'Argentine présente d'ailleurs à l'exposition universelle de 1889 une carte au millionième de la République. À la fin du siècle, Élysée Reclus [199] peut donc affirmer que le territoire argentin « bien connu dans ses grands traits » et proposer un certain nombre d'extraits de cartes topographiques relativement précises.

Les explorations scientifiques changent de parcours. Si l'on en suit la recension qu'en font régulièrement les *Petterman's Mitteilungen*⁷, on les voit se tourner vers les régions méridionales et septentrionales encore mal connues : le Chaco, et en particulier le Pilcomayo et le Bermejo, ainsi que la Patagonie attirent les explorateurs. En revanche, le reste de l'Argentine devient beaucoup plus facile à parcourir. On s'y déplace commodément en train ou en bateau à vapeur : il ne s'agit plus d'exploration scientifique mais de voyage d'agrément ou d'étude, à la découverte du pays. Émile Daireaux [80], l'un des premiers français à avoir fait fortune en Argentine, intitule significativement son récit publié par la revue *Le Tour du Monde* « Trois mois de vacances à la Plata » et insiste longuement sur les commodités du voyage dans la jeune

⁷Étudiés par Nicolas Ginsburger [123]

République.

À vrai dire, la distinction entre exploration et tourisme devient malaisée. En témoigne le dictionnaire de Numa Broc ([40]) qui met côte à côte le botaniste Aimé Bonpland, compagnon de voyage du baron Alexandre de Humboldt qui finit sa vie en Argentine, et Ernest Chausson, venu donner des concerts à Buenos Aires. L'un et l'autre n'ont pas voyagé de la même façon, ni fait également progresser la connaissance des régions qu'ils ont parcourues. Vers 1910, le reporter Jules Huret ([145] et [146]) séjourne un an en Argentine. Il visite le pays en compagnie de son épouse, confortablement installé dans son wagon de chemin de fer, même s'il n'hésite pas à faire à cheval ou en voiture le long parcours qui le mène jusqu'au lac Nahuel-Huapi. Son enquête approfondie sur la société argentine dresse un portrait assez détaillé de l'Argentine du centenaire.

Tous ces voyageurs outre les informations qu'ils apportent, et les analyses plus ou moins fines qu'ils proposent, élaborent conjointement des représentations de ce nouveau pays⁸. Ils tendent aux Argentins un miroir qui les intéresse d'autant plus que la Nation est en construction et la réponse à la question « qu'est-ce qu'un Argentin ? » malaisée à formuler. Elle est pourtant centrale, dans un pays peuplée d'Européens transplantés, où l'élément indigène a été aboli et la Nation est encore à créer. L'élaboration de représentations territoriales sert cet objectif identitaire au delà des finalités pratiques de mise en valeur de territoires mieux connus. La métonymie qui lie territoire et Nation fonctionne alors dans les deux sens : l'Argentine est présentée comme un espace donné, et ses habitants sont les Argentins⁹; inversement ce peuple entreprenant crée son propre territoire en le mettant en valeur.

La colonisation interne qui permet la mise en valeur d'étendues croissantes est justifiée par l'accroissement des biens parvenant sur les marchés. Elle traduit en Amérique latine la force expansionniste européenne, qui s'exerce en même temps en Afrique et en Asie, et justifie les exactions à l'égard des peuples indigènes, des « Indiens sauvages qu'il faudrait d'abord exterminer », comme

⁸J'ai exploré plus en détail les relations entre voyage et écriture d'un nouvel espace dans [247]

⁹C'est une des multiples variantes de « Sans la Pologne il n'y aurait pas de Polonais » d'Alfred Jarry.

l'écrit François Castre, l'un des voyageurs du début du siècle ([55] p. 163). Le progrès qu'amène le chemin de fer, « le passage fréquent de l'homme, l'apparition des locomotives, repousseront plus loin les fauves, les Indiens et les reptiles en même temps que les sentiers se croisant en tout sens établiront des courants d'air salubre dans les ténèbres empoisonnées de la forêt » (Castre [55] p. 137).

La dynamique observée autorise des rapprochements avec les États-Unis et suscite, en particulier de la part des observateurs français, une franche admiration pour un peuple si énergique. Les plus fins observateurs s'accordent pour trouver dans ce mouvement même le mécanisme constitutif de la nationalité argentine qu'adopte si rapidement les nouveaux venus. Comme l'écrit Georges Clemenceau [73], qui fit aussi le voyage en Argentine, l'immigrant « s'argentinise avant d'être argenté » car il a conscience de participer de cet effort national dont les succès sont mesurés par la croissance des chiffres de production.

Les observateurs s'accordent sur la force du sentiment national ou, suivant leur expression, du « patriotisme argentin ». Pourtant, la (bonne) société se donne des modèles dans le vieux continent. On y fait de longs séjours, on parle français ou anglais, on se tient au courant de l'actualité littéraire, scientifique et commerciale de Paris, Londres ou Berlin. Les embellissements de Buenos Aires s'inspirent de l'haussmanisation parisienne, les plus riches propriétaires fondent le jockey club et leurs filles apprennent la diction française sous la houlette de Marguerite Moreno, sociétaire de la Comédie française. Cette grande perméabilité aux influences européennes n'est pas la moindre caractéristique de la nationalité argentine. Elle rend du même coup particulièrement importante l'approbation de la part d'éminents visiteurs étrangers. Or jusqu'à la première guerre mondiale¹⁰, les louanges sont générales et valident l'expérience entreprise : la mise en valeur par les immigrants européens des vastes étendues américaines.

¹⁰Après les choses changent, comme en témoigne le remarquable mais terrible texte d'Albert Londres sur la traite des blanches (1927) qui y aborde une thématique forte, celle de la prostitution, magistralement orchestrée ensuite par Ugo Prat.

La colonisation

L'immigration Depuis l'époque de l'empire espagnol, l'Argentine manque de bras. L'accroissement de la population apparaît comme le préalable au développement. Dans l'esprit de la Constitution, des lois favorisent l'immigration, des services sont mis en place pour recruter des immigrants dans les pays européens, les aider à payer leur traversée, les recevoir en Argentine et les diriger vers les différentes parties du pays. L'Argentine devient à la fin du siècle la deuxième destination pour l'immigration européenne après les États-Unis.

Le volume de l'immigration est relativement difficile à préciser. Selon les définitions appliquées en Argentine, les immigrants comprennent les passagers de moins de 60 ans, voyageant en deuxième et troisième classe et qui viennent dans le pays pour s'y installer. Les auteurs (Boudé [34] et Rock [208]) divergent sur le volume total de l'immigration. Ils coïncident en revanche sur ses rythmes : les périodes de difficultés économiques voient se tarir les flux, celles de prospérité se traduisant au contraire par une augmentation des arrivées. La Belle Époque l'est aussi pour l'immigration, avec des arrivées qui dépassent les 200 000 personnes par an. Un creux marqué signale la première guerre mondiale, après laquelle l'immigration reprend sans retrouver pour autant le volume précédent. D'autre part, une partie des arrivées est compensée par des départs. Il peut s'agir de travailleurs saisonniers qui font l'aller-retour entre l'Argentine et l'Europe et profitent de l'inversion des saisons agricoles dans l'hémisphère sud. Mais ce peut être aussi des immigrants qui ne trouvent pas la réalité de l'Argentine conforme aux promesses des agents de recrutement qui les avaient convaincu de partir. Entre 1860 et 1940, le solde migratoire est presque toujours positif. Il ne s'inverse qu'au plus fort des crises économiques et pendant la guerre.

Ce flux migratoire bouleverse le pays. Les immigrants viennent pour la plupart des régions pauvres de l'Europe. L'Italie et l'Espagne fournissent les plus gros contingents, mais au lieu de Piémontais supposés laborieux et de Catalans réputés industriels, l'Argentine reçoit surtout des paysans sans terres du *Mezzogiorno* et des régions pauvres de l'Espagne. La France, l'Angleterre et l'Allemagne voient partir beaucoup moins d'immigrants vers l'Argentine,

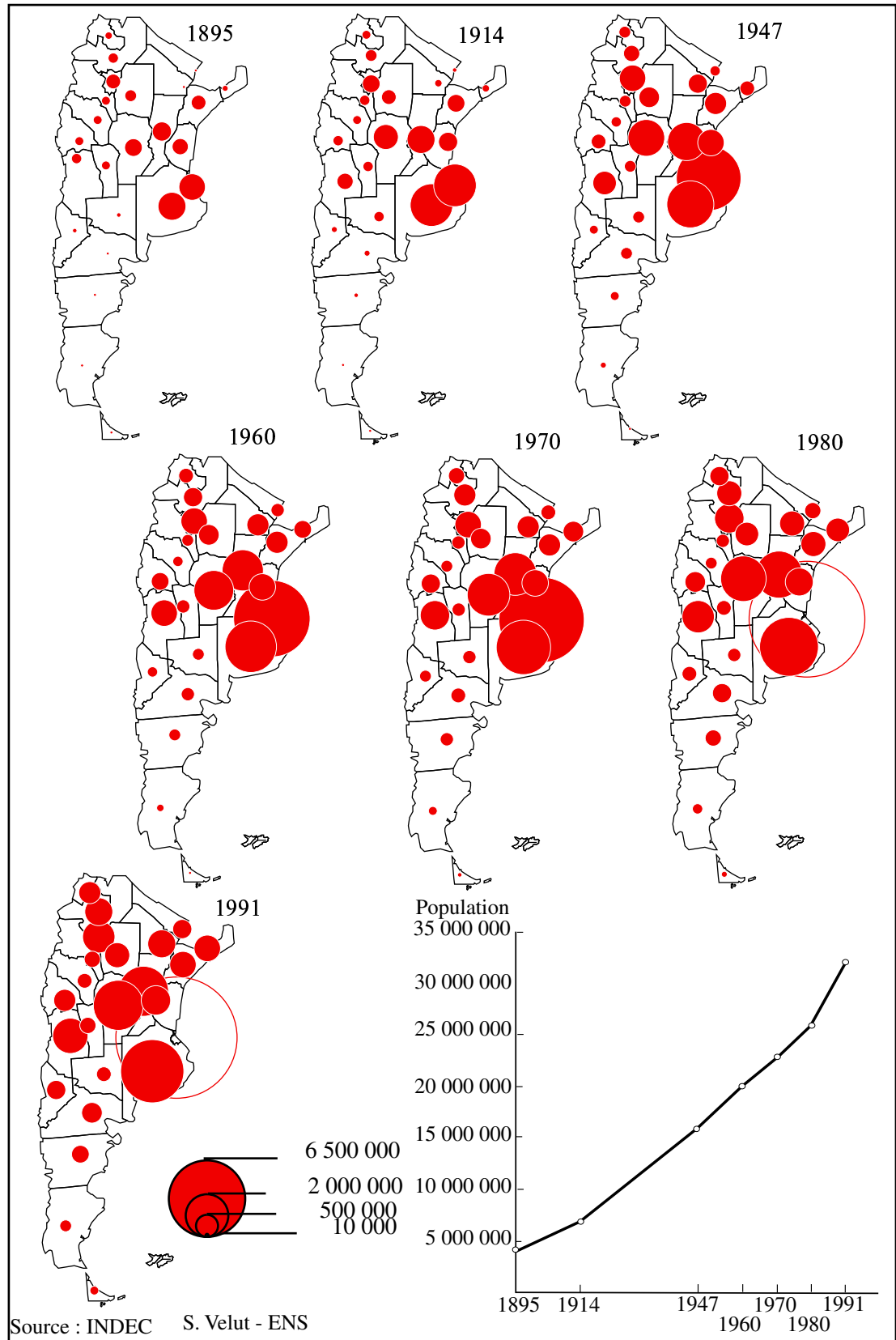
mais il s'agit davantage de travailleurs qualifiés ou disposant d'un petit capital qui leur permet une insertion plus favorable dans l'économie argentine. L'immigration renforce les liens avec l'Europe. «En dépit des apparences et du témoignage même de la carte, les rives de la Plata sont la partie des côtes sud-américaines qui, en exerçant la plus forte attraction sur l'Europe, en appelant ses navires et ses émigrants, se trouve de fait plus rapprochée que les rivages du nord, situés à une distance kilométrique moindre de moitié» (Reclus [199] p. 583.). Ce flux migratoire renforce le rôle de Buenos Aires, port d'arrivée principal où se fixent une grande partie des nouveaux venus. On peut suivre sur la carte 3.2 sur un siècle la croissance de Buenos Aires¹¹ comparée aux autres provinces d'Argentine. De poids quasi équivalent aux provinces de Córdoba et de Santa Fe lors du recensement de 1896, le grand Buenos Aires gonfle inexorablement alors que la population des autres provinces croît lentement. En effet, même si les activités agricoles sont le moteur du développement argentin, elles n'absorbent pas toute la main d'œuvre immigrée. Une partie importante des immigrants restent dans les villes où ils s'emploient dans les nombreux services à la population (boutiquiers, restaurateurs, livreurs ou domestiques) ou dans les activités d'exportation, en particulier les ports et les abattoirs.

On a parfois décrit (par exemple Cortes Conde [76]) ce flux migratoire sous le terme d'*aluvión migratorio*, d'alluvionnement migratoire¹² venant submerger le fond créole. De fait, la société est transformée en profondeur par l'immigration. Deuxième destination pour l'immigration internationale à la fin du siècle après les États-Unis, l'Argentine est à sa façon un creuset d'intégration. On en retient encore aujourd'hui les nombreux apports culturels, à commencer par les transformations de la langue espagnole par les apports italiens qui font parler dès la fin du XIX^e siècle d'une langue propre aux Argentins (Verdevoye [248]).

Mais l'accumulation des immigrants dans les villes change également les

¹¹Cette carte est faite à superficie constante : la population de Buenos Aires est celle de l'agglomération dans ses limites de 1991. Ce choix permet de montrer la concentration progressive de la population dans la capitale et ses banlieues, même si en début de période ce périmètre n'est pas continûment urbanisé.

¹²Devenu chez certains auteurs *aluvión zoológico* pour signaler l'étrangeté des populations débarquées.



Carte 3.2: Un siècle de croissance démographique

règles du jeu politique. Même si les arrivants tardent à participer à la vie politique, ne demandant pas toujours la nationalité argentine, les générations suivantes s'investissent davantage dans la vie publique malgré les formes de contrôle du vote imposées par l'oligarchie (Botana [33]). Or, à côté de quelques réussites spectaculaire montées en épingle par les agents recruteurs, les immigrants dépourvus de capitaux n'ont guère de chances de faire fortune. Les formes d'exclusion économique ou sociale auxquelles ils sont en butte alimentent de nouvelles solidarités politiques. On constate au début du siècle la montée des mouvements anarchistes à Buenos Aires, et surtout le renforcement progressif de l'UCR (*Unión Cívica radical*), représentant la petite bourgeoisie urbaine. Ces nouvelles lignes de clivages n'ont plus le même fondement territorial que par le passé. L'opposition entre Buenos Aires et les provinces s'efface par rapport aux conflits entre groupes sociaux¹³.

La mise en valeur C'est Pierre Denis qui utilise cette expression en sous-titre de son ouvrage sur l'Argentine [91] et l'on pourrait en étudier la fortune dans la littérature géographique. En effet, c'est la mise en production de superficies croissantes qui permet d'expliquer la dynamique économique et les transformations progressives de l'espace argentin. Pierre Denis insiste sur la façon dont, peu à peu, les deux Argentines, l'Argentine coloniale du nord-ouest et l'Argentine pampéenne se rejoignent, la première passant inexorablement sous le contrôle de la seconde quand les voies ferrées l'atteignent. On assiste alors à un changement d'utilisation des différents espaces, correspondant au processus de « mise en valeur », comme si les spéculations économiques précédemment pratiquées n'étaient qu'une forme inférieure d'usage ne donnant en effet que de moindres revenus.

Appliquée principalement au domaine agricole, la rationalisation économique de la mise en valeur passe par une optimisation progressive des usages du sol en fonction des caractéristiques des productions, des prix de vente sur les marchés internationaux et des possibilités de transport. Dans le domaine

¹³Ce qui ne signifie pas pour autant la disparition de la dimension territoriale de la vie politique : l'organisation à l'échelle locale, celle du quartier, demeure importante autour de leaders politiques locaux, les *punteros*, intermédiaires entre les électeurs et les partis, capables de diriger le vote comme d'obtenir telle ou telle faveur.

de l'élevage, les éleveurs procèdent à des sélections génétiques pour améliorer les races indigènes et importent à grands frais d'Europe des reproducteurs sélectionnés. Outre le prestige que confère la possession de champions médaillés dans les comices agricoles, et aux revenus que représentent les saillies de ces taureaux exceptionnels, l'introduction des races anglaises — principalement l'Aberdeen Angus — permet une amélioration des rendements en viande, un moindre poids du squelette dans les carcasses et la production de morceaux appréciés des consommateurs britanniques. Les vaches créoles, robustes mais efflanquées, ne donnent en effet qu'une viande médiocre tout juste bonne pour le *tasajo*. Le même type de sélection a lieu pour l'élevage ovin, avec le remplacement progressif des moutons créoles descendant des troupeaux amenés de la péninsule ibérique au XVII^e siècle par des moutons français ou britanniques. On assiste donc dans le domaine animal à une transformation du patrimoine génétique local, qui n'est pas sans analogie avec l'arrivée des immigrants européens — les taureaux reproducteurs voyagent plus confortablement que les passagers de troisième classe. C'est l'un des formes de la colonisation biologique qui fait de l'Argentine une « néo-Europe » suivant l'expression d'Alfred Crossby [77].

En dépit des progrès de l'élevage, c'est la céréaliculture qui devient progressivement la principale activité économique dans la Pampa. Cette évolution suppose des investissements plus importants, notamment en machines, et aussi un travail plus minutieux de la terre. Un système est mis au point et fonctionne particulièrement bien au nord de la province de Buenos Aires et au sud de celle de Córdoba. Il consiste à confier à un fermier une partie des terres d'un domaine pour qu'il les laboure et y sème des céréales. Après quelques années, lorsque les rendements commencent à baisser, le fermier sème de la luzerne et remet au propriétaire des parcelles prêtes pour y installer ses troupeaux. Au bout de quelques années, les luzernières dégradées sont à nouveau confiées à des cultivateurs. On a donc une rotation entre élevage et culture, dont la période est de plusieurs années. Par ailleurs, dans le sud de la province de Buenos Aires et autour de Córdoba et de Rosario, la céréaliculture remplace l'élevage. Le maïs domine dans le nord, plus chaud et plus humide, alors que le blé s'étend vers le sud.

Ces formes d'exploitation se font surtout dans de grands domaines, dont

certains ont été attribués et même vendus avant même d'être délimités. De nombreux observateurs décrivent la spéculation effrénée à laquelle se livrent les capitalistes argentins, qui achètent et revendent des terres qu'ils n'ont jamais vues, dont ils ignorent les aptitudes agronomiques et qu'ils n'ont en aucun cas l'intention de cultiver. Cette forme d'économie plus proche du casino que de la production¹⁴ dans laquelle les gains et les pertes se font sur des rumeurs — comme par exemple les possibilités de construction de voies ferrées qui augmenteraient d'un seul coup la valeur des terrains traversés — maintient à des niveaux élevés les prix fonciers à partir des années 1890.

Les grandes familles qui possédaient déjà des terres gagnent beaucoup à ce jeu, alors que les nouveaux venus n'arrivent qu'exceptionnellement à en acquérir s'ils ne possèdent aucun capital de départ. Le grand domaine reste donc la règle, comme dans une grande partie de l'Amérique latine. Les propriétés se mesurent en centaines d'hectares et les troupeaux en milliers de têtes. On donne parfois en fermage ou en métayage certaines parcelles, mais il est rare que des ventes de petites propriétés se produisent. Ce n'est le cas que dans les colonies agricoles, particulièrement importantes dans la province de Santa Fe. Juan Urquiza avait créé les premières d'entre elles, et le mouvement se poursuit avec la formation d'une série de colonies, souvent sur des critères ethniques (colonies suisse, allemande, etc.). Ce n'est que dans ces secteurs que l'on observe une plus grande subdivision des terres avec l'installation de propriétaires moyens.

Au delà de la Pampa, la mise en valeur est moins intense. Elle se fait soit avec des productions pouvant être vendues à Buenos Aires, soit en cherchant dans les ressources locales des produits exportables. Une protection douanière permet le développement de la viticulture et de la production de sucre. À Mendoza et dans une moindre mesure à San Juan, le piémont andin se

¹⁴La spéculation avec ses coups de poker et ses fortunes subites est restée l'une des malédictions de l'économie argentine. L'endettement international, l'hyper-inflation, les investissements publics puis les privatisations ont fourni autant d'occasion de gains rapides pour les mieux informés ou les plus astucieux (que les Argentins qualifient non sans admiration de *vivos*, malins). Dans ses efforts pour relancer la production le ministère de l'économie a dans les années 1990 imaginé la notion d'*économie réelle*, celle qui produit des biens tangibles, des services effectifs dont il faut stimuler la croissance plutôt que de favoriser les marchands de vent.

révèle assez favorable à la vigne et surtout, à partir de 1883, le chemin de fer permet des expéditions vers Buenos Aires où s'établissent des immigrants habitués à consommer du vin. Les vignobles s'établissent sur les cônes de déjection torrentiels et dans la plaine. L'une des particularités de cette activité est qu'elle est contrôlée par quelques grosses caves (*bodegas*) qui achètent le raisin à des petits exploitants pour produire leur vin. Un système analogue autour de la canne à sucre fonctionne dans les provinces tropicales du Nord-Ouest, principalement Tucumán mais aussi Salta et Jujuy. Là encore quelques moulins sucriers achètent aux producteurs la canne récoltée par des ouvriers venus des provinces voisines et vendent exclusivement sur le marché intérieur.

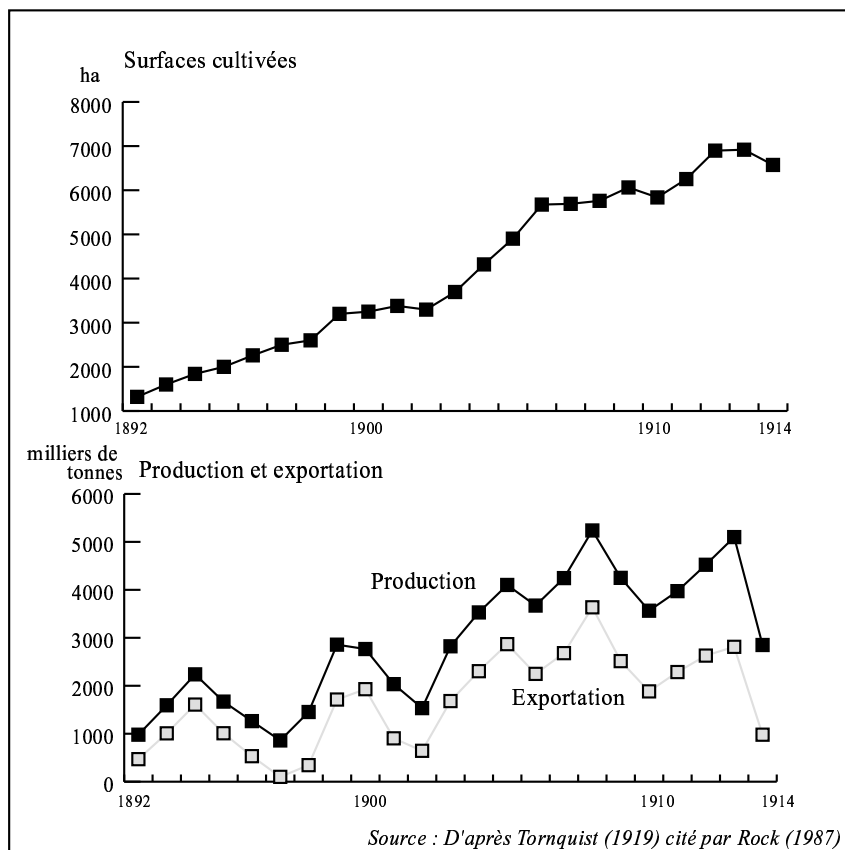
Vin et sucre sont uniquement destinés à la consommation locale. L'Europe est depuis longtemps passée au sucre de betterave et produit en abondance des vins de consommation courante ou en importe d'Afrique du Nord. Les breuvages au goût rustique que produisent les *bodegueros* argentins n'ont pas leur place sur les marchés européens et sont de trop médiocre qualité pour supporter le coût du fret. Quant aux pays voisins, ils sont eux-mêmes producteurs, comme le Brésil qui produit du sucre dans des conditions beaucoup plus favorables que l'Argentine ou le Chili qui dispose de ses propres vignobles. Pour ces deux productions, l'Argentine suspend donc la règle du libre-échange et renonce à la spécialisation suivant les seuls avantages comparatifs qui régissent pourtant la plus grande partie de son commerce.

Ces règles s'appliquent en particulier pour l'élevage ovin pratiqué à grande échelle en Patagonie. Les propriétés mesurent couramment plus de 2 500 km² et la charge ne dépasse pas un animal pour 2,5 ha (Denis [92] p. 401). Les troupeaux se déplacent sur de grandes distances pour gagner en été des pâturages d'altitude sur la Cordillère.

Parmi les autres productions destinés aux marchés internationaux, se place le bois de *quebracho*. Très résistant il est exploité dans les forêts du Nord pour fournir dans un premier temps des traverses de chemin de fer, des poteaux pour les clôtures et même des pavés. Dans les villes de la Pampa en pleine croissance on manque en effet de matériaux de construction de qualité et il faut en faire venir de loin¹⁵. On s'aperçut que la grande résistance du

¹⁵On voyait encore il y a quelques années des portions de rues ayant conservé leurs pavés

FIG. 3.2 – Les progrès du blé, 1892-1914



quebracho était due à une teneur extrêmement élevée en tanin. Dès lors des usines se mettent en place pour la production de tanin concentré destiné au traitement des peaux.

3.1.2 Les caractéristiques du développement

Productions et exportations

La croissance de la fortune de l'Argentine est parallèle à celle de ses exportations. Ce sont les produits agricoles qui constituent les principales. La production de blé passe de un à cinq millions de tonnes de 1892 à 1913 (figure 3.2).

de bois.

Les autres cultures suivent des trajectoires parallèles. La guerre s'accompagne pourtant d'un ralentissement de la croissance qui reprend après le conflit, mais sans retrouver les rythmes de la période précédente. En effet, le processus de colonisation et de mise en culture de nouvelles terres arables atteint des limites naturelles. En plus des contraintes externes liées aux variations de prix sur le marché mondial, l'économie argentine se heurte à des limites internes. Les terres les plus favorables sont progressivement mises en culture si bien que l'accroissement ultérieur des productions supposerait soit l'augmentation de la productivité soit l'amélioration — par exemple par l'irrigation — de terres marginales. C'est l'un des facteurs de fragilité mis en avant par Roberto Cortès Conde [76], selon lequel les superficies cultivées plafonnent à environ 14,3 millions d'hectares en 1914 mais ne croissent plus guère par la suite.

Cette interprétation des difficultés de l'Argentine met l'accent sur la faiblesse des investissements agricoles. En effet, la principale dépense pour mettre en culture des terres nouvelles réside dans le bornage et l'édification des clôtures, le coût des premiers labours étant supportés par les fermiers. Les grands propriétaires dont les profits ont disparu dans des articles somptuaires et des voyages en Europe sont désignés comme responsables du ralentissement de la croissance ressenti après la guerre.

Ce thème de la responsabilité de l'oligarchie est un des leitmotivs de l'histoire argentine. Occupés à des plaisirs frivoles, prompts à placer à l'étranger des gains fabuleux, enclins à soutenir les régimes autoritaires, les grands propriétaires se trouvent placés au banc des accusés. L'image se renverse par rapport au grand élan modernisateur de la fin du XIX^e siècle lorsque l'oligarchie prenait en charge la modernisation du pays, la mise en valeur de terres nouvelles et les actions caritatives — en un mot le progrès.

En effet, rares sont les propriétaires terriens qui se lancent dans l'aventure industrielle. Les exportations ne se diversifient guère. L'industrialisation des produits nationaux ne se fait pas sur place, et les seules transformations réalisées sont celles destinées à approvisionner le marché intérieur. Tous les biens d'équipement proviennent de l'étranger, principalement de Grande-Bretagne, ainsi qu'une grande partie des biens de consommation. C'est la viande qui fait l'objet des transformations les plus poussées. Les autres produits agricoles

TAB. 3.2 – La progression des surfaces cultivées 1908–1927

Superficie cultivée en milliers d'hectares					
Année	Blé	Maïs	Lin	Avoine	total
1908	4 854	1 940	1 , 266	386	8 446
1914	6 601	3 963	1 776	1 292	13 632
1918	6 010	3 339	1 208	484	11 041
1922	6 499	3 177	1 729	790	12 195
1923-1924	6 951	3 215	2 182	1 112	13 460
1926-1927	7 800	4 289	2 700	1 283	16 072

Source : [92]

sont exportés presque sans traitement, comme par exemple les laines qui sont simplement triées avant d'être expédiées. Même le lavage des toisons n'est pas réalisé en Argentine qui importe par ailleurs des toiles de Grande-Bretagne.

Le rôle des villes

Dans ce grand pays agricole, la population est surtout urbaine. En 1895, la population urbaine¹⁶ représentait un tiers de la population totale, en 1914 c'est plus de la moitié. À cette date, Buenos Aires compte 1 500 000 habitants, et avec ses banlieues près de 2 millions. Les villes de province sont loin derrière, mais la vigueur de Mendoza et de Tucumán leur vaut de distancier largement, avec chacune 100 000 habitants environ, les autres villes coloniales de Santiago et de Salta. Dans la Pampa, les villes de Rosario et de Bahía Blanca connaissent une croissance surprenante : Rosario passe de 23 000 habitants en 1869 à 91 000 en 1895 et 245 000 en 1914, soit un décuplement en moins de cinquante ans. Bahía Blanca suit une trajectoire analogue.

Autrement dit, la croissance démographique bénéficie principalement au littoral au sens large avec le renforcement du front urbain du Rio de la Plata, de Buenos Aires à Rosario. Dans le même temps, la population des provinces de l'intérieur se redistribue au bénéfice des capitales des provinces les plus

¹⁶En Argentine comme en France, on considère comme urbaines les localités de plus de 2 000 habitants agglomérés.

fortement engagées dans la dynamique de développement. Dès la fin du XIX^e siècle, la macrocéphalie portègne s'affirme .

En effet, les petites villes ne sont nombreuses que dans la Pampa, où elles dessinent un réseau hiérarchisé régulier, organisé en fonction du chemin de fer, suivant une logique de desserte de l'ensemble du territoire « réparti, comme en autant d'alvéoles, entre les zones d'influence de ces différents centres » (Denis [91] p. 276). C'est en effet dans la Pampa que le réseau urbain ressemble le plus, encore aujourd'hui, au modèle de Christaller.

Ce renforcement urbain correspond au développement des villes comme centres d'échanges et de manipulation des produits agricoles. La préparation des viandes, en particulier, constitue la première des industries. L'organisation s'en est beaucoup améliorée, par rapport aux scènes de massacre décrites par Alcide d'Orbigny dans les années 1830. Les besoins de main-d'œuvre, l'utilisation d'appareils frigorifiques perfectionnés et la nécessité d'une bonne desserte portuaire et ferroviaire sont autant de facteurs faisant préférer des localisations urbaines.

Tous les observateurs s'accordent pour souligner l'efficacité et l'hygiène qui règnent dans les usines frigorifiques. Ils décrivent avec admiration le tango des tueurs des abattoirs qui saisissent les bêtes au lasso et les tuent d'un coup de couteau précis, après quoi elles sont dépouillées, découpées et désossées à une vitesse surprenante. La plus grande partie des viandes sont exportées en morceaux prêts à la consommation, et une autre sert à la production d'extrait de viande.

Pour 1911, Eugenio Garzón [117] signale huit grands établissements dépendant de sept compagnies à la veille de la première guerre mondiale. La plus grosse capacité de traitement se situe sur le Riachuelo, à la limite méridionale de la capitale, où trois établissements affichent une capacité totale de plus de 1000 bovins par jour. Deux autres établissements se trouvent à Zárate, un à Bahía Blanca, un à Campana et un à La Plata. Dans les années 1900 les multinationales nord-américaines de la viande, Swift et Armour ont investi en Argentine où elles possèdent de gros établissements (Smith [229]).

Le développement d'autres industries urbaines se limite donc aux activités destinées à satisfaire la population résidente. C'est le cas des industries agro-alimentaires, avec des entreprises de brasserie et de meunerie, ainsi que

de la fabrication de vêtements ou le travail du cuir. C'est à Buenos Aires qu'elle sont le plus nombreuses, car elles reçoivent par bateau leurs équipements et sont à même d'approvisionner à moindre coût le plus vaste marché de la République. L'entretien des usines frigorifiques donne également naissance à de petites industries mécaniques dans la capitale. C'est dans les faubourgs du Sud, sur les rives du Riachuelo, que se rassemblent les premiers établissements.

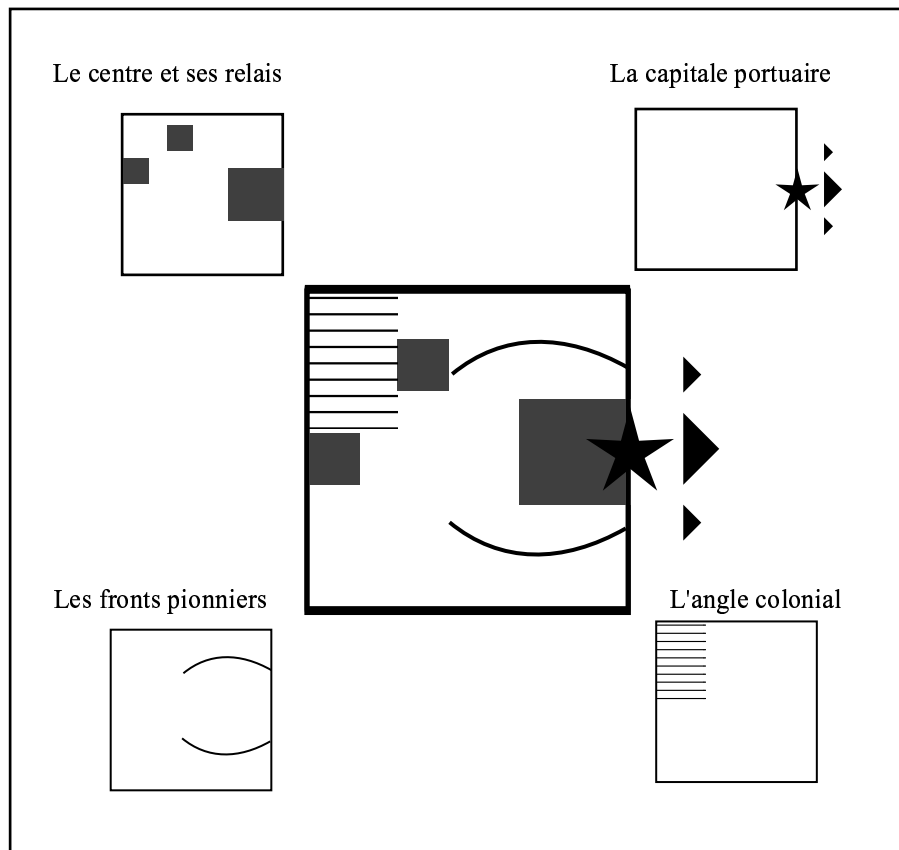
3.1.3 les régions du centenaire

L'organisation régionale de l'Argentine à la veille de la première guerre mondiale, quand le pays célèbre avec faste le centenaire de son indépendance, est assez bien connue à travers les nombreux récits de voyage et les premiers travaux de géographie régionale, en particulier la thèse de Pierre Denis¹⁷. Comme le souligne Paul Claval [72], le travail réalisé en Argentine par Pierre Denis bute sur certaines limites de la géographie vidalienne quand il cherche à en appliquer les méthodes à des espaces neufs. Bien qu'il consacre de nombreuses pages à la description des plus anciens systèmes agricoles, en particulier dans les régions d'irrigation où il retrouve des formes complexes de contrôle collectif de l'eau qui rappellent l'Europe méditerranéenne étudiée par Jean Brunhes, il est contraint d'adopter d'autres principes d'explication pour rendre compte de la structure d'ensemble du pays. Or, il montre que l'organisation de l'espace dépend bien davantage de la dynamique du marché que des facteurs naturels. Il lui faut mettre en lumière en Argentine « l'expansion de la population et des méthodes d'exploitation d'une zone à l'autre du pays, et l'influence exercée sur la colonisation par le commerce et par les besoins du marché mondial » (Denis [90] p. 1).

À partir de sa description, quatre types d'espaces se distinguent : La Pampa, foyer économique principal, ses satellites de Mendoza et de Tucumán, les régions du nord-ouest où l'élevage continue d'être pratiqué suivant les méthodes du siècle antérieur et enfin les territoires pionniers du nord et du sud. Dans les limites du territoire national, on peut proposer un modèle graphique rendant compte de l'organisation spatiale de l'Argentine au début

¹⁷Achevée en 1920, cette thèse s'appuie sur un travail de terrain effectué avant la guerre.

FIG. 3.3 – L'Argentine de Pierre Denis : modélisation graphique



du siècle telle que la décrit Pierre Denis.

Le modèle du centre et de ses relais est suggéré par P. Denis lui même, qui joue sur la métaphore gravitaire et décrit Tucumán et Mendoza, comme les « satellites les plus brillants de la Pampa [...] devenus à leur tour des centres d'attraction secondaires » (Denis [90] p. 21). A l'évidence, le centre pampéen est dominant, apportant la contribution la plus significative à la richesse nationale et émettant les impulsions qui animent les provinces. « La Pampa est devenue en effet un grand marché consommateur ; elle absorbe la production des autres parties de l'Argentine, et répartit entre elles, selon leurs envois, l'or qu'elle reçoit d'Europe ; elle est le centre autour duquel s'est organisée la vie économique du pays entier, elle lui a valu une unité que chaque année cimente davantage » (Denis [90] p. 18).

Le modèle de la capitale portuaire complète le premier, en prenant en compte la concentration des échanges avec l'étranger sur le port de Buenos Aires, avec les alternatives de Rosario et de Bahía Blanca. Le développement de ces deux ports correspond aux débouchés de deux réseaux ferré. Celui du sud dessert la région de production des blés, celui du nord, davantage celle du maïs. Ils donnent à chacune des deux villes un rôle considérable à l'échelle méso-régionale, qui les conduit à concurrencer les anciennes capitales coloniales, en particulier Santa Fe. Les fronts pionniers progressent vers le Nord, avec l'exploitation de la forêt dans le Chaco et le territoire des Missions, et vers le sud, où c'est l'extension de l'élevage ovin qui entraîne l'occupation progressive de la Patagonie.

L'angle colonial correspond au nord-ouest de l'Argentine dont les activités ont peu changé et reposent encore largement sur l'élevage et des échanges modestes avec les pays voisins. C'est une économie qui apparaît à Pierre Denis comme passablement archaïque. Il y consacre cependant de longues descriptions, peut-être parce qu'elle se prête davantage que la Pampa à la technique vidalienne d'analyse des rapports entre sociétés et territoires.

3.2 L'énigme argentine ou un modèle en crise

Avec la crise mondiale des années 1930, l'Argentine entre à son tour en récession même si les effets ressentis sont moins dramatiques que dans les pays européens. Elle avait connu, comme on l'a dit, des passages à vide dans l'immédiat après-guerre, mais l'on n'avait pas encore pris pleinement conscience de l'ampleur des problèmes posé par un développement trop dépendant des marchés internationaux. Les années qui précèdent la seconde guerre mondiale sont particulièrement difficiles sur le plan politique. On les connaît sous le nom de *década infame*, la décennie infâme, marquée par les coups d'État et les assassinats politiques qui inaugurent une triste tradition. Sur ce fond d'instabilité politique, le régime péroniste (1945–1955) marque une parenthèse de stabilisation pendant laquelle se produisent des changements majeurs affectant, la société argentine dans son ensemble. Toutefois les transformations

des territoires ne se calquent exactement pas sur les rythmes politiques car la crise suscite une intervention croissante de l'État dans l'économie. Affichée par le régime péroniste, la volonté de diriger le développement n'est pas abandonnée par les gouvernements suivants, même s'ils ne l'envisagent pas exactement de la même façon ni suivant les mêmes modalités.

L'évolution de l'organisation spatiale au cours de cette période est moins bien connue que pour les années précédentes. Cela tient en grande partie aux lacunes des sources statistiques : l'Argentine n'a pas réalisé de recensement de la population entre 1914 et 1947 ! Plus de trois décennies s'écoulent donc sans qu'on dispose de bilans intermédiaires. Les principaux travaux consultés s'interrompent avec la crise (c'est le cas de la thèse de Romain Gaignard) ou font passer les considérations strictement économiques ou politiques au premier plan, laissant dans l'ombre les phénomènes spatiaux que l'on essaiera toutefois de décrire.

Dans les revues de géographie, la place de l'Argentine diminue également. Dans les *Annales de Géographie*, par exemple, Pierre Denis publie ses derniers travaux dans les années 1920 avant de se consacrer à d'autres activités. La revue ne traite ensuite l'Argentine que sporadiquement, sous forme de petites notes d'actualité sans que la relève¹⁸ soit réellement assurée avant les articles de Romain Gaignard qui paraissent à partir de la fin des années 1950. Contrairement au Brésil, sur lequel les travaux se multiplient à partir de la thèse magistrale de Pierre Monbeig, l'intérêt pour l'Argentine décroît. Journalistes et voyageurs se désintéressent aussi de ce pays en crise après lui avoir consacré la plus grande attention — hormis Albert Londres avec son reportage sur la traite des Blanches.

Ce n'est qu'à partir des années 1950 que l'on dispose d'une documentation suffisante pour retracer les principales évolutions. Aussi, dans le cadre de ce travail, on ne s'est pas livré à une reconstitution exhaustive de la période de crise mais on se contentera d'indiquer les principales tendances.

¹⁸Pierre George, auteur d'un article sur les problèmes urbains de l'Argentine paru en 1968 incita des étudiants à s'intéresser à ce pays sans grand succès (communication orale de Robert Ferras).

3.2.1 Crise et industrialisation

La fermeture progressive

Le développement par les exportations agricoles pampéennes commence à donner des signes de faiblesse dès les lendemains de la première guerre mondiale. C'est le marché de la viande qui est touché dès le début des années 1920.

Les fluctuations de la demande internationale de viande se traduisent par des variations accentuées des prix payés aux producteurs. Ils plongent lorsque les pays belligérants cessent d'importer des conserves de viande pour les combattants désormais démobilisés. Les éleveurs, dans un premier temps, accumulent des stocks de bétail dans l'attente d'une remontée des prix, mais cette mesure a pour effet mécanique de les déprimer plus encore lorsqu'ils sont forcés de vendre sur un marché engorgé. Dans cette situation, les éleveurs affrontent une situation difficile et accusent les propriétaires, souvent étrangers, des usines frigorifiques d'être les principaux bénéficiaires de la crise ou, à tout le moins, de les forcer à en supporter les conséquences. Les éleveurs pressent alors le gouvernement de prendre des mesures de contrôle des marchés pour soutenir les cours. La guerre commerciale qui les oppose aux frigorifiques montrent la puissance de ces derniers qui répliquent en arrêtant tous les achats de viande. Ce conflit fait découvrir à l'opinion publique la dépendance du pays à l'égard des compagnies étrangères en position de monopsonne et commence à alimenter un discours anti-impérialiste (Smith [229]).

Ce nationalisme économique naissant s'exprime également dans les débats autour de l'exploitation du pétrole découvert en Patagonie et dans certains secteurs du piémont andin, dont la guerre a fait percevoir l'importance stratégique. Une compagnie nationale est créée pour les exploiter, YPF, *Yacimientos petrolíferos fiscales* — gisements pétroliers publics. Sous la conduite d'un directeur énergétique, le général Eugenio Mosconi, YPF entreprend une ambitieuse politique d'exploitation des gisements et la construction d'une raffinerie à La Plata. Ces initiatives entraînent des conflits avec les compagnies nord-américaines implantées en Argentine, en particulier la Standard Oil. Ils alimentent le ressentiment à l'égard des grandes puissances économiques,

dont le pays dépend encore largement pour les investissements et la technologie, mais qui sont soupçonnées de visées hégémoniques. Cette évolution prépare l'opinion publique à la mise en place d'une politique de développement moins dépendante de l'étranger.

En effet, la croissance des populations et des marchés urbains se traduit par la montée de la demande intérieure qui absorbe une part croissante de la production nationale. Cela limite les quantités disponibles pour l'exportation mais rend également envisageable la création ou le renforcement d'industries nationales tournées vers le marché intérieur.

Enfin, la croissance de l'économie pampéenne paraît atteindre un palier. Les meilleures terres sont désormais occupées et mises en culture, si bien que le front du développement se déplace vers le nord et vers le sud. La production de sucre s'étend sur les provinces de Salta et de Tucumán, le Chaco est colonisé et l'on y développe la culture du coton enfin, des périmètres d'irrigation sont créés sur le Rio Negro où les cultures fruitières prennent leur essor.

L'industrialisation par substitution d'importations et ses effets territoriaux

Le développement industriel Un tournant est pris en Argentine avec le développement de l'industrie suivant le principe de la substitution des importations. Amorcé dans les années 1930, il se renforce sous le régime péroniste qui met en place des mécanismes de financement de l'industrie, de contrôle des changes et des marchés agricoles. On ressent en effet dès les premières années de la crise mondiale la nécessité d'une intervention croissante de l'État pour réguler l'économie. Des organismes nationaux sont chargés d'agir sur les cours des grains et des viandes pour en stabiliser le prix. Toutefois, les mesures de protection douanières envisagées par l'État dans son *plan de restructuration économique* de 1933 ne sont pas mises en œuvre par le gouvernement suivant. Il signe au contraire avec la Grande-Bretagne le traité dit Roca-Runciman, du nom de ses négociateurs, qui réaffirme la spécialisation agricole du pays et les liens commerciaux privilégiés avec la Grande-Bretagne alors menacés par la montée du commerce avec les États-Unis.

Ce traité jugé infamant par une partie de la classe politique et de l'opinion publique, cette sorte de Munich commercial face à l'ancienne puissante hégémonique, marque surtout la fin d'une époque que l'on aurait souhaité prolonger. L'industrialisation se fait progressivement dans les années 1930, modifiant profondément la structure de la production et de l'emploi ainsi que l'insertion de l'Argentine dans les échanges internationaux. De 1935 à 1941, la production et l'emploi industriels augmentent de 25% (Rofman [209]). Ce sont les industries produisant des biens de consommation qui se développent le plus, les secteurs de l'alimentation et du textile représentent plus de la moitié de la production et près de 40% des emplois en 1935 comme en 1946, avec une productivité supérieure à la moyenne nationale. Les industries de base — pétrole, chimie, métallurgie — sont très en retrait. Seules les industries mécaniques occupent une place significative avec environ 7% de la production et 11% des emplois.

L'industrie argentine présente donc dès ces années de forts déséquilibres. Les industries légères dominent, la plupart des entreprises sont fort petites et ne disposent pas de capacités significatives d'investissement. À quelques grandes entreprises nationales ou étrangères dominantes s'opposent un grand nombre de petits ateliers. La croissance parallèle de la production et de l'emploi signale l'absence de gains de productivité, résultant de l'insuffisance de l'investissement, car il est très difficile d'importer des machines modernes dans un pays qui connaît alors des problèmes d'équilibre de sa balance des paiements.

Cette situation se modifie avec la guerre et jusqu'aux années 1950, quand augmentent à nouveau les prix payés sur le marché mondial pour les produits alimentaires. C'est le gouvernement péroniste, affichant des principes de nationalisme économique, qui consacre le rôle de l'État dans l'économie et met en place des mécanismes d'intervention. Tout d'abord, l'État participe directement à l'activité par le biais des entreprises nationales agissant dans les secteurs de base, comme la compagnie pétrolière YPF et en nationalisant, en 1946, les chemins de fer. Cette nationalisation a valeur symbolique : on a évoqué certaines des diatribes à l'encontre des entreprises étrangères ayant construit les chemins de fer. Les nationaliser était un moyen de reprendre en main les destinées économiques du pays et d'affirmer la souveraineté na-

tionale. Mais cette mesure a coûté fort cher à l'État qui a accordé aux propriétaires des compensations élevées pour des voies ferrées construites depuis plus de cinquante ans et pour certaines en mauvais état. Cette intervention passe également par l'entremise de l'armée dont la holding DGFM, *Dirección general de fabricaciones militares*, direction générale des fabriques militaires, créé en 1941, chapeaute des entreprises dans les domaines de la mécanique et de la chimie.

L'État intervient également en faveur des industries en utilisant les excédents du commerce extérieur pour financer l'investissement industriel. Un organisme public, le IAPI, *Instituto argentino de promoción del intercambio*, institut argentin de promotion des échanges, détient le monopole de la commercialisation des céréales et des oléagineux. Il achète la totalité de la production, en destine une partie à la consommation intérieure et vend le reste sur les marchés mondiaux. Le produit de ces ventes sert à financer des investissements d'infrastructures et l'achat de machines pour les industries nationales. L'achat d'équipement est encouragé par une politique de crédit. On procède ainsi à un transfert de fonds de l'agriculture vers l'industrie, ce qui paraît l'une des façons de surmonter le problème de sous-investissement. L'État reprend donc à son compte la tâche de moderniser le pays, que les classes dominantes s'étaient montré incapables d'accomplir.

Enfin, l'État péroniste agit sur les salaires. Le syndicalisme sous l'égide du pouvoir est favorisé, la condition ouvrière s'améliore et les salaires s'élèvent, par exemple par l'institutionnalisation du treizième mois (*aguinaldo*). Autrement dit, l'État qui subventionne d'une main les industries, crée de l'autre un marché solvable pour leurs productions. La croissance des marchés urbains et de la production industrielle s'accompagne d'une croissance de l'emploi industriel qui vient accroître à son tour la demande. Le secteur alimentaire n'est plus celui de forte croissance. Le textile poursuit son développement, mais il est accompagné par les industries du cuir, des métaux et de fabrication de machines et de véhicules et d'appareils électriques (Rofman [209]). On assiste donc au début d'une remontée des filières productives et au développement de productions utilisant davantage de capital et de technologie. Certaines entreprises étrangères animent cette croissance, notamment dans le domaine de l'automobile, secteur qui bénéficie d'une réglementation spéciale

décourageant et renchérissant les exportations pour stimuler l'installation d'usines.

La croissance des villes Ce transfert du centre de gravité économique de l'agriculture vers l'industrie, qui vaut à l'Argentine de compter parmi les grands pays industrialisés d'Amérique latine (avec le Brésil et le Mexique), renforce encore le rôle des villes. Au début du siècle les gains réalisés dans le *Campo* servaient à embellir les villes et les demeures de l'oligarchie, ou à faire des achats à l'étranger ; ils nourrissent désormais la croissance industrielle et démographique des principales agglomérations comme l'illustre le tableau 3.3.

TAB. 3.3 – La croissance des principales villes 1947–1960

Agglomération	Population 1947	Population 1960	Gain(%)
Grand Buenos Aires	4 554 000	6 700 000	47
Grand Rosario	475 000	630 000	32
Grand Córdoba	380 000	580 000	52
Grand La Plata	266 000	327 000	23
Grand Mendoza	212 000	310 000	46
Tucumán	194 000	273 000	40
Mar del Plata	115 000	203 000	75
Bahía Blanca	113 000	140 000	23
San Juan	110 000	170 000	54
Total	6 592 000	9 548 000	45

Source : Rofman [209]

Ces neuf agglomérations représentent environ les deux tiers de la population urbaine. Le poids de Buenos Aires se maintient, avec un gain relatif proche de la moyenne. En revanche, les autres villes du littoral affichent —sauf Mar del Plata— de moindres performances et certaines villes de l'intérieur des scores élevés. C'est notamment le cas de Córdoba, où se sont implantées des industries mécaniques et qui gagne 200 000 habitants en 13 ans.

Inversement, les provinces peu touchées par l'industrialisation perdent leur population : il s'agit en particulier d'Entre Rios, de Catamarca, de San Luis et de Santiago del Estero. Les migrants se dirigent vers la Pampa principalement vers Buenos Aires, depuis les provinces voisines et les provinces pauvres du nord-ouest. La Patagonie connaît également une forte croissance relative, mais en nombre absolu bien inférieure à celle de Buenos Aires [230]. Dès le début des années 1950, l'État qui s'essaie à la planification souligne le problème d'une excessive concentration dans la capitale à laquelle il souhaite porter remède pour favoriser les villes intermédiaires.

Cette évolution démographique illustre les changements d'un pays moins dépendant des échanges matériels avec le reste du monde pour son développement. L'échelle nationale, celle du marché intérieur, devient le principal horizon de référence des entreprises argentines qui choisissent les grands marchés de consommation pour s'implanter. Seul l'État s'écarte de cette logique de localisation, en privilégiant certains emplacements à l'intérieur du pays, et en exploitant des gisements d'hydrocarbures en Patagonie.

La concentration dans la capitale et les grandes villes des activités et des hommes modifie les rapports entre centre et périphérie. Disposant des industries les plus avancées, produisant des biens à plus haute valeur ajoutée, les principales villes industrielles (le grand Buenos Aires, Córdoba et Rosario) vendent des biens manufacturés dans le reste du pays qui ne leur vend que des produits peu transformés ou des matières premières. Autrement dit les échanges inter-régionaux alimentent les inégalités, permettant l'accumulation des gains et les investissements dans les grandes villes privilégiées et laissant les autres en position dominée. La question de mesures compensatrices se pose avec d'autant plus d'acuité que l'agriculture ne peut plus assurer une base économique suffisante.

La stagnation de l'agriculture L'agriculture n'est plus l'activité motrice. Soumis jusqu'en 1955 au monopsonne de l'IAPI, les producteurs pampeños limitent les frais de culture et la production stagne. La fin de ce système et la fixation de prix minimaux permettent une lente reprise de la production (Gaignard [111]) mais elle tarde à retrouver les niveaux d'avant-guerre car les rendements ont beaucoup baissé.

L'élevage n'échappe pas à ces problèmes. Les arbitrages en faveur du marché intérieur avaient fait diminuer les quantités disponibles à l'exportation, mais aussi les profits des producteurs. En 1959, le cheptel bovin a été réduit à 37 millions de têtes contre plus de 40 millions au début de la décennie. Pour maintenir ses exportations, des mesures drastiques sont prises avec l'apparition des « jours sans viande »¹⁹, la réduction de la consommation intérieure devant dégager des excédents exportables.

À la fin des années 1950, ce sont des secteurs jusqu'alors marginaux qui paraissent les plus prometteurs dans le Nord et le Sud, mais même là des problèmes écologiques se posent. Ainsi, la culture du coton a progressé dans le Chaco, mais elle est limitée par les possibilités d'irrigation et le développement de maladies parasites. De même, faute d'un renouvellement systématique des ressources, l'exploitation du *quebracho* est confrontée à l'épuisement des stocks disponibles et à l'allongement des distances à parcourir pour ouvrir de nouvelles coupes. Dans la province de Misiones, après une période d'exploitation rapide de la forêt, on commence à songer au reboisement et à la création de plantations de conifères à croissance rapide destinés à la production de pâte à papier. Les plantations de tabac, de maté et d'oléagineux comme le tung connaissent une certaine prospérité alors que commence à se développer la production de thé (Gaignard [111]).

En Patagonie, l'élevage ovin atteint aussi des limites liées à la surcharge pastorale et à l'absence d'investissements, ce qui se traduit par une stagnation des effectifs et des productions de laine et de viande. C'est dans la partie nord de la Patagonie, sur les fleuves Colorado et Negro que l'extension des vergers irrigués relance une certaine dynamique. La production de fruits à pépins se développe et fournit des exportations appréciables.

Des problèmes persistants Le développement argentin se heurte à la fin des années 1950 à trois problèmes persistants : la contrainte financière extérieure, les transports et l'insuffisance des industries de base.

Pour un pays habitué à vivre sur un large pied grâce aux revenus des exportations, l'Argentine connaît des problèmes inhabituels et qui vont s'aggra-

¹⁹Quand on connaît le goût des consommateurs argentins pour le *bife* on mesure la portée symbolique de ce genre de privation et on en imagine l'inefficacité.

vant. L'industrialisation par substitution des importations et la croissance de la demande intérieure ont modifié la balance commerciale. Exportant moins de produits agricoles et devant importer davantage de biens d'équipement, l'Argentine se trouve dans une situation difficile. En 1959 (Gaignard [111]), l'Argentine exporte pour un milliard de dollars composé pour moitié par les produits de l'élevage et pour moitié de produits agricoles. Elle importe pour un montant voisin des machines, des véhicules, des produits métallurgiques et de l'énergie. Pour équiper ses entreprises, le pays s'endette auprès des grandes banques nord-américaines et européennes. Le remboursement de ces crédits passe par l'adoption de mesures préconisées par le FMI qui, déjà, rendent difficile la vie quotidienne des Argentins.

Les transports constituent l'autre faiblesse du développement argentin. Les chemins de fer nationaux souffrent du sous-investissement tant de la part de leurs propriétaires précédents que de leurs nouveaux gestionnaires. Les voies ne peuvent supporter que des convois de poids limité et ne dépassant pas, en général, les 60 km/h, quant au matériel roulant, il est en piteux état. Ces insuffisances logistiques paralysent le développement de la production agricole, faute de pouvoir l'écouler dans des conditions satisfaisantes en termes de coûts et de délais. La route ne peut encore prendre le relais, car le parc de camions est vétuste et insuffisant et que la plus grande partie du réseau n'est pas asphalté. En saison sèche, la circulation est possible, mais avec les pluies elle devient très difficile, même sur les routes principales. Quant aux routes secondaires elles sont encore dans un plus triste état.

Les industries de base constituent la troisième faiblesse de l'économie argentine, progressivement corrigée après 1955. La production d'énergie se développe lentement car YPF manque encore de capitaux pour exploiter des gisements repérés dans le sud. Après la chute de Juan Domingo Peron, l'entrée des compagnies étrangères est à nouveau possible et la production prend son essor grâce à l'octroi de concessions à l'ENI, à Shell et à Esso. Le réseau d'oléoducs et de gazoducs est étendu et amène à Buenos Aires les hydrocarbures extraits. La raffinerie de La Plata constitue le principal maillon industriel du système d'YPF. Dans le domaine de l'électricité, des barrages sont construits sur les grands cours d'eau, mais le transport du courant jusqu'aux principales régions consommatrices pose des problèmes. Enfin, la sidérurgie

fait l'objet d'importants programmes avec la création de hauts fourneaux à Palpala, dans la province de Salta, et d'une grande usine sidérurgique à San Nicolas, sur le Paraná. Ces deux établissements dépendent de l'État. L'Argentine peut alors espérer produire son propre acier, mais elle n'exploite pas ses propres gisements de charbon et elle reste dépendante de l'étranger pour la fourniture de machines. L'industrialisation par substitutions d'importation n'a donc pas débouché spontanément sur une remontée des filières : c'est par l'intervention de l'État que sont renforcées les industries de base, mais cela ne comble pas des lacunes dans les industries de biens d'équipement.

3.2.2 Les provinces

La situation des provinces se distingue de celle qui prévalait lors de la grande période de croissance de la fin du XIX^e siècle. Le centre dominant de Buenos Aires dispose de relais, mais il ne s'agit plus tant de Mendoza et Tucumán que de Rosario et Córdoba. Par ailleurs, le poids de l'industrie fait que la croissance agricole dans certaines provinces — canne à sucre dans le nord-ouest, vigne dans le piémont andin — n'est plus une source de bénéfices aussi sûre qu'au début du siècle. Elle n'assure plus aux régions qui la pratiquent le moyen de rayonner et d'organiser à leur profit des systèmes gravitaires d'échelle macro-régionale. L'intégration de territoires éloignés dans le système économique national, comme la province de Misiones ou la Terre de Feu (Gaignard [112]) achève l'unification économique. Ce territoire est le dernier à dépendre directement du pouvoir national. Les autres territoires nationaux ont progressivement reçu le statut provincial : Le Chaco et la Pampa en 1951, Misiones en 1953, et les provinces de Patagonie en 1955. Le brassage des populations par les migrations qui amènent vers les villes industrielles et la Patagonie les migrants venus du Nord contribue à l'intégration nationale.

La situation des provinces dépend désormais de leur position par rapport aux dynamiques industrielles : dans un pays ne disposant pas encore de moyens satisfaisants de communications, les marchés urbains attirent les industries légères. Seules des grandes villes comme Córdoba et Rosario parviennent à en capter une part significative, parfois grâce à une action efficace de leurs élites. Ainsi Córdoba obtient dès les années 1930 l'installation

TAB. 3.4 – L'évolution de l'emploi industriel dans les provinces d'après Alejandro Rofman [209]

Province	Emploi 1946	Emploi 1953	Variation%
Capital Federal	364 476	338 578	-7, 2
Buenos Aires	277 930	346 933	24, 8
Santa Fe	85 091	96 288	12, 9
Córdoba	38 072	51 879	34
Mendoza	20 042	21 160	5, 5
Tucumán	19 353	34 781	80
Entre Ríos	15 285	18 896	24
Santiago del Estero	15 203	15 177	-0, 2
Chaco	12 772	17 969	40
Autres provinces	51 355	67 798	31, 4
Total	899 759	1 000 459	12, 2

Source : Rofman [209]

d'une fabrique militaire d'avions qui permet par la suite le développement des industries mécaniques. Quant aux provinces de Patagonie, l'exploitation pétrolière les rend puissamment attractives.

Cette évolution renforce la dépendance de la plupart des provinces de l'intérieur par rapport à Buenos Aires, ce qui se traduit dans les échanges commerciaux inter-provinciaux. Alors que Buenos Aires vend au reste du pays des biens manufacturés, les autres provinces ne vendent que des produits primaires de moindre valeur. Certaines d'entre elles, productrices notamment de vin, de sucre, de pétrole ou encore de maté se trouvent dans une position plus favorable que celles qui ne disposent pas de marchandises à offrir. C'est notamment le cas des provinces du Nord-Ouest, qui se replient sur une économie de subsistance autour de quelques productions d'intérêt régional comme le haricot (Manzanal [168]).

Les budgets provinciaux reflètent les différences de développement économique. La croissance économique se traduit par des ressources plus importantes pour les provinces favorisées qui peuvent investir, alors que les

provinces en retard dépendent toujours davantage des mécanismes de compensation mis en place dans les années 1930. Les provinces de Buenos Aires, Santa Fe, Córdoba et Mendoza disposent d'excédents budgétaires qui leur permettent de stimuler l'activité économique (Ferrer [103]) alors que les budgets des autres provinces dépendent de façon croissante du système de transferts mis en place.

Le financement public des provinces a connu en effet une évolution majeure à partir de 1935, quand est mis en place le système dit de *coparticipación* (Porto [192]) encore en vigueur dans ses grandes lignes. La diminution du commerce extérieur et partant des rentrées douanières oblige à une refonte du système fiscal et à la création de nouveaux impôts : des taxes sur certaines marchandises (alcool, tabac, articles de luxe etc.) dits *internos unificados* ou plus simplement *internos*, un impôt sur les ventes et un impôt sur le revenu. Les provinces s'engagent à supprimer les impôts analogues qu'elles pouvaient prélever en échange d'une participation aux produits des nouveaux impôts nationaux. Ce changement est significatif pour les provinces productrices de ces produits nouvellement taxés, comme le vin pour la province de Mendoza, qui renonce à certaines rentrées fiscales au bénéfice de la collectivité nationale. Les provinces et l'État fédéral *participent* donc d'une certaine façon au prélèvement et à la distribution de ces revenus fiscaux, d'où le nom de *coparticipación federal de impuestos* qui lui est donné. Dans son principe la *coparticipación* prend donc en considération le fait que les provinces et la nation perçoivent des revenus fiscaux ayant la même origine, mais pour faciliter l'application du système, c'est l'État fédéral qui perçoit ces revenus et en assure la redistribution. Une partie des sommes collectées va dans le budget de l'État et une autre est destinée aux provinces (c'est ce que l'on appelle la *coparticipación* primaire); cette seconde partie est à son tour distribuée entre les provinces (c'est la *coparticipación* secondaire). Initialement, l'État reçoit 82,5% des sommes perçues et les provinces seulement 17,5% puis, après 1947, la pourcentage des provinces passe à 21%.

Ce changement de nature du système fiscal s'accompagne dès ces premières années d'une grille de répartition impliquant une péréquation entre les provinces, et déconnectant les sommes versées aux trésors provinciaux du

potentiel fiscal²⁰ provincial. Pendant une période de transition, une partie des impôts compense le manque à gagner des provinces qui ont renoncé à des impôts concurrents, mais après dix ans il est prévu une distribution suivant une série de critères. On prévoit de prendre en compte la population, les dépenses des provinces, leurs rentrées fiscales et le montant effectivement perçu dans chaque province. Autrement dit, une province ayant une population nombreuse mais des rentrées fiscales faibles bénéficiera du soutien des autres pour financer ses dépenses. On prend donc en compte la prestation de services à la population par les provinces, se traduisant par des coûts proportionnel aux effectifs.

Un tel système s'il témoigne du commun intérêt des provinces et de l'État fédéral pour percevoir les impôts, suivant en cela le vœu de Juan Bautista Alberdi, rend possibles des conflits pour la redistribution, aussi bien entre les provinces et l'État fédéral qu'entre les provinces. De fait, on assiste à l'augmentation progressive de la part réservée aux provinces qui profitent des période de faiblesse de l'État central pour augmenter leurs revenus.

Conclusion : l'héritage spatial du péronisme

Le gouvernement de Juan Domingo Perón a marqué l'Argentine bien au delà de sa durée effective. Il correspond à un moment où l'Argentine se reprend à espérer, bénéficie d'une situation économique internationale plus favorable et où sont acquises d'importantes avancées sociales correspondant au début de la mise en place de l'État-providence argentin. Par la suite, les différents gouvernements ne feront que poursuivre le mouvement, même s'ils donnent un contenu différent à l'intervention publique. L'idée que l'État doit directement réguler l'économie, investir dans l'industrie et assurer des transferts sociaux au bénéfice des travailleurs n'a pas été fondamentalement remise en cause jusqu'au gouvernement de Carlos Menem.

Ce point de départ modifie les relations entre villes et *campo* dans la mesure où l'État organise des transferts financiers intersectoriels, prélevant sur

²⁰On donne à ce terme un sens très large : le produit fiscal qu'il est possible de percevoir pour un impôt donné dans un territoire donné. Dans le système français de financement des collectivités locales, le potentiel fiscal reçoit une définition plus étroite et entre dans le calcul de la redistribution des fonds entre collectivités (Jossa et Semo [152]).

le secteur agricole les capitaux nécessaires à l'industrialisation. Les politiques sociales destinées aux ouvriers se traduisent également par des transferts en faveur des espaces urbains. Enfin, les choix stratégiques d'industrialisation privilégient les grandes villes de l'intérieur, notamment Córdoba et Rosario. Pour autant, les disparités inter-provinciales ne sont pas substantiellement affectées.

L'importance croissante des syndicats et du parti péroniste sape les bases du pouvoir familial qu'exerçaient encore dans certaines provinces d'anciennes familles, souvent depuis plusieurs générations. Ainsi dans la province de Catamarca, le conflit entre le président et le gouverneur Vicente Saadi débouche sur un *intervento* et la destitution du gouverneur[54]. Le parti péroniste s'organise dans tout le pays en Unités de bases (*Unidades básicas*) encadrant de près les militants. Le verticalisme politique, par la transmission directe des directives nationales par les canaux du parti relayé par les syndicats, déstructure le système fédéral. La Constitution péroniste, en vigueur de 1949 à 1952, sans renoncer formellement au fédéralisme, renforce le rôle politique du centre par rapport aux provinces, réaffirmant notamment l'autorité de l'État fédéral sur les ressources du sous-sol et faisant des droits des travailleurs un élément fondamental.

Les points forts de l'héritage spatial du péronisme sont donc le renforcement des villes et des fidélités à base sociale ou politique au détriment des fidélités à base territoriale. Le fédéralisme s'en trouve altéré, mais non supprimé, si bien que les rapports de pouvoir entre provinces et État fédéral restent encore mobiles et évolueront à l'avantage de l'un ou des autres.

3.3 La période 1960–1990

La période 1960–1990 est subdivisée par la plupart des auteurs entre périodes démocratiques et périodes de dictature qui rythment en effet la vie politique (voir chronologie p. 431). Mais les évolutions spatiales ne se calquent pas sur ces césures. Les problèmes accumulés pendant les années 1950, et en particulier pendant la présidence de Juan Domingo Perón apparaissent sans issue malgré les efforts des gouvernements successifs pour reprendre en main l'économie. À des périodes de relative embellie — comme les premières

années du gouvernement de Juan Carlos Onganía — succèdent rapidement des difficultés liées aux contraintes extérieures et à la montée des violences politiques.

Jusqu'au coup d'État de 1976 les différents gouvernements s'inscrivent cependant dans une même lignée, celle d'une économie planifiée ou dirigée, dans laquelle l'État joue un rôle actif. C'est notamment le cas des gouvernements dits *desarrollistas*, *développementistes* qui cherchent à orienter l'industrialisation du pays. Cette volonté se combine avec une prise en compte des problématiques spatiales, qui sont en quelque sorte dans l'air du temps, notamment avec les travaux des économistes spatiaux comme Jacques Boudeville qui s'intéresse plus particulièrement au sud de la province de Buenos Aires.

3.3.1 L'action publique

Comme dans les années 1930, les responsables argentins cherchent à retrouver dans les années 1960 la formule permettant le redémarrage de la croissance. L'insertion de l'Argentine dans le commerce mondial conditionne cependant les possibilités d'action. La consommation nationale et la stagnation de la production agricole ne dégagent pas d'excédents suffisants pour soutenir l'investissement productif. Les mesures de limitation de la consommation nationale ne peuvent être drastiques, au risque de mécontenter les populations urbaines et de fragiliser des régimes aux bases incertaines. Les contrôles à l'importation destinés à soulager la balance commerciale et à protéger les industries nationales renchérissent les produits, qu'ils soient nationaux sur place ou importés. Les crédits internationaux permettent des investissements publics, mais c'est au prix d'un endettement croissant qui pèse sur le budget de l'État, incite à la création monétaire pour faire face aux obligations internes et partant, crée des conditions favorables pour le déchaînement de l'inflation.

Science régionale et raison d'État

La politique régionale qui se met en place en Argentine dans les années 1960 comporte de nombreuses ambiguïtés. Soutenue par les divers régimes,

elle s'appuie sur un corpus théorique en cours d'élaboration qui permet une connaissance plus fine des différents sous-espaces soulignant les problèmes persistants de certaines provinces. Cependant, les réalisations apparaissent fort modestes au regard de la prolifération du discours sur les régions et leurs problèmes qui devient un élément important dans les stratégies politiques.

Les projets de développement menés par l'État s'appuient sur des évaluations approfondies des situations. La disponibilité d'experts de bon niveau²¹ permet de recourir à des spécialistes auxquels on demande de se pencher sur les problèmes du pays. Un courant illustré notamment par Alejandro Rofman, se penchent sur les problématiques spatiales qui apparaissent également dans les travaux de macroéconomie comme ceux d'Aldo Ferrer [103]. Ces études mettent en valeur le problème de ce que l'on appelle désormais les économies régionales, terme qui devient synonyme d'économies en difficulté hors de l'ensemble pampéen — il garde cette valeur dans les travaux les plus récents d'Alejandro Rofman [210].

Les auteurs mettent l'accent non seulement sur les difficultés que connaissent certaines provinces périphériques touchées par la crise de leurs activités principales s'accompagnant d'une chute de l'emploi et de départs de population vers des régions plus favorisées, mais aussi sur le problème que pose au pays dans son ensemble l'accentuation de ces déséquilibres. Dans cette perspective, les difficultés des *économies régionales* ne posent pas seulement le problème de régions de moindre niveau de développement devant faire l'objet de la sollicitude du pouvoir : résoudre leurs problèmes apparaît comme un des moyens de relancer la croissance économique.

L'initiative vient également des provinces qui mettent sur pied à la fin des années 1950 le CFI, *Consejo federal de inversiones* ou conseil fédéral d'investissements. Elles y sont encouragées par le président Arturo Frondizi. Cet organisme relève directement des autorités provinciales qui s'accordent pour

²¹Le système universitaire argentin est l'un des plus réputés d'Amérique latine, avec en particulier les universités de Buenos Aires et de Córdoba. Les sciences sociales y sont à l'honneur surtout l'économie si bien que les organismes de planification ne manquent pas de personnel qualifié, bien au contraire : selon Romain Gaignard (cité dans [21]) la stratégie de survie d'une technocratie spécialisée serait l'un des principaux facteurs de permanence de politiques régionales...

apporter à son budget une partie des fonds versés au titre de la *coparticipación* et lui donnent pour mission d'étudier des projets de développement local. L'assemblée de direction rassemble les gouverneurs de province ou leurs ministres de l'économie. Il s'agit du premier conseil fédéral réunissant les provinces pour réfléchir sur un thème précis, dans ce cas celui du développement. Par la suite, des organismes analogues ont été créés pour d'autres thèmes. Il existe actuellement, par exemple, des conseils fédéraux pour l'éducation, pour les télécommunications, pour les questions fiscales et pour le développement routier. Outre son rôle spécifique, le CFI offre donc aux provinces un lieu de rencontre pour discuter de problèmes communs en parallèle aux instances nationales où elles sont pourtant représentées. Ce doublement des organismes nationaux par des assemblées fédérales est une évolution fréquente dans les régimes fédéraux.

Fort de ressources financières assez abondantes, le CFI devient rapidement un organisme d'étude de référence comptant environ 400 spécialistes des problèmes de développement. Il finance d'importantes études sur l'organisation régionale de l'Argentine et publie en particulier en 1963 *Base para el desarrollo regional argentino*, base pour le développement régional argentin. Cet ouvrage comporte une étude détaillée de l'organisation de l'espace argentin suivant la théorie des espaces polarisés qui aboutit à une régionalisation.

Sur le plan des réalisations pratiques, l'organisme facilite le démarrage d'un certain nombre de petits projets de développement. En parcourant la revue de cet organisme, on ne peut qu'être étonné de la modestie des réalisations au regard des ambitions affichées dans les grandes études. En revanche, le passage par le CFI a été une étape fréquente dans la carrière de jeunes économistes ayant par la suite occupé des postes de responsabilités, dans les gouvernements nationaux ou provinciaux. L'organisme a également participé à la formation des fonctionnaires provinciaux et permis la diffusion des théories sur le développement régional.

Cet effort de planification régionale est en partie relayé par l'État autoritaire qui crée en 1966 le CONADE, Conseil national de développement qui multiplie également les travaux sur les problèmes de développement régional. Le CONADE propose notamment, sur la base de travaux réalisés précédemment par le CFI une régionalisation pour l'ensemble de l'Argentine qui ne

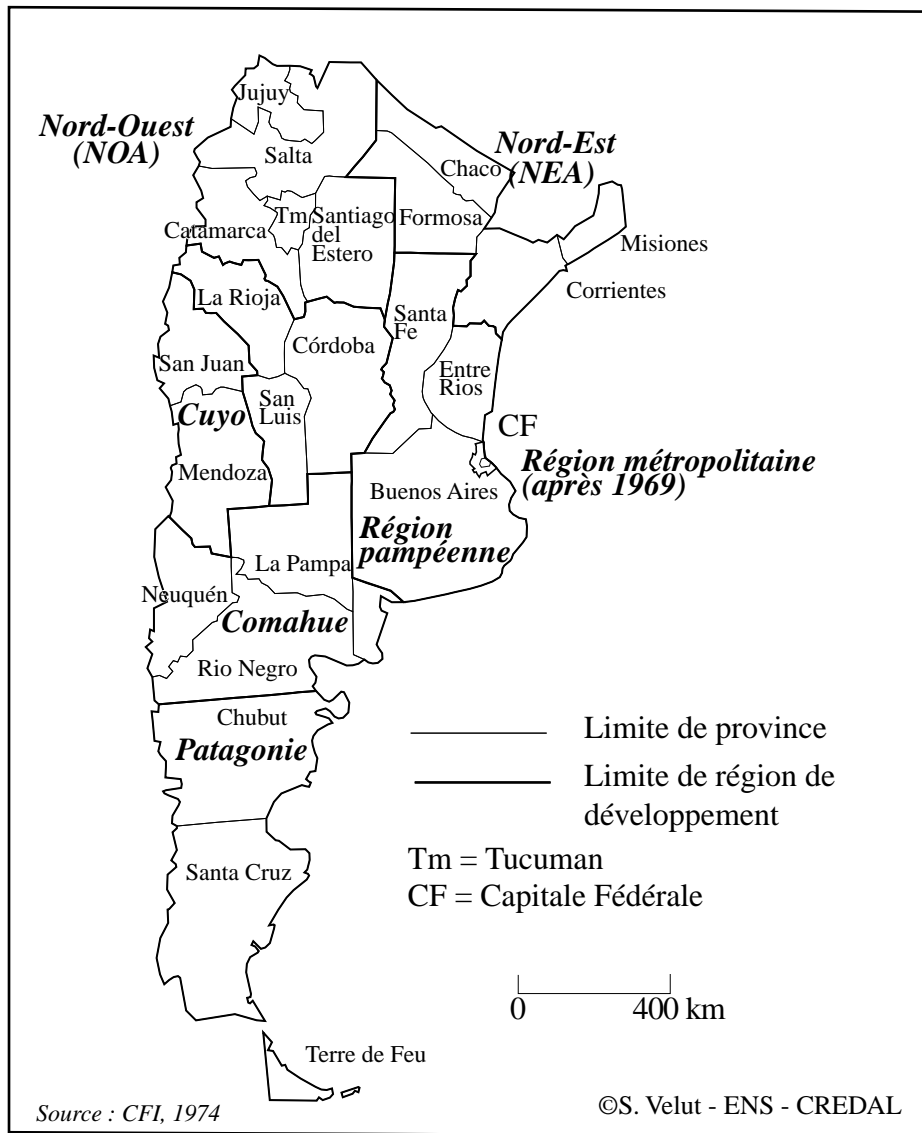
respecte pas exactement les limites provinciales, notamment dans le Sud de la province de Buenos Aires, rattaché au Comahue et, dans un premier temps, il ne prend pas en compte la ville de Buenos Aires, avant de définir en 1969 une région métropolitaine correspondant à l'agglomération du Grand Buenos Aires (voir carte 3.3). Quoique ce découpage puisse être scientifiquement justifié, il est peu opératoire car il ignore les principales unités politiques. De son côté le CFI s'était efforcé de respecter l'autonomie des provinces en suscitant des projets communs plutôt qu'en cherchant à imposer une rationalité scientifique aux responsables politiques.

Ces efforts de planification argentins sont parallèles à la mise en place de politiques d'aménagement du territoire dans d'autres pays latino-américains, comme au Brésil avec la SUDENE. Mais ils paraissent particulièrement peu efficaces en Argentine, sans doute en raison de la faiblesse des gouvernements successifs se traduisant par un divorce entre un discours surabondant sur les problèmes régionaux et d'autre part des réalisations extrêmement modestes. Ce discours conditionne cependant une certaine vision du territoire argentin, certains auteurs reprenant dans les travaux les plus récents les regroupements proposés voici plus de 30 ans sans s'interroger sur leur pertinence actuelle.

Les efforts politiques pour relancer le développement des provinces en retard s'expriment sous le gouvernement péroniste par la loi dit de *reparación histórica* qui souligne la dette politique de l'ensemble de la Nation envers les provinces pauvres du Nord-Ouest. Cette déclaration adoptée au mois d'août 1973, sous la présidence de l'éphémère²² Raúl Lastiri, montre fort bien la rencontre entre rhétorique péroniste et rhétorique régionale. Ses attendus insistent notamment sur le fait que « la Nation souhaite exprimer la reconnaissance publique envers les provinces de Catamarca, La Rioja et San Luis qui, avant la naissance de la patrie, ont contribué à créer les structures matérielles et à forger les volontés qui animeraient les exploits libérateurs et l'organisation du pays sur les bases fédérales qui constituent aujourd'hui son organisation politique »²³. C'est le choix d'un modèle de développement im-

²² Il fut président de juillet à septembre 1973, entre la chute de Cámpora et la réélection de Juan Domingo Peron

²³ « *La Nación desea expresar su público reconocimiento hacia las Provincias de Cata-*



Carte 3.3: Les régions de développement

posé par les grandes puissances qui a empêché par la suite le développement harmonieux de ces provinces, qui eût été possible dans d'autres circonstances. La réparation historique consiste donc à prendre en compte cette dette du reste du pays envers ces territoires oubliés de la croissance. Ces principes débouchent sur la décision de financer dans ces provinces un certain nombre de projets d'infrastructures ou de mise en place d'établissements industriels. Ce texte illustre mieux que tout autre l'hypertrophie du discours sur les régions et les provinces selon le système d'une rhétorique fédéraliste qui rejoint la vision technocratique du développement régional, comment la raison d'État qui impose de rechercher le soutien des pouvoirs provinciaux, fait usage de la nouvelle science régionale.

Les mesures incitatives

Les mesures dites de *promoción industrial*, de soutien à l'industrie, figurent parmi les principaux mécanismes de développement régional. Elles combinent des objectifs sectoriels et spatiaux et emploient des mécanismes fiscaux destinés à orienter les investissements²⁴. Les différentes lois promulguées à partir de 1953 visent à faciliter les investissements en accordant aux entreprises étrangères les mêmes avantages qu'aux entreprises nationales et en créant des réserves de marché ou en imposant des droits de douane élevés pour les activités considérées comme prioritaires. Elles facilitent le rapatriement d'une partie des dividendes malgré le contrôle des changes. C'est ainsi que les multinationales de l'automobile, en particulier Fiat, Ford et Renault ouvrent en Argentine des usines destinées à fabriquer en Argentine des tracteurs, des camions et des voitures.

Une deuxième série de lois vise, au début des années 1970, à favoriser les entreprises nationales, publiques et privées, pour le lancement de grands pro-

marca, La Rioja et San Luis que, desde antes del nacimiento de la Patria, contribuyeron a crear las estructuras materiales y a forjar las voluntades que impulsarían las gestas libertadoras y la organización del país sobre las bases federales que constituyen hoy su organización política. »

²⁴Très étudiée et fort critiquée, la *promoción industrial* a fait l'objet de nombreuses publications comme par exemple celles de Schwarzer [221], Boneo [32], Gatto et Gutman [118] et Altimir [7].

jets industriels et va jusqu'à prévoir la prise en charge par l'État de la totalité de l'investissement jugé stratégique, des mesures de protection douanière et des allègements d'impôts (Schvarzer [221] p. 46). Ces mécanismes facilitent la mise en route de grands projets industriels, comme l'usine d'aluminium d'Aluar près de Puerto Madryn, les pôles pétrochimiques de Bahía Blanca et d'Ensenada (Velut [245]), ainsi que les usines de pâte à papier implantées dans la province de Misiones. Ces mesures ne sont pas remises en cause par le régime militaire qui fait jouer aux mécanismes fiscaux de suppression de la TVA un rôle central, au bénéfice bien souvent d'entreprises dépendant de la DGFm.

La politique de soutien à l'industrie comporte également une dimension spatiale. La Patagonie est la première région privilégiée avec des mesures favorisant les investissements au sud du 42^e parallèle — c'est-à-dire la limite de la province de Chubut. À partir de 1972, des mesures spéciales sont prises pour la Terre de Feu, moins en raison d'un retard du développement que dans la perspective de peupler ce territoire éloigné et d'y affirmer la souveraineté nationale, qui en font une zone franche. La province de Tucumán fait l'objet de mesures particulières à partir de 1966 pour répondre aux difficultés de l'industrie sucrière, en faciliter la modernisation et développer d'autres activités. Enfin, à partir du milieu des années 1970 ce sont les provinces de San Juan, Catamarca, La Rioja et San Luis qui bénéficient de mesures spécifiques dans la logique de la *reparación histórica*. En revanche, l'implantation de nouvelles activités dans le Grand Buenos Aires est découragée par des taxes spéciales, dont le taux décroît depuis le centre jusqu'à la périphérie.

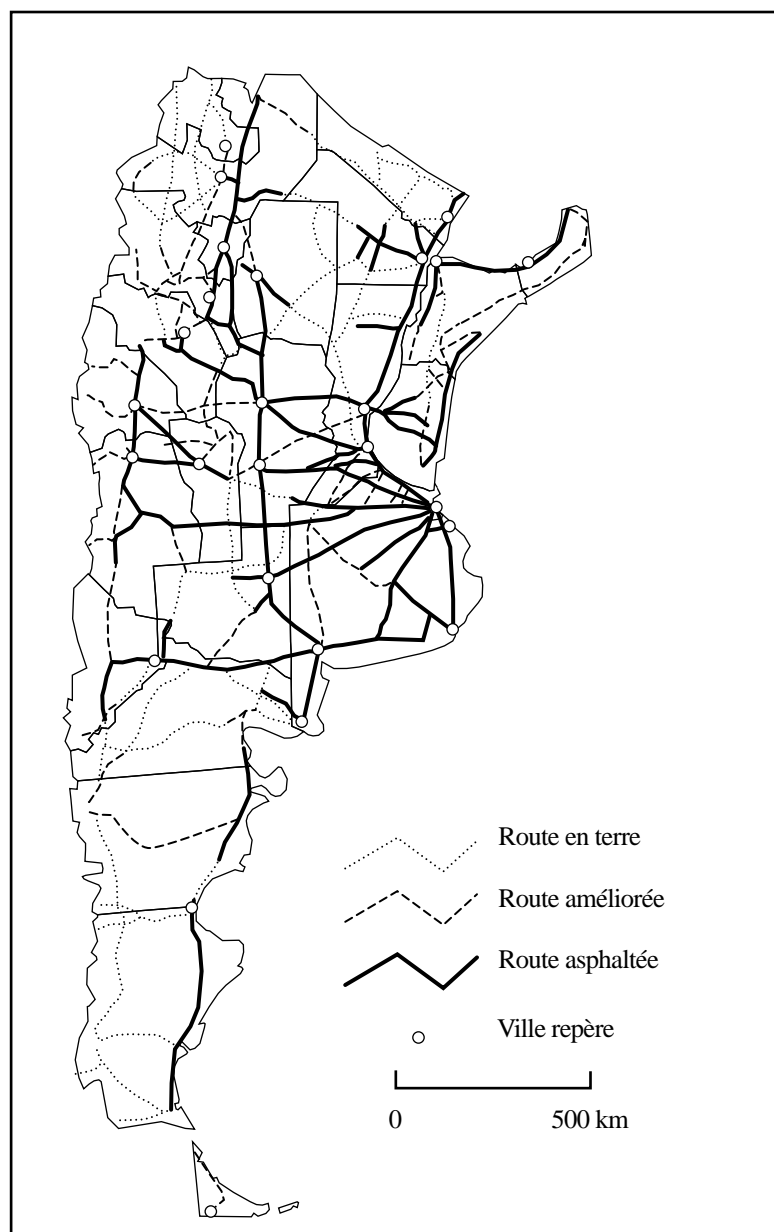
Dans tous les cas, les aides régionales reposent sur des mécanismes fiscaux par lesquels l'État renonce à percevoir la TVA sur les activités des entreprises bénéficiaires. Un volume de crédits fiscaux est accordé pour les différents systèmes de promotion et chaque province sélectionne les entreprises bénéficiaires de ces largesses. On espère de la sorte favoriser la création de nouvelles entreprises et renforcer les provinces en difficulté. De nombreuses études soulignent le relatif échec de ces mesures. Le coût supporté par l'État a atteint des sommets, sans que les objectifs de développement soient réellement atteints. Des entreprises ont profité de ces mécanismes pour financer à moindre coût des investissements qu'elles auraient de toute façon réalisés en délocalisant des

filiales créées pour l'occasion dans les provinces favorisées. Ces établissements nouveaux ont échangé principalement avec les maisons-mères, sans animer le tissu productif local. La croissance de l'emploi industriel s'est révélé fragile quand ont cessé les mesures spécifiques. C'est en particulier le cas de la Terre de Feu (Ciccolella [69]), où les entreprises ont affiché des taux de profit record et attiré dans un premier temps une vague importante de migrants venant du reste du pays pour laisser place à une grave crise sociale au milieu des années 1990.

Les investissements publics : modernisation et crise

La politique de développement repose encore largement sur la réalisation de grands investissements, de grands projets dans les domaines des transports, de l'industrie et surtout de l'énergie. Le réseau routier est amélioré : le kilométrage asphalté passe de 21 000 km en 1965 à 51 000 km en 1980 alors que les usines implantées dans le pays permettent l'augmentation du parc de véhicules. Le transport routier se généralise pour les marchandises au détriment du chemin de fer dont la part chute de 24% des marchandises transportées à 8% seulement en 1980 (Roccatagliata [207], p. 350). Faute d'améliorations des voies et du matériel, le chemin de fer est facilement supplanté par le camion, qui offre une plus grande souplesse, hormis pour quelques marchandises pondéreuses. Les réseaux routiers et ferroviaires reflètent le poids de Buenos Aires : les principales routes asphaltées sont celles qui relient la capitale aux grandes villes de province et suivant l'ancien itinéraire menant vers les provinces du Nord par Rosario, Córdoba, Tucumán et Salta. Le Paraná demeure un obstacle important, franchissable seulement entre Santa Fe et la ville de Paraná par un tunnel.

L'amélioration des communications concerne également le transport d'énergie. L'approvisionnement en énergie de la région capitale est en effet une priorité tant pour le fonctionnement des industries qui y sont, malgré tout, implantées que pour la population. YPF a construit à La Plata une importante raffinerie qui alimente en produits dérivés du pétrole le grand Buenos Aires et permet le fonctionnement d'un complexe pétrochimique (Velut [245]). Par ailleurs, l'approvisionnement en gaz de la capitale permet l'alimentation des



Carte 3.4: Le réseau routier à la fin des années 1980

foyers et une généralisation précoce de cette énergie pour les usages domestiques. Pour répondre aux besoins en électricité, l'Argentine se dote de deux centrales nucléaires : Atucha dans la province de Buenos Aires et Embalse dans celle de Córdoba. Ce programme relève également d'objectifs stratégiques de maîtrise des technologies de l'atome. Enfin, une série de barrages sont construits sur les principaux cours d'eau. Les principaux sont le barrage du Chocón, dans la province de Neuquén sur le Rio Limay qui dispose d'une puissance de 1 200 MW et celui de Salto Grande sur l'Uruguay avec 1 500 MW. Enfin, l'Argentine lance au milieu des années 1970 le grand projet du barrage de Yaciretá sur le Paraná — réplique au barrage brésilien d'Itaipú — d'une puissance théorique de 4 000 MW. Sa construction, décidée en 1973, a été organisée par le gouvernement militaire et effectuée dans les années 1980. Elle a été beaucoup plus longue que prévue²⁵ et a donné lieu à de nombreuses polémiques et à des conflits entre les entreprises constructrices et l'État.

Outre ces investissements dans les infrastructures l'État participe directement à l'activité industrielle. Il le fait par ses entreprises, comme YPF pour le pétrole et le gaz, mais aussi l'exploitation des mines de charbon, le transport maritime, les chemins de fer, la production d'électricité, la construction navale etc. Le holding du ministère de la défense DGFM est également présent dans la chimie, la pétrochimie et la construction aéronautique. Créées dans les années 1950, ces entreprises se sont développées dans les années 1960 et 1970 pour se trouver dans les années 1980 face à un bilan préoccupant faute d'investissements suffisants. Des coûts de fonctionnement élevés, des systèmes de décision peu réactifs et des prélèvements directs de l'État dans les caisses des entreprises les plus prospères font du secteur public un secteur en crise. La population en pâtit directement par une dégradation progressive des services publics qu'elles sont censées fournir : transports en communs, distribution d'énergie et d'eau potable connaissent à la fin des années 1980²⁶ de graves carences. Pour les entreprises travaillant dans le secteur concurrentiel

²⁵La centrale produit aujourd'hui du courant mais elle tourne au deux tiers de sa capacité faute d'installations de contrôle du niveau des eaux qui n'ont pas encore été réalisées

²⁶En 1989 à Buenos Aires, se produisaient de façon imprévisible des coupures de courant qui affectaient l'un ou l'autre des quartiers de la ville, et dont les causes étaient aussi obscures que les conséquences.

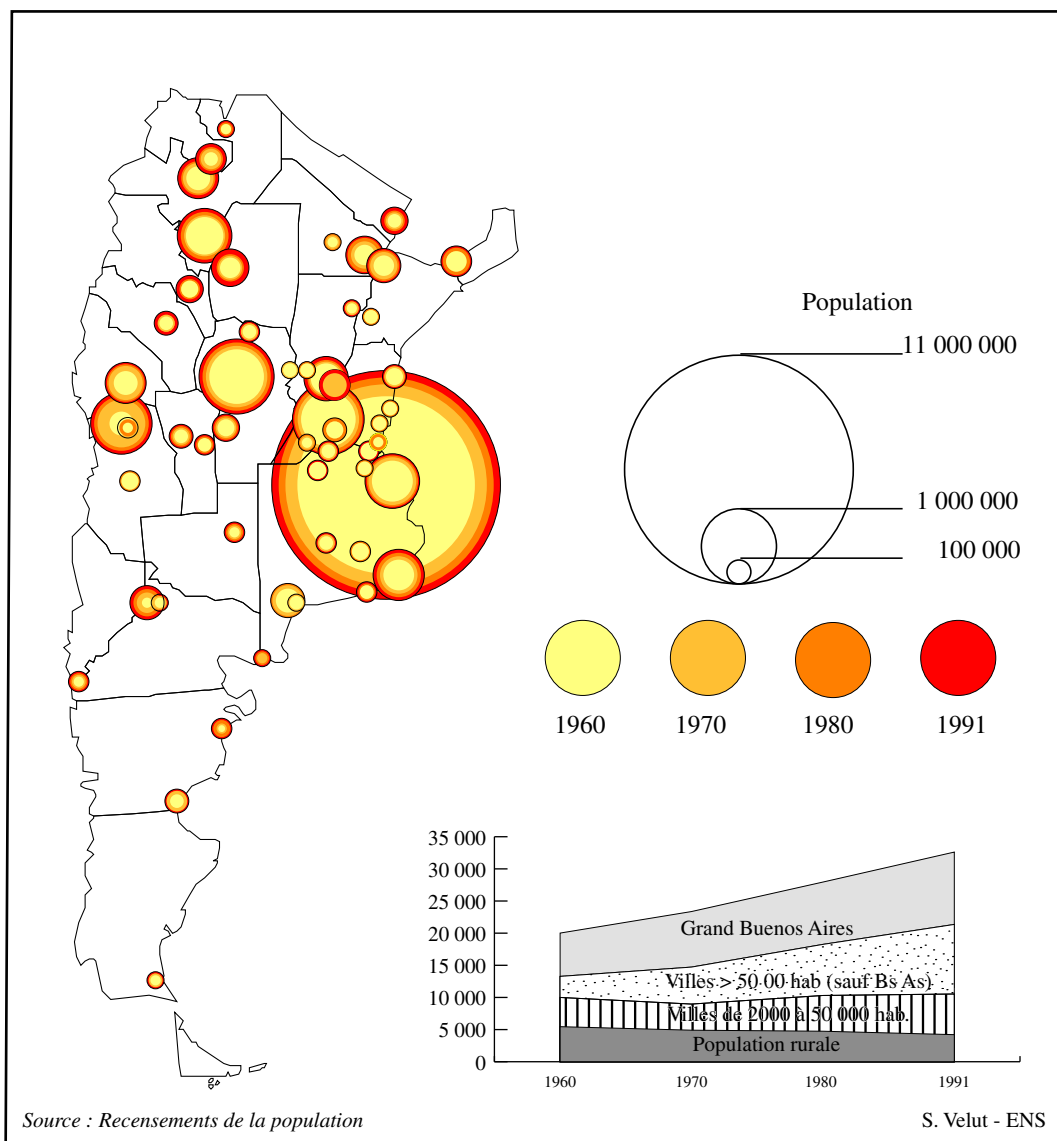
— comme la chimie — la situation pouvait être plus favorable (Velut [245]), mais sans grands bénéfices pour la société : la raffinerie YPF de La Plata, certes créatrice de richesses et d'emplois, constitue également une source de pollution incontrôlée pour les municipes où elle est implantée.

3.3.2 Les déséquilibres spatiaux

Les dynamiques démographiques

Les années 1960 voient se renforcer les tendances d'urbanisation amorcées dans les années 1950. Localisations privilégiées pour des entreprises industrielles, les villes attirent les migrants, comme le montre la carte 3.5, mais les foyers de croissance ne sont pas toujours identiques. Buenos Aires, qui croît le rapidement dans les années 1960, voit sa population se stabiliser entre 1970 et 1991 et les villes secondaires de plus de 50 000 habitants augmenter le plus rapidement. Les provinces nouvellement créées de Patagonie bénéficient en particulier de flux de migrants qui viennent trouvent des emplois dans l'exploitation pétrolière, la construction et les administrations provinciales qu'il faut créer à partir de rien. Neuquén offre le meilleur exemple de ces villes en croissance rapide.

Ces dynamiques pionnières intéressent le Sud, la Patagonie qui paraît être le nouvel eldorado argentin, le dernier possible il est vrai. Ces mouvements ne sont pas de même ampleur que la poussée brésilienne vers l'Amazonie. L'attraction des migrants vers la Patagonie s'explique par l'intervention de l'État qui a fait des territoires des provinces autonomes dans les années 1950 (hormis pour la Terre de Feu qui n'en bénéficie qu'à partir de 1989) et permis la croissance de l'emploi public. La croissance économique repose sur des activités à forte intensité capitaliste, comme l'exploitation pétrolière, et dépend de grandes entreprises. Seuls les périmètres irrigués présentent une certaine autonomie de développement mais sont dépendants des cours mondiaux. La plus grande partie des migrants se dirige vers les villes et non pas vers des terres vierges, peu attirantes du point de vue agricole, et de toute façon, partagées et appropriées depuis plus d'un siècle.



Carte 3.5: La croissance urbaine 1960–1991

Le rêve patagon et sans nul doute le modèle brésilien se retrouvent dans le projet de transfert de la capitale à Viedma que lance Raúl Alfonsín en 1986. Le président, qui connaît alors des difficultés politiques, cherche un grand projet capable de fédérer les énergies ou de détourner l'attention du public de ses problèmes quotidiens (Reboratti [198]). Cette initiative reçoit un certain appui politique et nourrit des discussions avant d'être enterrée par le président Carlos Menem.

Dans les années 1980, la crise économique s'accompagne d'une concentration toujours plus marquée dans les villes capitales de province, où l'emploi public assure un revenu minimum à une fraction de la population et permet le fonctionnement d'un secteur de service étoffé, voire surnuméraire. J'ai montré comment la croissance démographique de certaines provinces traduisait en réalité la croissance de leur capitale, signe de difficultés pressantes plutôt que d'une bonne santé économique (Velut [246]). L'importance de l'emploi public, et surtout de l'emploi public provincial, fait du financement des provinces une question centrale.

Les problèmes financiers des provinces

Les transferts vers les provinces Le financement des provinces continue de reposer sur le mécanisme de la *coparticipación*, mais dans un contexte de modification du système fiscal et d'augmentation du rôle de l'État. Comme dans les principaux pays développés, la pression fiscale s'accroît au fil des ans, ce qui correspond à la prise en charge par l'État de nouvelles responsabilités dans la logique de construction de l'État-providence entamée sous la présidence de Juan Domingo Perón. Parallèlement, les systèmes de transfert vers les provinces évoluent tout en conservant le principe de la *coparticipación*. Les discussions entre l'État fédéral et les provinces portent d'une part sur la masse fiscale faisant l'objet du partage et d'autre part sur les pourcentages de distribution, mais également sur les dépenses que l'un et l'autre niveau de gouvernement doit assumer.

En 1959, une nouvelle loi (numéro 14788) fait passer la part des provinces à 36% de la masse fiscale, part portée à 40% en 1963. La masse de départ est constituée par les produits des impôts sur le revenu, sur les ventes et sur les

gains dans les jeux de hasard — soit 75% des prélèvements totaux. La somme ainsi obtenue est divisée selon quatre critères : la population, les dépenses, les ressources propres et par parties égales entre les provinces. On assure ainsi un minimum à chacune d'entre elles tout en modulant le volume transféré par rapport aux besoins. Sous la présidence du général Juan Carlos Onganía la part des provinces diminue à nouveau et atteint 35,46%. Un fonds spécial dit d'*intégration territoriale* reçoit une partie des sommes soustraites pour les employer au bénéfice des provinces. Ainsi, les régimes militaires montrent une tendance à limiter les fonds transférés vers les collectivités locales pour s'en réserver la maîtrise.

En 1973, la Nation impose aux provinces l'alignement des salaires de la fonction publique provinciale sur les salaires nationaux, ce qui augmente considérablement leurs dépenses de personnel qui passent d'un indice 100 en 1972 à un indice 150 en 1979 (Porto [192]). Le partage s'établit alors sur la base de 50% pour l'État fédéral, et 50% pour les provinces ; 3% sont prélevés également sur chacune des parts pour alimenter le fonds de développement régional. Les sommes destinées aux provinces sont réparties de la façon suivante : 65% sont distribuées proportionnellement à la population, 10% suivant la dispersion de la population et 25% suivant le différentiel de développement au bénéfice des provinces en retard défini par l'écart entre le revenu moyen par province et le revenu provincial le plus élevé.

La création de la TVA²⁷ en 1975 introduit une modification importante. Les provinces percevaient pour leur compte un impôt sur le chiffre d'affaires des entreprises dit *impuestos sobre ingresos brutos* jugé concurrent de la nouvelle taxe, mais qu'elles refusent de supprimer. Le partage suit les mêmes principes, et prend en compte un ensemble de variables pour définir le niveau de développement. Un indicateur synthétique prend en compte la qualité des logements, l'équipement des ménages en automobile et le niveau de formation des habitants. Il donne pour ces premières années des valeurs allant de 145 pour la capitale à 21 pour Santiago del Estero ! Les provinces les plus développées, Buenos Aires, Córdoba, Mendoza et Santa Fe ont un score compris entre 65 et 80. Quant à l'indicateur dit de dispersion de la population, il prend en compte l'inverse de la densité et favorise donc les provinces peu

²⁷L'Argentine et la France sont parmi les premiers pays à instaurer cet impôt.

peuplées plutôt que celles dont la population est effectivement dispersée. Il favorise donc les provinces de Patagonie, dont la densité est faible, mais la population généralement regroupée dans des villes.

Sous le régime militaire, l'État cherche à nouveau à reprendre le contrôle de la masse financière destinée aux provinces et prévoit au début des années 1980 de ponctionner, avant toute distribution, une partie de la masse fiscale pour financer le système de retraite et la politique de l'habitat (fonds du FONAVI, *fondo nacional de la vivienda*). Les provinces sont bien sûr réticentes face à ce projet, même lorsqu'elles sont dirigées par des gouverneurs nommés par le régime militaire. On prévoit donc que l'application de la loi sera indépendante de l'adhésion formelle des provinces au texte... Autrement dit, la loi entrera en vigueur que les provinces l'acceptent ou non. D'autre part, la partie de la *coparticipación* destinée à la municipalité de Buenos Aires est éliminée, mesure qui s'inscrit « dans un concept de politique territoriale globale, qui permet la décentralisation du pays en adaptant les finances publiques à cet objectif »²⁸.

Le régime se réclame donc de l'habituelle décentralisation, qui apparaît régulièrement comme une ardente obligation pour les dirigeants argentins, mais en tire argument pour réduire les fonds destinés aux collectivités locales. Il n'est pas nécessaire d'insister sur l'incohérence de la démarche, mais on peut plutôt constater comment l'objectif de décentralisation, fort imprécis, peut justifier toutes les politiques. Le discours sur le territoire et ses problèmes légitime des mesures financières destinées à équilibrer les comptes.

Le retour à la démocratie se traduit par une plus grande liberté laissée aux provinces dont l'État cherche à respecter davantage l'autonomie financière et de décision. Outre le respect des autorités élues — le président Raúl Alfonsín refuse d'avoir recours à la procédure de l'*intervento* — l'État fédéral cède aux provinces une part croissante des revenus fiscaux. Entre 1984 et 1988, faute de loi, un régime transitoire fonctionne qui consiste à maintenir le niveau des transferts reçus par chaque province en 1983 hors royalties pétro-

²⁸ «*La eliminación de la coparticipación de la Municipalidad de la ciudad de Buenos Aires entra, pues, en un concepto de política territorial global, que procura la descentralización del país, adecuando los diversos mecanismos de las finanzas públicas a este objetivo.*» Loi de finance de 1981.

lières. Dès lors, les provinces pétrolières qui percevaient des royalties voyaient leurs transferts minorés d'autant, alors que celles qui n'avaient pas de revenus propres étaient particulièrement bien servies. Les provinces de Formosa, Jujuy, Catamarca, San Luis, San Juan, Entre Río et La Rioja virent leur situation s'améliorer substantiellement, alors que les provinces de Chubut, Neuquén Santa Cruz et Buenos Aires étaient désavantagées (Pellín, [189] p. 142–143). Pourtant la loi de *coparticipación* adopté en 1998 (loi 23 548) fige les pourcentages résultant de ce mode de calcul, en dépit de l'opposition du Sénat. L'ensemble des provinces reçoit 56% de la masse fiscale, chiffre jusqu'alors jamais atteint, mais la rigidité du cadre légal et les pertes qu'estiment avoir subies certaines provinces laissent un sentiment d'insatisfaction.

Dépenses provinciales et déséquilibres financiers Si les transferts vers les provinces deviennent une source croissante de préoccupation pour l'État, c'est que la croissance de la dépense publique, qui se fait en grande partie dans les provinces, aggrave le déséquilibre des comptes, au moment où l'Argentine affronte des problèmes d'inflation.

D'après les calculs réalisés par les économistes Alberto Porto et Henrique Nuñez Miñana ([192]), les dépenses des provinces passent en monnaie constante de 392 millions de pesos à 1 952 millions entre 1959 et 1981. Ils proposent le tableau 3.5 qui retrace cette évolution et distingue les groupes de provinces présentées p. 61. La croissance des dépenses est surtout le fait des provinces les plus avancées qui représentent plus de la moitié du total. Comptant les populations les plus nombreuses et disposant de ressources fiscales propres, elles ont les plus lourdes charges et les plus grandes disponibilités. Mais, pendant ce temps, les dépenses des provinces de faible densité, c'est-à-dire les provinces nouvellement créées de Patagonie sont multipliées par 13 contre 5 seulement pour l'ensemble !

D'autre part, les dépenses des provinces montrent des différences structurelles importantes. En 1981, dans les provinces avancées, les dépenses de personnel absorbent 60% du total des dépenses contre 36% dans les provinces de faible densité. En revanche, ces dernières destinent 45% de leurs dépenses aux investissements, ce qui correspond au pourcentage le plus élevé.

Les différences sont plus marquées si on les rapporte au nombre d'ha-

TAB. 3.5 – L'évolution des dépenses provinciales totales 1959–1982 (Millions de pesos 1960)

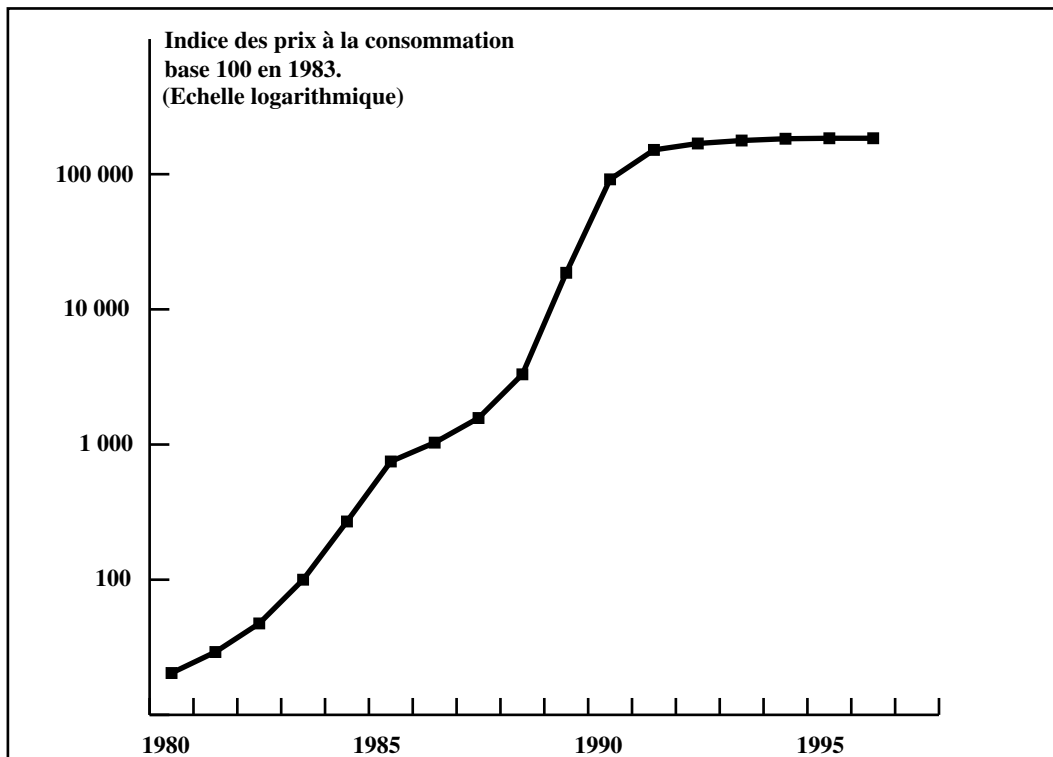
Année	1959	1966	1972	1979	1981
Ensemble	392	897	1 049	1 765	1 952
Provinces avancées	281	598	644	1 080	1 150
Provinces de faible densité	15	62	96	157	194
Provinces intermédiaires	49	121	146	225	244
Provinces en retard	48	116	160	302	365

Source : Porto et *Ñuñez-Miñana* [192].

bitants des provinces : pour une moyenne de 50 pesos en 1981, les valeurs passent de 45 pesos dans les provinces avancées à 84 pesos dans les provinces de faible densité, alors qu'en 1959, les valeurs étaient comprises entre 12 et 15 pesos. La croissance de la masse budgétaire provinciale se double donc d'une différenciation croissante dans les structures de dépenses. Les provinces avancées manipulent des sommes plus importantes, mais elles sont absorbées par le financement de services publics pour la population. Les provinces de faible densité paraissent favorisées par des transferts importants auxquels s'ajoutent les revenus de l'exploitation pétrolière et gazière. Les provinces intermédiaires et en retard de développement présentent des profils de dépense moins contrastés et bénéficient d'importants transferts.

Dans les années 1980, les contraintes budgétaires se resserrent alors que l'État argentin doit faire face à une dette extérieure croissante. Les transferts vers les provinces qui dépensent les fonds transférés mais ne les perçoivent pas représentent une source supplémentaire d'hémorragie budgétaire soulignée dans les rapports de la Banque Mondiale ([18] et [17]). Ne pouvant faire face à ses obligations et n'arrivant pas à imposer aux provinces une réduction de leurs dépenses, l'État réagit par la création monétaire, ce qui crée les conditions favorable au déchainement de l'inflation. Elle atteint des sommets : durant la décennie 1980, les prix sont multipliés par 10 000 ! L'hyperinflation met à dure épreuve toute l'économie argentine, hormis quelques spéculateurs habiles. Les budgets publics provinciaux sont les premiers affectés par l'effet dit Oliveira-Tanzi qui voit fondre la valeur réelle des sommes perçues par le

FIG. 3.4 – Les années d'hyperinflation



fisc entre le moment où l'impôt est calculé, réclamé aux contribuables, payé et enfin en partie transféré aux trésors provinciaux. L'État et les provinces se trouvent donc prisonniers du jeu fédéral qui, dans les années 1980, fait surtout des perdants malgré les gains nominaux réalisés par les provinces en termes de distribution des fonds publics. Outre l'amenuisement de leurs moyens par l'inflation, celle-ci paralyse également les investissements productifs du secteur privé, plus enclin à spéculer qu'à produire.

Conclusion : L'Argentine dans l'impasse

Dans les années 1980, l'Argentine paraît être dans une impasse qui correspond, comme dans d'autres pays latino-américains, à la *décennie perdue*. Elle se décline sur les plans politique, économique et social, ce qui laisse planer la désagréable question de l'impuissance de la démocratie, retrouvée en 1983, à

redresser le cap.

Sur le plan politique, le président Raúl Alfonsín apparaît prématurément usé par six années de pouvoir. Lors des renouvellements partiels de la chambre, son parti l'UCR perd peu à peu la majorité dont il disposait et les provinces élisent des gouverneurs issus d'autres partis, notamment du parti péroniste. Les syndicats organisent de grandes grèves en 1986. Après le procès des dirigeants de la junte militaire en 1985 s'inscrivant dans la volonté d'apurer le passif de la dictature, les lois de *punto final* et d'*obediencia debida* mettent en veilleuse ce travail collectif de mémoire et exonèrent de leurs responsabilités les exécutants des hautes et basses œuvres. Le président paraît avoir peu à peu perdu toute marge de manœuvre, toute capacité d'initiative, à tel point qu'il cède son poste à Carlos Menem dès le mois de juillet 1989, cinq mois avant la date prévue.

L'impuissance du pouvoir s'exprime également dans le domaine économique dans la lutte infructueuse contre l'hyperinflation. Les plans de stabilisation lancés successivement en 1985 (plan Austral) et en 1987 (plan Primavera) se soldent par des échecs après de brèves périodes de répit. La dette extérieure s'accroît alors que les entreprises étrangères hésitent à investir dans le pays où s'en dégagent lorsqu'elles y étaient implantées (ce fut le cas pour l'automobile) tant les perspectives paraissent sombres, l'évolution macroéconomique erratique et le pouvoir d'achat des Argentins en chute libre. Pour autant que les données agrégées mesurent quelque chose en période d'hyperinflation, le PIB diminue de 20% au cours des années 1980.

Les conditions de vie des Argentins se dégradent en effet de plus en plus. Le malaise se cristallise à l'automne de 1989 par des émeutes de la faim à Buenos Aires et dans d'autres grandes villes au cours desquelles la population pille des supermarchés. Outre les violences qui accompagnent ces manifestations, celles-ci font soudain percevoir la détresse des secteurs défavorisés qui, dans ce grand pays producteur de grains et de viande, souffrent de la faim.

Cette irruption des pauvres sur la scène sociale marque profondément les esprits. Elle met en lumière l'ampleur des problèmes que connaissent les grandes villes où la population a trouvé en quelque sorte refuge pendant les années de crise. La dégradation des conditions vie se traduit statistiquement par l'augmentation de la population ne pouvant satisfaire ses besoins élémen-

taires. Elle se lit dans les paysages par l'extension de l'habitat précaire, les difficultés de transport, les coupures de courant ou les insuffisances des réseaux d'adduction d'eau. Les entreprises publiques chargées des infrastructures emploient un personnel nombreux et peu payé mais, ne disposant que d'outils de travail dégradés faute d'investissements suffisants. Après s'être longtemps pensée comme la nation européenne du continent, jouissant d'une relative prospérité, de meilleurs services sociaux, l'Argentine semble rencontrer son (triste) destin sud-américain. C'est cette rencontre qui va tout changer.

Conclusion de la première partie :

Fins de siècles dans le Cône Sud

Les chapitres 2 et 3 s'articulent sur deux échelles différentes : l'évolution coloniale, la plus longue doit être envisagée pour l'ensemble du Cône Sud, y compris l'empire portugais, l'espace de contact entre les deux empires étant le lieu de nombreuses tensions géopolitiques qui se lisent encore dans le tracé des frontières. À partir de la fin du XIX^e siècle, les logiques nationales s'imposent peu à peu, les espaces de référence des sous-systèmes spatiaux coïncident avec les enveloppes frontalières. Ce moment de « l'invention des frontières » , suivant l'expression de Michel Foucher [104], est aussi celui de renforcement des appareils étatiques. Les nécessités techniques, économiques et militaires de contrôle et d'expansion des limites nationales imposent le renforcement des États dans les domaines fiscaux et géostratégiques et ils contribuent à renforcer les identités nationales. D'autres systèmes spatiaux se mettent alors en place dans le cadre des États nations.

La rencontre du temps et de l'espace peut-être appréhendée en s'inspirant des méthodes de la géohistoire au sens que lui donne Christian Grataloup [130] (figure 3.5) c'est-à-dire en proposant un modèle des évolutions spatiales du Cône Sud (aisément identifiable à sa forme carrée). À la fin du XV^e siècle, le Cône Sud est faiblement peuplé, et une seule organisation étatique véritable y existe, celle de l'empire inca dont le cœur coïncide avec les hauts plateaux andins et qui est entouré d'une auréole de peuples tributaires. Avec l'implantation espagnole, le centre de gravité politique passe sur la côte alors que l'activité économique est dominée par le Potosí, mais l'empire espagnol reprend initialement cette structure en auréoles. Les peuples indigènes les plus proches sont contrôlés de manière à donner aux Européens une sécurité

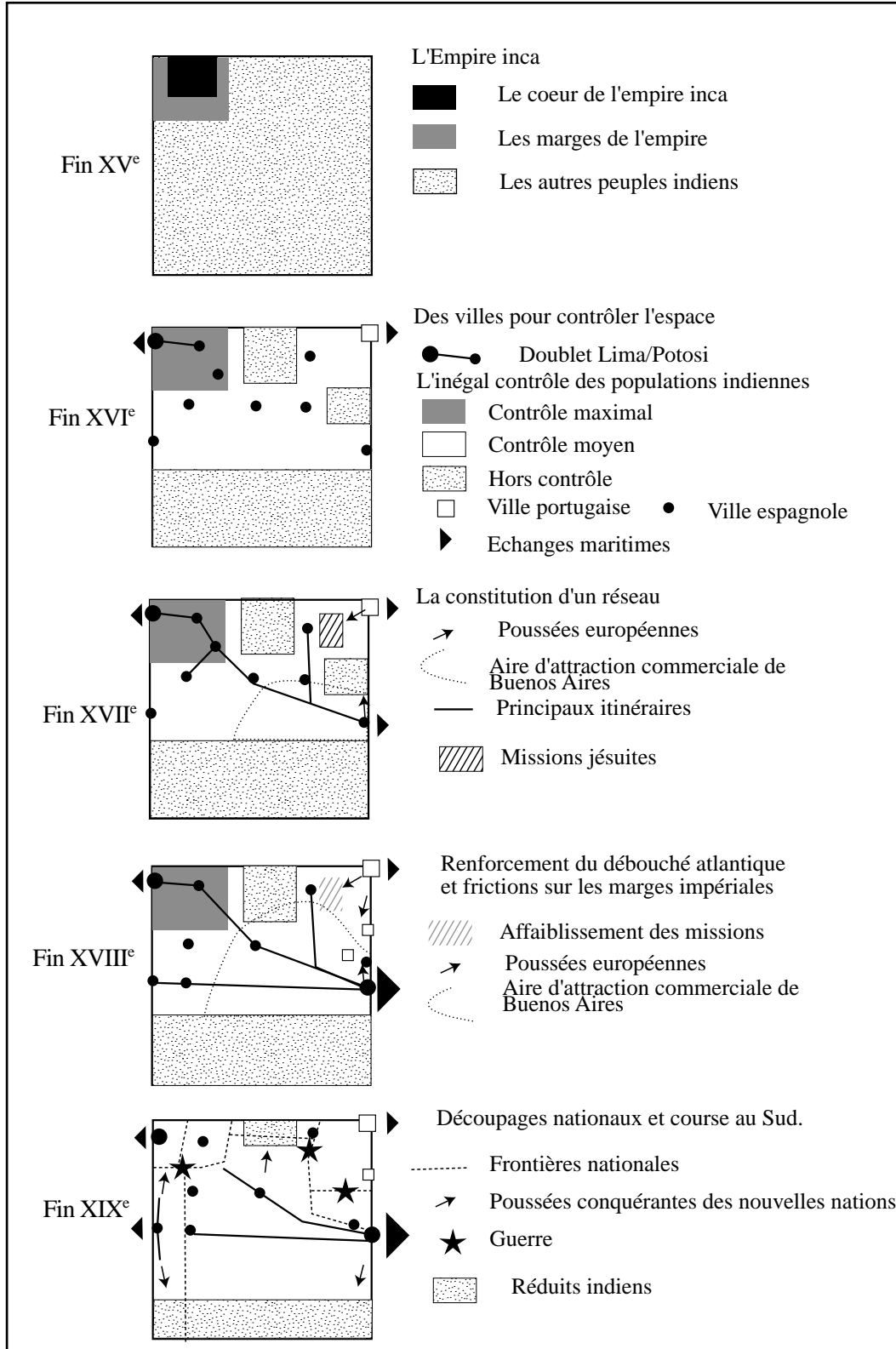
minimale. Les autres implantations, portugaises et espagnoles, sont encore insignifiantes. La création de villes correspond à la mise en place de points de contrôle autour desquelles de petites régions sont dominées directement par les Européens pour assurer l'approvisionnement de leurs villes et, dans la mesure du possible, quelques surplus commercialisables. Au-delà, les peuples indigènes conservent leur indépendance et opposent le cas échéant une sérieuse résistance aux empiètements des Européens, qu'ils soient portugais ou espagnols.

À la fin du XVII^e siècle, Lima et Buenos Aires sont en concurrence pour les relations avec l'Europe. On a retracé l'expansion progressive de l'aire d'influence, de l'hinterland, de Buenos Aires. Des routes se mettent en place, drainant vers l'estuaire une part croissante des produits de l'intérieur du continent. Entre les zones contrôlées par les puissances impériales se glissent les missions jésuites.

Un siècle plus tard, l'hinterland de Buenos Aires continue de s'étendre vers le nord et les affrontements entre Portugais et Espagnols s'intensifient sur les marges des deux empires. Les missions sont en train de disparaître après l'expulsion des Jésuites et le conflit pour le contrôle de la rive nord du Rio de la Plata atteint son acmé.

La construction des nations se traduit, au siècle suivant par la fragmentation de l'empire espagnol sur les zones de faiblesse des territoires précédents : limites des empires pour la frontière entre le Brésil et l'Argentine et zone d'affrontement où se place l'Uruguay. À l'intérieur de l'empire espagnol, les zones d'influence des différentes villes coïncident à peu près avec le tracé des frontières, mais comme on l'a montré, les poussées conquérantes de l'Argentine et du Chili déplacent légèrement ces lignes de partage, de même qu'elles décalent vers le sud la limite des territoires indiens. Cette division se traduit dans le tracé des réseaux qui se centrent sur les différentes capitales alors que se distendent les solidarités politiques et commerciales. D'après Preston James [151], le cœur de chacun des États latino-américain coïncide avec un amas (*cluster*) de population alors que les frontières passent dans des espaces peu peuplés. S'il est vrai que Santiago, Buenos Aires, Asunción correspondent effectivement à des secteurs relativement plus denses, le

FIG. 3.5 – Fins de siècle dans le Cône Sud



tracé des limites nationales résulte plutôt des tensions géopolitiques entre les États. Le Chaco est certes vide, mais Corrientes aurait pu tout aussi bien dépendre d'Asunción, Mendoza de Santiago et Montevideo devenir la capitale d'une province supplémentaire de l'Argentine. Ce sont les succès et les échecs de l'impérialisme portègne qu'il faut examiner pour expliquer genèse des enveloppes frontalières.

Le *xx*^e siècle correspond de ce fait à des évolutions dans le cadre des nations, ce qui ôte sa pertinence aux modèles à l'échelle du Cône Sud. Fidélités politiques, moyens d'échanges matériels et immatériels, flux de toutes natures, déséquilibres régionaux et politiques compensatrices se conçoivent, se gèrent et évoluent désormais à l'échelle des pays. En Argentine, la structure nationale évolue finalement assez peu et reste dominée par le poids de Buenos Aires, plus ou moins fort, mais toujours déterminant. C'est dans le reste de l'espace argentin, dans les provinces que les évolutions des structures spatiales sont les plus marquées. On a vu ces différences dans le déplacement des régions de migrations, depuis l'attrait pour la Pampa et le littoral jusqu'aux migrations vers la Patagonie en passant par la croissance des villes industrielles.

La question qui vient dès lors à l'esprit est celle du modèle qu'il serait possible de présenter pour la fin du *xx*^e siècle. Le modèle de l'Argentine du chapitre 1 n'est sans doute plus valable aujourd'hui d'une part parce que l'Argentine a connu de profonds changements depuis le début des années 1980 et d'autre part parce que le traité d'Asunción, dont la signature en 1985 était passée quasiment inaperçue a ouvert la voie à l'un des processus d'intégration régionale les plus rapides que l'on connaisse. La formation du Mercosur invite à s'intéresser à nouveau à l'évolution de l'Argentine dans le cadre élargi du Cône Sud. C'est ce que propose la deuxième partie.

Deuxième partie

Les transformations de l'Argentine dans les années 1990

Introduction de la deuxième partie

S'il est encore trop tôt pour proposer un modèle graphique de l'ensemble du Cône sud à la fin des années 1990, on peut cependant dresser un bilan des principales transformations des disparités spatiales et des relations entre les provinces et l'État fédéral.

Les réformes qui affectent différents aspects de la réalité argentine présentent une certaine cohérence : elles visent toutes à réduire le rôle de l'État fédéral en transférant ses responsabilités soit au secteur privé, soit à la société civile, soit encore aux gouvernements locaux. Sur le plan économique, la transformation la plus frappante a été la stabilisation monétaire obtenue dans le courant de l'année 1991 et par laquelle l'État fédéral s'est interdit de jouer de quelque façon que ce soit sur l'émission monétaire. Les privatisations des grandes compagnies et le démantèlement des organismes chargés de réguler les prix de certaines marchandises relèvent de la même logique : l'abandon d'un certain nombre de prérogatives et de fonctions de la part de l'État fédéral. La formation du Mercosur, qui a mobilisé les énergies gouvernementales, s'inscrit en fin de compte dans la même logique, car les accords internationaux souscrits limitent eux aussi le champ des possibles.

Les provinces ne sont pas simples spectatrices ou victimes du changement. Certaines réformes, il est vrai, échappent à leur contrôle et peuvent être lourdes de conséquences. Ainsi, la montée du chômage constitue pour toutes une importante préoccupation. En revanche, pour d'autres domaines, elles sont plus directement en mesure d'agir sur les décisions. Non seulement car elles disposent de représentants au Congrès, mais aussi car elles sont sollicitées par l'État fédéral pour accompagner ses réformes et transformer à

leur tour les administrations provinciales. Des conceptions divergentes s'affrontent sur la façon dont il faut désormais gérer les territoires, sur la place à donner aux provinces et aux municipales, sur les responsabilités, les moyens et l'autonomie dont ils doivent jouir. Ces débats, évoqués dans l'introduction générale, voient s'opposer les tenants du laissez-faire, les partisans du statu quo et ceux qui mettent en avant, pour des raisons diverses, la nécessité de renforcer les institutions locales.

Ainsi, si l'on peut retrouver dans les évolutions actuelles, et notamment dans les modes de mise en valeur des territoires des traits qui rappellent le début du siècle, les discussions sur les disparités régionales apportent un élément nouveau dans la perception des problèmes d'inégal développement et sur les solutions à apporter. Un des discours dominant souligne l'importance des autorités locales dans les politiques de régulation et insiste sur leur capacité à créer des conditions favorables à la croissance. Cette position, soutenue par des études concordantes, n'en présente pas moins le risque de faire endosser aux seuls gouvernements locaux la responsabilité du retard de leur circonscription. Il s'agit d'un des nombreux arguments utilisés par l'État fédéral dans ses rapports avec les provinces.

En effet, les réformes et les transformations ne se font pas sans difficultés. Elles mettent directement en jeu le fonctionnement du fédéralisme argentin. Ce terme, aux sens et aux applications multiples, mérité d'être précisé : il fait référence aux rapports entre les différents ordres de gouvernement. Dans la logique de l'étude, qui s'appuie sur des bases économiques et s'interroge sur les relations entre économique et politique, on s'est particulièrement intéressé à la dimension fiscale du fédéralisme, au système de perception et de répartition des impôts dont on a montré la genèse au cours du XX^e siècle. « Partir de l'impôt a [...] le mérite essentiel de poser d'emblée le problème de la relation entre économie et politique » (Théret [233] p 14) et, pourrait-on ajouter, s'intéresser aux relations fiscales fédérales mène directement au cœur des questions territoriales.

Chapitre 4

Réformes et territoires

Par rapport au panorama tracé à la fin des années 1980, l'Argentine de l'an 2000 a radicalement changé. Une période de stabilité démocratique de 17 ans — la plus longue de l'histoire du pays — d'importants investissements internationaux, des relations apaisées avec les pays voisins et une forte croissance économique laissent penser que l'Argentine a retrouvé le secret de la prospérité. Elle jouit d'ailleurs dans la presse et les milieux d'affaires d'une excellente réputation.

Malgré des passages à vide lors des crises mexicaine puis brésilienne, le PIB a augmenté en moyenne de plus de 4% par an entre 1988 et 1998, ce qui permet au PIB *per capita* d'atteindre presque 9 000 \$ en 1998 dans un contexte d'inflation maîtrisée. Cette croissance s'accompagne d'une restructuration en profondeur de l'économie, mettant en difficulté certains secteurs et profitant à d'autres. Abandonnant l'héritage étatiste de la période 1945–1990, l'Argentine fait le choix de l'ouverture internationale, du jeu du marché et de l'intégration régionale pour relancer l'économie. Ces modifications, qui s'apparentent à un retour au libre-échange de la fin du siècle dernier, s'accompagnent d'une redistribution spatiale des activités bénéficiant plus ou moins aux différentes provinces. Les nouvelles règles du jeu économique ainsi que les changements des moyens et de la portée des échanges renouvellent le problème des spécialisations régionales. Dans le même temps, le retrait de l'État laisse, dans le domaine de la régulation économique, un vide dont les provinces ignorent si elles doivent le combler et, le cas échéant, comment.

D'autre part, le démantèlement de l'État-providence — quelque imparfait qu'il ait été — soumet la société à de nouvelles contraintes. Les différents services sociaux adoptent peu à peu des formes de gestion privée, notamment dans le domaine de l'assurance maladie, ou sont confiés aux provinces comme le montre Marie-France Prévôt-Schapira [195]. Or les réformes économiques multiplient les contraintes avec, en particulier, la montée du chômage et la paupérisation d'une partie de la classe moyenne. La remise en cause des mécanismes de compensation entre les individus, les générations et les territoires pose le problème du niveau minimal de solidarité nécessaire pour atténuer les effets de ce que l'on qualifie, au début des années 1990, de « chirurgie économique sans anesthésie » tant que les effets bénéfiques de la croissance ne se font pas sentir pour tous et partout.

On se propose donc dans ce chapitre d'examiner les relations entre les changements qui permettent le retour de l'Argentine sur la scène internationale et la problématique régionale. Les grandes réformes présentent toutes une dimension spatiale, affichée ou plus souvent implicite. Alors même que toute forme d'intervention de l'État dans l'économie est rejetée, on peut s'interroger sur l'existence et la nature de politiques compensatrices qu'elles soient sociales, économiques ou territoriales. L'intégration régionale avec les autres pays du Mercosur constitue un puissant facteur de changement. Elle modifie en profondeur l'insertion internationale de l'Argentine, alimentant la concurrence pour certains secteurs et ouvrant à d'autres de nouveaux marchés. Elle requiert également la réalisation d'un certain nombre d'infrastructures pour faciliter les échanges entre les pays membres et entraîne l'entrée de nouveaux acteurs dans le domaine économique. Cette décennie de changements internes et externes modifie également l'organisation régionale de l'Argentine dont on présentera les principales tendances.

4.1 Les réformes

4.1.1 De nouvelles règles du jeu

La stabilisation monétaire

Parvenu au pouvoir en 1989, le président Carlos Menem se trouve face à une situation critique due au déchaînement de l'inflation qu'il paraît impératif de contrôler pour relancer l'économie. Il choisit très rapidement d'adopter une politique économique favorable aux entreprises, n'hésitant pas à nommer des ministres issus des grands groupes économiques argentins, comme le céréalier Bunge y Born¹. Ce choix stratégique est à l'opposé des politiques attendues de la part d'un président se réclamant du péronisme, qui avait été jusqu'alors synonyme de défense des travailleurs, de nationalisations et d'opposition avec les grands groupes économiques.

Cette stratégie ne permet pas à elle seule le contrôle de l'inflation. Celui-ci n'est obtenu qu'en 1991 lorsque le nouveau ministre des finances, l'économiste Domingo Cavallo, impose une réforme monétaire d'un genre nouveau. Il choisit une thérapie opposée aux tentatives faites dans les années 1980 qui reposaient sur une dévaluation, contrôlée ou brutale, censée relancer les exportations et ancrer la valeur de la monnaie à un niveau acceptable par les marchés, quitte à instaurer des mesures temporaires de contrôle des changes. Les mesures prises en avril 1991 consistent au contraire à réévaluer la monnaie, rebaptisée à l'occasion *peso*, et à en assurer la convertibilité totale en dollars au taux de un pour un. La crédibilité de cette mesure est assurée par la stricte limitation de l'émission monétaire aux réserves en devises effectivement détenues par la Banque centrale. Le dollar devient également une monnaie légale pour l'établissement des contrats et les transactions, ce qui officialise une pratique courante pendant les années d'hyper-inflation lorsque le dollar apparaissait comme la valeur refuge.

Près de dix ans plus tard, on ne peut que constater le succès de cette politique sur le plan de la lutte contre l'inflation. En 1997 comme en 1998,

¹Ce groupe, fondé au début du siècle, est aujourd'hui le seul groupe argentin de négoce des céréales de taille mondiale. Son pouvoir économique jugé excessif a fait l'objet de nombreuses dénonciations.

la hausse des prix a été inférieure à 1% et, certaines années, on a même assisté à une baisse des prix². Les chocs économiques extérieurs lors de la crise mexicaine en 1994 et, plus grave, lors de la dévaluation brésilienne en 1999 n'ont pas conduit à changer de politique monétaire. Les inquiétudes des marchés se traduisant par la fuite des capitaux se sont finalement calmées et les fonds sont revenus. Le consensus s'est fait sur l'intangibilité de la politique monétaire. Ainsi, le président élu en octobre 1999, Fernando de la Rúa, quoiqu'il soit issu de l'opposition, n'a pas envisagé de la modifier. Il est vrai que le souvenir de l'hyperinflation est encore vivace et qu'on peut craindre qu'un léger assouplissement de la politique n'entraîne une panique sur le marché des changes, relançant la spirale infernale de la montée des prix.

Cette stabilisation a tout changé. Elle a rendu à la monnaie sa propriété d'instrument de mesure. Les investisseurs peuvent désormais planifier sur plusieurs années et estimer la rentabilité de leurs projets. Les compagnies étrangères qui disposent de la liberté de rapatrier leurs bénéfices en connaissent la valeur en termes internationaux. Pour les pouvoirs publics, la stabilité monétaire rend de nouveau significatifs les budgets, tant du point de vue de la planification que de l'exécution. Dans les échanges, la monnaie nationale retrouve également son rôle, alors que le dollar l'avait peu à peu supplantée dans toutes les transactions importantes. Le crédit est à nouveau possible, ce qui a puissamment contribué à la relance de l'immobilier.

Toutefois, cet ancrage de la monnaie au dollar présente également des inconvénients. De l'avis général, le peso argentin est surévalué : cela se traduit en termes pratiques par les prix pratiqués à Buenos Aires qui sont aujourd'hui aussi élevés qu'à Paris ou à New-York³. Dans la vie économique, cette surévaluation du peso grève la compétitivité à l'exportation des produits argentins, surtout lorsqu'ils comportent des coûts de main-d'œuvre. Elle pose

²La déflation a été présentée par le gouvernement comme une preuve de succès de sa politique. Or, elle s'est surtout produite dans des années difficiles sur le plan économique et peut également être attribuée à la diminution de la demande.

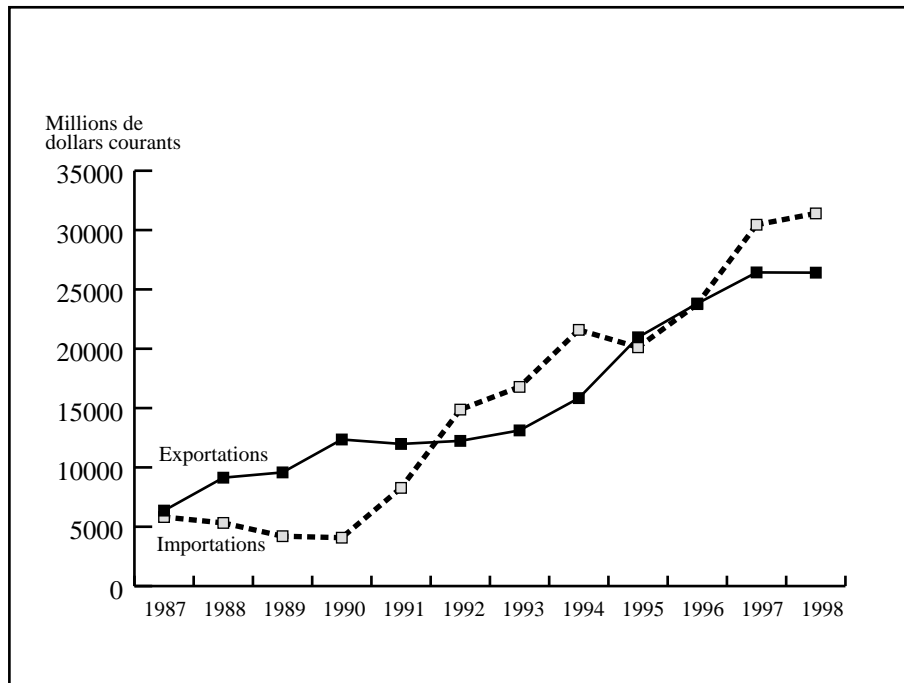
³Les journaux argentins publient périodiquement des tableaux comparant le coût de la vie à Buenos Aires avec les autres grandes villes mondiales, et ils constatent — apparemment non sans une pointe de satisfaction — que Buenos Aires se situe dans le haut du tableau.

donc le problème de la productivité du travail par rapport aux salaires versés, même s'ils restent faibles pour des travailleurs peu qualifiés. C'est sans nul doute l'un des facteurs de croissance du chômage, comme le montre Alejandro Rofman [211].

En termes macro-économiques, la surévaluation du peso favorise les importations et entrave les exportations. Elle se traduit par un déséquilibre de la balance commerciale et de la balance des paiements, régulièrement déficitaires au cours des années 1990 (voir figure 4.1). Ce déficit est compensé par des emprunts qui alourdissent petit à petit la dette extérieure de l'Argentine. De 60 milliards de dollars en 1987 elle est passée à 150 milliards de dollars en 1998 ! Ne pouvant recourir à des émissions monétaires, l'État doit trouver de nouveaux moyens de financer son déficit car malgré les efforts de réduction des dépenses, le budget dépasse les 50 milliards de dollars en 1997 et le déficit courant atteint 1 milliard de dollars. Il se montre incapable, en dépit de déclarations d'intentions, de limiter ses dépenses et contribue à la croissance de la dette extérieure du pays faute de pouvoir compter sur des rentrées fiscales suffisantes.

Il est nécessaire de garder présentes à l'esprit ces données macro-économiques dans la mesure où la *convertibilité*, puisqu'on l'appelle ainsi, constitue la clef de voûte de l'économie dans les années 1990. En contester le bien fondé relève véritablement de l'hérésie, malgré les problèmes qu'elle pose tant à l'intérieur du pays que pour l'insertion internationale de l'Argentine. Pour les provinces, la stabilité de la monnaie est susceptible de faciliter la gestion du budget, pour les dépenses comme pour les recettes, mais elle peut aussi mettre à plus ou moins rude épreuve les activités économiques existantes. L'accroissement de la dette extérieure rend cruciale la croissance des exportations pour faire face aux obligations contractées et conduit l'État à rechercher des stratégies pour attirer des capitaux, et surtout à les *fixer* dans des investissements productifs et si possible capables de générer des exportations. La grande vague de privatisations relève en partie de cet objectif.

FIG. 4.1 – Importations et exportations 1987–1998



Les privatisations

Le second volet des réformes économiques concerne les privatisations qui ont été, comme dans d'autres pays latino-américains, un élément clé de modernisation de l'économie. On a dit la part prise par l'État dans la production industrielle, tant dans des secteurs supposés stratégiques que dans d'autres activités, ainsi que la paralysie qui avait progressivement gagné les grandes entreprises nationales se traduisant par la dégradation des services publics et l'absence d'investissements. La compagnie pétrolière YPF était, dans les années 1980, la seule compagnie pétrolière connue faisant régulièrement des pertes. Le grand nombre d'emplois dans ces entreprises par rapport aux normes de productivité en vigueur dans les pays développés et la force des syndicats y rendaient les changements particulièrement difficiles à mettre en œuvre.

Plutôt qu'une amélioration lente et difficile, supposant des négociations compliquées et requérant des investissements que ni l'État ni les entreprises ne pouvaient envisager, les privatisations sont apparues comme la meilleure

solution. Elles permettaient une rationalisation rapide des entreprises, un retour à la vérité des coûts pour les usagers et aux bénéfiques pour les entreprises qui allaient retrouver ainsi les moyens d'investir et de se moderniser. D'autre part, la vente du capital ou les droits payés par les concessionnaires venaient renflouer les caisses de l'État ou, par un mécanisme d'échange, diminuer la dette extérieure. Enfin, les privatisations des grandes entreprises étaient un moyen d'attirer en Argentine des firmes multinationales apportant capitaux et savoir-faire.

Les privatisations ont été rapidement menées et ont atteint presque toutes les entreprises nationales suivant différentes modalités. Les principaux réseaux ont été concédés au secteur privé. C'est aussi bien le cas pour les infrastructures de transport terrestre que pour les télécommunications et les réseaux d'assainissement après démantèlement des entreprises existantes. Dans le cas des chemins de fer, les différentes parties du réseau ont été proposées à la vente. Certaines ont été achetées, alors que d'autres n'ont pas trouvé preneur ce qui a entraîné leur fermeture pure et simple ou, parfois leur « provincialisation ». Les lignes rachetées sont utilisées uniquement pour le transport de marchandises, hormis dans le grand Buenos Aires, où il subsiste des trains de banlieues grâce à une aide de l'État. On retrouve dans la distribution des lignes la logique du début du siècle (carte 3.1 page 119) avec la séparation des portions de réseaux entre plusieurs entreprises, la convergence vers Buenos Aires et plus généralement vers les terminaux portuaires de Rosario et de Bahía Blanca. Sur les 35 000 km de lignes existantes, 22 000 km avaient été repris en 1995, 2 000 laissés aux provinces et il restait un peu plus de 10 000 kilomètres possédés par l'État mais pratiquement inutilisés. Le réseau se partage aujourd'hui de la façon suivante (voir carte 4.1) :

Le Ferro expresso pampeano draine toute la partie centrale de la Pampa vers le port de Bahía Blanca et dispose également d'une voie jusqu'à Rosario ;

Le Ferrosur Roca dessert la partie orientale de la Pampa et la vallée du Rio Negro jusqu'à Neuquén pour un débouché situé également à Bahía Blanca ;

Le Nuevo Central Argentino possède les voies qui parcourent la partie

centrale des provinces de Santa Fe et de Córdoba et s'étendent jusqu'à Tucumán par la province de Santiago del Estero pour des exportations soit par Rosario soit par Buenos Aires ;

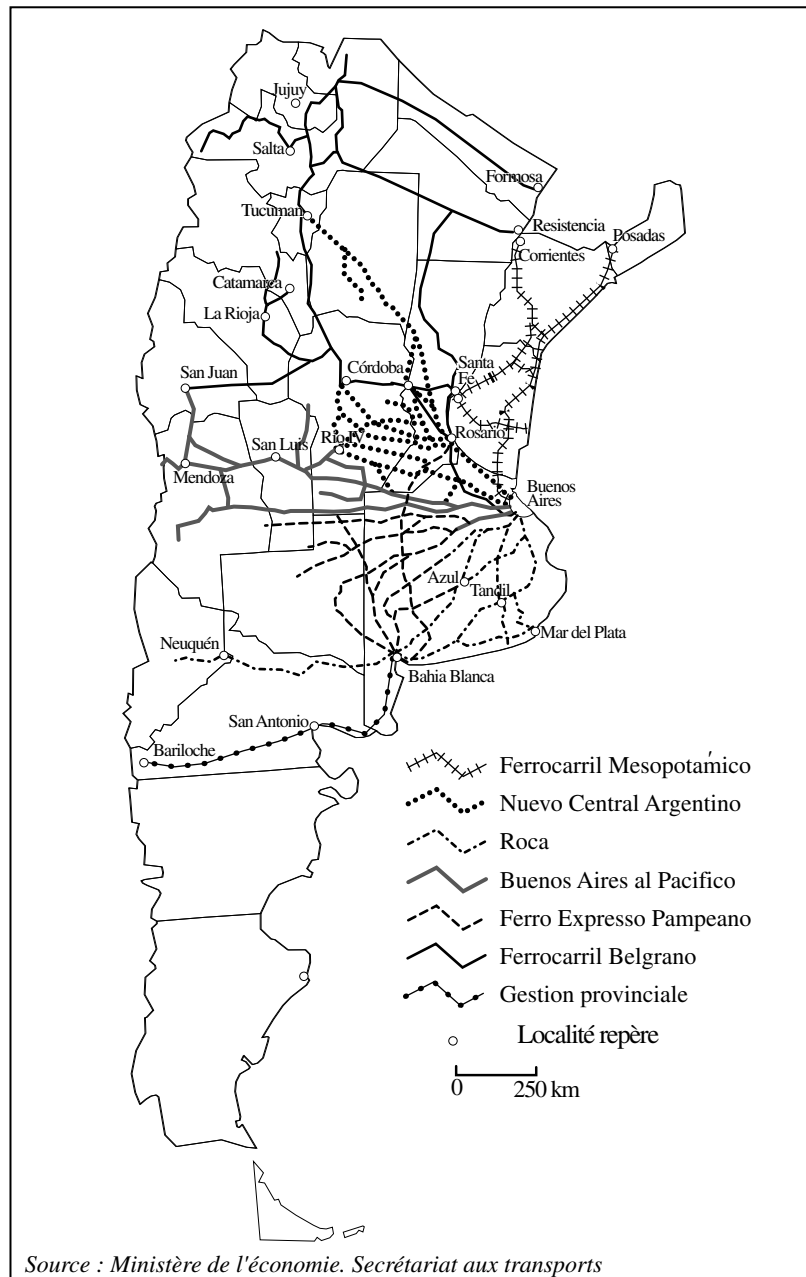
Le Buenos Aires al Pacífico paraît mal nommé puisque les voies ne parviennent pas à la frontière, mais traversent le pays jusqu'à Mendoza la ligne traversant les Andes ayant été déposée ;

Le Ferrocarril Belgrano conserve la responsabilité des lignes qui n'ont pas trouvé de repreneur privé et dont on peut voir qu'elles desservent les régions les plus éloignées du cœur pampéen ;

La gestion provinciale a été retenue pour certaines des voies qui n'ont pas non plus de repreneur mais dont les gouvernements provinciaux ont estimé qu'elles avaient un intérêt particulier pour l'économie régionale.

Le système de la concession a également été utilisé pour les routes nationales, confiées à des opérateurs qui se chargent de l'entretien et de l'amélioration des infrastructures et perçoivent en contrepartie un péage auprès des usagers. L'État, de son côté, conserve la responsabilité des routes moins fréquentées pour concentrer, en principe, ses moyens sur les itinéraires secondaires insuffisamment rentables pour justifier des investissements privés.

La qualité des services proposés aux usagers s'est beaucoup améliorée, mais les prix ont également augmenté. Le cas du téléphone est sans doute le plus frappant : les délais d'installation de nouvelles lignes et la qualité des communications sont équivalents à ceux des pays développés. En revanche, les coûts des appels atteignent des sommets pour les communications interurbaines. Le schéma retenu pour la concession prévoyait des maxima tarifaires décroissant d'année en année et une ouverture progressive des différents services à la concurrence afin d'assurer dans un premier temps la rentabilité des investissements et dans un second temps une baisse des tarifs. Les deux compagnies adjudicataires ont par la suite cherché et en partie obtenu un allongement des délais. Dans le domaine de la distribution de l'eau et de l'assainissement, la situation est comparable : amélioration du service grâce à des investissements importants et à l'arrivée de compagnies expérimentées mais augmentation des tarifs que les adjudicataires s'efforcent non sans mal de percevoir auprès des usagers.



Carte 4.1: La privatisation des chemins de fer

Dans le domaine de l'énergie, l'État a vendu les centrales thermiques et les barrages à différentes compagnies et imposé la séparation de la production d'électricité, du transport et de la distribution. On a vu en particulier des entreprises chiliennes acquérir seules ou avec des entreprises nord-américaines certains barrages dans les Andes, soit pour développer leurs activités sur le marché argentin, soit pour vendre au Chili l'énergie produite en Argentine.

Le secteur pétrolier est également touché avec la vente sur les marchés internationaux d'une partie du capital d'YPF après une restructuration énergétique consistant à séparer les activités et les installations centrales de l'entreprise des éléments secondaires. Dans l'amont pétrolier, on fait appel à des entreprises internationales en proposant des droits d'exploration-production sur certains secteurs prometteurs ou la reprise d'anciens gisements dans lesquels les compagnies peuvent employer des techniques de récupération assistée. Les petites raffineries et les entreprises pétrochimiques dépendant d'YPF ont également été privatisées.

Dans le domaine industriel *stricto sensu* les différentes branches de la DGFM ont été également vendues. C'est par exemple le cas des usines sidérurgiques de Palapala, dans la province de Salta et de Somisa près de la Plata.

Les privatisations ont ouvert de nouveaux espaces d'activité aux compagnies privées. Ils ont été occupés par des multinationales ainsi que par des firmes nationales. Parmi les premières, les entreprises européennes ont été particulièrement actives, notamment dans les réseaux de services publics. Quant aux groupes argentins, ils ont eu l'occasion d'accroître leur activité dans leurs domaines privilégiés. C'est notamment le cas de Techint, Perez Companc, Astra etc. qui s'étaient déjà renforcés dans les années 1980, et détenaient le « pouvoir économique » suivant l'expression des économistes Daniel Azpiazu, Eduardo Basualdo et Miguel Khavisse [13]. Ce renforcement du secteur privé pose le problème des nouvelles formes de régulation de l'économie et de la redistribution spatiale et sectorielle des activités. Les seuls critères de rentabilité appliqués par les entreprises pourraient se traduire par une modification des localisations industrielles. Dans certaines provinces, le retrait ou à tout le moins la réduction des activités des entreprises d'État a porté un rude coup aux économies locales d'autant que ce processus s'ac-

compagne de réductions d'emplois : ainsi YPF est passé de 52 000 emplois à 6 000 pour l'ensemble de l'Argentine. Enfin, l'amélioration des réseaux les plus rentables porte le même type de conséquences : que va-t-il se passer pour les territoires qui n'ont pas un trafic suffisant pour justifier des investissements dans les infrastructures et des dessertes régulières ? La dégradation de l'accessibilité n'est pas de nature à attirer des investisseurs pouvant sortir des provinces éloignées de leur marasme.

La déréglementation

Le jeu économique passe désormais par de nouvelles formes de régulation. L'État n'étant plus prestataire de services, il conserve cependant la responsabilité du contrôle des compagnies en situation de monopole dans certains domaines et, de façon plus générale, il définit les lois qui s'appliquent en principe à tous. La déréglementation vise à libérer les énergies productives tout en conservant la possibilité de réguler l'économie et de protéger les consommateurs, en particulier lorsque la seule concurrence n'est pas en mesure de le faire. Un ensemble de mesures compose le décret sur la *desregulación económica* pris au mois d'octobre 1991.

Le problème ne se pose donc pas de la même façon sur les marchés où s'affrontent plusieurs entreprises et sur ceux où il existe un monopole, « naturel » ou de fait. Dans le premier cas, on fait confiance à un droit renforcé pour les consommateurs, reconnu par la Constitution amendée en 1994 (voir page 194). Dans le second cas, l'État intervient plus directement en stimulant la concurrence, comme dans le cas du téléphone.

La confiance retrouvée dans le marché se traduit par la suppression des commissions de contrôle des prix. Il en existait notamment pour la viande, pour les grains, pour le vin et pour le maté. On cherche à supprimer également les barrières à l'entrée pour certaines activités, par exemple pour les professions libérales. Cet effort se heurte cependant à la résistance des provinces qui maintiennent parfois des normes juridiques particulières en désaccord avec les orientations du gouvernement national. Les réformes se heurtent donc parfois à l'opposition plus ou moins forte des provinces qui se sentent menacées et prennent des mesures qui ne sont pas cohérentes avec les orientations suivies

par l'État fédéral.

4.1.2 Les provinces et les réformes

Les transformations de l'Argentine ne se limitent pas au domaine économique. Les nouveaux rapports entre l'État et la société intéressent en fait de nombreux domaines dont Daniel García Delgado [116] donne une analyse détaillée qui va du politique au culturel, en passant par les formes d'action sociale. Il ne s'agit pas ici de les reprendre en détail mais d'insister plutôt sur la dimension régionale de ces changements. Ils affectent les rapports entre les niveaux de gouvernement, l'État fédéral et les provinces, mais aussi la *position* des provinces dans l'ensemble national.

La réforme constitutionnelle

Voulue par le président Carlos Menem, la réforme constitutionnelle est menée à son terme en 1994 et s'inscrit dans ce que Hubert Gourdon [128] baptise les « nouvelles politiques constitutionnelles » en Amérique latine. Elles coïncident avec le retour de la démocratie dans la plupart des pays du continent : le Brésil, le Pérou, le Chili, le Venezuela, entre autres, changent ou modifient leurs Constitutions à la fin des années 1980 et au début des années 1990. L'Argentine, pour sa part, avait conservé la Constitution de 1853-1860 dont la modernisation paraît envisageable. Pour le président Carlos Menem, l'un des objectifs principaux réside dans la possibilité de réélection, avec un mandat raccourci de six ans à quatre ans, dont il souhaite bénéficier dès l'année suivante. Mais cette réforme offre également l'occasion d'introduire un certain nombre d'amendements au texte dont les grandes lignes demeurent inchangées. On parle d'ailleurs de Constitution réformée et non de nouvelle Constitution. Un certain nombre de modifications introduites ont une portée territoriale.

Le principe d'un État fédéral dans lequel les provinces conservent toutes les attributions non-expressément déléguées à l'État central est maintenu (art. 121). L'autonomie des provinces est même renforcée par la réduction des possibilités d'*intervento*. Le président peut toujours décider d'un *intervento* dans une province en crise, mais il a l'obligation d'en référer au Congrès

pour obtenir son approbation. La ville de Buenos Aires, dont les autorités municipales étaient nommées par le président, obtient l'autonomie municipale et occupe donc une place intermédiaire entre celle d'un municipe et celle d'une province. On cherche donc ainsi à renforcer l'autonomie des provinces et à supprimer les territoires directement sous juridiction fédérale pour permettre à tous les Argentins d'élire leurs propres autorités locales.

Au Sénat, chaque province est désormais représentée par trois sénateurs au lieu de deux. Deux d'entre eux correspondent au parti arrivé en tête aux élections et le troisième au parti placé en deuxième position. Toutes les provinces étant traitées de la même façon, il n'est pas évident que cette réforme renforce la représentation des territoires au Congrès. Elle contribuerait plutôt à créer des clivages entre les sénateurs d'une même province suivant leurs affiliations politiques : autrement dit, d'après cet article, la logique des partis tendrait à supplanter celle des territoires dans l'organisation du Sénat. Elle favorise également le partage du pouvoir et des ressources entre deux partis dans chaque province. Or, la réforme n'a été possible que par l'accord direct entre Carlos Menem et son prédécesseur Raúl Alfonsín dont on a l'impression qu'ils ont trouvé un terrain d'entente dans la consolidation du bi-partisme.

Parmi les attributions du Congrès, l'article 75/2 détermine les grandes lignes du système de financement des provinces, devenu un sujet de préoccupation, et de l'État en précisant qu'il appartient au Congrès d'« imposer des contributions indirectes concurremment avec les provinces [...] Les contributions [...] à l'exception de la partie ou du total ayant un assignation spécifique son soumises à la *coparticipación*. Une loi-cadre, sur la base d'un accord entre la Nation et les provinces, instituera les régimes de *coparticipación* de ces contributions et garantira le caractère automatique des transferts de fonds. La distribution entre la Nation et les provinces et la ville de Buenos Aires et entre ces dernières, s'effectuera en liaison directe avec les compétences, les services et les fonctions de chacune d'entre elles, en prenant en compte des critères objectifs de répartition ; elle sera équitable, solidaire et donnera la priorité à l'obtention d'un niveau équivalent de développement, de qualité de la vie et d'égalité des chances sur tout le territoire national.[...] Il n'y aura pas de transferts de services ou de fonctions sans affectation des fonds correspondants, approuvée par le Congrès et suivant les cas, par la province

concernée ou la ville de Buenos Aires ».

Par cet article, la *coparticipación*, mécanisme élaboré sous la pression de la nécessité dans les années 1930, acquiert une dignité constitutionnelle. Par ailleurs, les objectifs de ces transferts sont explicités : harmoniser le territoire du point de vue des conditions de vie au nom de la solidarité nationale. Cet objectif doit s'appuyer sur la prise en compte de critères objectifs, à la différence du système alors en vigueur donnant à chaque province une part fixe de la masse fiscale. Par rapport aux mesures prises par les gouvernements autoritaires, qui privaient les provinces de fonds auxquelles elles estimaient pouvoir prétendre, l'accord des provinces et de l'État fédéral est nécessaire pour modifier le système. On voit là aussi bien la nécessité ressentie de refonder le système de financement des provinces, que les difficultés que comporte une telle entreprise. De fait, la Constitution prévoyait l'établissement d'un nouveau système de *coparticipación* pour 1996 et, quatre ans après ce terme, il n'a toujours pas été mis en place.

La Constitution réformée comporte une dimension de politique régionale, distincte du texte précédent (voir page 98). L'article 75/19 stipule que le Congrès devra « pourvoir à la croissance harmonieuse de la Nation et au peuplement de son territoire ; promouvoir des politiques différenciées tendant à équilibrer l'inégal développement relatif des provinces et des régions. Pour ces initiatives, Le Sénat sera la chambre d'origine. » Cet article montre comment les disparités régionales *sensu lato*, sont devenues un objet de préoccupations suffisamment partagées pour faire l'objet d'un article fondamental, et comment les pratiques de *promotion* de certains territoires défavorisés réunissent le consensus. Que les termes de « croissance harmonieuse » et d'« inégal développement relatif » soient vagues ne doit pas surprendre dans un texte par nature très général. Mais cette imprécision rend possible de nombreuses interprétations pour la mise en œuvre de politiques régionales. Car c'est bien de régions dont il s'agit et non pas seulement de provinces : le discours hérité de trente-cinq ans de science régionale a été totalement assimilé, au point que régions et provinces figurent sur le même plan dans cet article.

Elles reviennent dans l'article 124 qui prévoit que « les provinces pourront créer des régions pour le développement économique et social [et] établir des accords internationaux qui ne soient pas incompatibles avec la politique

extérieure de la Nation». Ainsi, la Constitution invite les provinces à se regrouper, indépendamment de l'État fédéral, pour améliorer leurs moyens d'action, mais leur laisse l'initiative des thèmes et le choix des partenaires : c'est sans nul doute un moyen pour que d'éventuels accords fonctionnent effectivement, ce qui n'aurait pas été le cas si l'initiative était venu de l'État fédéral, mais on court également le risque que les provinces les plus importantes s'associent entre elles et laissent de côté les plus faibles. Ainsi, l'un des premiers accords régionaux réunit les provinces de Córdoba et de Santa Fe... D'autre part, autoriser les provinces à développer leurs relations internationales, en contradiction avec le texte de 1853–1860 qui réservait à l'État fédéral le monopole de la politique étrangère, illustre la double tendance à la mondialisation et à la régionalisation. Ce thème est particulièrement important pour les provinces frontalières qui peuvent passer des accords avec les États brésiliens ou les régions chiliennes, ce qu'étudie en particulier Alejandro Schweitzer [223] qui a montré l'importance des initiatives locales dans la formation de régions transfrontalières.

Les ambiguïtés de la décentralisation

La décentralisation des services sociaux Le retour à la démocratie s'était accompagné de mesures de décentralisation visant à développer la participation populaire et, ce faisant, à recréer les mécanismes démocratiques élémentaires pour consolider l'État de droit. Une floraison d'initiatives sous la direction de maîtres à décentraliser catalans, comme Jordi Borja, a éclo dans les villes et les provinces qui ont découvert l'intérêt de la planification stratégique pour renforcer les mécanismes participatifs locaux et essayer de mobiliser les acteurs du développement.

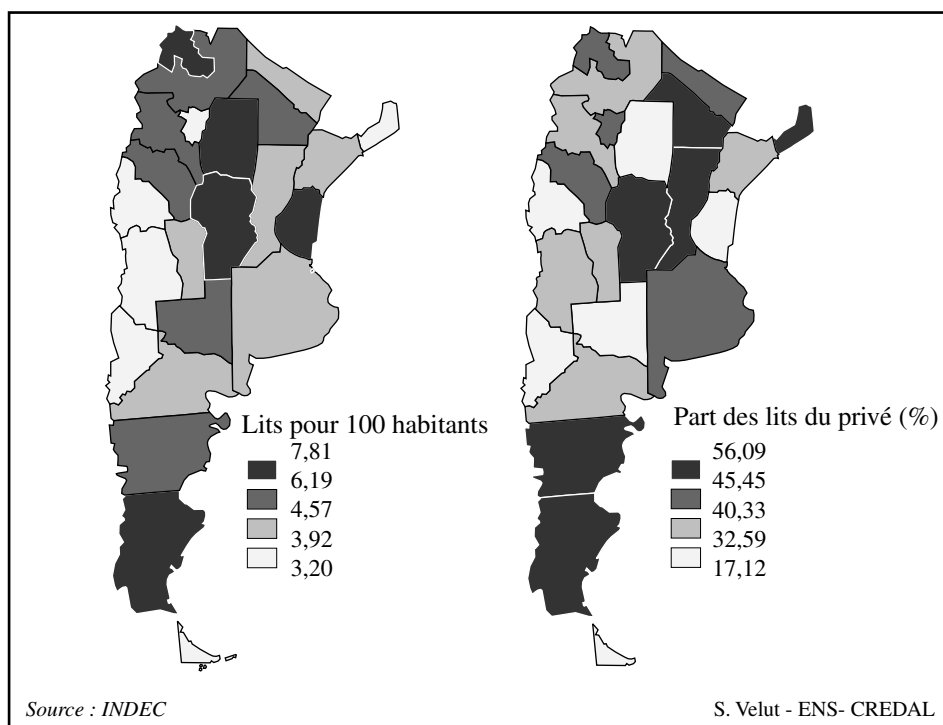
Mais, dans les années de présidence de Carlos Menem, la décentralisation prend aussi un autre aspect : le transfert de responsabilités croissantes aux provinces dans les domaines des services sociaux et de la régulation économique. Parallèlement, les provinces sont soumises à des pressions pour aligner leur législation sur celle de l'État et privatiser les entreprises qu'elles possèdent. L'État fédéral cherche ainsi d'une part à rendre cohérentes la politique économique nationale et les politiques provinciales et, d'autre part,

à renforcer les responsabilités des provinces pour le développement de leurs territoires.

Sur le plan des transferts des services sociaux, l'éducation secondaire est confiée aux provinces, déjà responsables de l'enseignement primaire, par une loi de décembre 1991. Les provinces reçoivent de l'État le personnel, les locaux et le matériel pédagogique et doivent fournir un enseignement suivant les normes nationales, l'État se portant garant de la qualité de l'enseignement dans l'ensemble des provinces. Cette forme de décentralisation laisse en fait peu de place à l'initiative provinciale, puisqu'il ne s'agit pas de laisser aux gouvernements provinciaux davantage de liberté dans leurs choix éducatifs, mais plutôt de faire reposer la responsabilité de l'organisation sur l'échelon provincial. Il s'agit donc de ce qu'Alexis de Tocqueville appelle décentralisation administrative, même si les provinces sont associées à l'élaboration des politiques nationales par leurs élus et par le conseil fédéral d'éducation. On espère ainsi contraindre les provinces à répondre plus directement à l'une des demandes fondamentales de la population et qu'elles réussiront à le faire au mieux et au moindre coût.

Dans le domaine de la santé, les réformes sont plus complexes. Il existait en Argentine un système d'assurance maladie par les *obras sociales*, organisées sur le mode corporatiste par profession ou par entreprise et contrôlées par les syndicats. Ces organismes disposaient parfois de leurs propres hôpitaux et dispensaires, mais leurs adhérents pouvaient également recourir à des médecins du secteur privé ou public, payés par leur assurance. Les provinces avaient la charge des hôpitaux, qui traitaient les cas les plus graves et les populations démunies. La remise en cause de ce système, entraînée en partie par le démantèlement des entreprises publiques, laisse place à un système d'assurance privée dont les primes sont payées par les assurés ou par leurs entreprises, suivant le modèle nord-américain. Les populations les plus défavorisées, qui ne peuvent payer d'assurance, doivent recourir aux hôpitaux pour lesquels la demande de soins venant d'une population insolvable s'accroît. Les provinces assument donc la responsabilité d'une politique de santé minimale en faveur des plus pauvres, à qui elles destinent plus ou moins de moyens et d'attention. Pour les autres, le paiement d'une assurance de santé, est l'un des postes importants de dépenses des ménages.

Les différences de l'offre hospitalière, mesurée par le nombre de lits pour 1000 habitants tous secteurs confondus, apparaissent sur la carte 4.2. Elles vont du simple au double, entre les provinces quantitativement les moins bien pourvues (Neuquén, Mendoza, San Juan et Tucumán) et les provinces les mieux équipées (Córdoba, Santiago del Estero, Santa Cruz, Entre Ríos et la ville de Buenos Aires). Le secteur privé contrôle près de la moitié des lits, en particulier dans les provinces où il existe une population solvable (Córdoba, Santa Fe, Chubut et Santa Cruz) soit, dans celles où le secteur public est, probablement, déficient, comme Formosa. Cette mesure ne préjuge cependant pas de la qualité des soins, ni de l'État sanitaire des populations : la province de Neuquén est unanimement reconnue comme l'une des mieux organisées dans le domaine de la santé, même si elle offre relativement peu de lits par rapport à sa population.



Carte 4.2: L'offre de santé

Les privatisations provinciales Le *pacte fédéral pour l'emploi, la production et la croissance* (1993) cherche à aligner les politiques provinciales

sur la politique nationale. Outre les aspects fiscaux sur lesquels on reviendra (page 253) il comporte des mesures de dérégulation économique et incitent les provinces à privatiser leurs entreprises publiques. En effet, les provinces avaient suivi le modèle national et créé leurs propres entreprises actives dans les domaines les plus divers, depuis la production et la distribution d'électricité jusqu'au tourisme en passant par les transports et la banque. Ce sont ces entreprises qui doivent être privatisées, mais les provinces le font à des vitesses très variables, certaines fort rapidement comme San Luis, qui conserve cependant un hôtel appartenant à la province, alors que d'autres, comme Córdoba, rechignent à se défaire de leurs entreprises qui peuvent être assez importantes.

Elles peuvent craindre des réductions d'emplois après privatisation ou refusent de se séparer d'entreprises pouvant jouer un rôle dans le développement de la province. Dans certains cas, ces entreprises sont rentables et peuvent alimenter le trésor provincial, quitte à faire payer aux usagers des tarifs élevés : c'est le cas en particulier pour l'électricité et de nombreux rapports du le Ministère de l'économie soulignent que dans ces provinces les entreprises souffrent de coûts de production plus élevés. Enfin les banques provinciales sont un sujet sensible : chaque province disposait de sa propre banque publique, où elle déposait ses fonds et qui pouvait jouer un rôle important pour son financement. Les plus petites d'entre elles ont désormais disparu lors des restructurations du secteur bancaire déclenchées par les crises internationales. Il ne subsiste que les plus importantes, en particulier la Banque de la province de Buenos Aires que les autorités provinciales refusent de privatiser.

Le tableau 4.1 fait le point sur la marche des privatisations dans quatre provinces. Les entreprises publiques provinciales sont assez variées, mais comprennent en général une entreprise de production et de distribution d'électricité, une entreprise d'eau et d'assainissement, une banque et parfois des équipements touristiques comme des hôtels⁴ ou des casinos et des entreprises de transport. Les provinces choisissent soit de garder ces entreprises, soit de les privatiser, soit de les donner en concession ou même de confier certaines responsabilités aux municipales, reproduisant à l'échelle provinciale la stratégie

⁴Certains gouvernements provinciaux possédaient un hôtel par municipes pour assurer une couverture minimale du territoire.

décentralisatrice appliquée à leur égard par l'État fédéral.

Ces privatisations n'amènent pas seulement des capitaux dans les provinces : elles y font également intervenir de nouveaux acteurs économiques qui se portent acquéreurs des entreprises ou candidats aux concessions. Il peut s'agir aussi bien de multinationales, particulièrement dans le domaine de l'assainissement, des mines et parfois des banques ; comme d'entreprises argentines qui accroissent ainsi leurs propres activités.

La coordination des politiques passe également par la levée des barrières à l'entrée dans certaines professions, en particulier les professions libérales, le commerce et le transport. Les normes nationales visent à faciliter l'entrée dans les professions de nouveaux acteurs pour accroître la concurrence. Là encore, certaines provinces suivent le mouvement national de plus près que d'autres qui souhaitent conserver un certain nombre de normes encadrant les activités économiques.

4.1.3 Les politiques territoriales

Comment gérer les territoires ?

La *Fundación Mediterránea* et le point de vue des économistes

Marie-France Prévot Schapira a analysé [194] pour le début des années 1990 l'importance de la *Fundación Mediterránea*. Il s'agit d'une association d'entrepreneurs constituée en 1977 à Córdoba, d'où son appellation de « méditerranéenne », pour réfléchir aux problèmes économiques et chercher à influencer les politiques publiques. Ses premiers membres étaient des chefs d'entreprises grandes ou moyennes, souvent d'ascendance italienne, et ayant particulièrement réussi dans leur activité. Ils font appel à des économistes pour les aider à analyser la situation de l'Argentine et formuler des propositions concrètes. C'est ainsi que Domingo Cavallo acquiert une influence croissante dans le débat économique en devenant responsable des études de la fondation. Sa nomination au ministère de l'économie est l'aboutissement de cette stratégie et correspond au point culminant de l'influence de la fondation (N'hau [180]).

TAB. 4.1 – La marche des privatisations dans quelques provinces fin 1996

Province	Entreprise	Secteur d'activité	Situation en 1996
Catamarca	EDECAT	Énergie	Concession
	Obras sanitarias	Assainissement	Concession
	Banco de Catamarca	Banque	Privatisation
	YMAD	Eaux thermales	Concession
	Casino	Tourisme	Concession
	Hotel de turismo de Catamarca	Tourisme	Privatisé
	Hoteles de turismo	Tourisme	Privatisation
	Gare routière	Transport	En concession
Neuquén	EPEN	Énergie	Entreprise publique
	EPAS	Assainissement	Entreprise publique
	Banco de la provincia de Neuquén	Banque	Entreprise publique
	Casino	Tourisme	Concession
	Hotels	Tourisme	Privatisés ou décentralisés
	TANSA aéroports	Transports aériens	privatisé publics
	Usine d'eau lourde	Nucléaire	Entreprise publique
	Zone franche de Zapala	Parc d'activité	Concession
San Luis	EDESAL	Énergie	Concession
	EPIH	Hydraulique	décentralisé
	Banco de San Luis	Banque	Privatisé
	Imprimerie officielle	Imprimerie	Privatisé
	EMPROTEL	Télécommunications	Privatisé
	Hotels	Tourisme	Privatisation
	Casinos	Tourisme	Concession
	LV 90	Télévision	Privatisation
Santa Fe	EPE	Énergie	Publique
	Aguas provinciales	Assainissement	Concession
	Banco de Santa Fe	Banque	Privatisation
	Banco santafesino	Banque	Privatisation

Source : Ministère de l'économie

Elle a essaimé dans toute l'Argentine, dispose de filiales à Buenos Aires, Mendoza, San Juan, Salta, Cipoletti (c'est-à-dire Neuquén), Posadas et Rosario, mais le siège principal de l'association demeure à Córdoba. Le tour de table s'est étendu depuis les entrepreneurs indépendants jusqu'aux grandes entreprises. Une revue, *Novedades económicas* expose tous les mois les points de la vue de la fondation sur le devenir économique de l'Argentine.

Les positions défendues coïncident largement avec les choix de politiques économiques faits au début des années 1990 et elles ont été exposées dans un petit livre dû à Domingo Cavallo et Juan Zapata, significativement intitulé *le défi fédéral* [57]. On y voit la conjonction entre les demandes des entrepreneurs pour davantage de libéralisme et la volonté de faire entendre la « voix de l'intérieur »⁵. La perspective est renversée par rapport à la vision classique des disparités régionales qui aboutissait à réclamer davantage d'interventions publiques pour rétablir l'équilibre. Pour Domingo Cavallo et Juan Zapata, les mesures publiques ont surtout bénéficié à Buenos Aires, en particulier la croissance de l'appareil d'État conduit le fisc à transférer des fonds collectés dans tout le pays jusqu'à la capitale pour payer des fonctionnaires. De même, la régulation des activités économiques censée protéger les plus faibles, aboutit en fait à une raréfaction de l'offre qui pénalise les provinces, par exemple dans le domaine du transport aérien.

Le raisonnement s'appuyant sur ces prémisses amène logiquement à préconiser la libération des énergies productives par la déréglementation et la réduction du rôle de l'État permettant la diminution de la pression fiscale et partant celle des coûts de production. Venant des entrepreneurs, ces recommandations conduisent à assimiler le fonctionnement de l'État à celui d'une entreprise devant se plier aux mêmes impératifs : réduction des coûts, équilibre des comptes et spécialisation. Au fil des numéros, *Novedades económicas* distribue bons et mauvais points aux gouvernements de provinces suivant leur zèle à appliquer ces mesures correspondant en grande partie au contenu du pacte fédéral pour la croissance, la production et l'emploi et met en parallèle la croissance économique dans les provinces et le degré de déréglementation atteint. Elle fait de la réduction de l'intervention de l'État, tant national que provincial, la clé du développement provincial. L'hypertrophie du sec-

⁵La *Voz del interior* est le quotidien de Córdoba, intérieur du pays bien évidemment.

teur public n'est pas seulement responsable des entraves réglementaires dont souffrent le secteur privé, elle conduit également à réduire les sommes disponibles pour investir qui disparaissent en impôts. Le point de vue de la fondation sur les problèmes spatiaux conduit directement à des recommandations fiscales et budgétaires.

Régions et municipales On peut trouver du côté de la présidence une autre vision des problèmes régionaux, plus juridique et politique, alors que la *Fundación mediterránea* en avait une approche économique, voire même comptable. La position présidentielle est illustrée notamment dans un livre publié sous la signature du président Carlos Menem et de Roberto Dromi, qui fut ministre des travaux publics de 1989 à 1991 et est un spécialiste réputé de droit constitutionnel [175]. L'orientation donnée à l'ouvrage *Argentina por regiones* correspond également au point de vue de juristes, les deux auteurs étant tous les deux avocats. Ils partent du constat que le fédéralisme a été progressivement dénaturé. « La concentration du pouvoir de la part de l'État national a amoindri les États provinciaux, et la domination de certaines régions au détriment d'autres a empêché l'intégration et provoqué une désintégration de fait par laquelle certaines régions sont devenues des *friches nationales* en raison d'un regrettable sous-développement et des déséquilibres démographiques. »⁶

Les auteurs passent en revue les formes d'organisation régionale de l'Argentine dont ils retracent les origines depuis l'époque coloniale et présentent des cartes montrant les subdivisions régionales adoptées par l'Armée et l'Église qui regroupent un certain nombre de provinces. Ils insistent sur la place accordée aux régions dans la Constitution réformée et, parallèlement, sur la possibilité ouverte par les Constitutions provinciales d'établir des accords avec d'autres provinces pour constituer des régions. Ils soulignent le rôle central des provinces, échelon de base de la vie politique, mais insistent sur

⁶ « *La concentración del poder por parte del Estado nacional, menoscabó a los Estados provinciales, y el predominio de algunas regiones en detrimento de otras impidió la integración provocando, de hecho, una desintegración por la que ciertas regiones revistieron la calidad de baldíos nacionales ante el lamentable subdesarrollo y desequilibrio demográfico.* » [175] p. 112.

leur inefficacité économique et leur tendance à se replier sur elles-mêmes, en prenant prétexte de leur autonomie constitutionnelle.

Ce raisonnement aboutit à proposer la mise en place de « trois niveaux de décentralisation : politique — Nation et provinces — économique — régions — et administrative — municipales — qui permettront la croissance de l'Argentine »⁷. De cette réforme naîtra un *nouveau fédéralisme* permettant l'efficacité de l'administration locale par des municipales proches des citoyens, la participation politique dans le cadre historique des provinces et le développement économique dans celui, plus vaste et plus efficace, des régions. Celles-ci peuvent résulter soit d'initiatives provinciales soit d'une loi nationale fixant de nouvelles limites prenant en compte une multitude d'indicateurs, depuis la population et le niveau de vie jusqu'aux accords internationaux de coopération, la régionalisation devant être cohérente avec la politique d'intégration dans le Mercosur. Ces régions disposeraient de compétences étendues dans le domaine du développement économique, en particulier la programmation des investissements publics, les transports, le tourisme, les services fiscaux etc. Un conseil des gouverneurs présiderait aux destinées de chacune d'entre elles.

Un découpage en six régions est proposé (voir carte 4.3). La capitale est laissée à part afin de respecter les limites provinciales existantes. La création, souhaitable, d'une région métropolitaine est laissée à l'initiative locale. Chacune des régions retenues comporte un « principe d'unité » :

La région Nord correspond à l'agrandissement de la région Nord-Ouest ;

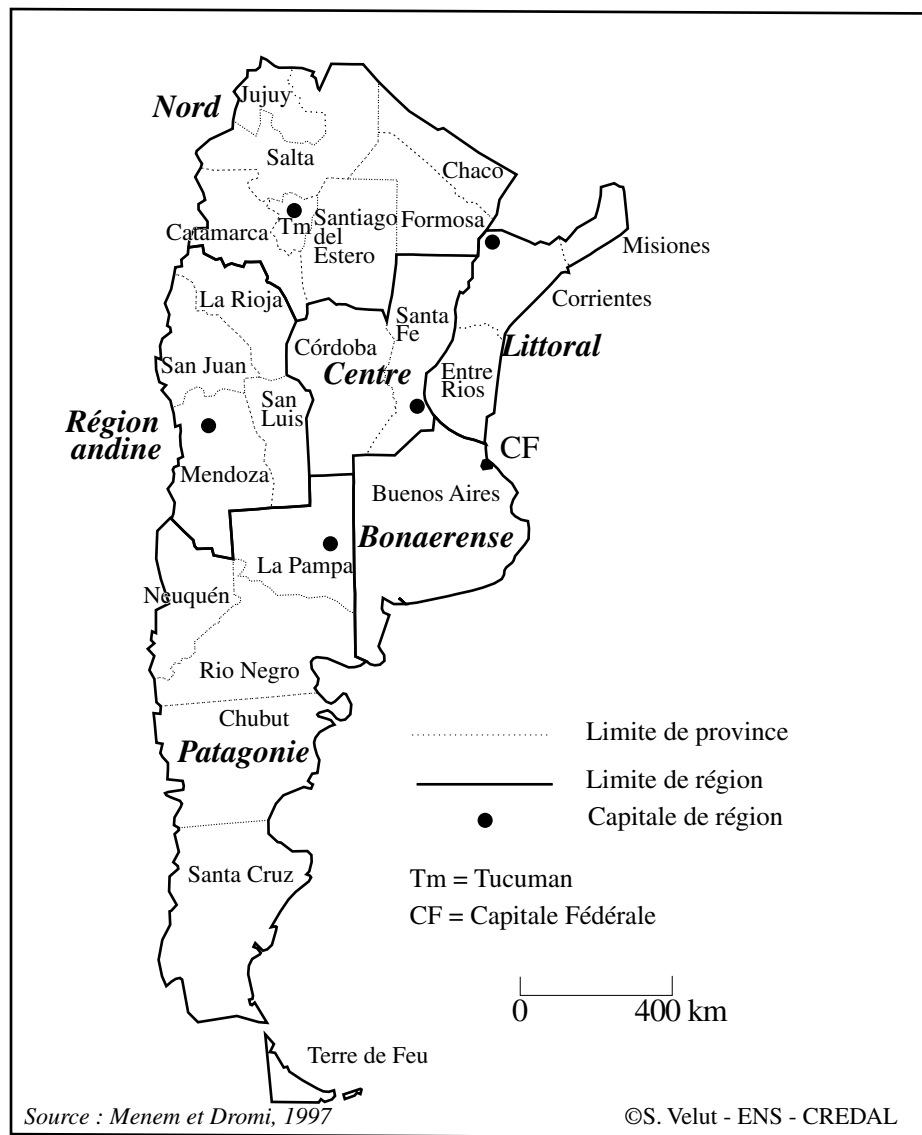
La région andine est caractérisé par « l'homogénéité productive des provinces de la Cordillère avec des débouchés sur le Pacifique » ;

La Patagonie se définit par la « particularité économique des aires patagones avec des provinces à double face : maritime et andine » ;

Le Littoral se confond avec la Mésopotamie argentine ;

Le centre comprend « deux provinces centrales sans frontières internationales » ;

⁷ « *Tres niveles de descentralización : política — Nación y provincias—, económica —regiones— y administrativa —municipios— permitirán una Argentina en crecimiento.* » [175] p. 10.

Carte 4.3: *Argentina por regiones*

La région de Buenos Aires ou *bonaerense* se distingue par sa vocation agro-exportatrice.

Le raisonnement est plus convaincant dans ses aspects institutionnels que dans ses conclusions géographiques, qui laissent en particulier sans rattachement la capitale fédérale. On peut cependant remarquer que les régions proposées, si elles reposent en grande partie sur d'anciens découpages, en font aussi intervenir de nouveaux prenant en compte l'insertion de l'Argentine dans le Cône Sud, soit par les débouchés possibles sur le Pacifique soit par l'éloignement des frontières.

Formulées en fin de mandat ces propositions n'ont pas abouti. Elles illustrent cependant une vision conforme aux données institutionnelles mais achoppent sur le problème de la réduction des autonomies provinciales qu'impliquerait d'une part la création d'un niveau supérieur fort et d'autre part une plus grande indépendance des municipes. Ces derniers dépendent jusqu'à présent directement des provinces, qui les contrôlent en général de très près et ne leur attribuent pas des ressources suffisantes⁸. Disposant de peu de moyens et de pouvoir, ils constituent le maillon faible de l'administration locale. Lors du second mandat du président Carlos Menem, des efforts particuliers ont été entrepris pour les renforcer, notamment par l'IFAM, *instituto federal de asuntos municipales*, institut fédéral d'affaires municipales, rattaché au Ministère de l'intérieur. Dans le même temps l'organisme statistique national, l'INDEC, mettait en place un ambitieux projet de base statistique municipale.

Ces efforts en faveur des municipes sont justifiés par le nécessaire renouveau du fédéralisme à partir des cellules de base de la vie démocratique. Le président Carlos Menem déclarait dans un discours aux *intendentes* (les maires) que le fédéralisme est impossible « sans une présence vivante et active du municipe en tout point du territoire de la République Argentine »⁹. La rhétorique présidentielle met en avant une conception du fédéralisme fondée

⁸L'article 122 de la constitution précise que chaque province « assurera l'autonomie municipale et en réglera la portée et le contenu » ce qui laisse une très grande latitude aux provinces.

⁹Discours prononcé le 16 avril 1998 à l'occasion de la « première rencontre fédérale d'intendants justicialistes » et repris dans le numéro 2 de la revue de l'IFAM, *Nuevas visiones para los municipios*.

sur l'existence de leaders locaux, à la manière des *caudillos* du siècle précédent¹⁰, conformément à l'idéologie péroniste mais il insiste sur la dimension locale, provinciale ou municipale de ce rôle.

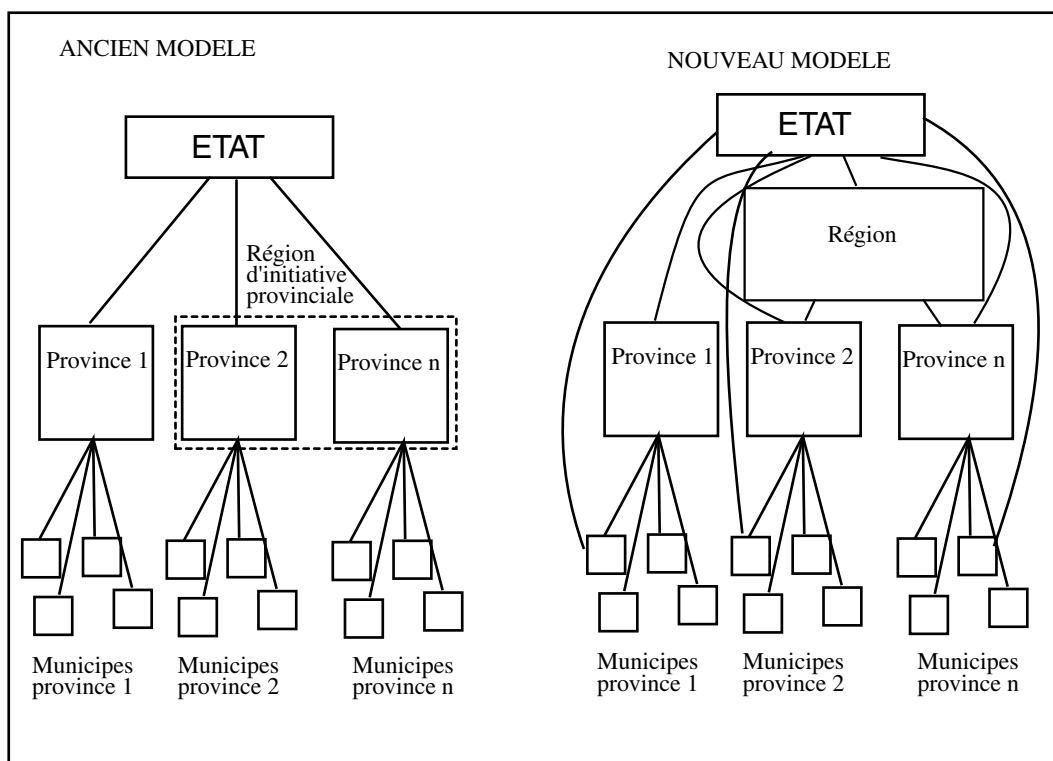
Sur le plan des initiatives concrètes, le Ministère de l'intérieur a investi dans la formation des autorités municipales et favorisé les échanges entre équipes municipales, la présentation d'expériences innovantes de gestion, l'aide d'experts étrangers etc. Par ailleurs, une proposition de loi visait à transférer directement aux municipes une partie des fonds de la *coparticipación* destinées aux provinces pour éviter que ces dernières n'usent de procédés arbitraires dans le financement de leurs municipes, par exemple en diminuant ou retenant les fonds destinés à des municipes ayant des autorités d'opposition.

Le renouveau municipal constitue à n'en pas douter un élément important de la réforme du secteur public argentin. Il met en particulier le problème des villes secondaires de provinces, dominées par la capitale et qui peinent à se faire entendre, comme Rosario dans la province de Santa Fe, Villa Mercedes dans celle de San Luis, ou encore Rio Cuarto dans la province de Córdoba. Toutefois les initiatives de l'État national l'amènent à « court-circuiter » les provinces qui estimaient être les seuls interlocuteurs autorisés pour les municipes et se sentent menacées par la mise en place d'un système à trois étages comme le montre la figure 4.2. Un tel système s'apparente au schéma d'État centraliste, comme la France où les communes dépendent directement de l'État et non pas des départements, pas plus que ces derniers ne dépendent des régions.

La vision de l'opposition À quelques mois des élections présidentielles, l'*Alianza*, coalition regroupant l'UCR (Union civique radicale) et le FREPASO (Front pour un pays solidaire) tenait un séminaire public sur les problèmes

¹⁰Lors de son élection à la présidence, le président Carlos Menem arborait de superbes rouflaquettes qui lui valurent une certaine notoriété internationale. Contrairement à ce que semblaient penser certains journalistes, il ne cherchait pas à ressembler à un quelconque rastaquouère d'opérette, mais bien à Facundo Quiroga, le *tigre des plaines*, terrible *caudillo* originaire de la province de la Rioja, dont il était lui-même gouverneur.

FIG. 4.2 – Deux modèles de relations entre unités administratives



régionaux. Le travail s'organisait en suivant les régions « classiques », Nord-Est, Nord-Ouest, Cuyo, Patagonie, Pampa et région métropolitaine avec la participation d'élus et de spécialistes des questions régionales. Les conclusions de ces travaux soulignaient un certain nombre de problèmes communs aux différentes provinces¹¹.

Les intervenants ont insisté sur le fait que les décisions économiques affectant les provinces sont généralement prises hors des territoires provinciaux, ce qui se traduit par une faible intégration des filières productives dans le territoire des provinces avec la formation d'enclaves et, pour les petits entrepreneurs locaux, par des difficultés pour investir. On assiste par ailleurs à une accentuation des inégalités sociales. Les insuffisances de l'État expliquent cette dégradation : il ne se montre pas assez efficace, refuse de jouer son rôle

¹¹Les points qui suivent proviennent des réunions de travail tenues lors de ces journées et auxquelles j'ai pu assister. Ils n'ont donc pas le caractère systématique et cohérent que pouvaient avoir les positions évoquées précédemment.

dans la régulation de l'économie et n'investit pas suffisamment dans les infrastructures. Autrement dit, l'approche de l'opposition met davantage l'accent sur les acteurs que sur les secteurs économiques, suivant en cela les positions théoriques des conseillers scientifiques de l'Alianza ¹².

Dès lors, il convient de mettre en place une véritable planification stratégique, de coordonner les secteurs publics et privés, d'aider les petits producteurs, de développer de nouvelles activités comme le tourisme, réguler de nouveau activement l'économie notamment en encadrant les possibilités de prise de contrôle par des agents économiques extérieurs des activités et des terres. L'accent est donc mis sur les responsabilités abandonnées par l'État et qu'il doit reprendre de façon « moderne », c'est-à-dire en favorisant la participation et le contrôle par la société civile de ses actions. Enfin, il convient d'augmenter les investissements dans les infrastructures et dans l'enseignement.

Ce retour réclamé de l'État paraît surprenant de la part de représentants des provinces. Il traduit sans doute, au-delà de la stratégie de l'opposition, le désarroi provoqué par son rapide retrait de la plupart de ses domaines d'actions. La décentralisation imposée a laissé un vide que les provinces n'ont pas les moyens de combler. Les représentants des provinces souhaitent être plus étroitement associés aux décisions fondamentales et sont prêts à coopérer davantage avec les provinces voisines pour la mise en place de politiques régionales.

On peut être frappé par le centralisme qui émane de ces propositions et le peu de place qu'elles font aux questions d'intégration régionale. Une telle attitude peut en partie se justifier par le fait que les représentants de l'*Alianza* étaient alors généralement minoritaires dans leur propre province, ce qui peut leur faire souhaiter une plus forte présence de l'État central et chercher des appuis politiques dans les provinces voisines. Elle traduit également le désarroi de responsables provinciaux face à ce qu'ils considèrent comme une démission de l'État. Or, du point de vue du gouvernement, il ne s'agit pas d'une démission mais bien plutôt d'une redéfinition de l'État, de son rôle et

¹²C'est en particulier le cas d'Alejandro Rofman, spécialiste reconnu des *économies régionales*, dont les travaux insistent généralement sur l'influence de différents groupes sociaux.

de ses moyens d'action pouvant apporter une solution globale, cohérente aux problèmes du pays, en particulier à celui des inégalités régionales.

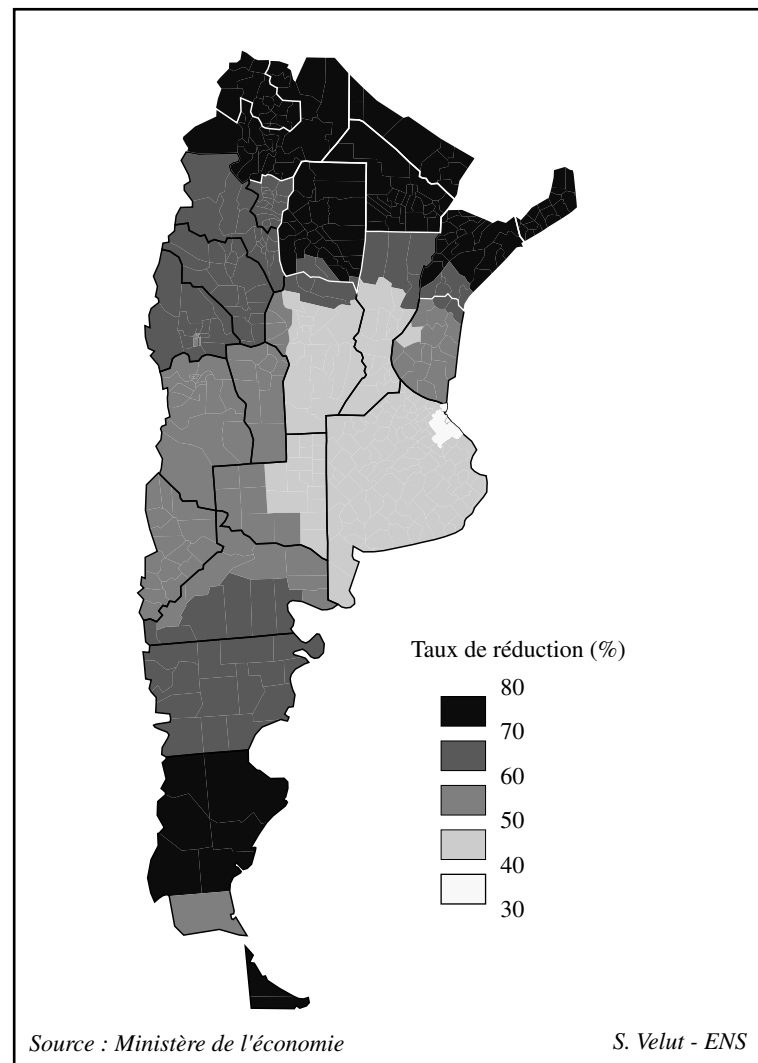
Les politiques de développement régional dans les années 1990

Que ce soit le président Carlos Menem, ou son ministre de l'économie de 1991 à 1995, Domingo Cavallo, les deux personnages qui focalisent l'attention médiatique et prennent les principales décisions, sont tous deux issus de l'*intérieur* et se disent attentifs aux problèmes des disparités régionales. La politique de développement régional a donc occupé une place non négligeable au Ministère de l'économie dans la première moitié des années 1990, avant d'être progressivement reléguée au second plan pour laisser les questions macro-économiques occuper seules le devant de la scène. Sous l'administration de Domingo Cavallo, questions fiscales et questions de développement régional formaient les deux volets d'un diptyque censé assurer l'équilibre des comptes publics aussi bien que la croissance économique des différents territoires.

En dépit de l'attachement proclamé aux mécanismes de marché, la politique régionale ne s'est pas limitée à la seule déréglementation dans les provinces. Les politiques de dégrèvement fiscal pour les industries ont été en principe abandonnées, en particulier en Terre de Feu, mais des avantages ont été maintenus pour les entreprises déjà installées dans les autres provinces bénéficiaires (San Luis, Catamarca, San Juan et La Rioja) de manière à favoriser une transition progressive.

Par ailleurs, une réduction des charges salariales modulée spatialement est censée aider les régions périphériques suivant la carte 4.4. Les taux de réduction vont de 30% pour la capitale jusqu'à 80% pour les parties rurales des provinces en difficulté du Nord. Les capitales provinciales bénéficient en général d'une réduction inférieure de cinq points à celle de l'ensemble de la province. Ces réductions n'ont été que partiellement appliquées, l'État les ayant suspendues lors des années de crise fiscale, mais la carte représente assez bien les territoires en difficultés pour le Ministère de l'économie et peut s'analyser suivant les modèles présentés dans le chapitre 1. On retrouve en effet l'opposition entre le centre de la capitale et de la Pampa par rapport au

reste du pays, la partition méridienne et la structure en archipel. En effet, ce sont le Nord et la Patagonie qui sont l'objet de la plus grande sollicitude, alors que les espaces centraux, la Pampa et plus particulièrement l'agglomération de Buenos Aires sont nettement moins aidés. Dans les provinces, la capitale est en général moins aidée que le reste du territoire. Cette carte distingue différents sous-espaces dans les provinces, ce qui représente une innovation par rapport à la tradition des politiques régionales uniformes dans chaque territoire provincial.



Carte 4.4: La réduction des charges patronales

Par ailleurs, à quelques mois des élections présidentielles de 1994, le président Carlos Menem lançait un plan quinquennal pour la période 1995–1999, correspondant donc au second mandat qu'il briguait. La question n'est pas tant de savoir si ce plan a été ou non appliqué que de comprendre les logiques d'aménagement du territoire qu'il mettait en jeu. Dans ses attendus, la partie régionale du plan *Argentina en crecimiento*, Argentine en croissance met en avant la nécessaire reconversion des économies régionales qui doivent désormais produire des biens compétitifs sur les marchés internationaux.

Les arguments avancés reprennent les grandes lignes de la politique économique pour en souligner le bien fondé. L'idée générale est que les réformes d'ensemble bénéficieront nécessairement aux « économies régionales » car elles permettent l'amélioration des infrastructures de communication et de télécommunications, de moindres frais de transport et au final une baisse des coûts de production. Des programmes sectoriels, concernant en particulier l'irrigation, la santé animale et les contrôles de qualité, sont censés améliorer la compétitivité des producteurs argentins et leur permettre d'exporter.

Enfin, un crédit de la Banque interaméricaine de développement est destiné à financer des investissements dans les provinces suivant un mécanisme évoquant les contrats de plan à la française. Le ministère de l'économie doit identifier avec les provinces les projets prioritaires et en évaluer l'intérêt avant de mettre en place les crédits correspondants. Les projets retenus visent principalement à l'amélioration des infrastructures de transport et l'irrigation.

Le plan quinquennal 1995–1999 paraît cohérent avec les positions déjà évoquées de la *Fundación Mediterránea* : libéralisation et règles du marché permettront la croissance économique dans les provinces. L'approche des économies régionales reste assez traditionnelle, fondée sur la définition des principaux secteurs bien plus que sur les acteurs et ne sépare pas l'évolution des régions de celle de l'ensemble du pays : ce qui est bon pour l'Argentine est bon pour les provinces. Ce sont les moyens retenus qui ont changé. Il s'agit d'une part d'actions qualitatives permettant par exemple la formation des producteurs, la diffusion de nouvelles technologies ou le suivi des marchés et d'autre part de programmes d'investissement. La première série de mesures doit améliorer la compétitivité des entreprises du point de vue de la qualité des produits, des coûts de production et de l'efficacité commerciale. L'État

aide les producteurs, les informe ou les incite à moderniser leurs entreprises mais ne prend pas de mesures sectorielles de diminution des coûts par des aides directes ou des dégrèvements fiscaux. Le Ministère de l'économie anime le réseau *Export-Ar* qui dispose de bureaux dans les grandes villes de province où les exportateurs potentiels peuvent s'informer sur les possibilités et les modalités d'exportation.

Les programmes d'investissement visent à améliorer les infrastructures pour réduire indirectement les coûts d'approvisionnement et de mise sur le marché des produits. Ce programme s'oppose à la logique d'aide aux entreprises qui en bénéficient quelques années et disparaissent avec les subventions, comme on avait pu le voir dans les politiques de *promoción*. L'investissement dans les infrastructures *demeure* et bénéficie à tous.

C'est donc la baisse des coûts de production pour toutes les entreprises qui est visée, ce que synthétise la formule du *costo argentino*, le coût argentin, la compétitivité des entreprises devenant synonyme de compétitivité nationale. Les marchés qui en définitive permettent ou non la poursuite de l'activité constituent l'instance de validation aussi bien des politiques économiques que des choix des entrepreneurs. Dans cette perspective, l'évolution des exportations provinciales, dont la croissance est nécessaire pour équilibrer la balance commerciale, est l'un des critères mis en avant par le plan quinquennal pour évaluer le succès des programmes.

Conclusion : la décentralisation compétitive

On peut rassembler l'ensemble de ces mesures sous l'expression de *décentralisation compétitive*. L'État national se défait de certaines tâches coûteuses pour les confier aux provinces dont il attend une plus grande efficacité, grâce à une meilleure connaissance du terrain et à une plus grande proximité de la demande. La coordination des politiques économiques complète le tableau car elle contraint les provinces à abandonner peu à peu un certain nombre d'activités qui ne paraissaient plus essentielles et à laisser le marché organiser le déploiement spatial de l'économie. Dans ces conditions, la concurrence entre les entreprises doit, en principe, permettre le développement des différents territoires au mieux de leurs potentialités. Saine croissance du secteur

privé et développement régional apparaissent ainsi comme les deux volets complémentaires de la politique économique et de la politique régionale.

Toutes deux visent en effet à améliorer les conditions d'insertion internationale de l'Argentine, à développer les exportations et si possible le degré de transformation des produits. L'ensemble du secteur public, de la Nation aux municipales doit participer à cet effort collectif en diminuant les contraintes pesant sur le développement des activités, en levant un certain nombre de barrières à l'entrée et en prenant toutes les mesures permettant la diminution des coûts, qu'il s'agisse de la construction d'infrastructures, de la réduction des impôts ou de l'information des entrepreneurs.

Mais la décentralisation compétitive soulève un certain nombre de problèmes. Sortir enfin les *économies régionales* de l'impasse était l'un des objectifs prioritaires, et s'il est vrai que le gouvernement a pu insister sur un certain nombre de succès, la croissance économique est encore loin d'être équitablement partagée, socialement et spatialement. La restructuration du système productif est indéniable, ses effets macro-économiques certains, mais il n'est en pas en revanche démontré que la croissance économique ait bénéficié aux espaces qui en avaient le plus besoin, et non pas aux régions de plus fort développement relatif, et d'autre part, dans le modèle néo-libéral, il n'est pas évident que l'implantation d'entreprises se traduise nécessairement par des effets bénéfiques pour les espaces qu'elles ont choisis.

Sur un autre plan, le retrait de l'État national laisse à l'évidence un vide. Les discours sur le *nouvel État* peuvent correspondre ou non à des idées précises pour ceux qui les prononcent, mais il n'en reste pas moins que la redistribution des compétences et des moyens tant entre secteur privé et public qu'entre les différents niveaux de gouvernement, soulève de nombreuses questions. Le système fiscal se situe à la charnière entre public et privé, entre État national et provinces, mais aussi entre ordre économique et ordre politique pour reprendre l'expression de Bruno Théret [233]. Ses transformations sont d'ailleurs au centre des débats pendant toute la décennie, ce qui justifie qu'on s'y attarde quelque peu. Auparavant, il convient de faire le point sur les transformations de la géographie économique de l'Argentine, et plus généralement, sur l'organisation de l'espace argentin qui commence à se dessiner à la fin des années 1990 dans le cadre élargi du Mercosur.

4.2 Les enjeux de l'intégration

La formation et la rapide consolidation du Mercosur qui regroupe l'Argentine, le Brésil, l'Uruguay et le Paraguay auxquels sont associés la Bolivie et le Chili, l'autre pays émergent — pour reprendre les appellations qui ont cours actuellement — du Cône Sud est l'un des principaux facteurs de changement dans les années 1990. Cette intégration commerciale, rapide et pragmatique a changé les règles du jeu économiques, et modifié les horizons de référence spatiaux et temporels des acteurs du développement.

S'il est vrai que le Mercosur s'inscrit dans une certaine continuité, celle de l'intégration latino-américaine dont les prémisses peuvent se trouver dans la pensée de Simon Bolivar, il n'en présente pas moins un ensemble d'éléments originaux. Les diverses tentatives d'intégration latino-américaine, dont certaines sont assez anciennes, comme le Pacte Andin ou le le CARICOM, n'ont en général pas tenu toutes leurs promesses. Malgré la mise en place d'institutions, souvent inspirées par l'expérience européenne, les États latino-américains ne sont jusqu'à présent pas parvenus à faire de l'intégration entre les nations un moteur de développement. Dix ans après les accords d'Asunción, et en dépit de moments difficiles comme la crise brésilienne au début de l'année 1999, le Mercosur semble fonctionner de façon satisfaisante et susciter des initiatives publiques et privées. C'est à l'évidence la volonté de l'Argentine et du Brésil qui a été déterminante dans les premières années du Mercosur, les deux pays ayant fait preuve d'une remarquable audace pour passer outre leur rivalité séculaire et prendre des mesures irréversibles dans la voie de l'intégration.

Ce dernier terme mérite examen. Dans son sens le plus étroit il désigne la formation d'une zone de libre-échange entre les pays concernés, et c'est bien cet objectif économique, comportant l'abaissement des barrières douanières internes et l'établissement d'un tarif extérieur commun qui est au cœur du Mercosur. Mais l'intégration va beaucoup plus loin. D'union douanière, le Mercosur a pour objectif de devenir un marché commun (d'où son nom) ce qui suppose la liberté de déplacement des facteurs de production dans l'espace concerné. Or, si les capitaux peuvent passer sans contrainte d'un pays à un autre, il n'en va pas de même des travailleurs dont les migrations

sont soumises à restriction.

D'autre part, et c'est peut-être ce qui fait l'originalité et la force de l'expérience, le Mercosur ne se limite pas à l'économie et aux institutions. Les entreprises intègrent cet espace dans leurs stratégies, ce qui le renforce, et la société civile a également relevé le défi et prend des initiatives qui vont dans le sens de l'intégration. Enfin, les investissements dans les transports contribuent à « suturer » les pays participants ce qui ne peut que favoriser le développement des échanges. En dépit des différends qui opposent périodiquement l'Argentine et le Brésil, l'intégration progresse, les échanges entre les pays membres s'accroissent, les entreprises élaborent leurs stratégies en référence à ce grand espace. Ainsi, la démarche publique est relayée ou même devancée par une multitude d'initiatives.

4.2.1 Géographie d'un grand espace

Les étapes de l'intégration

C'est le traité d'Asunción qui est généralement considéré comme l'acte fondateur du Mercosur. Par cet accord l'Argentine, le Brésil, l'Uruguay et le Paraguay constituent le « marché commun du Sud » et prévoient la libre circulation des biens, des services et des facteurs de production à l'intérieur de ce grand espace, la création d'une union douanière et la coordination des politiques économiques et des législations.

Ce traité fait suite à des initiatives prises par les présidents Raúl Alfonsín et José Sarney dans les années 1980. Bénéficiant de la légitimité du renouveau démocratique, ils signent entre 1986 et 1989 une série d'accords allant vers l'intégration progressive du Brésil et de l'Argentine¹³. Ils invitent le Paraguay et l'Uruguay à les rejoindre dans cette démarche qui aboutit rapidement. En effet, le protocole d'Ouro Preto, signé en 1994, fixe l'organisation institutionnelle du Mercosur en créant un certain nombre de commissions thématiques dont le siège est fixé à Montevideo. Depuis 1996, le Chili et la Bolivie sont associés au Mercosur.

¹³Toute la bibliographie sur le Mercosur, comme par exemple les travaux de Jorge Grandi et Daniel Schutt [129] ainsi que le chapitre de Cristina Castro Padula dans [206], font cette historique de façon plus ou moins détaillée.

Même si les objectifs du Mercosur sont exclusivement économiques, l'intégration repose de fait sur un préalable démocratique et diplomatique. Les pays ont longtemps envisagé la possibilité d'un conflit avec leurs plus proches voisins et habituels rivaux, et au Paraguay, l'épisode tragique de la guerre de la Triple Alliance n'est pas effacé des mémoires. De son côté, l'Argentine a été proche d'entrer en guerre contre le Chili au début des années 1980, et l'État-Major argentin disposait de plans pour faire face à une invasion brésilienne (et réciproquement). Depuis, sans intervenir directement dans les affaires internes de leurs partenaires, les pays du Mercosur s'efforce de garantir la stabilité politique. Ainsi Argentine et Brésil ont aidé en 1998–1999 à trouver une solution aux problèmes internes du Paraguay.

La confiance retrouvée entre les pays n'empêche pas des discussions difficiles sur certains points symboliques affectant ce qui est perçu comme un élément clé de la sécurité nationale. Ainsi le bornage définitif des frontières entre le Chili et l'Argentine a donné lieu dans la presse à d'étranges articles revendiquant avec véhémence la possession de quelques arpents de neige. Toutefois, le fait même que les gouvernements aient accepté les résultats des arbitrages internationaux montre une décrispation dans les relations avec les voisins. Le discrédit de l'armée après la dictature et la défaite des Malouines a laissé les coudées franches aux autorités civiles pour réorienter la politique étrangère vers une amélioration des relations avec les pays voisins. Autrement dit, les pays membres du Mercosur envisagent plus sereinement la mise en place de politiques communes. Fernando de la Rúa, le président argentin élu en 1999, a confirmé ces orientations.

Mais la réussite de l'intégration se mesure aussi au développement des échanges commerciaux entre les pays membres et à leur capacité à attirer des investisseurs internationaux. En revanche les politiques macro-économiques ne sont pas coordonnées, comme on a pu le constater lors de la dévaluation brésilienne, pas plus que les autres domaines de l'action gouvernementale. Le Mercosur n'a pas à ce jour de politiques spécifiquement territoriales comme en a l'Union Européenne par le biais du FEDER. Il s'agit donc d'une intégration encore limitée, avec des institutions très légères, ce qui a sans doute été l'une des clés du succès en permettant de progresser rapidement.

TAB. 4.2 – Le Mercosur et l'Amérique latine

Pays	Population Millions	PNB Milliards de \$	PNB/hab. \$	IDH
Argentine	35,2	302,0	8570	0,884
Brésil	163,5	771,9	4700	0,783
Paraguay	5,1	10,2	2010	0,706
Uruguay	3,2	19,4	6020	0,883
Mercosur	204,2	1103,5	5400	
Chili	14,6	73,4	5020	0,891
Bolivie	7,8	7,4	950	0,589
Mercosur+2	226,6	1184,3	5200	
Mexique	94,8	348,9	3700	0,853
Venezuela	22,8	78,5	3450	0,861
Colombie	38,1	86,8	2300	0,848
Amérique latine	1917,0	3900		
Part du Mercosur	41%	54%	138%	

Un grand marché

Par rapport à l'ensemble de l'Amérique latine, le Mercosur fait figure de grande puissance économique, comme le montre le tableau 4.2. La population totale dépasse les 200 millions d'habitants et le PNB les 1 000 milliards de dollars. Le niveau de vie relativement élevé atteint par une partie des populations en fait un marché intéressant pour certains biens et services, tels que les automobiles, les appareils électroménagers, les services bancaires et financiers ou encore les télécommunications.

L'originalité de ce grand marché est qu'il regroupe des pays dont le développement économique est comparable, à la différence notamment de l'ALENA ou de l'APEC dominés par les États-Unis. De ce point de vue, il s'apparente davantage à l'Union Européenne, où en dépit des différences de poids, aucun des pays membres ne peut prétendre à l'hégémonie sur l'ensemble. Cet équilibre ne saurait qu'être renforcé par la participation du Chili, qui devrait permettre aux négociations internes de sortir du face à face Argentine

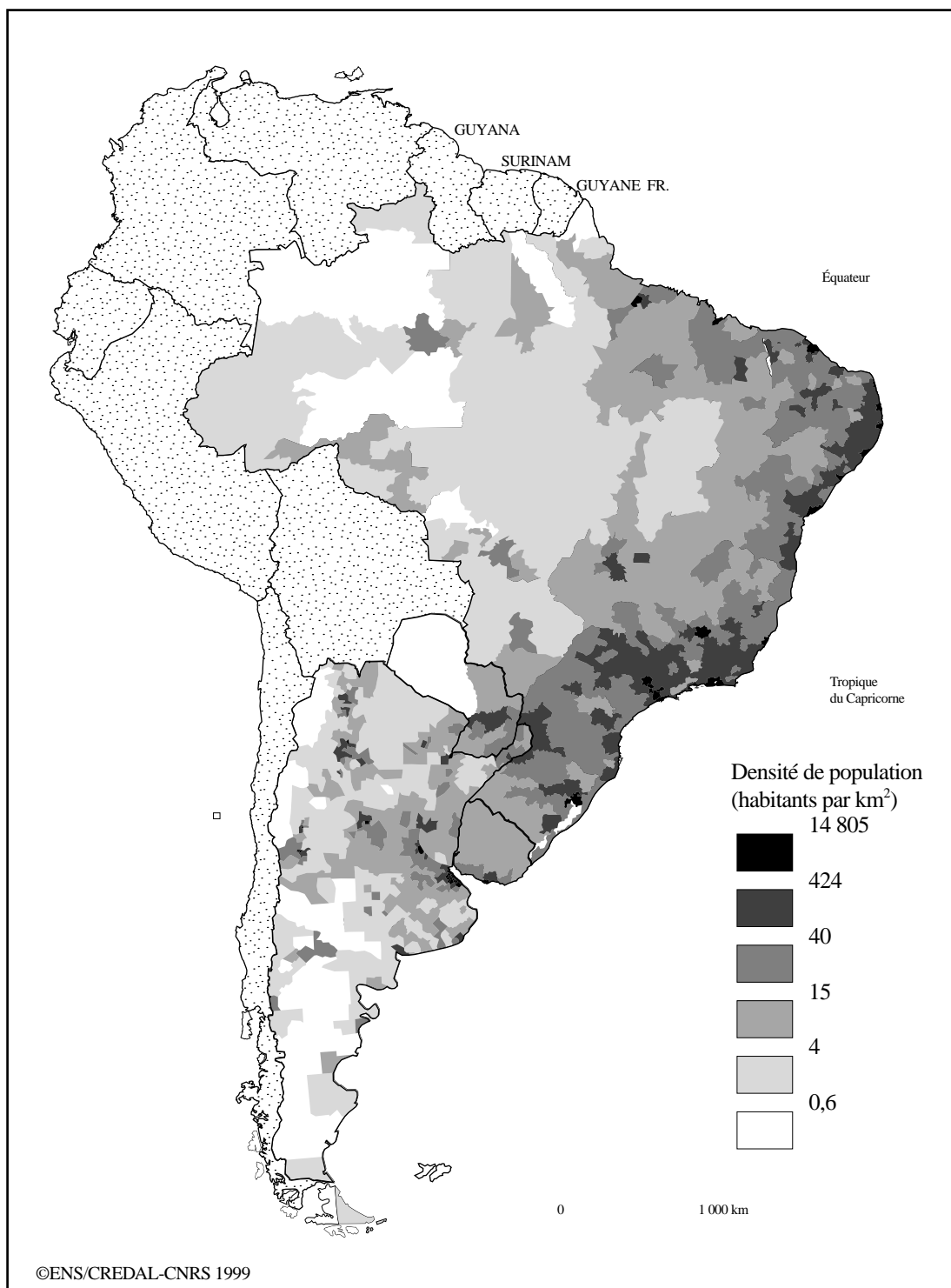
- Brésil. Le Mercosur doit aussi être comparé aux autres unions économiques regroupant des pays du Sud, en particulier à l'ANSEA : créé plus récemment il paraît bénéficier d'un plus grand dynamisme.

Contrastes et complémentarités

Ces données d'ensemble ne doivent pas masquer les différences internes qui justifient l'intégration dans la mesure où elles sont le fondement des complémentarités économiques, mais qui posent également le problème de l'accroissement possible des inégalités socio-spatiales sous l'effet des dynamiques d'intégration.

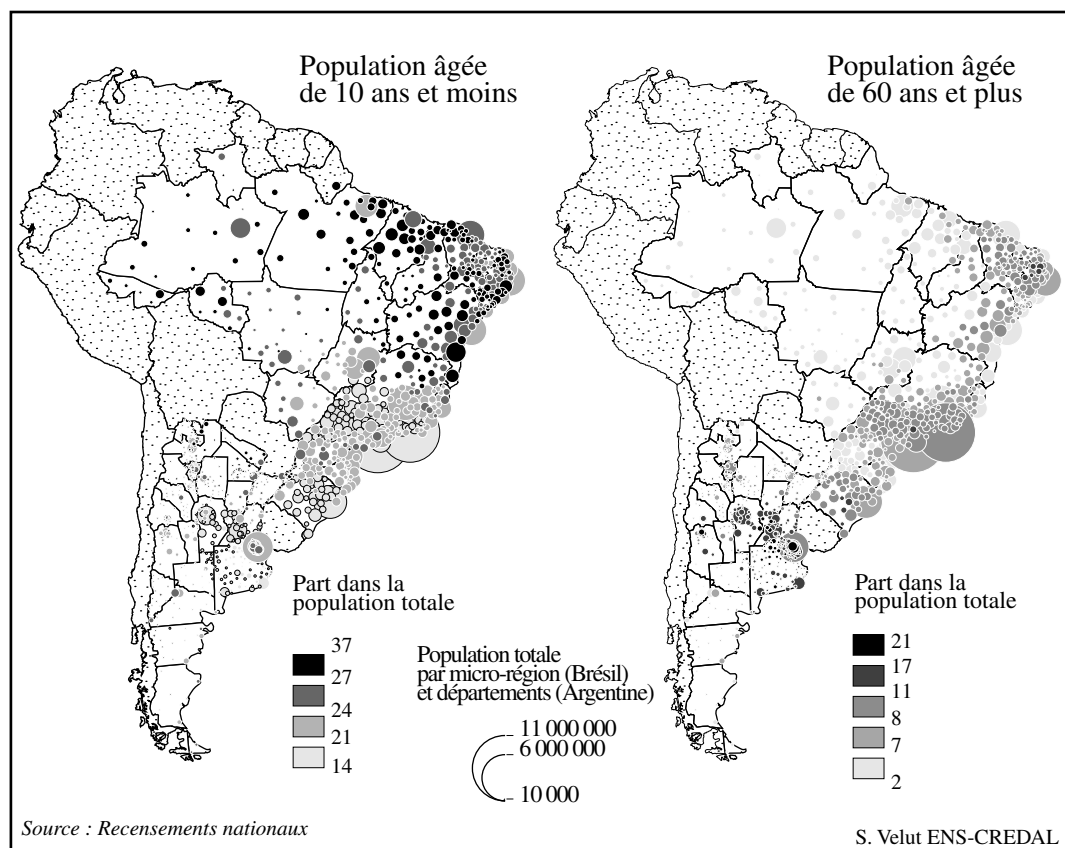
Les différences de premier ordre opposent les pays, depuis le géant brésilien, jusqu'à l'Uruguay et au Paraguay. Dans le Mercosur à six, le PIB par habitant varie de moins de 1 000 dollars pour la Bolivie à près de 9 000 pour l'Argentine. Les quelques cartes que l'on peut dresser mettant en parallèle l'Argentine et le Brésil montrent en règle générale une situation plus favorable pour l'Argentine que pour le Brésil du point de vue des indicateurs sociaux mais, en revanche, un plus grand dynamisme du côté brésilien.

La carte des densités (page 221) montre une apparente symétrie entre le littoral urbanisé du Brésil et de l'Argentine, de Rio de Janeiro à Buenos Aires et le grand vide de l'intérieur des États. Dès que l'on s'éloigne de la côte, les densités diminuent rapidement. Ce vide s'accroît pour le Brésil en Amazonie et pour l'Argentine en Patagonie, deux territoires qui présentent une apparente mais trompeuse symétrie. Ces réserves d'espace sont l'objet de tous les plans de développement, et de tous les rêves de fortune. Mais alors que la colonisation de l'Amazonie brésilienne progresse, la Patagonie reste peu peuplée. Les migrations vers le Sud de l'Argentine, importantes des années 1960 aux années 1980 ont diminué et n'ont jamais eu l'ampleur du mouvement pionnier brésilien. On assiste même aujourd'hui à des retours de migrants qui quittent la Terre de Feu et regagnent, déçus, leurs provinces d'origine. La fascination exercée par ces deux vides s'est également exprimée par les visées géopolitiques des états-majors et la construction d'infrastructures lourdes spécifiques.



Carte 4.5: Les densités dans le Mercosur

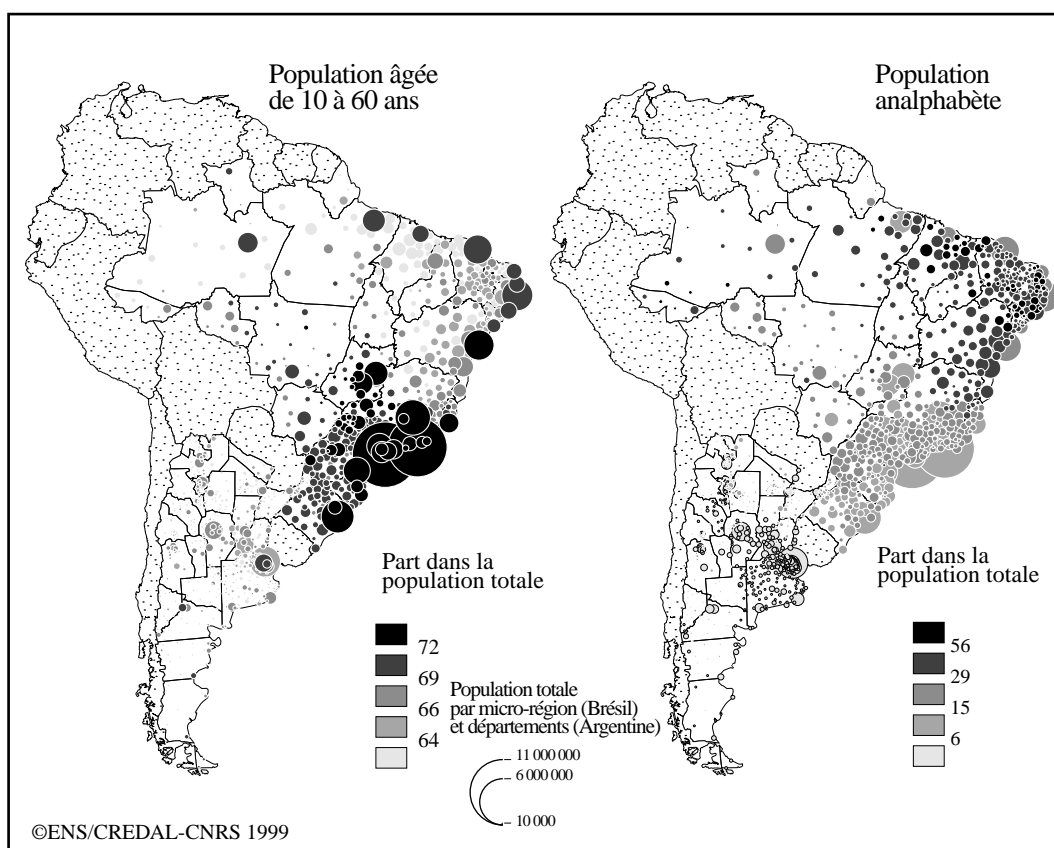
La répartition des populations de moins de dix ans et de plus de 60 ans en Argentine et au Brésil est fortement contrastée (page 222). C'est la grande jeunesse de la population brésilienne, et en particulier celle du Nordeste qui frappe. Elle traduit une fécondité encore élevée, bien supérieure à celles de régions de forte natalité en Argentine. Au contraire, la population âgée est, en termes relatifs, plus importante en Argentine, et en particulier dans la partie centrale du pays. Cette structure pose à chacun des pays des problèmes symétriques : au Brésil celui de la formation, et en Argentine celui de mesures sociales en faveur des personnes âgées.



Carte 4.6: La structure par âges

La planche suivante complète la précédente en précisant la taille des populations d'âge actif et le niveau de formation (page 223). La population

de 10 à 60 ans¹⁴ se trouve concentrée dans le Sud et le Sud-Est du Brésil ainsi que dans les villes du Nordeste. Au contraire, l'Argentine semble en retrait, tant pour le nombre absolu que pour la part relative de la population d'âge actif. C'est dans le domaine de la formation que l'Argentine dispose d'une situation plus favorable. L'analphabétisme de la population âgée de 10 ans et plus y est nettement moindre qu'au Brésil, où il est moyen dans la région centrale et élevé dans le Nordeste. Cette planche donne un premier élément d'analyse des stratégies possibles pour des investisseurs internationaux : l'Argentine peut offrir une main-d'œuvre moins abondante mais plus qualifiée qu'au Brésil, où se trouve le marché le plus important.



Carte 4.7: Actifs et analphabètes

¹⁴Ces limites ne correspondent pas exactement à celles de l'activité, mais ce sont celles qui permettent la comparaison Argentine-Bราซิล.

Le développement des échanges commerciaux démontre les avantages de l'intégration dans une perspective classique de spécialisation des économies. Le commerce entre les pays membres représente environ 20% de leurs échanges internationaux. Cette proportion est supérieure pour les petits pays et moindre pour les plus grands. Dans le cas argentin, la réorientation du commerce extérieur vers le Mercosur a été significative : l'Argentine fait environ le tiers de son commerce extérieur avec le Mercosur, principalement avec le Brésil contre 10% environ au début de la décennie. Cette croissance, qui signale en première lecture la vigueur de l'intégration, suscite des inquiétudes en Argentine sur ce que l'on nomme la dépendance à l'égard d'un client principal. Il est vrai que la dévaluation brésilienne de janvier 1999 a porté un rude coup aux exportations argentines et déséquilibré la balance commerciale.

Pour les dernières années disponibles (1997 et 1998) les échanges argentins avec le Brésil ont été de l'ordre de 8 milliards de dollars par an, pour les importations comme pour les exportations. Le tableau 4.3 détaille les principaux produits échangés. On constate que l'Argentine exporte principalement vers le Brésil des produits agricoles bruts ou après une première transformation : céréales, farines, huiles végétales occupent les premières places. De son côté, le Brésil exporte davantage de produits transformés, qu'il s'agisse de produits chimiques, de papier ou de plastique. Autrement dit, l'Argentine paraît disposer d'avantages comparatifs pour des produits peu élaborés, présentant de faibles coûts de main d'œuvre et pour lesquels la valeur ajoutée nationale est faible. En revanche, les produits industriels brésiliens paraissent à leur avantage sur le marché argentin. Cette situation, favorable à l'Argentine sur les totaux, semble l'être beaucoup moins dans le détail pour un pays qui, comme on l'a vu, a essayé de créer une industrie nationale. Celle-ci ne paraît dynamique que pour l'automobile, qui représente près du tiers des échanges entre les deux pays. Mais il s'agit là d'une situation tout à fait particulière, liée au régime s'appliquant à l'automobile qui facilite les échanges dans ce domaine et tend à les équilibrer. Autrement dit, le plus grand développement du commerce entre les deux États se fait surtout pour les produits bénéficiant d'un régime spécifique, alors que la libéralisation des échanges soumet à rude épreuve les industries non protégées.

L'Argentine demeure cantonnée à des exportations de produits primaires

TAB. 4.3 – Le commerce de l'Argentine avec le Brésil en 1998

Produits	Exportations	Importations
	Millions de dollars	
	FOB	CIF
Produits pour lesquels l'Argentine est excédentaire		
Automobiles, tracteurs et autres véhicules	2 599	2 108
Céréales	1 134	-
Combustibles et huiles minérales	652	20
Lait, produits laitiers, miel et œufs	239	-
Légumes et fruits	278	-
Chaudières et matériel mécanique	391	914
Graisses animales et végétales	191	
Produits pour lesquels l'Argentine est déficitaire		
Plastique et objets en plastique	146	322
Matériel électrique	145	343
Papier et carton	56	343
Fer et acier	-	223
Produits de la chimie organique	100	223
Total	7 949	7 055

Source : INDEC

peu ou pas transformés, comme cela était le cas il y a un siècle. Si elle a amélioré sa compétitivité, gagné des parts de marché c'est principalement dans ces domaines et non pas pour des produits transformés, en dépit d'une main d'œuvre mieux formée en moyenne que la main d'œuvre brésilienne. On peut légitimement s'interroger sur le sens et la portée des discours sur la conquête de nouveaux marchés et la réduction des coûts de production, quant il s'agit plutôt, pour de nombreux producteurs argentins de résister de leur mieux, sur leur propre marché, aux assauts de la concurrence internationale. Jouer à fond la carte des réels avantages dont bénéficie l'Argentine dans le domaine de la production agricole n'est pas absurde mais ramène à la situation du début du siècle, avec tous les problèmes que comporte la dépendance à l'égard des cours mondiaux.

Il semble à l'heure actuelle que les complémentarités entre les économies commencent seulement à être exploitées. Certains secteurs apparaissent comme particulièrement importants : ils sont au cœur de l'intégration par les stratégies des entreprises qui redessinent la géographie productive du Mercosur. La concurrence brésilienne, favorisée notamment par des coûts de main d'œuvre inférieurs et par un marché national bien plus vaste est rude pour les entrepreneurs argentins habitués à un marché protégé.

4.2.2 Les dynamiques de l'intégration

L'intégration n'est pas uniquement le fait des États. Elle tire aussi son dynamisme d'initiatives de multiples acteurs. Ce ne sont pas seulement les entreprises, dont on attend beaucoup, mais également les collectivités locales ou les représentants de la société civile qui contribuent à lui donner corps.

Sutures et nervures du grand marché

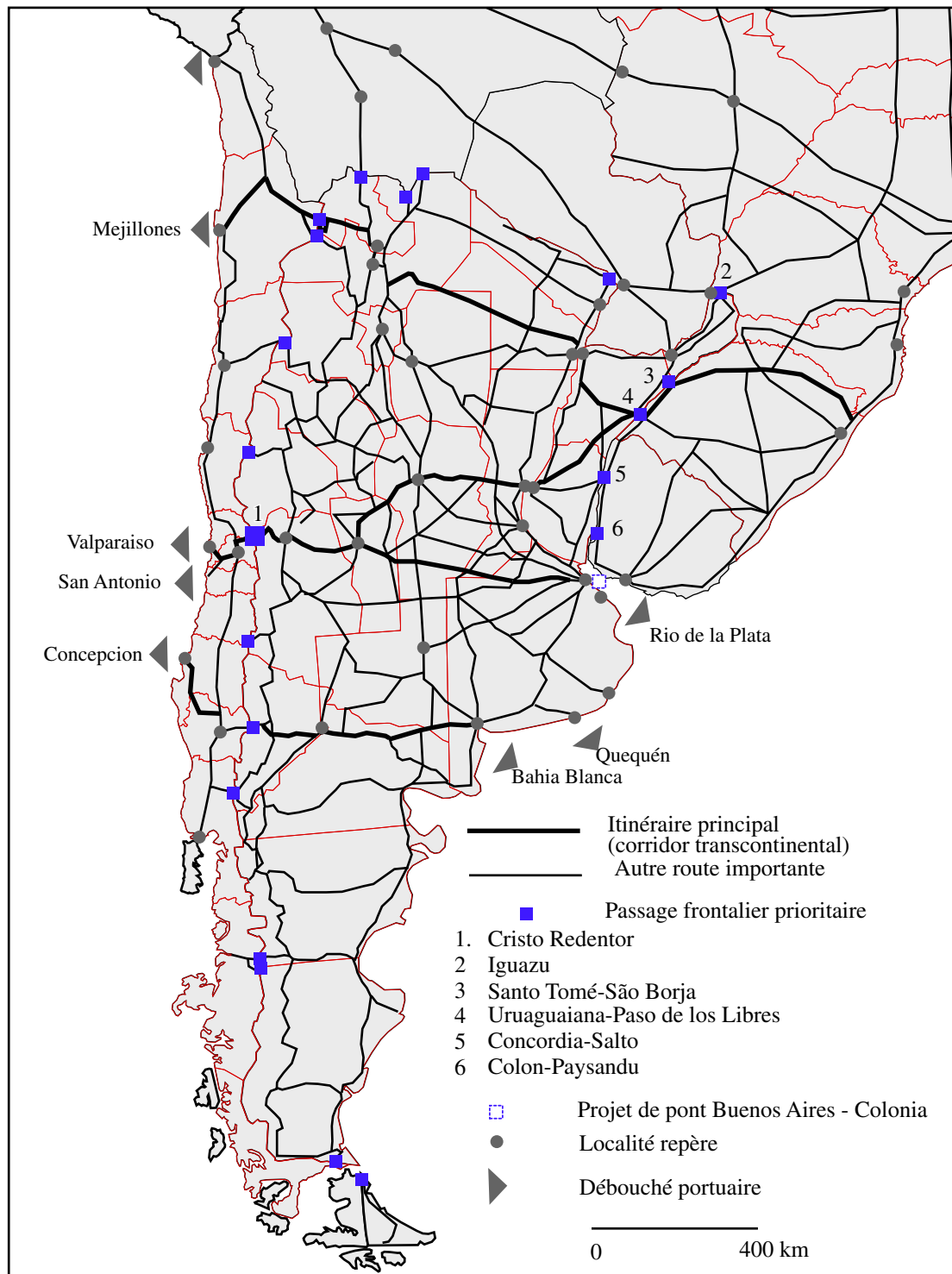
L'intégration des économies et le développement des échanges passe nécessairement par des modifications des systèmes de transport. Les réseaux routiers et ferroviaires ont été conçus dans le cadre des États à partir de la fin du XIX^e siècle et répondent avant tout, pour cette raison, à des logiques nationales. À l'heure actuelle, l'enjeu consiste à réunir ces réseaux, à « suturer » les territoires en une sorte de chirurgie visant à recoudre les différentes parties du Cône sud.

Ce sont les réseaux routiers (carte 4.8) qui bénéficient des principaux efforts, les États cherchent aujourd'hui à améliorer un certain nombre d'itinéraires principaux. À l'échelle du Cône Sud, la Banque interaméricaine de développement (BID) a défini des corridors transcontinentaux qui prennent le sud du continent en écharpe et dessinent les grandes liaisons est-ouest, de l'Atlantique au Pacifique. Les États cherchent à coordonner leurs politiques en privilégiant les investissements sur certains itinéraires correspondant de part et d'autres des postes frontières. Le Chili et l'Argentine ont ainsi retenu douze points de passage pour le franchissement des Andes. À bien y regarder, la sélection des postes frontières n'en pas une, chaque province disposant de

son propre passage prioritaire, à telle enseigne qu'un accord complémentaire signé en 1997 a ajouté à la liste le passage de Piedras Negras, dans la province de la Rioja, qui n'avait pas, jusqu'alors «son» propre passage. Trois passages correspondent aux corridors transcontinentaux. Celui du Nord débouche sur les ports chiliens d'Iquique, d'Arica et d'Antofagasta mais impose de franchir des cols à plus de 4000 mètres. Il est censé permettre à terme l'exportation de marchandises brésiliennes par les ports chiliens du Pacifique et justifie le projet de création à Mejillones, au nord d'Antofagasta, d'un très grand terminal portuaire. L'itinéraire central, par Mendoza et Buenos Aires est déjà le plus fréquenté. Il voit passer presque la totalité du trafic entre l'Argentine et le Chili (90% du trafic en volume et 83% en valeur d'après une étude du Ministère de l'économie [58]). Il pourrait encore se renforcer et se doubler avec une variante par le Nord, passant par Córdoba, franchissant le Paraná à Santa Fe et la frontière brésilienne à Paso de los Libres. Enfin l'itinéraire méridional est plus court que les précédents, mais il draine des secteurs moins peuplés. Il pourrait être utilisé pour exporter vers les marchés du Pacifique les produits argentins, en particulier les fruits de la vallée du Rio Negro.

Avec le Brésil, la frontière du fleuve Uruguay n'a longtemps été franchissable qu'à la hauteur de Paso de los Libres. Ce n'est qu'en 1985 qu'a été inauguré le pont sur le fleuve Iguazú, et en 1998 qu'on a mis en service un troisième pont entre Santo Tomé et São Borja. Par ailleurs, de grands projets sont à l'étude et ont, pour certains, reçu un début de réalisation. C'est notamment le cas du pont sur le Rio de la Plata, entre Buenos Aires et Colonia, en Uruguay, dont le coût est estimé à plus d'un milliard de dollars. D'autre part, un autre pont sur le Paraná est en construction entre Rosario et Victoria (dans la province d'Entre Ríos) : cet équipement a été réclamée par les autorités locales et provinciales et devrait bénéficier d'aides publiques.

Ces grands itinéraires débouchent sur des ports dont la modernisation est l'un des enjeux de l'amélioration des infrastructures. Instruments de l'internationalisation, les ports du Mercosur étaient loin d'être satisfaisants, ce qui a conduit les différents États à mettre en place des politiques actives de modernisation laissant une plus grande place que par le passé aux opérateurs



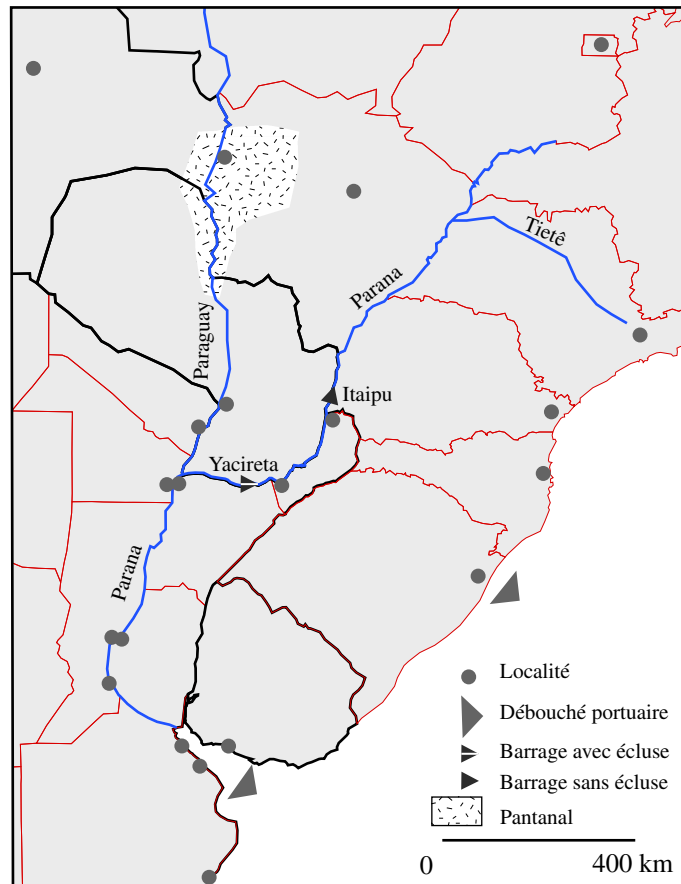
Carte 4.8: Les sutures du Mercosur

portuaires. Par ailleurs des sites anciens, comme celui de Buenos Aires ou de Valparaiso se révèlent aujourd'hui inadaptés, soit que les profondeurs des chenaux d'accès soient insuffisantes, soit que les organismes portuaires se trouvent enserrés dans des tissus urbains denses limitant leur extension et incompatibles avec l'accroissement des trafics. À moyen terme, on envisage la concentration des trafics sur quelques centres portuaires de première importance. Ce serait le cas du port chilien de Mejillones pour la façade pacifique, alors que pour la façade atlantique il existe plusieurs solutions concurrentes, entre l'Argentine, l'Uruguay et le Sud du Brésil.

Outre le transport routier, qui assure l'essentiel des échanges dans le Mercosur, un ensemble de projets, connus sous le nom de *hidrovía* concernent la voie fluviale du Paraná. Le fleuve est déjà parcouru par des navires de mer, notamment des céréaliers, qui viennent charger dans les ports de Rosario et des barges le remontent en amont de Santa Fe, jusqu'aux ports argentins des provinces de Formosa et du Chaco. Les projets en cours visent à améliorer la navigation sur le cours moyen du Paraná en perfectionnant la signalisation et en maintenant la profondeur de quelques secteurs critiques, en particulier à l'aval. Par ailleurs, il est également question de faciliter la navigation sur les cours supérieurs des fleuves Paraguay et Paraná. Le premier permettrait la desserte, à travers le Paraguay, du Centre-Ouest du Brésil, espace qui connaît de fortes dynamiques productives, en particulier dans la production de soja qui pourrait être convoyé par barges jusqu'à Rosario où il serait transformé avant exportation (Guibert [135]).

Recommandée par certains organismes internationaux, la réalisation de cette voie d'eau modifierait toutefois l'équilibre hydrologique du Pantanal, ce qui en inquiète plus d'un. Par ailleurs, la navigation sur le Paraná jusqu'au grand barrage d'Itaipú pourrait faciliter les échanges entre les centres économiques argentin et brésilien. En effet, en amont d'Itaipú le Paraná est navigable ainsi que le Tietê jusqu'à São Paulo. On envisage donc de faire circuler des marchandises par voie d'eau entre les deux capitales économiques du Mercosur, Buenos Aires et São Paulo, ce qui pourrait être moins coûteux et moins polluant que de le faire par la route. Le barrage d'Itaipú n'en présente pas moins un obstacle majeur, nulle écluse n'ayant été prévue pour le

franchir¹⁵. L'État brésilien pouvait il y a vingt-cinq ans envisager sans inquiétudes de bloquer la navigation fluviale, sur la frontière avec l'Argentine, alors qu'aujourd'hui il devient nécessaire de faciliter les passages. S'ils se réalisent ces projets donneront une certaine unité au bassin du Paraná qui pourrait, à l'instar du Rhin pour l'Union européenne, structurer le grand marché du Sud.



Carte 4.9: L'hydrovia

Ces infrastructures nouvelles ou améliorées visent principalement à relier les pôles économiques, les ports d'exportations et les régions de consommation. Il en revanche n'est pas certain qu'il en découle de réels avantages pour les régions traversées, que parcouront un nombre croissant de camions.

¹⁵Ce n'est pas le cas pour le barrage de Yaciretá, en aval, qui dispose d'un système d'écluses.

Les activités économiques

Il n'est pas possible de faire un bilan complet des effets de l'intégration sur les activités économiques, qui sont toutes affectées à divers titres. On ne présente donc ici que les cas de l'énergie et de l'automobile, Martine Guibert [135] ayant de son côté, dressé un bilan détaillé des stratégies des firmes dans le domaine de la trituration du soja. De même, on n'examinera pas la production sucrière, origine de tensions importantes entre l'Argentine et le Brésil. On laissera aussi de côté les activités visant à satisfaire la demande nationale car elles ne sont pas directement liées au processus d'intégration, même si la décision stratégique, de s'implanter en Argentine ou au Brésil est étayée par une analyse favorable des perspectives économiques de ces deux pays, en particulier le fait que l'intégration peut être une source de croissance.

L'énergie : le cas du gaz. L'énergie est l'un des secteurs emblématiques de l'intégration régionale et plus généralement des réformes. Il s'agit en effet d'un secteur longtemps considéré comme stratégique, ce qui avait poussé les États à le contrôler de très près ou même à y intervenir directement par le biais d'entreprises publiques parfois en situation de monopoles. On a dit la crise que connaissent ces grandes entreprises, souffrant de sous-investissement et ne parvenant plus à remplir leurs objectifs. L'ouverture aux entreprises étrangères du secteur énergétique ainsi que la libéralisation des marchés a été de forte valeur symbolique. Elle s'est produite de façon indépendante dans les pays participants qui conservent la maîtrise de leurs politiques énergétiques.

En Argentine, des périmètres d'exploitation-production ont été concédés à de grandes compagnies pétrolières (notamment Total qui exploite des champs dans la province de Neuquén et dans l'extrême sud du pays) et l'ouverture de la distribution à la concurrence a permis la multiplication des stations services. L'espagnol Repsol a pris le contrôle de la compagnie YPF après une profonde restructuration. Au Brésil également l'ouverture s'est produite, Petrobras maintenant son activité mais abandonnant son monopole. Au Chili, qui n'est qu'un très modeste producteur d'hydrocarbures, la libéralisation du secteur énergétique a surtout touché la production d'électricité : des compagnies ont construit des centrales pour approvisionner le marché national et

vendent aux distributeurs à des prix déterminés soit par l'autorité de régulation pour les petits consommateurs soit de gré à gré pour les gros clients. En Argentine, un système analogue a été mis en place dans lequel le marché spot du courant électrique détermine un prix instantané conduisant les producteurs à mettre ou non en fonctionnement leurs équipements. Ainsi, les formes nationales de régulation du secteur tendent à converger vers un modèle commun.

La dimension spécifique de l'intégration se lit dans les échanges d'énergie entre les différents pays : par rapport au Chili et au Brésil, l'Argentine dispose d'un potentiel important encore inexploité qui peut lui permettre d'exporter vers ses voisins. Les connexions électriques étaient jusqu'à présent peu nombreuses : les grands barrages sur le Paraná, qu'il s'agisse d'Itaipú ou de Yaciretá, avaient été construits, par le Brésil et l'Argentine en « coopération » avec le Paraguay dont le réseau électrique avait alors été connecté aux réseaux argentin et brésilien. Lors de la privatisation de grands barrages des Andes argentines, des compagnies chiliennes, préparées par quelques années supplémentaires de libéralisation des marchés, en ont fait l'acquisition. On découvrit alors non sans quelque étonnement que les équipements construits pour le marché argentin, c'est-à-dire principalement Buenos Aires, se trouvaient beaucoup plus proches des centres de consommation chiliens que du Rio de la Plata. Il ne restait plus qu'à construire les lignes pour connecter les réseaux.

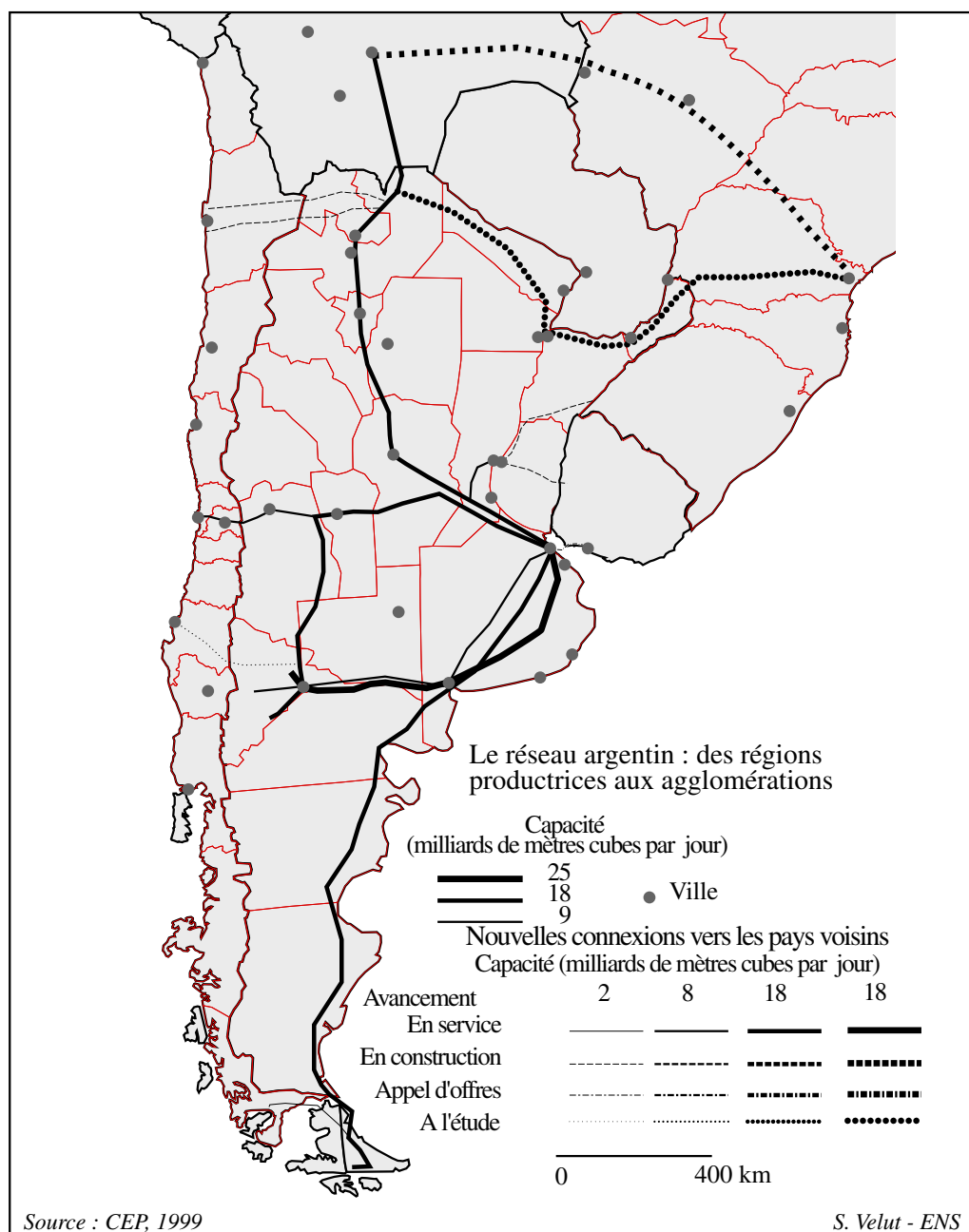
Le même phénomène est en train de se produire pour le gaz qui constitue une énergie d'avenir, abondante, facile à stocker, peu polluante et pouvant être utilisée pour produire de l'électricité avec de très hauts rendements dans des centrales à cycle combiné. Les réserves prouvées pour l'Argentine sont passées de 540 milliards de mètres cubes en 1992 à 685 milliards en 1996, soit une augmentation de 25% en cinq ans. La production a crû de 26 à 37 milliards de mètres cubes pendant la même période. Or, la consommation ne peut s'accroître dans les mêmes proportions pour un marché qui a déjà abondamment recours au gaz. Celui-ci représente déjà environ le tiers de l'énergie consommée en Argentine, ce qui se traduit dans la vie courante : la plupart des immeubles sont reliés au réseau et le gaz sert à la cuisine comme au chauffage et une part importante des voitures roulent au GPL. À

l'inverse on utilise peu le gaz, et surtout en bouteille, dans les pays voisins. L'Argentine est donc en mesure d'exporter des quantités croissantes de gaz, ce qui suppose la construction de nouvelles infrastructures que présente la carte 4.10.

Les nouveaux gazoducs se dirigent vers les principales régions de consommation : au Brésil les agglomérations de São Paulo et de Porto Alegre, au Chili Concepción, Santiago et les régions minières du Nord¹⁶ et enfin vers Montevideo. Ce réseau en transformation est soumis à certaines contraintes. En particulier, le fait que le développement de la production de l'Argentine se fait au sud du pays (soit par reprise de certains champs comme à Neuquén, soit par exploitation de nouveaux gisements dans la province de Santa Cruz) et secondairement au nord. Les gazoducs en construction entre le nord-ouest de l'Argentine ou la Bolivie et São Paulo permettront d'alimenter cette ville alors que le gaz produit en Patagonie se dirigera vers Buenos Aires. D'autre part, on voit que certains équipements se dédoublent : c'est le résultat d'une politique libérale qui permet à chaque entreprise de construire ses propres lignes mais n'oblige pas à les ouvrir à des tiers. On peut donc voir se réaliser des projets concurrents, ce qui se traduit nécessairement par ces coûts plus élevés que la pose d'un seul gazoduc, fût-il d'un diamètre supérieur. Le réseau qui en résulte ne répond donc pas aux mêmes critères de rationalisation que le réseau routier, ouvert à tous et reliant des zones de forte densité. Quoi qu'il en soit, ces interconnexions énergétiques, même contrôlées par le secteur privé, ont une portée politique : elles sont un facteur d'interdépendance entre les territoires qu'elles relient qui doivent gérer ensemble les problèmes spécifiques qu'elles posent sur les plans de la sécurité et des impacts environnementaux.

L'automobile La logique du secteur automobile est différente de celle du gaz : c'est le renforcement progressif de la demande interne qui a justifié le retour des grands constructeurs mondiaux dans le Mercosur qu'ils avaient délaissé ou même purement et simplement abandonné pendant les années

¹⁶L'activité minière est énergivore : faire face à ses besoins et l'un des enjeux du développement au Chili.



Carte 4.10: Les interconnexions gazières dans le Mercosur

difficiles de l'hyper-inflation. À partir du moment où la croissance économique revient et où les ménages peuvent s'endetter l'automobile n'est plus un rêve inaccessible, et le Mercosur s'affirme comme un marché ayant un potentiel de croissance supérieur à celui des marchés européen ou nord-américain.

Dans ce redéploiement des industries automobiles certains constructeurs, déjà présents, ont renforcé leurs implantations alors que d'autres qui s'étaient désintéressés de ce marché y ont repris pied. On trouve dans le premier cas des groupes comme Ford ou Volkswagen, déjà fortement implantés au Brésil et dans le second des constructeurs comme Renault, Fiat, ou Peugeot, qui avaient cessé toute activité de construction et cédé des licences à des entreprises locales. Ces grands constructeurs visent plus spécifiquement la classe moyenne, et ont créé ou adapté des modèles qui lui sont spécialement destinés, comme la Fiat Uno ou la Volkswagen Gol, variantes des modèles vendus en Europe. Il s'agit de proposer des véhicules d'un coût raisonnable à l'achat (de 10 000 à 15 000 dollars) et suffisamment robustes pour circuler sur un réseau routier parfois dégradé.

Ce développement se fait dans le cadre d'un régime douanier particulier tendant à équilibrer les échanges entre le Brésil et l'Argentine et à favoriser les exportations. On impose notamment aux constructeurs un pourcentage minimum de pièces produites localement pour pouvoir vendre dans le Mercosur sans payer de droits de douanes. Les importations de véhicules sont par contre taxées actuellement à 35%. Les groupes sont donc incités à créer des établissements complémentaires de part et d'autre des frontières. C'est par exemple le cas de Fiat, dont l'usine argentine de Córdoba produit le modèle Palio, alors que la Fiat Uno est fabriquée au Brésil. Dans la même logique, Renault a fusionné ses filiales brésilienne et argentines dans une seule entreprise pour le Mercosur.

Les nouvelles usines ont été entièrement pensées suivant les principes actuellement en vigueur d'organisation industrielle : les constructeurs sous-traitent le plus grand nombre possible d'opérations et se contentent de réaliser le montage final, le contrôle de qualité des véhicules et prennent en charge la politique commerciale. Ils ne forment donc que la partie émergée, visible, du secteur automobile car ils sont accompagnés d'un cortège de sous-traitants avec lesquels ils ont l'habitude de travailler dans d'autres pays, qu'il s'agisse

de Valeo, Bertrand Faure, Siemens ou Dana. Leur arrivée bouleverse les tissus productifs locaux, constitués en grande partie de petites entreprises qui peinent à s'adapter aux exigences des constructeurs en termes de coûts, de délais et de fiabilité.

Les choix d'implantation découlent en partie des nécessités d'échanges entre les usines, mais prennent en compte aussi les conditions locales d'implantation. En Argentine, l'industrie automobile était présente dans les agglomérations de Buenos Aires, Rosario et Córdoba. Dans un premier temps les investisseurs ont privilégié Buenos Aires et Córdoba, avant de s'intéresser de nouveau à Rosario qui a connu quelques années critiques avant que la construction d'une grande usine par General Motors ne vienne relancer la production. Au Brésil, où la production était plus importante, la dynamique de relocalisation est plus complexe. Outre le pôle de la région de São Paulo, les constructeurs ont cherché de nouvelles implantations et sont dirigés en particulier vers Curitiba qui est en passe de devenir l'une des capitales de l'automobile dans le Mercosur. D'après Jean-Jacques Chanaron [67], on assiste là à la constitution d'un nouveau triangle ABC, par référence aux municipes industriels de la région métropolitaine de São Paulo. Après Volvo et Fiat qui étaient déjà implantés à Curitiba, le groupe Volkswagen a mis en service courant 1998 une nouvelle usine, Renault projette d'assembler des Mégane Scenic pour le marché brésilien et Chrysler prévoit également la construction d'une nouvelle usine. Pour les constructeurs, le choix d'une ville moins grande et moins congestionnée que São Paulo, ainsi que la proximité de l'Argentine ont été des facteurs importants. L'état du Paraná a également joué un rôle actif pour attirer les investisseurs en prenant à sa charge une partie des investissements ou en octroyant de généreux dégrèvements fiscaux.

L'automobile, centrale du point de vue des échanges intra-Mercosur, est donc également exemplaire sur le plan des dynamiques spatiales : les vieux centres sont diversement valorisés par les nouveaux investissements qui modifient en profondeurs les tissus productifs locaux. Par ailleurs de nouvelles localisations apparaissent dans le secteur central du Mercosur, entre Buenos Aires et São Paulo.

Intégrations et sociétés

Que les États parviennent, malgré les changements de gouvernement et les difficultés passagères, à progresser sur le chemin de l'intégration constitue déjà un élément important ; que les entreprises considèrent ce grand espace économique en formation dans son ensemble pour leurs décisions stratégiques ne doit pas non plus surprendre, mais la force du processus en cours tient également aux multiples initiatives prises par les collectivités locales, les universités, les syndicats, bref les différentes composantes de la société civile pour renforcer l'intégration. L'inventaire de ces actions est par définition impossible, on peut cependant en citer quelques-unes, plus significatives ou plus visibles.

L'apprentissage de la langue du pays voisin et partenaire n'est pas le moindre de ces efforts. Alors qu'on enseignait préférentiellement l'anglais et le français aux collégiens brésiliens ou argentins, ces derniers ont désormais la possibilité d'apprendre respectivement l'espagnol et le portugais. Ce désir de communiquer n'est pas limité aux seuls adolescents, car les cours de langue se sont multipliés, organisés pas les chambres de commerce pour les entreprises membres ou proposés dans les petites annonces des journaux. Cet effort répond au besoin de mieux se comprendre, de communiquer plus efficacement, et d'avoir moins recours au *portuñol*, sabir hispano-portugais, qui pourrait prétendre au titre de *lingua franca* pour l'Amérique latine intégrée. Même si l'on peut se réjouir des efforts linguistiques des uns et des autres, l'idée qu'une langue nouvelle est peut-être en train de naître et deviendrait à la fois l'outil et le symbole de l'intégration, est assez séduisante¹⁷ : le « laboratoire linguistique » (Hagège, [141]) du *portuñol* témoignant du laboratoire social de l'intégration. Au Brésil, où la question de langue nationale est lourde d'enjeux, après avoir dénoncé l'envahissement par l'anglais, les médias s'insurgent aujourd'hui contre la pénétration de termes espagnols (Audubert, [9]).

Sur le plan des initiatives locales, on a déjà fait mention des interactions frontalières étudiés par Alejandro Schweitzer [223]. Il souligne que les principaux efforts réalisés dans ces secteurs visent avant tout à améliorer la circulation des marchandises, plutôt que celle des hommes, sauf pour le tou-

¹⁷En Europe, cette langue existe, c'est le volapük, comme chacun sait.

risme et la petite contrebande. La constitution de sociétés frontalières vient après l'amélioration des réseaux plutôt qu'elle ne la précède.

Les municipalités ont également créé le réseau dit *Mercociudades*, des villes du Mercosur. Ce réseau ne repose pas uniquement sur la proximité, mais rassemble des villes des quatre pays fondateurs, du Chili et de la Bolivie qui peuvent demander leur adhésion. Lors de réunions régulières sont abordées des questions relatives à la gestion municipale, notamment en relation avec l'intégration. La carte des villes membres montre que le sentiment d'appartenance ne se limite pas aux seules villes de la mégalopole latino-américaine, identifiée il y a dix ans par les auteurs de la *Géographie Universelle* [22]. Même si ces villes participent activement au réseau, d'autres municipalités périphériques, comme Recife, en font également partie, peut-être pour ne pas rester à la traîne. Il est intéressant de voir comment cette sorte de fédération des villes complète l'union des États, mettant en jeu des territoires d'échelle différente.

Les réseaux d'universités constituent une autre façon de renforcer les liens à l'intérieur du Mercosur. Il existe plusieurs associations d'universités du Mercosur, regroupées autour d'actions générales ou plus spécifiques de formation et de recherche. Les membres de ces différents réseaux montrent un ancrage net dans la partie centrale du Mercosur, depuis le centre du Brésil jusqu'au centre de l'Argentine, et des points forts dans les États du sud du Brésil, notamment le Paraná. Dans le contexte actuel de libéralisation universitaire, qui ouvre la porte à la concurrence entre secteur privé et secteur public, la recherche d'alliés à l'étranger apparaît nécessaire et peut constituer un important stimulant. Ces associations universitaires regroupent aussi les universités les plus dynamiques qui parviennent à institutionnaliser leur coopération et à obtenir l'appui officiel des instances inter-gouvernementales du Mercosur.

Il ne s'agit là que de quelques-unes des multiples initiatives — dont la recension complète eût été par nature impossible — qui s'inscrivent dans la logique de l'intégration, lui donnent corps, chacune avec des territorialités différentes. Outre des initiatives locales, pour lesquelles la proximité est un facteur central, on trouve également des réseaux regroupant des institutions ou des lieux, qui peuvent à leur tour être des têtes de réseaux dans leur propre

pays. Cet enchevêtrement de liens de toutes natures réunit les territoires non moins sûrement que les infrastructures lourdes, mais donne l'avantage aux centres susceptibles d'entrer efficacement dans cette dynamique, d'où un risque d'accentuer les disparités territoriales plutôt que de les compenser.

Par ailleurs, si l'intégration progresse en termes de construction de réseaux et d'harmonisation des normes légales, ces initiatives de la société civile ne font pas pour autant du Mercosur un projet concret pour la plus grande partie des habitants de ce grand espace. Les liaisons internationales en autobus, bien moins coûteuses que l'avion, existaient déjà avant la mise en route du processus et il ne semble pas qu'elles se soient particulièrement développées. Les migrations internationales semblent davantage orientées par les différences de niveau de vie, comme celles qui attirent à Buenos Aires Paraguayens et Boliviens, qu'ils viennent ou non d'États membres. Alejandro Schweitzer [223] montre cependant qu'en Argentine, comme au Brésil et au Paraguay, les secteurs frontaliers connaissent une croissance démographique soutenue. Des échanges plus faciles peuvent renforcer cette dynamique, même si celle-ci dépend largement, à l'échelle locale, des différences de pouvoir d'achat et non pas de la complémentarité des économies.

Ainsi, avec ou sans Mercosur, l'intégration des économies paraît en bonne voie. Sauf pour le Brésil, la petite taille des marchés intérieurs et la recherche des économies d'échelle la justifient et les États l'accompagnent autant qu'ils la suscitent. Il existe un risque réel de voir se former un grand espace économique permettant une meilleure valorisation du capital sans que cela entraîne une amélioration des conditions de vie de la population. C'est dire que les initiatives de la société civile peuvent jouer un rôle déterminant si elles permettent au plus grand nombre de profiter de l'affaiblissement des frontières.

4.3 Vers une nouvelle géographie régionale ?

Les transformations internes et externes de l'Argentine ont-elle substantiellement modifié le panorama des disparités régionales ? Il n'est pas encore possible de répondre de façon satisfaisante à cette question, d'une part faute de données car le prochain recensement prévu pour 2000 n'a pas encore été réalisé, mais aussi parce que ces évolutions spatiales s'inscrivent dans la durée

et il faudra sans doute plusieurs décennies pour que s'en expriment pleinement les effets. On peut néanmoins dresser un bilan partiel des tendances qui paraissent s'exprimer dans le domaine économique, avant d'examiner dans le chapitre suivant comment les transferts fiscaux prennent ou non en compte ces disparités.

4.3.1 Multinationales et PME

L'arrivée massive de firmes multinationales a considérablement modifié le tissu économique. Pour l'analyser, les économistes Javier Santiso et Paolo Giordano [124] distinguent plusieurs types de stratégies : soit exploitation de ressources — comme par exemple dans le cas de l'énergie — , soit satisfaction de la demande du marché intérieur — c'est le cas pour la grande distribution — soit stratégies de régionalisation-globalisation qui prennent plus directement en compte l'intégration dans les choix d'investissement — l'exemple le plus frappant est celui de l'automobile. Toutes modifient le tissu économique.

L'Argentine a été, en effet, l'un des pays latino-américains ayant reçu le plus d'investissements étrangers au cours des dix dernières années. D'après une étude de la CEPAL [59], l'Argentine a reçu de 1992 à 1998 plus de 3 milliards de dollars par an au titre de l'investissement direct. Ces investissements ont eu lieu à l'occasion des privatisations, puis par le rachat d'entreprises locales ou par la création de filiales. Les investisseurs viennent aussi bien des États Unis que d'Europe (en particulier d'Espagne) et des pays voisins : Brésil et Chili. En 1995, il y avait 212 firmes multinationales parmi les 500 premières entreprises argentines¹⁸. Leurs activités sont extrêmement variées : on les trouve dans les domaines de l'énergie (Shell, Total), des télécommunications (Telefónica), de l'automobile (Fiat, Renault), de la grande distribution (Carrefour, Wal Mart) de l'agro-alimentaire (Heineken, Nestlé) etc. Par ailleurs, on trouve en Argentine des groupes financiers dont l'objectif est de réaliser les meilleurs placements possibles, indépendamment du secteur concerné. C'est par exemple le cas du groupe Exxel, dont les commanditaires sont de grandes entreprises étatsuniennes, et qui a investi pour plus de 2 milliards de dollars en rachetant des entreprises actives dans le domaine de

¹⁸CEPAL[59] p. 89.

la grande distribution, de l'agro-alimentaire, de l'énergie et de la santé. Avec une stratégie plus ciblée, le financier Georg Soros, possède trois holdings en Argentine qui se focalisent sur l'immobilier (IRSA), les centres commerciaux (SAMAP) et l'agriculture (CRESUD). Ce dernier holding rachète des terres, les améliore, notamment en les irriguant, et produit viande, grains et bois. Les domaines sont revendus avec des bénéfices importants grâce aux investissements réalisés, ou lorsque lorsqu'ils sont atteints et valorisés par la croissance urbaine.

À côté des multinationales, certains groupes argentins ont profité des privatisations et consolidé leur patrimoine et leurs activités. C'est par exemple le cas du groupe Techint, argentino-italien, spécialisé dans la sidérurgie, les tubes sans soudure, les travaux publics, la construction d'usines et l'énergie. Ce groupe a racheté dernièrement l'entreprise italienne Dalmine, et génère un chiffre d'affaires annuel de l'ordre de 5 milliards de dollars. Il a bénéficié des programmes d'équipement de ces dernières années et notamment du développement de l'industrie pétrolière dont il est un des fournisseurs. Ce dynamisme contraste avec l'atonie d'autres groupes argentins, rachetées par des multinationales, comme par exemple la brasserie Quilmes reprise par Heineken.

Ces investissements étrangers, à laquelle la presse accorde une large place, s'adressent pour beaucoup au marché intérieur. Par ailleurs, d'autres investissements amènent à exploiter des ressources naturelles jusqu'alors délaissées. C'est le cas dans le domaine pétrolier, avec les investissements de Repsol et de Total, mais aussi dans le secteur minier. Il s'agit généralement de gisements connus, mais qui étaient considérés comme non rentables. L'évolution prévisible des prix mondiaux, les améliorations des systèmes de transport mais aussi les nouvelles conditions faites aux activités minières ont modifié les perspectives de rentabilité à moyen terme. Quoiqu'ils correspondent à des sommes importantes, ces investissements restent très localisés et les entreprises ont pour stratégie d'exporter après une transformation limitée, sans s'intéresser particulièrement au marché argentin. Ainsi Total, qui est devenu un producteur significatif d'hydrocarbures en Argentine, n'envisage pas à l'heure actuelle de s'intéresser à l'aval pétrolier ou gazier de ce pays — secteur où d'autres entreprises se sont implantées.

Ces transformations de la strate supérieure des entreprises sont plus faciles à suivre que les évolutions des petites et moyennes entreprises, pour lesquelles les changements sont beaucoup plus contrastés. Leur situation est souvent difficile : habituées à travailler sur un marché protégé par des droits de douane élevés, les PME argentines souffrent d'une insuffisante compétitivité. Que des concurrents viennent à s'implanter, que les clients modifient leurs exigences et les difficultés se présentent rapidement. Ce fut par exemple le cas pour les petites entreprises métallurgiques qui fournissaient les constructeurs automobiles. Le retour des constructeurs internationaux qui les soumettent à des exigences très dures, ou viennent avec leurs propres fournisseurs, a entraîné une restructuration complète de l'activité de sous-traitance. À Rosario, cette évolution explique en partie l'accroissement préoccupant du taux de chômage, suite à la disparition de nombreuses entreprises¹⁹. Les PME ont d'autant plus de mal à s'adapter que l'accès au crédit leur est difficile et partant, l'investissement.

4.3.2 Les provinces dans le changement économique

Il est difficile de faire dès à présent le bilan des transformations économiques sous l'angle spatial, faute de recul et de données. Le tableau 4.4 donne des indications. Il présente en effet les dernières estimations disponibles pour les produits intérieurs bruts provinciaux et une évaluation des investissements en cours dans les provinces. Ces deux séries sont à prendre avec précaution, mais elles permettent de mettre côte à côte un état des lieux au début de la décennie et, avec l'investissement, un facteur important de changement. Les chiffres du produit intérieur brut des provinces ont été régulièrement calculés par le *consejo federal de inversiones* jusqu'au milieu des années 1980. Après cette date, les calculs ont toujours été faits mais n'ont plus été publiés. Les chiffres présentés ici ont été partiellement actualisés par le Ministère de l'économie, mais ils portent, suivant les provinces, sur des dates comprises entre 1989 et 1994. Les données sur l'investissement proviennent d'une base de données rassemblée par le *centro de estudios de la producción*, petite cellule

¹⁹Les économistes de l'Université nationale de Rosario ont étudié ce processus de façon détaillée.

d'observation de la conjoncture économique dépendant également du Ministère de l'économie²⁰. Ces chiffres proviennent d'une enquête réalisée auprès des grandes entreprises, du dépouillement de la presse et de diverses autres sources. Il ne s'agit donc que d'ordres de grandeur et non pas d'une évaluation exhaustive des investissements. Réalisée en 1997, l'enquête distingue les investissements réalisés entre 1990 et 1997 des investissements totaux prévus sur la décennie et offre une désagrégation sectorielle par macro-région²¹.

La région métropolitaine de Buenos Aires doit être considérée à part. Déjà privilégiée, elle renforce ses positions. C'était le centre des échanges au début du siècle (chapitre 2) et celui des décisions politiques dans le modèle de développement ultérieur. Aujourd'hui encore le passage par Buenos Aires est inévitable pour les entreprises et les projets de constructions d'infrastructures comme le pont sur le Rio de la Plata devraient renforcer encore son rôle. Les multinationales implantées en Argentine y ouvrent un bureau, même si leurs activités se déroulent principalement dans d'autres provinces. La proximité du pouvoir politique, les possibilités de contact mais aussi la disponibilité de main d'œuvre qualifiée et les facilités de vie pour les cadres expatriés font de Buenos Aires un lieu privilégié d'implantation.

Ce renforcement est directement lisible dans l'évolution du centre des affaires, autrefois limité à la *city*, au nord de la plaza de Mayo, il s'étend aujourd'hui vers le sud et le long du port dont les entrepôts inutilisés ont été transformés en bureau. La création d'un nouveau quartier sur des terrains délaissés par l'activité portuaire entre le centre actuel et le Rio de la Plata va aussi renforcer la centralité portègne (voir photo). Par ailleurs, l'aggloméra-

²⁰Et dont les rapports sont accessibles sur internet : <http://www.mecon.gov.ar/cep/>

²¹Les macro-régions regroupent les provinces suivantes.

Centre : Córdoba, Santa Fe et La Pampa ;

Cuyo : Mendoza, San Juan et San Luis ;

Mésopotamie : Misiones, Corrientes et Entre Ríos ;

Nord-Ouest : Salta, Jujuy, Catamarca, Tucuman et La Rioja et

Patagonie : Chubut, Terre de Feu, Neuquén, Rio Negro et Santa Cruz

TAB. 4.4 – Les provinces face au changement

	Produit intérieur brut			Investissements	
		total	par habitant	1990-1997	1990-2000
	année	Millions de pesos	pesos	Millions de pesos	
Buenos Aires	1992	36 745,6	2 725,1	7 881	21 266
Capitale fédérale	1991	35 773,0	11 977,2	1 211	5 313
Catamarca	1992	663,4	2 265,1	1 130	2 350
Chaco	1991	1 678,6	1 863,2		
Chubut	1991	2 145,3	5 284,8	238	893
Córdoba	1992	11 919,0	4 048,1	2 093	5 308
Corrientes	1992	1 815,2	2 099,5	287	990
Entre Rios	1991	3 276,8	3 058,5	225	343
Formosa	1991	554,1	1 218	nd	nd
Jujuy		nd	nd	14	112
La Pampa		nd	nd	21	91
La Rioja		nd	nd		
Mendoza	1994	4 611,7	3 036,1	560	979
Misiones		nd	nd	111	199
Neuquén	1992	2 311,4	4 833,1	587	1 664
Rio Negro	1993	2 568,7	4 525,0	195	871
Salta	1992	2 222,8	2 286,5	229	642
San Juan		nd	nd	20	925
San Luis	1993	2 781,8	8 485,5	10	19
Santa Cruz		1 606,3	8 688,8	133	263
Santa Fe	1993	12 893,8	4 354,7	1 024	1 714
Santiago	1990	715,2	1 020,9		
Terre de Feu	1991	925,9	8 799,2	157	177
Tucuman	1989	2 409,1	1 952,8	134	285

Source : Ministère de l'économie

TAB. 4.5 – Les investissements par secteur et par macro-régions en 1998–2000

Province	Secteur minier	Secteur primaire	Commerce services	Finances	Industrie	Infra-structures	Total
Capitale et Buenos Aires	0	0	1 504	40	5 280	10 664	17 488
Centre	0	6	448	0	1 648	1 893	3 995
Cuyo	950	4	85	0	175	119	1 333
Mésopotamie	0	0	41	0	150	600	791
Nord-Ouest	1 200	37	5	0	220	712	2 174
Patagonie	105	67	69	0	1 161	915	2 317
Total	2 255	114	2 152	40	8 634	1 4903	28 098

Source : *Ministère de l'économie*

tion poursuit sa croissance sur ses marges. L'INDEC prévoit de faire passer de dix-neuf à vingt-cinq le nombre des municipes constituant le grand Buenos Aires pour le prochain recensement. Dans ce vaste ensemble, des parcs industriels reçoivent des nouvelles usines, ce qui se traduit par des investissements aussi bien dans les services que dans l'industrie et dans les infrastructures pour la région du pays qui était déjà la mieux dotée (voir photos). La tête de Goliath continue de gonfler.

Les autres provinces avancées sont inégalement affectées par les changements. Pour certaines, la restructuration économique en cours s'est traduite par des difficultés liées à la disparition d'activités centrales ou à des modifications du rôle des entreprises dans l'économie locale. On trouve dans le premier cas la province de Santa Fe, dont les industries mécaniques et chimiques ont connu de graves difficultés, alors que les industries agro-alimentaires connaissent plutôt une conjoncture favorable. Dans le second cas, on peut placer les provinces où les activités étatiques étaient importantes, et pour lesquelles la privatisation a été un choc. Dans son dernier ouvrage, Alejandro Rofman [212] étudie le cas des activités pétrolières en Patagonie. Il montre comment la privatisation d'YPF a été précédé par le licenciement des travailleurs qui ont créé leurs propres entreprises de services pétroliers sans disposer de capitaux suffisants ni de compétences de gestion. L'arrivée sur le marché d'entreprises spécialisées les a conduits rapidement à la faillite et au chômage. Autrement dit, même si les volumes de production se maintiennent ou même s'accroissent, que des investissements élevés sont réalisés, certaines provinces comme Neuquén connaissent d'importantes difficultés sociales.

D'autres provinces avancées parviennent à tirer un meilleur parti des changements. C'est notamment le cas de Córdoba mais aussi de Mendoza. Elles ont reçu des investissements étrangers, tant productifs (respectivement l'automobile et la production de vin) que commerciaux (construction de grands magasins). Cela signale une appréciation positive de la part des investisseurs quant aux possibilités de produire dans des conditions satisfaisantes en tirant parti des ressources locales, et d'une main d'œuvre bien formée. Mais, cela montre également que l'existence d'un marché local de taille critique est aussi un facteur positif car il permet la présence de services d'un



Puerto Madero : immeubles de bureaux, café à l'architecture ambitieuse et bientôt logements autour des anciens bassins portuaires signalent la naissance d'un nouveau quartier au centre de la capitale.



Usine en construction dans le parc industriel de Pilar à la limite nord de l'agglomération.

Photo 4.1: Le dynamisme de Buenos Aires

meilleur niveau, notamment dans le domaine éducatif. Par ailleurs, les entreprises locales ont semble-t-il mieux réagi au changement, grâce à une plus grande capacité à s'organiser et à coopérer. La création de la *fundación mediterránea* l'avait montré, et c'est également ce qui ressort des travaux de Jean Bunel et de Marie-France Prévôt-Schapira sur Mendoza [49] comme d'entretiens réalisés à Córdoba.

Les provinces de niveau intermédiaire avaient, pour certaines, bénéficié des facilités accordées par les lois de *promoción*. Avec la fin programmée des avantages fiscaux, les industries ne se sont maintenues que dans certaines d'entre elles comme San Luis, alors que la Terre de Feu connaissait une grave crise marquée par des violences et suivie par le départ des travailleurs vers leurs provinces d'origine. De même, la disparition de la sidérurgie à Salta a été un facteur déstabilisant pour les équilibres sociaux et économiques provinciaux. L'évolution du secteur sucrier affecte également la province de Tucumán, qui ne peut faire face aux importations brésiliennes : d'après Alejandro Rofman [212], le prix de revient argentin est supérieur de près de 20% au prix brésilien. Ces difficultés exacerbent le conflit entre les moulins sucriers, appartenant à de grandes entreprises, et les producteurs de canne à sucre qui en reçoivent un prix très faible.

Les provinces peu développées connaissent deux évolutions possibles. Certaines reçoivent des investissements et voient se développer des activités nouvelles, liées généralement à des conditions naturelles devenues attractives. Elles reçoivent d'importants investissements dans les activités minières et le secteur agricole. Ainsi la province de Catamarca a vu arriver de grands groupes miniers qui mettent en valeur de vastes gisements situés dans les Andes, comme Bajo de la Alumbrera, qui produit depuis 1997 environ 180 000 tonnes de cuivre par an. Cette même province reçoit aussi des investissements dans le secteur primaire, où des groupes — dont Coca-Cola — ont acheté de vastes domaines, en particulier pour y créer des oliveraies, dans la perspective d'exporter de l'huile d'olive. Mais ces investissements ne se traduisent pas nécessairement par une amélioration notable des conditions de vie : les emplois générés sont peu nombreux, difficilement pourvus par la population provinciale qui n'a pas les compétences requises et les bénéfices obtenus sont rapatriés. Cette situation paraît cependant préférable à celle des provinces,

comme Formosa, qui n'attirent pas les investisseurs faute de ressources à leur offrir. On voit mal comment ces dernières provinces pourraient connaître un quelconque développement économique dans les années à venir.

4.3.3 La faiblesse des représentations territoriales

La décentralisation peut avoir pour effet de renforcer les sentiments localistes et, partant, de favoriser la formation de groupes de pression à base territoriale, réunissant hommes politiques, entrepreneurs, chercheurs, journalistes etc. pour faire avancer tel ou tel projet d'intérêt régional au-delà de différences d'opinion. Cette configuration peut exister pour les régions françaises et elle a été repérée au Mexique, où il existait un groupe régional originaire de Monterrey, comme au Venezuela où l'État du Tachira a réussi pendant plusieurs décennies à placer ses hommes au pouvoir (Pouyllau [193]).

En Argentine, malgré la vigueur des identités provinciales et l'autonomie conférée par la Constitution aux gouverneurs, la formation de groupes régionaux a été entravé par le système des partis qui fait jouer l'affiliation politique avant la solidarité territoriale. Il est fréquent d'entendre dans les provinces des interlocuteurs se plaindre du fait que députés et sénateurs n'ont pas voté suivant les intérêts provinciaux, mais en respectant les consignes de leur parti.

Dans ces conditions, à l'échelle provinciale, il existe bien des systèmes locaux faisant interagir pouvoir politique, société civile et intérêts économiques, comme on le montrera en détail pour les provinces étudiées dans la troisième partie. La capacité des hommes politiques à capter des ressources financières auprès du centre et à les redistribuer à travers les emplois et les travaux publics est l'un des éléments de ce système. L'existence dans chaque province d'un parlement comportant une chambre des députés et parfois aussi un sénat provincial ouvre autant de canaux de redistribution des fonds publics, directement auprès des élus qui perçoivent leur traitement comme auprès de leurs assistants parlementaires. Si l'on ne peut qu'admirer la latitude laissée aux provinces pour organiser leur vie politique, on peut cependant penser que les parlementaires provinciaux pourraient être moins nombreux et moins coûteux, comme ne se privent pas de l'écrire les éditorialistes de *Novedades*

económicas. Dans certaines petites provinces, certaines personnalités ou leur famille élargie demeurent au pouvoir au fil des élections, que ce soit les Sapag à Neuquén, les Saadi à Catamarca ou les Rodriguez Saá à San Luis en s'appuyant notamment sur ce système de redistribution de fonds et l'activité des *punteros*.

Le gouverneur peut dans certains cas parvenir à mobiliser les intérêts provinciaux pour faire aboutir tel ou tel projet. C'est ainsi le cas de la construction du pont Rosario-Victoria, dont le financement partiel par l'État fédéral a été le résultat d'efforts conjoints de tous les élus provinciaux. Plus traditionnellement, les gouverneurs peuvent s'inscrire dans la tradition du *reclamo*, les demandes adressées au pouvoir central pour obtenir des compensations ou une aide particulière. C'est ainsi que les élus de Neuquén ont réussi à obtenir, en négociant leur soutien auprès du pouvoir central, un certain nombre d'avantages. Les possibilités d'union de provinces, facilitées par la Constitution réformée, sont un moyen supplémentaire de peser sur les décisions fédérales. Ainsi, le traité du Nouveau Cuyo, signé dès 1988, regroupe les provinces de San Luis, La Rioja, Mendoza et SanJuan pour faire pression conjointement sur l'État fédéral. Elles ont notamment fait pression pour que La Rioja obtienne elle aussi son passage frontalier prioritaire. De même les provinces de Patagonie ont créé un parlement patagon regroupant tous leurs élus, alors que Santa Fe et Córdoba prenaient en 1998 les premières mesures pour constituer une région.

Dans la plupart des cas, même unie, la voix de la province reste une voix politique et il semble que les gouvernants ne parviennent pas à mobiliser le secteur privé provincial. Il peut y avoir localement de bonnes relations, y compris sur le plan personnel, entre entrepreneurs et hommes politiques, ainsi que des initiatives intéressantes pour organiser des tournées de prospection à l'étranger. Dans les entretiens avec des entrepreneurs, ceux-ci sont partagés entre des attentes démesurées par rapports aux possibilités réelles des administrations provinciales et, pour les plus puissants, le désir de restreindre au plus l'intervention publique qu'ils financent par leurs impôts. La fondation méditerranéenne, déjà mentionnée page 201, constitue à cet égard un paradoxe instructif. Fédérant des entrepreneurs de l'intérieur, elle réussit à mobiliser à la fois des chercheurs et des hommes politiques pour défendre

ses intérêts. Toutefois lorsque Domingo Cavallo parvient au pouvoir son action favorise certes le secteur privé mais elle met surtout en grandes difficultés la province de Córdoba dont il était originaire. Autrement dit, malgré la dimension territoriale, les intérêts sectoriels l'emportent sur les affinités catégorielles.

Les transformations mettent en péril à divers degrés les systèmes politiques provinciaux. D'une part, les transformations économiques font participer de nouveaux intervenants à la vie économique locale, soit des multinationales soit de grands groupes argentins pour lesquels l'échelle de référence provinciale n'a guère de sens et qui sont par conséquent difficiles à mobiliser pour des projets d'intérêt local. D'autre part, les réformes de décentralisation en limitant la marge de manœuvre budgétaire et les pressions pour équilibrer les budgets publics réduisent les possibilités de redistribution par les filières politiques. Enfin, la contestation vient aussi de l'intérieur, notamment des villes secondaires lassées de devoir subir les décisions de la capitale provinciale. C'est le cas à Córdoba, où s'est formée une association de municipes animée par la ville de Rio Cuarto, dans le sud de la province de Buenos Aires où Bahía Blanca souhaiterait disposer d'une plus grande autonomie, à Rosario enfin où domine le sentiment que les autorités de Santa Fe sont hostiles ou indifférentes aux problèmes de la ville.

Entre le jeu des partis, la méfiance dans les relations privé-public, et la déstabilisation des systèmes politiques locaux on peine à trouver en Argentine de véritables groupes régionaux. Si les alliances se font, c'est principalement sur des thèmes politiques et généralement pour faire avancer un projet précis d'intérêt commun et se défaire ensuite.

Conclusion : Trois questions sur le territoire

Les disparités spatiales héritées d'une histoire pluri-séculaire, continuent à évoluer. D'une certaine façon, l'Argentine de la fin du XX^e siècle ressemble à celle de la fin du XIX^e par le choix du libre échange et la confiance accordée aux entrepreneurs privés pour la *mise en valeur* des territoires même s'il en résulte une accentuation des disparités. Comme il y a un siècle, Buenos Aires bénéficie de cette situation mais le panorama est distinct à l'intérieur

du pays où se présentent de nouvelles possibilités de croissance inégalement distribuées. Cette première question relève donc du territoire dans sa dimension économique, celle qui résulte du déploiement spatial des stratégies des entreprises pour la *mise en valeur* des différents sous-espaces, mais aussi de la distribution des travailleurs (et par conséquent des population) et des richesses.

La redéfinition du rôle de l'État constitue le foyer des transformations. Un État qui se désengage de certains secteurs et de certaines tâches, et pour lequel le rapport métonymique entre les parties et le tout, entre le centre fédéral et les provinces fédérées, mais aussi les municipales est rediscuté. Cette discussion se place sur le plan institutionnel, avec la réforme de la Constitution, sur le plan politique des rapports de force ou de coopération entre les différents niveaux du gouvernement, mais aussi sur le plan pratique et quotidien, des responsabilités à exercer et des moyens disponibles pour y parvenir, avec les diverses formes de la décentralisation. Les provinces assument des responsabilités croissantes, dans les domaines de l'éducation et de la santé, qui influent directement sur les conditions de vie de leurs populations et conditionnent les évolutions à venir. Elles doivent trouver un équilibre entre la valorisation de leurs ressources, par l'adoption du modèle néo-libéral conforme aux orientations nationales, et le maintien de certaines rigidités, jugées parfois archaïques, mais qui paraissent nécessaires au maintien des équilibres locaux. Le territoire dont il est question ici est donc bien plutôt le territoire politique, aussi bien dans le sens étroit des rapports de pouvoir mis en jeu par la décentralisation, que dans le sens de la régulation de l'économie, à différentes échelles, par les autorités politiques.

L'alternative posée entre les modes de régulation conduit à reprendre la question fiscale. De quels moyens disposent les provinces pour faire face à leurs obligations ? Sont-elles suffisamment dotées, et suivant quels mécanismes ? Quel lien instaure le système fiscal entre les administrations ou gouvernements provinciaux et le territoire dont ils ont la charge, ainsi qu'entre les différentes parties de la République ? Au delà de considérations techniques, c'est donc une troisième dimension territoriale, celle d'un espace de solidarité, de justice socio-spatiale (Reynaud [203]) qui est en jeu. Il en sera plus particulièrement question dans le prochain chapitre.

Chapitre 5

Fédéralisme et fiscalité

Au cours des années 1990, la question du financement des collectivités locales a été abondamment discutée, non seulement en Argentine mais également dans d'autres pays latino-américains, à telle enseigne que la CEPAL a lancé sur ce thème un important programme de recherche. La question posée n'était pas seulement technique, c'était aussi celle du *bon gouvernement*¹, et notamment du bon gouvernement local dans une perspective de décentralisation et de réforme de l'État. Elle découlait de l'évaluation de la décentralisation et d'un débat sur les compétences et les moyens des collectivités locales, mais aussi du rôle accru assumé par les régions, provinces ou états dans la régulation de l'économie. Elle posait également le problème des relations entre les parties et l'ensemble, régions dans les nations, nations dans les grands ensembles.

En Europe, la question posée est celle du statut des régions dans leur pays respectif, de l'autonomie dont elles peuvent ou doivent jouir dans l'ensemble national, mais aussi de l'existence d'une Europe des régions distincte, complémentaire ou concurrente, de l'Europe des États. C'est non seulement la Catalogne vis-à-vis de l'Andalousie, mais aussi la Catalogne dans l'Espagne et par rapport à la Bavière ou à la Lombardie. Dans tous les cas, se pose la question des responsabilités et des moyens dont disposent ces grandes régions

¹On peut faire remonter cette notion à la Renaissance italienne et à l'illustration qu'en donne dans les célèbres fresques du *palazzo comunale* de Sienne, Ambrogio Lorenzetti, montrant comment le *buon governo* réunit, paix civile, prospérité économique et équilibre territorial.

administratives.

En Europe de l'Est, l'éclatement de l'URSS a aussi posé le double problème des relations entre les nouveaux États, et à l'intérieur des plus grands d'entre eux, entre les régions ou les Républiques qui les composent. Cette question d'ordre politique a également une entrée fiscale, comme le montre l'étude de Christina Wallich pour la Banque Mondiale [251].

Ce débat, relativement technique, sur ce que les économistes appellent le *fédéralisme fiscal*, renvoie aux équilibres changeants entre les collectivités qui composent un État, à leurs fonctions, à leurs responsabilités, à leur degré d'autonomie, à la façon dont elles s'articulent les unes avec les autres. Il permet de donner un contenu concret à ces différentes questions par l'étude des budgets publics où se reflètent en principe exactement les moyens et les priorités. C'est à l'évidence une clé importante pour analyser la dynamique des disparités spatiales à différentes échelles, même si elles ne se réduisent pas à ces questions.

Une des questions centrales est la prise en compte par les budgets des disparités territoriales donnant lieu à des transferts spécifiques, c'est l'une des formes de l' *institutionnalisation du territoire*, déjà illustrée pour les textes constitutionnels. Or, la Constitution révisée de 1994 prévoit explicitement (voir page 194), un système de transferts « équitable et solidaire » favorisant l'harmonisation des niveaux de développement et des conditions de vie sur tout le territoire national. Une telle convergence ne peut, à l'évidence, que se faire dans le moyen voire le long terme, et peut même apparaître comme une figure de la rhétorique constitutionnelle à laquelle nul ne croit.

Cependant, dans le contexte d'ouverture économique et de redéfinition des rôles de l'État, la question fait sens. Il faut en effet trouver un nouvel équilibre entre la réduction du secteur public, vue comme indispensable, et le maintien de la cohésion nationale. Mais une logique d'assistance ne va-t-elle pas à l'encontre de la recherche d'une plus grande efficacité de la dépense et de l'action publique, tant à l'échelon national qu'à celui des provinces qui peuvent aujourd'hui avoir de nouvelles possibilités de développement ? L'autonomie locale, tant vantée, permet-elle la meilleure utilisation des fonds publics dans un pays où, en raison de la persistance des déséquilibres territoriaux, il n'est pas certain que les provinces disposent des moyens, ni même

parfois de la volonté, de mener de véritables politiques de développement, abandonnées par l'État fédéral ?

5.1 Le fédéralisme fiscal, entre rationalité économique et inventivité créole

5.1.1 Les théories économiques du fédéralisme fiscal

Le *fédéralisme fiscal* des économistes a tout lieu d'intéresser les géographes dans la mesure où ces travaux s'efforcent de prendre en compte la dimension spatiale dans l'étude des finances publiques. Ils portent principalement sur les transferts explicites au bénéfice des collectivités territoriales, à la fiscalité locale et à leurs responsabilités. Plus récemment, des études ont insisté sur les transferts implicites, qui résultent du budget de l'État. Quelle que soit l'approche retenue, elle doit être adaptée au cas particulier des systèmes fédéraux, dans lesquels les *gouvernements locaux* ne se réduisent pas, comme dans les États unitaires, à de simples cellules décentralisées de gestion et d'administration d'une portion du territoire, mais peuvent prétendre à la même dignité politique que l'État central.

Le rôle des collectivités locales et leur financement

Une première approche², illustrée notamment par Wallace Oates [181], ramène la question du fédéralisme fiscal à celle du niveau optimal de décentralisation. Autrement dit, la question est de savoir quels types de fonction doivent accomplir les différents niveaux de gouvernement. Il est généralement admis que l'État central doit se charger, et de façon exclusive, des relations diplomatiques, des affaires militaires et de la politique macro-économique. L'histoire de la formation des États modernes, dont l'Argentine a fourni un exemple (chapitre 1), montre que ce monopole est un résultat difficilement acquis plutôt qu'un préalable : en disposer est précisément ce qui fait l'État au sens fort et il n'a pas été facile d'imposer aux provinces de se dessaisir

²Toute la présentation qui suit s'inspire largement de l'étude critique de Bruno Théret [235].

de leurs droits à battre monnaie, percevoir l'impôt ou lever des armées. Elles ne l'ont fait, ou plutôt les élites qui les dirigeaient ne l'ont accepté, qu'à la condition de pouvoir faire entendre leur voix dans le gouvernement commun.

Si l'État monopolise ces fonctions, il ne reste aux autorités locales que des tâches d'intérêt strictement local, qui pour des raisons techniques doivent être gérées à cette échelle, par exemple le ramassage des ordures, ou encore la gestion des réseaux d'adduction d'eau. La question est plus délicate pour une série d'autres responsabilités. Il est possible de s'interroger, par exemple, sur le niveau optimal auquel doivent être prises en charge des questions telles que la santé publique ou l'enseignement primaire, secondaire ou supérieur. Alors que l'éducation primaire est souvent laissée — du moins en partie — à la responsabilité des communes, on pourrait aussi bien argumenter que cet enseignement étant par nature uniforme pour tout le territoire national, des économies d'échelle pourraient être réalisées s'il était administré nationalement. De même, la rationalisation des services de santé passe généralement par l'adoption d'une couverture du territoire par des centres hospitaliers plus ou moins bien équipés en fonction des effectifs de population et amène à concevoir un découpage du territoire en cellules de taille régionale. Les mesures de développement économique peuvent également justifier l'intervention des autorités locales, dans la mesure où elles sont directement intéressées à la croissance économique de leur circonscription et qu'elles peuvent, mieux que quiconque, repérer forces et faiblesses et favoriser les synergies d'acteurs. Ce débat renvoie en fin de compte à la question de la subsidiarité, c'est-à-dire à la répartition optimale des tâches assumées par la puissance publique entre les différents ressorts de gouvernement.

L'approche de Wallace Oates conduit *in fine* à justifier le centralisme, dans la mesure où il permet des économies d'échelle, hormis pour quelques services très spécifiques. Pour ces derniers, on aurait intérêt à disposer à chaque fois de circonscriptions ad hoc, ce qui aboutit à un enchevêtrement rapidement illisible³ et ne prend en compte ni l'existence de régions, ni leur contenu politique. Dans cette perspective, les autorités locales n'en sont pas, on a simplement des services publics décentralisés à différents niveaux, et la

³*La France redécoupée* [26] donne sur ce point matière à réflexion en offrant les points de vue de responsables politiques et économiques accompagnés d'une multitude de cartes.

dimension politique de la vie locale est occultée.

On peut cependant retenir de cette première approche le problème du coût des services fournis par l'État et supportés par les contribuables : l'amélioration du rôle de l'État peut aussi se mesurer à la qualité des services rendus par rapport aux impôts payés. Cela peut d'ailleurs justifier bon nombre de privatisations, dans la mesure où les entreprises privées se montrent plus efficaces, du moins dans le court terme.

Les approches dites du choix public (*public choice*) considèrent que l'action publique n'est pas prédéterminée mais se définit au contraire dans le jeu politique. Dès lors, le niveau de services offert par tel ou tel niveau de gouvernement découle des demandes des citoyens s'exprimant notamment lors des élections. Ils portent leurs suffrages vers le candidat qui leur offre les services publics qui leur paraissent souhaitables et qu'ils financent avec leurs impôts. Selon un modèle simple, dû à Charles Tietbout [241], demande et offre s'équilibrent par un mécanisme analogue à celui du marché : les contribuables mécontents élisent d'autres autorités ou « votent avec leurs pieds » en quittant la circonscription.

Ce modèle pose cependant des problèmes. Il suppose notamment que les habitants d'une collectivité financent intégralement la fourniture de biens publics qu'ils sont les seuls à consommer. Or, il peut fort bien arriver que des habitants de collectivités voisines se déplacent pour bénéficier de meilleurs services que ceux dont ils disposent. Si le phénomène prend des proportions importantes, le service ne peut être maintenu, devient très coûteux ou doit être réservé aux seuls contribuables... ce qui revient à créer des frontières internes. Ainsi en Argentine, la fréquentation des hôpitaux de la province de Neuquén par les habitants de la province voisine de Rio Negro alourdit la charge financière pour la province. D'autre part, « voter avec ses pieds » n'est pas toujours possible et a toujours un coût : les populations favorisées l'envisageront donc plus facilement.

Le modèle de Charles Tietbout conduit logiquement à la ségrégation non seulement entre populations présentant des préférences distinctes en termes de fourniture de biens publics, mais surtout ayant des niveaux de revenu différents. En effet, il est fréquent que les services publics soient davantage utilisés par les populations de moindres revenus, qui bénéficient par exemple des es-

paces verts et des écoles publiques alors que les populations aisées choisissent des écoles privées et jouissent dans un jardin qui leur appartient des agréments de la nature. Or, les populations aisées sont généralement davantage sollicitées pour financer les services publics, que l'impôt soit proportionnel aux revenus ou à la valeur du patrimoine, dont les biens fonciers forment généralement une partie importante. La collectivité locale procède donc à un transfert de fait entre groupes sociaux dont le niveau de fortune est différent, les services qu'elle fournit font partie d'une politique de redistribution.

Si le modèle de Tietbout s'appliquait, on verrait probablement se former des secteurs pauvres avec une forte demande de services mais des populations peu solvables et par conséquent des problèmes cumulés de déséquilibre des budgets locaux et de pression fiscale très élevée, achevant de faire partir les derniers contribuables et les entreprises vers des circonscriptions plus aisées. Dans ces dernières, un faible niveau d'imposition suffirait à assurer des services minimaux, par exemple dans le domaine de la sécurité (pour se protéger des incursions des pauvres des quartiers voisins). Quoique ce schéma paraisse fort abstrait, il n'est cependant pas éloigné de la réalité de certaines grandes villes nord-américaines dont le centre s'est appauvri alors que les périphéries se trouvent dans une situation favorable. Mike Davis [84] décrit pour Los Angeles la façon dont les propriétaires les plus aisés obtiennent la création de nouvelles municipalités afin de ne pas supporter la charge fiscale des services destinés aux pauvres, ce qui se traduit par l'émiettement administratif de l'agglomération. En Argentine, les habitants de quartiers privés, dont les charges financent les services communs (école, équipements sportifs) et un service de gardiennage pour empêcher les intrus de pénétrer dans leur domaine, essaient de se soustraire au paiement des impôts locaux au prétexte qu'ils n'utilisent pas les services communaux (Thuillier [240]). Autrement dit, le fonctionnement du seul choix public, s'il laisse à chaque collectivité toute son autonomie politique et sa responsabilité budgétaire, comporte le risque de conduire à une fragmentation des territoires.

Ce problème peut justifier l'intervention de l'État dans les finances locales, soit qu'il alimente les budgets à partir d'impôts nationaux, soit qu'il encadre la façon dont les collectivités perçoivent les impôts et les dépensent de manière à assurer à chacune des revenus suffisants pour fournir les services

publics auxquels tout citoyen doit pouvoir accéder. Aucune de ces modalités d'intervention n'est exempte de problèmes. Si l'État finance intégralement les dépenses locales, les collectivités n'ont plus aucune responsabilité, sinon celle de dépenser les fonds qui leur sont attribués. On risque donc de les voir gaspiller les ressources dont elles disposent surtout à l'approche des élections. Dans cette configuration, les autorités élues bénéficient d'un avantage certain sur leurs concurrents aux élections, auxquels elles peuvent léguer, en cas de défaite, un lourd passif — suivant le thème convenu lors des alternances politiques. D'autre part, les préoccupations électorales des autorités locales risquent de les amener à privilégier les dépenses courantes au détriment des investissements indispensables pour l'avenir, faisant passer des visées électoralistes à court terme avant les nécessités de l'intérêt général.

Mais, si l'on cherche à encadrer de trop près les budgets locaux, on prive les élus de toute marge de manœuvre. Ils ne sont plus que les exécutants d'une politique décidée au plus haut niveau. Or tous les partisans de la décentralisation soulignent l'avantage qu'il y a à laisser une certaine latitude aux élus locaux pour décider de leurs priorités budgétaires.

Lorsque les collectivités sont responsables de leurs recettes et de leurs dépenses d'autres questions se posent. En premier lieu celle de la pression fiscale qu'elles peuvent faire peser sur leurs administrés, ce qui renvoie aux mesures du potentiel fiscal et de la pression fiscale. Le potentiel fiscal d'une circonscription est défini par le produit qu'y donneraient les impôts si l'on appliquait le taux moyen national. La pression fiscale mesure au contraire le rapport entre le produit effectif des impôts locaux et la base fiscale. Pour les collectivités bien dotées, le potentiel est élevé et une faible pression suffit à remplir les caisses, au contraire des collectivités moins bien dotées où une pression fiscale élevée, trop élevée pénalisent contribuables privés et entreprises. Il faut bien noter que le potentiel n'a de sens que par rapport à un système fiscal particulier, que la définition des bases fiscales change et le potentiel s'en trouvera également modifié. Du point de vue de la fiscalité, la *richesse* d'une collectivité territoriale ne peut se mesurer que par rapport à un système fiscal déterminé. Que l'on songe par exemple aux variations du potentiel fiscal entre une imposition sur les entreprises et une imposition des ménages et pour ces derniers entre une imposition sur les revenus et une

imposition sur le patrimoine.

Quelle que soit la mesure choisie, une intervention compensatrice de l'État paraît nécessaire pour atténuer les disparités des bases fiscales. On a évoqué en France, au nom de la solidarité, la possibilité de prélever une partie des impôts collectés dans les circonscriptions à potentiel élevé pour la redistribuer au bénéfice des collectivités moins bien dotées, mesure qui n'a guère enthousiasmé les élus locaux des premières. Ces transferts justifiés par la référence à la solidarité nationale, ne doivent pas pour autant décourager les collectivités d'accroître leurs propres bases, par exemple en prenant des mesures favorisant le développement, car elles savent que les bénéficiaires qu'elles en tireront seront amputés. Au contraire, les collectivités moins bien dotées sachant qu'elles peuvent compter sur la solidarité nationale préféreront y avoir recours plutôt que de prendre des mesures de restriction budgétaire ou d'accroissement des impôts locaux.

Trop de liberté laissée aux collectivités peut donc déboucher sur un défaut d'équité entre les contribuables. L'équité dite verticale exige que l'effort fiscal soit proportionnel au niveau des revenus, ou de la richesse. L'équité horizontale requiert que deux contribuables se trouvant dans la même situation de fortune reçoivent le même traitement quel que soit leur lieu de résidence. Le bilan pour chacun d'entre eux entre les sommes versées au titre de l'impôt et les services reçus doit être le même — ce qui est rarement le cas.

Quels impôts peuvent-ils être perçus par les collectivités locales ? De *bons* impôts locaux doivent être équitables, financer au moins partiellement les collectivités locales et pouvoir être perçus sans trop de difficultés. Si les impôts locaux sont payés par les individus en fonction de leurs revenus, il est probable que les contribuables aisés auront la forte tentation de migrer vers des cieux fiscaux plus cléments, Monaco ou Londres. Les impôts perçus sur les entreprises risquent également de les amener à choisir leur localisation en fonction du moins disant fiscal, quitte à faire peser sur la collectivité dans son ensemble la charge de certains investissements d'intérêt privé et les désagrèments de leur activité. Le débat a été relancé récemment en France, où plusieurs responsables politiques ont qualifié d'absurde la taxe professionnelle. L'impôt foncier sous ses différentes formes constitue un impôt local considéré satisfaisant dont l'assiette est par définition immobile, mais il faut

généralement le compléter par d'autres impôts. Il peut s'agir d'un système de taxes sur les ventes, comme aux États-Unis à condition que les différences entre les États ou les régions ne soient pas telles qu'elles encouragent les consommateurs à changer de circonscription pour faire leurs achats.

Quel que soit le système, il faut trouver un équilibre entre la liberté donnée aux collectivités et l'encadrement nécessaire pour éviter une guerre fiscale. Cela est d'autant plus sensible pour les impôts sur l'activité économique, plus mobile souvent que les ménages, et plus sensibles à la taxation parce que les entreprises mesurent leur succès directement à l'aune de leurs résultats que les taxes viennent diminuer, à la différence des ménages dont la satisfaction ne se mesure pas seulement en termes monétaires. En outre ces taxes sur les entreprises, qui sont généralement calculées sur leurs résultats de l'année écoulée, risquent fort d'être pro-cycliques : une entreprise connaissant des difficultés peut voir sa situation s'aggraver si elle doit payer des impôts calculés sur ses ventes ou ses bénéfices d'une année antérieure et plus favorable. Si elle ne se déplace pas, elle peut cependant choisir de passer tout ou partie de ses activités dans le secteur informel pour se soustraire à l'impôt.

Les transferts implicites

Outre les transferts dirigés explicitement vers les caisses des collectivités locales, toutes les politiques nationales présentent une dimension spatiale implicite, plus ou moins apparente. Cette proposition est évidente pour les investissements publics : une autoroute, une centrale électrique, un musée sont facilement localisables. Ils apportent au lieu qui les reçoit avantages et inconvénients. Mais il en va de même pour les dépenses de fonctionnement : les salaires sont payés à des fonctionnaires habitant dans des endroits précis où ces flux animent l'économie locale. Ils peuvent être pris dans une masse importante, comme à Paris ou à Buenos Aires, mais ils peuvent aussi constituer une part significative des revenus dans certaines régions comme Brasília mais aussi dans certaines communes champenoises ou lorraines menacées par la réduction de la présence militaire dans le cadre du redéploiement des forces armées. De même les commandes de l'État font vivre des entreprises et tourner des usines dont les localisations sont bien définies. Enfin, les politiques

sociales sont un élément possible de redistribution entre les territoires. En France, le revenu minimum d'insertion a sa géographie : ses bénéficiaires se trouvent davantage dans des régions plus durement touchées par le chômage, et il peut constituer dans certains cas un apport notable.

C'est dire que le budget de l'État est un instrument de redistribution spatiale et non seulement sociale et que cette redistribution résulte de l'ensemble des actions de l'État et non pas uniquement de celles explicitement redistributives ou territoriales. Le corollaire de cette redistribution automatique est la perception des impôts qui l'alimentent : qui paye pour qui ? quel territoire paye pour quel autre ? Répondre à cette question est délicat. Les théories de l'impôt distinguent le contribuable qui le paie de celui qui en supporte le poids. Ainsi, la TVA est versée par les entreprises aux services fiscaux, mais ce sont les consommateurs qui en supportent le poids lorsqu'ils font leurs achats. De même l'impôt sur les bénéfices des sociétés est formellement payé par celles-ci. Il est donc supporté par leurs actionnaires qui perçoivent des dividendes minorés, mais une entreprise peut également tenter d'en faire supporter le poids à ses clients en augmentant ses prix ou à ses propres salariés en limitant leurs rémunérations. De même, ce sont les propriétaires qui paient les impôts fonciers, mais ils répercutent en général cette charge sur le loyer, et ce sont donc les locataires qui supportent le poids de l'impôt. D'autre part, les dépenses de l'État, à supposer qu'on puisse les localiser, peuvent se diffuser. Pour reprendre l'exemple de la construction d'une centrale électrique, les dépenses correspondantes serviront à payer des entreprises pas nécessairement locales. Si l'on considère la dépense publique comme inductrice d'activités économiques, cette question est cruciale : un investissement à visée régionale peut bénéficier en premier lieu à d'autres régions, particulièrement lorsque la région réceptrice est peu développée et n'est pas en mesure de fournir les entreprises ou la main d'œuvre qualifiée nécessaires à la réalisation du programme.

Les économistes de l'Œil ont mis au point une méthode, que décrit Laurent Davezies [83], pour quantifier ces transferts. Elle consiste à subdiviser le budget de l'État en 400 postes et à considérer plusieurs grilles de répartition possibles choisies aléatoirement parmi les possibilités raisonnables. On prend par exemple pour les dépenses en éducation le nombre d'enseignants par

département et celui d'élèves, pour la TVA les localisations des entreprises, mais aussi celles des consommateurs qui supportent le poids de l'impôt. Les résultats obtenus par ces tirages convergent vers des valeurs qui ont une signification statistique mais non pas comptable. Leur validité repose sur le grand nombre des tirages. Ils montrent des transferts entre l'Île-de-France et la province au bénéfice de cette dernière, dont les montants sont très supérieurs à ceux concernés par les transferts explicites, comme la dotation globale de fonctionnement.

Quel que soit l'intérêt de ces résultats on en voit aussi les limites et les dangers. Il s'agit d'une estimation qui n'est statistiquement pertinente que pour des découpages spatiaux simples. L'opposition Paris-Province est opératoire, mais chercher à préciser de cette façon les multiples transferts inter-régionaux est impossible. On pourrait seulement faire le bilan du budget de l'État pour chacune des régions, définir celles qui perdent et celles qui gagnent dans ce jeu à somme nulle. Un tel exercice risque cependant d'alimenter les revendications, surtout si l'on oublie les précautions prises initialement par les auteurs, et susciter de la part des régions contributrices nettes des réactions plus ou moins violentes de « corporatisme territorial » suivant une expression de Pierre Veltz⁴. C'est d'ailleurs ce type même de récriminations qui a fait pendant quelques années en Italie la base électorale de la Ligue padane⁵ qui dénonçait les transferts au bénéfice du Sud et de Rome alors même que les régions du nord connaissaient de sérieux problèmes économiques.

Par ailleurs, si le jeu doit être à somme nulle pour chacun des joueurs, chacun recevant au final autant qu'il a contribué, à quoi bon y jouer ? Autrement dit, le fait d'appartenir à une même collectivité nationale ne justifie-t-il pas des transferts internes ? L'accroissement des différences de niveau de vie entre les régions qu'entraînerait probablement la neutralisation du budget de l'État du point de vue spatial serait sans doute bien plus préoccupante que l'existence même de ces transferts. Que des régions s'enfoncent dans la crise, alors que d'autres, plus dynamiques, attirent toujours davantage de populations et d'activités au risque de la thrombose n'est certes pas souhaitable pour

⁴Lors d'un séminaire tenu le 28 mai 1997 à l'EHESS

⁵Voir à ce sujet l'article de Dominique Rivière [205].

l'ensemble du pays. Prétendre que l'égalisation des résidus fiscaux régionaux est une clé de l'équité sociale est bien sûr absurde car une telle égalisation spatiale risque forte d'être socialement inéquitable. La promouvoir à toutes les échelles conduit à la fragmentation des territoires et au repli sur soi. Le rôle des transferts budgétaires n'est-il pas justement de préserver avant tout la cohésion sociale, du moins dans le cadre de nations pour lesquelles l'existence d'un État atténuant ou compensant les inégalités est constitutif de la citoyenneté ?

Autrement dit, l'importance accordée aux échelles infra-nationales pour gérer les territoires et leurs problèmes, qu'il s'agisse de la décentralisation des États unitaires, ou du fonctionnement d'États fédéraux, est-elle compatible avec des politiques sociales efficaces ? Les États modernes connaissent avant tout des individus, citoyens, électeurs et contribuables à qui s'adressent les politiques. Leur mode de régulation, pour reprendre la formulation de Bruno Théret [233] est personnel bien plus que territorial. Dès lors des programmes sociaux très spécifiques, ciblés, ne doivent pas nécessairement avoir un ancrage territorial si le bénéficiaire se définit par son statut social. On risque, en privilégiant les territoires, de subventionner les riches dans les territoires pauvres au détriment des pauvres dans les territoires riches.

Pour l'Argentine, un bilan complet de ces transferts n'a pas été fait. Il demanderait des données budgétaires fiables et désagrégées qui ne pourraient être produites que s'il existait véritablement une demande politique pour une telle étude. On préfère pour le moment n'en rien savoir, ou pas trop. Il est pourtant très probable que le redimensionnement de l'État a modifié la géographie de ses transferts. C'est en particulier le cas pour les privatisations, même si les budgets des entreprises publiques se différencient de celui de l'État : la disparition des emplois que fournissaient les entreprises publiques et les changements de coûts ont supprimé bon nombre de subventions implicites à certains territoires. De même la réduction des politiques sociales affecte les territoires de façon différentielle.

La spécificité des États fédéraux

Il reste à voir la façon dont ses approches peuvent s'appliquer à un État fédéral, comme l'Argentine. Le *fédéralisme fiscal* au sens des économistes peut aussi bien s'appliquer à des États unitaires plus ou moins décentralisés qu'à d'authentiques fédérations, mais il prend dans ces dernières un tour particulier.

La définition même du fédéralisme ne va pas de soi. Il s'agit d'une notion relevant des sciences politiques, définie par l'*Encyclopedia britannica* comme un « mode d'organisation politique qui réunit des états ou d'autres entités dans un système qui les englobe de telle sorte que chacun maintienne son intégrité politique fondamentale »⁶. Les éléments constitutifs d'un tel système sont l'existence d'une Constitution écrite, la non-centralisation, la division territoriale du pouvoir et l'existence d'éléments pour maintenir l'union. La Constitution prévoit généralement, mais pas toujours, une double représentation des unités qui composent la fédération, en fonction de la population et indépendamment d'elle. Ainsi, les petits états ont plus de possibilités de faire entendre leur voix.

Le fonctionnement du fédéralisme est donc source de perpétuelles tensions car il se rapporte, suivant Daniel Elazar, « au besoin des gens et des entités politiques de s'unir pour des buts communs tout en restant séparés pour préserver leur intégrité respective »⁷. La non-centralisation qui en est l'une des clés se différencie de la décentralisation en ce que les différents niveaux de gouvernement n'offrent pas de différences hiérarchiques mais sont simplement des espaces de tailles différentes⁸. Certaines décisions peuvent trouver leur origine dans les niveaux fédérés, d'autres à l'échelle fédérale et cet équilibre est en évolution constante pour maintenir unité et diversité. *Fédérer* c'est aussi bien réunir que préserver l'individualité de chacune des

⁶ « *Mode of political organization that unites separate states or other polities within an overarching political system in such a way as to allow each to maintain its own fundamental political integrity.* »

⁷ « *Federalism has to do with the need of people and polities to unite for common purposes yet remain separate to preserve their respective integrities* » [100] p. 34.

⁸ « *There are no higher or lower power centers, only larger or smaller arenas of political decision making and action* » [100] p. 37.

parties concernées, concilier autonomie et interdépendance.

La pierre d'angle du fédéralisme réside dans un pacte⁹ auquel adhère les membres qui acceptent de renoncer à une partie de leur autonomie en échange d'un bénéfice futur et partagé. On peut souvent dater ce pacte : c'est en 1291 l'union des cantons suisses, dans les années 1780 celle des treize États nord-américains aux principes de la Confédération proposés par Madison, et pour l'Argentine les années 1850-1860 lorsque les provinces s'accordent sur la Constitution (voir chapitre 2). L'union est généralement indissoluble, c'est ce qui distingue la fédération de la confédération. Chaque partenaire préservant les éléments essentiels de son autonomie, il est très rare qu'il cherche à quitter la fédération. La question de la séparation d'un des membres peut cependant être posée dans le cadre des institutions fédérales, comme pour le Québec, dont l'accession à la souveraineté est périodiquement débattue et entretient la dynamique même du fédéralisme canadien.

En Amérique latine, l'intégrité territoriale est jalousement gardée par les États nations, même fédéraux, dans une sorte de fétichisation du territoire, et la dissolution ou l'éclatement d'un des grands États fédérés alimentent plus la politique-fiction que le débat réel¹⁰. Il existe cependant d'autres formes d'affaiblissement du lien fédéral qui, sans porter ouvertement atteinte au principe de l'unité nationale, peuvent sérieusement la mettre en question.

On ne saurait donc réduire les rapports entre collectivités et État fédéral à la question du bon degré de décentralisation, car les provinces ne sont pas de simples échelles d'action de l'État fédéral. Celui-ci « est un gouvernement "général" qui n'est pas nécessairement un gouvernement central dominant une périphérie de collectivités locales, mais est plutôt un gouvernement qui, vu de l'intérieur, est sans inscription territoriale concrète et représente seulement, à l'intérieur comme à l'extérieur, le tout abstrait lié par le pacte fédéral » écrit Bruno Théret ([235] p. 7). Dès lors, l'étude des finances publiques dans un État fédéral ne peut se limiter à l'une ou l'autre des approches précédemment évoquées et vainement normatives : les finances publiques locales résultent

⁹ *Covenant* dans la littérature anglo-saxonne. Le terme anglais a également un sens religieux, celui de l'alliance entre Dieu et le peuple élu.

¹⁰ Un économiste brésilien a cependant récemment publié un ouvrage supposant qu'en 2020 le Brésil serait séparé en cinq ou six États indépendants.

bien plutôt des négociations entre les provinces fédérées et l'État fédéral, qui prennent tour à tour l'avantage ou parviennent à élaborer des consensus, ce qui rapproche les fédérations de la démocratie consensuelle au sens d'Arend Ljphart [163]. Plus qu'un champ ouvert à la rationalisation, les arrangements fiscaux, presque toujours complexes, informent sur les lignes de partage au sein même de l'État et sur la capacité des partenaires à coordonner leurs actions.

Cette approche paraît plus fructueuse, pour prendre en compte la question des disparités territoriales, que celle qui consiste, en s'inspirant davantage de la science politique, à subordonner toutes les décisions économiques à des choix politiques et à identifier le système de financement des collectivités au financement de la vie politique, des partis et de leurs élus. Il est certain, en Amérique latine et en Argentine peut-être plus qu'ailleurs, que le contrôle des fonds publics permet la distribution de bénéfices à une clientèle électorale, ou encore la rémunération des permanents des partis. De même, les bénéfices obtenus du niveau supérieur de gouvernement, qu'il s'agisse de création de routes, d'ouverture de dispensaires ou d'amélioration des écoles obéissent aussi à des décisions politiques qui confèrent aux autorités locales une légitimité accrue et sont l'objet d'intenses tractations dans les couloirs des palais portègues, même si les formes prises par la décentralisation ont privé ces négociations d'une partie de leurs enjeux. De même, des conflits politiques entre l'État fédéral et les provinces d'opposition peuvent se traduire par des réductions de crédits.

Toutefois, limiter l'action des autorités locales à la seule reproduction du système politique apparaît bien réducteur. Leurs administrés en attendent davantage et ce sont aussi les projets d'intérêt collectif menés à bien, l'amélioration de services ou des conditions de vie qui constituent leurs objectifs affichés et leurs sources de légitimité. Du point de vue de l'organisation de l'espace, ces actions, ces investissements remodelent les territoires et ne se comprennent pas seulement en fonction d'une géopolitique locale, mais aussi par rapport aux moyens disponibles, aux attentes perçues ou imaginées des populations, aux représentations des responsables. Cette approche pragmatique des autorités locales ramène à leur rôle dans l'évolution des disparités territoriales, et en particulier à leur action en faveur du développement.

Avant d'examiner plus en détail, dans la troisième partie, l'action concrète des gouvernements provinciaux, il faut faire le point sur l'évolution des relations entre l'État fédéral et les provinces. Le fédéralisme argentin a évolué dans les années 1990, d'abord par la signature de pactes, puis par une série de changements législatifs de moindre ampleur qui ont modifié le système de financement des provinces et la répartition des dépenses entre les différents niveaux de gouvernement.

5.1.2 Pratiques du fédéralisme fiscal dans les Amériques

L'Amérique est le continent des fédérations, au nord, les États-Unis, le Canada et le Mexique, au sud, le Brésil et l'Argentine et le Venezuela. Pour certains pays, le choix de la fédération a été fait dès l'indépendance, pour d'autres plus tardivement mais il répond en général à la nécessité de concilier unité nationale et diversité régionale. Le fonctionnement actuel des fédérations est loin d'être uniforme et un grand nombre de variables l'influencent, notamment les caractéristiques de la culture politique nationale ou locale mais toutes doivent faire face à des contraintes comparables, en particulier la recherche de l'équilibre budgétaire du secteur public.

Les États-Unis : le fédéralisme et le marché

Laboratoire et matrice des fédéralismes américains, les États-Unis ont défini un modèle, combinant fédéralisme et présidentielisme. La longévité de la Constitution a montré la flexibilité du système, sa capacité à s'adapter à des conditions changeantes, nouvelles demandes sociales, difficultés économiques, mais aussi expansion territoriale au cours du XIX^e siècle. Les amendements constitutionnels, mais aussi les décisions de la Cour Suprême, régulièrement sollicitée, ont permis une évolution continue de la pratique du fédéralisme aux États-Unis.

Comme le remarquait déjà Alexis de Tocqueville, le fédéralisme américain ne reposait pas seulement sur la Constitution, mais également sur la participation active des citoyens aux affaires de la cité, en particulier aux échelles locales et des états. Jointe à la croyance généralisée dans l'excellence du marché pour l'allocation des ressources, la vigueur des autonomies locales

faisait des interventions de l'État d'intolérables empiètements. Ainsi, il fut longtemps hors de question que l'État fédéral agît pour compenser d'une façon ou d'une autre les disparités territoriales, pourtant marquées, tant entre les états qu'à l'intérieur de ceux-ci, entre les *counties* ou entre les quartiers d'une agglomération. Ce cantonnement de l'État fédéral à ce que l'on appelle parfois le *big government*, notamment défense et politique étrangère, s'est traduit jusqu'au début du XIX^e siècle par la limitation des ressources et des budgets fédéraux par rapport aux budgets des états fédérés (Walcker [250]).

Ce n'est qu'avec le *New Deal* du président Franklin Roosevelt, dans les années 1930¹¹, que commence à croître l'intervention fédérale dans un certain nombre de domaines, avec la création de programmes sociaux, tels que la sécurité sociale, l'assurance chômage, le soutien au cours agricoles. Ces programmes sont administrés par les états mais financés par l'État fédéral au moyen de subventions spécifiques (*grants*). Cette expérience ouvre la voie à ce que l'on a appelé par la suite le *fédéralisme coopératif* dans lequel les états et le gouvernement fédéral s'accordent sur un certain nombre de programmes cofinancés, gérés par les états en suivant des normes fédérales. Outre les programmes sociaux, la constructions des autoroutes s'est inscrite dans ce fédéralisme coopératif. Une commission dite ACIR, *Advisory Commission on Intergovernmental Relations*, a été mise en place en 1959, pour coordonner les actions des différents échelons du gouvernement.

Un nouveau tournant est pris avec la Grande Société de Lyndon Johnson qui multiplie les programmes fédéraux dans tous les domaines (enseignement, préservation du patrimoine, police, réseaux d'adduction d'eau) sans avoir toujours l'accord des états. Les sommes correspondantes ne sont pas versées aux seuls états mais à tous les gouvernements locaux, villes, *counties* qui interviennent dans le jeu fédéral, jusqu'alors limité au seul État fédéral et aux états fédérés. Cette prolifération des programmes et des parties intéressées a rapidement posé des problèmes de gestion auxquels on a tenté de remédier dans les années suivantes, en particulier sous les mandats du président Ronald Reagan. Ce dernier s'est efforcé de limiter les programmes destinés aux collectivités locales tout en maintenant le système national de sécurité sociale. Par la suite, les masses financières destinées à des programmes

¹¹La présentation historique qui suit est tirée de l'article d'Elis Katz [153].

spécifiques sont restés approximativement stables. Dans les années 1990, le président Bill Clinton, a souhaité promouvoir les formes de partenariat entre l'État et les gouvernements locaux pour le fonctionnement des programmes fédéraux. L'objectif est de responsabiliser davantage les collectivités locales pour en améliorer l'efficacité et en diminuer les coûts, de faire grâce à la décentralisation des économies budgétaires. Mais depuis 1995 et le vote du *Unfunded Mandates Act*, l'État fédéral ne peut imposer aux états fédérés de nouvelles responsabilités sans pourvoir en même temps à leur financement.

Le système tend à favoriser les états les plus actifs, disposant de leurs propres ressources et des meilleurs relais à Washington pour bénéficier de transferts spécifiques. Les lois du marché s'appliquant jusque dans la distribution des fonds publics tendent ainsi à accroître les disparités. Mais par ailleurs, les états ont recouvré une grande partie de leur autonomie abandonnée au gouvernement fédéral, ce qui leur permet d'adopter sur des problèmes sociaux des positions différentes, à être des « laboratoires sociaux » (Katz, [153]).

Le Canada : le compromis permanent

Le fédéralisme canadien trouve son origine dans l'Acte britannique d'émancipation des territoires nord américains de 1867 et il a été réaffirmée par la Constitution de 1982. À la différence des autres fédéralismes américains, il est combiné avec un régime parlementaire, dans lequel le premier ministre dirige le gouvernement, comme cela se passe en Allemagne. Comme aux États-Unis, il a su accommoder progressivement des provinces supplémentaires, à mesure que le pays s'étendait de l'Atlantique au Pacifique et doit faire à des forces centrifuges. Le clivage principal est bien évidemment celui qui oppose le Québec aux provinces anglophones, mais il existe également des différences de développement marquées entre les provinces de l'Ontario, de l'Alberta et de la Colombie britannique où le revenu dépasse la moyenne canadienne et les autres provinces, pour lesquels le revenu par habitant est inférieur, les minima étant atteints pour Terre Neuve et l'Île du Prince Édouard. Avec la formation de l'association de libre-échange nord-américain (ALENA) les provinces ont eu tendance à développer des relations économiques avec leurs vis-à-vis

étatsuniens. Sans remettre en cause les identités locales, la croissance de ces échanges met à mal l'intégration économique des provinces en favorisant les relations méridiennes au détriment des relations est-ouest (Gosselin et Mace [127]).

La pérennité de la fédération tient à sa capacité d'adaptation qui permet, dans le cadre des institutions existantes, de reposer périodiquement des questions fondamentales, notamment celle des rapports entre les provinces. La permanence du souverainisme québécois, qui aboutit même à poser parfois la question du maintien de la fédération dans ses limites actuelles, entretient cette dynamique par la capacité à remettre en question les points qui paraissent acquis. Un certain nombre d'objectifs fondamentaux restent cependant au centre de l'action publique au Canada, et en particulier la péréquation interprovinciale afin d'assurer à tous les citoyens canadiens des services publics équivalents.

L'autonomie des provinces a été, suivant un schéma récurrent, réduite par la montée en puissance des politiques sociales menées à l'échelon fédéral. La croissance des politiques sociales fédérales amène les provinces et l'État fédéral à recourir aux mêmes bases fiscales pour financer leurs activités et alimente une certaine concurrence fiscale entre les différents niveaux de gouvernement. L'action sociale se scinde, d'après l'analyse de Bruno Théret [236], entre « des institutions fédérales distribuant principalement des prestations sociales en argent aux individus au titre de la sécurité du revenu et des institutions provinciales territorialisées distribuant surtout des prestations sociales en nature au titre de la santé publique, de l'enseignement et des services sociaux ». Cette division des tâches ne résulte pas d'une allocation optimale des responsabilités, mais bien d'une concurrence entre les différents niveaux de gouvernements pour s'attacher la loyauté des citoyens en répondant à leurs attentes. Dès lors les transferts financiers entre les niveaux de gouvernement constituent l'une des variables clés de l'évolution du fédéralisme canadien.

Ces transferts de fonds prennent aujourd'hui la forme de dotations sans conditions pour les programmes sociaux et d'une péréquation compensant la faiblesse du potentiel fiscal de certaines provinces¹². Les transferts canadiens

¹²Ces mécanismes sont très clairement présentés sur le site internet du ministère des finances canadien (<http://www.fin.gc.ca>).

en matière de santé et de programmes sociaux (TCSPS) réunissent depuis 1995 les transferts précédemment instaurés au titre de la santé et de l'enseignement et des services sociaux, mais laissent aux provinces une plus grande liberté pour l'utilisation des fonds. Les sommes réparties sont considérables : pour 2000-2001, le budget prévoit 30,8 milliards de dollars canadiens (soit 20 milliards de dollars des États-Unis, 3,5% du PIB). Ces transferts prennent la forme de versements auxquels s'ajoutent la cession par la fédération de points d'impôts sur le revenu des personnes et sur les sociétés. Les montants concernés par la péréquation sont calculés par référence aux rendements moyens des impôts dans cinq provinces jugées représentatives. On verse aux provinces où le rendement de l'impôt est inférieur le montant correspondant à la différence. Les sommes totales faisant l'objet de la péréquation sont encadrées à la hausse et à la baisse pour prémunir l'État fédéral contre une croissance trop forte de ses obligations et les provinces contre une diminution brutale de leurs moyens. Seules les provinces les plus riches (Colombie Britannique, Alberta et Ontario) ne reçoivent pas de fonds au titre de la péréquation. Les territoires (Yukon, Nunavut et Territoires du Nord-Ouest) sont financés selon des modalités légèrement différentes : ils perçoivent de l'État fédéral des sommes destinées à assurer dans les territoires des services de santé et d'enseignement analogues à ceux dont disposent les provinces, en tenant compte des spécificités du Nord canadien. Les territoires sont plus dépendants de ces transferts que ne le sont les provinces.

L'ensemble de ces programmes aboutit à garantir à chaque province un revenu minimum de 5 600 dollars canadiens par habitant pour la fourniture des services sociaux. Ils contribuent à réduire substantiellement l'écart des revenus entre les individus, malgré la persistance des écarts des PIB provinciaux *per capita*.

En dépit de difficultés financières, le principe de la péréquation n'a pas été mis en cause. Elle permet une réduction notable des disparités sociales entre les provinces, et constitue donc un élément important pour la solidité de l'ensemble national. Le fonctionnement du fédéralisme canadien montre comment un déséquilibre permanent contribue à la cohésion nationale tout en respectant les identités locales par l'élaboration continue de nouveaux compromis.

Le Brésil : le fédéralisme en crise

Plus vaste État latino-américain, le Brésil est aussi celui où les inégalités sont les plus fortes, qu'il s'agisse de différences sociales ou de disparités territoriales à différentes échelles. Les contrastes entre les États fédérés sont les plus facilement repérables, qui opposent la puissance démographique et économique et industrielle de São Paulo à la faiblesse des petits états du Nordeste. Ces contrastes se retrouvent à l'échelle macro-régionale comme aux échelles méso-régionales (Théry [239]). La dynamique de ces inégalités est au centre du fonctionnement du système spatial brésilien¹³ et nourrit le débat entre centralisme et fédéralisme. Le développement entravé de certaines régions a pu en effet être attribué au plus grand dynamisme d'autres, suivant une logique de type centre-périphérie que l'État central a parfois renforcé, mais qu'il a également cherché à pallier soit par la création d'agences de développement régional (comme la SUDENE), des mesures d'aménagement du territoire ou encore l'action de grandes entreprises publiques. À leur tour, ces mesures de développement peuvent renforcer les oligarchies régionales capables de capter au bénéfice de leur état une partie des fonds nationaux.

La tension entre fédéralisme et centralisme traduit, selon Celso Furtado [110] « la conscience de l'unité nationale et le caractère irréductible des identités régionales ». Au XIX^e siècle, le Brésil a connu, comme l'Argentine, des révoltes régionales menaçant l'unité nationale (Droulers [94]), réprimées tant bien que mal par un pouvoir central en cours de renforcement. Les compromis obtenus laissaient la part belle aux oligarchies régionales, planteurs ou *coronéis*, qui garantissaient la stabilité politique par la pratique du paternalisme. Les régimes autoritaires et les fortes personnalités élues à la présidence de la fédération ont mis sous le boisseau les autonomies régionales et lancé d'ambitieux programmes d'intégration territoriale, depuis la construction de Brasilia jusqu'aux axes privilégiés par le plan *Brasil em ação* en passant par la construction des grandes routes trans-amazoniennes.

Le retour à la démocratie est suivi par l'établissement d'une nouvelle Constitution d'inspiration décentralisatrice en 1988. L'article premier déclare que « la République Fédérative du Brésil [est] formée par l'union indissoluble

¹³Voir à ce sujets les dossiers thématiques des *Cahiers des Amériques latines* [97] et [96].

TAB. 5.1 – Le poids croissant des états brésiliens

Pourcentages	Recettes		Dépenses	
	1980	1992	1980	1992
État fédéral	65	52	65	52
États fédérés	26	32	26	31
Municipes	9	16	9	16

Source : CEPAL

des États, des municipes et du district fédéral»¹⁴, ce qui place les états fédérés et les municipes sur le même plan constitutionnel, à la différence de l'Argentine, où les municipes dépendent des provinces. Municipes et états partagent (art. 23) un certain nombre de compétences et de responsabilités ayant trait au développement économique et social, comme les politiques en faveur des populations en difficulté, la création de nouvelles activités et la protection de l'environnement.

Ce système à trois niveaux se traduit sur le plan fiscal par un partage des ressources en faveur des États et des municipes qui disposent de leurs propres impôts assis sur de solides bases et un pourcentage des fonds perçus par l'État fédéral. La part des impôts destinés aux municipes, aux États ainsi que celle que les États doivent verser aux municipes sont fixés explicitement par la constitution, ce qui rigidifie considérablement le système de financement des différents niveaux de gouvernement. Les états perçoivent également la TVA (ou ICMS, *imposto sobre a circulação de mercadorias e serviços*), qui constitue le principal impôt avec environ un quart des recettes fiscales totales (Afonso [2]). Quant aux municipes, ils disposent de l'impôt foncier et d'un impôt sur les services, qu'ils sont censés fournir à leurs administrés. Le tableau 5.1 montre la part croissante prise par les gouvernements locaux après cette réforme.

Passée l'euphorie des premiers temps de la décentralisation, qui a fait du Brésil l'un des pays où la part du budget public gérée par les collectivités locales est la plus élevée, des tensions sont apparues qui amènent des

¹⁴ « *A República Federativa do Brasil [é] formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal* ».

spécialistes comme Rui de Britto [39] à poser le diagnostic de crise du fédéralisme. Celle-ci se traduit en premier lieu par la guerre fiscale que se livrent les États pour attirer des investisseurs auxquels ils offrent des conditions avantageuses en diminuant le taux de l'ICMS. De fait, le produit de cet impôt décline doucement alors que le produit intérieur brut augmente. De son côté l'État fédéral cherche à limiter ses engagements financiers en réduisant un certain nombre de programmes alors que les états fédérés et les municipes essaient d'obtenir le plus possible. La création de nouveaux municipes, dont le nombre est passé de 4490 en 1991 à 4972 en 1994 soit un gain de plus de 500 en cinq ans (Gondard, Théry et Velut [125]), correspond aussi à une stratégie pour obtenir localement plus de fonds, puisque chaque municipe a des revenus assurés. En divisant ainsi le territoire, on multiplie les petits fiefs où il est possible de redistribuer quelques miettes fiscales.

Les relations entre les états fédérés et l'Union se dégradent également. L'État fédéral cherche à limiter ses engagements, en augmentant la part des recettes non soumises à partage avec les états, et à leur transférer, ainsi qu'aux municipes, des responsabilités sans augmenter leur financement. De leur côté, les États fédérés visent à obtenir davantage, soit en fonds propres, soit en programmes gouvernementaux pour leur territoire. La coordination des politiques est remplacée par l'affrontement. Les finances publiques locales se dégradent sous l'effet d'une réduction des ressources propres et de la limitation des transferts pour des charges rigides sinon croissantes puisqu'il s'agit pour l'essentiel de coûts de personnel.

Ce débat fiscal débouche sur des tensions politiques entre les états, qui portent notamment sur le nombre d'élus à la chambre des députés, où l'état de São Paulo se trouve sous-représenté par rapport à sa population. L'État fédéral hésite entre la reprise en main des pouvoirs et des fonds, suivant un processus de *recentralisation* et la tentation de laisser les états fédérés gérer leurs propres problèmes. Ces derniers sont partagés entre la volonté de préserver leur autonomie tant qu'ils peuvent en tirer parti, et les problèmes posés par la persistance voire l'accentuation des disparités territoriales. Il faut donc choisir, selon Rui de Britto [38], entre coordination et recentralisation.

5.2 Le cas argentin

La question du financement respectif de l'État et des provinces s'est posée, comme on l'a vu, dès le XIX^e siècle et constitue encore aujourd'hui un enjeu important. Pendant les années 1990, elle revient au centre du débat public. La Constitution réformée de 1994 prévoyait en effet la mise en place d'un nouveau régime de *coparticipación* et l'évolution du rôle de l'État conduisait également à poser la question. La loi de *coparticipación* obtenue à l'arraché par les provinces en 1988 paraît inadaptée. Pourtant, à la fin de la décennie, le provisoire paraît durer : il n'y a pas de nouveau système, mais uniquement des mesures transitoires qui, sans modifier les fondements du régime général, l'ont peu à peu infléchi. La réforme serait-elle impossible ? Sans doute pas, mais la remise à plat des arrangements fiscaux fédéraux est une tâche ardue et se heurte à de nombreuses résistances. Les changements n'en modifient pas moins la configuration du fédéralisme fiscal argentin et la façon dont sont prises en compte les disparités territoriales dans la distribution des fonds publics.

5.2.1 Un système en crise

Si les insuffisances du système de financement des provinces argentines étaient visibles dès les années 1980, elles apparaissent avec une netteté accrue à partir du début des années 1990, lorsque la stabilisation monétaire autorise un suivi précis des budgets. Études et réflexions se multiplient, aussi bien au ministère de l'économie que dans des fondations indépendantes ([231]), des instituts liés aux partis d'opposition ([63]) et des organismes internationaux comme la Banque mondiale ([18] et [19]) ou la CEPAL ([3]). Ces différentes analyses, fortement inspirées par les approches théoriques du fédéralisme fiscal, se rejoignent sur les critiques principales.

La question macro-économique

Pour la Banque Mondiale et l'équipe du ministre Domingo Cavallo, le système de financement des provinces pose en premier lieu un problème macro-économique découlant de l'analyse de l'hyper-inflation. La *coparticipación*

amène à transférer mécaniquement aux provinces une partie des ressources fiscales. L'augmentation de l'activité économique, la création de nouveaux impôts et l'amélioration du recouvrement qui grossissent la masse fiscale résultent de la politique macro-économique, des modifications de la législation nationale et des efforts de la DGI, la *dirección general de impuestos* pour améliorer le recouvrement dans un pays où la fraude fiscale est l'un des sports nationaux¹⁵, bref des efforts de l'État fédéral. Sans réaliser le moindre effort les provinces bénéficient de ces avancées, perçoivent des sommes croissantes qu'elles utilisent bien ou mal, ce qui accroît la dépense publique totale alors même que la politique économique vise prioritairement à la réduire. La stabilisation de la monnaie par la réduction de l'émission impose en effet de contrôler les déficits publics. Les dépenses des provinces trop généreusement financées risquent d'aller à l'encontre des politiques économiques et d'avoir un effet contraire à celui que vise le gouvernement fédéral.

Pour un budget fédéral de l'ordre de 50 milliards de dollars, la somme des budgets provinciaux atteint environ 25 milliards de dollars, ce qui signifie que les décisions financières des provinces peuvent avoir un poids macro-économique non négligeable. Or, les provinces sont chroniquement déficitaires, ce qui les conduit à recourir au crédit ou à se tourner vers l'État fédéral pour des subventions exceptionnelles, ou parfois même à recourir à l'émission monétaire en émettant des bons provinciaux, pseudo-monnaie servant en partie à payer les fonctionnaires et circulant tant bien que mal dans la province (ce fut par exemple le cas à Córdoba en 1994 et à Catamarca en 1997). Au cours des années 1990, le déficit total des provinces oscille entre 400 millions et 3,5 milliards de dollars par an (figure 5.2).

L'accès au crédit bancaire n'est pas toujours possible. L'État fédéral a cherché à limiter les possibilités d'endettement des provinces en les forçant à privatiser les banques provinciales qui, dépendant des autorités politiques, étaient sollicitées pour financer les déficits. Il a aussi contrôlé l'accès des provinces aux crédits internationaux émanant d'organismes officiels comme la Banque mondiale ou la Banque interaméricaine de développement. Toutefois, les provinces peuvent s'endetter librement sur les marchés, ce qu'elles font

¹⁵On peut lire à ce sujet l'ouvrage du journaliste Daniel Santoro intitulé *Los Intocables* [216] qui passe en revue les différentes stratégies d'évitement de l'impôt.

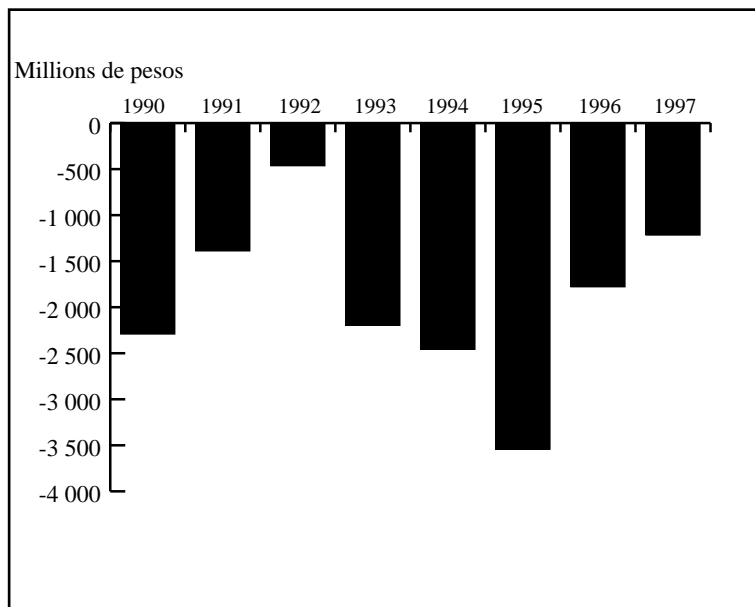
FIG. 5.1 – La « monnaie » de la province de Catamarca



généralement en donnant pour garanties les montants prévisibles de la *coparticipación*. Elles obtiennent des crédits à des taux variables suivant leur solvabilité. Seule la province de Buenos Aires a procédé à des émissions de titres sur les marchés internationaux, car elle continue à disposer d'une banque provinciale, qui est aussi l'une des plus grandes banques argentines, qu'elle a des fonctionnaires capables de monter l'opération et que son poids économique a rassuré les investisseurs. Pour les petites provinces au contraire, les taux obtenus sur le marché peuvent être fort élevés. Les remboursements, gagés sur la *coparticipación*, leur posent ensuite des problèmes.

L'assainissement des finances publiques dépend également du système de sécurité sociale, qui comprend le paiement des retraites, de pensions d'invalidité et des soins médicaux pour les travailleurs. Fondé sur la répartition, il connaît un déséquilibre croissant, car les bénéficiaires ayant cotisé au cours des années de relative croissance se font de plus en plus nombreux alors que la crise économique réduit les cotisations. Or les pensions servies sont en principe définies par rapport aux cotisations acquittées au cours de la vie active, ce qui oblige l'État à compléter les ressources du système en cas de diminution des rentrées. Au début des années 1990, un nouveau système est mis en place. Les travailleurs peuvent destiner leurs cotisations soit au système public par répartition, soit au système public de capitalisation, soit à des fonds de pension. Pendant une période de transition, des déséquilibres subsistent que l'État pallie en partie, et qu'il cherche à réduire en limitant les montants des pensions, au détriment des retraités qui ne perçoivent que

FIG. 5.2 – Le déficit budgétaire des provinces



la pension minimale de l'ordre de 300 dollars par mois. La question se pose également à l'échelle provinciale pour les retraites des fonctionnaires publics provinciaux, généralement élevées, ainsi que pour des aides sociales accordées souvent plus généreusement dans certaines provinces qu'à l'échelon national. C'est par exemple le cas des revenus versés aux mères au foyer (*amas de casa*) dans certaines provinces, salaire maternel dans la droite lignée de l'héritage péroniste, coûteux à assumer financièrement et politiquement à supprimer.

Un système fiscal inéquitable

S'il pêche par des dépenses excessives, le secteur public argentin pose également des problèmes pour ses rentrées. Les critiques dont il est l'objet tiennent au fait qu'il repose principalement sur les impôts indirects (voir tableau 5.2). La TVA, payée par l'ensemble des consommateurs, représente plus de la moitié des ressources fiscales totales. Cet impôt est relativement aisé à percevoir et les consommateurs-contribuables n'ont pas une claire conscience des montants qu'ils apportent au fisc. Il présente cependant l'inconvénient de peser du même poids sur les ménages modestes et les ménages aisés, au contraire de l'impôt sur le revenu dont le taux est progressif.

Cet impôt pèse sur le revenu des personnes physiques et sur les bénéficiaires des sociétés, mais il n'a pas été possible d'obtenir la part respective de chaque catégorie de contribuable. Le produit de cet impôt s'est accru dans les années 1990. Pour les entreprises, l'accroissement de l'activité économique et le renforcement des mesures de contrôle expliquent cette augmentation alors que, pour les particuliers, la sous-déclaration et le non-paiement demeurent généralisées. Quant à l'impôt sur le patrimoine qui pourrait, dans un pays comptant de grosses fortunes, être d'un apport significatif, il est extrêmement faible.

Ce sont donc les impôts à la consommation qui ont été privilégiés pour accroître les revenus de l'État, et en particulier les taxes sur les carburants dont le montant a régulièrement augmenté. En revanche, la taxation du commerce international, qui était l'une des principales ressources fiscales il y a un siècle est aujourd'hui faible et stable, la modestie des taux étant compensée par l'accroissement des volumes. Le tableau 5.2 comporte, à titre indicatif, le montant des contributions sur les salaires destinées à financer le système de sécurité sociale, en particulier les retraites. Le total, environ 12 milliards de pesos, est comparable à celui des deux principaux impôts. D'après une étude sur le poids de l'impôt (Bocco [31]), la pression fiscale est sensiblement la même du haut en bas de l'échelle des revenus, comprise entre 21 et 25%. Autrement dit, les plus forts revenus ne consentent pas un effort proportionnellement plus important pour financer l'État.

Les problèmes de la répartition inter-provinciale

Le système de répartition par un jeu de coefficient fixes établis dans des années de faiblesse du pouvoir national apparaît à la fois inéquitable et statique car il ne repose sur aucun critère explicite et que nul mécanisme n'est prévu pour le réviser. Les pourcentages retenus pénalisent les provinces les plus peuplées, en premier lieu la province de Buenos Aires, alors que des petites provinces perçoivent des sommes considérables. La carte 5.1 illustre ce déséquilibre. En valeur absolue, les montants transférés aux provinces les plus peuplées sont les plus importants, mais si l'on ramène ces chiffres à la population, l'image se renverse. Les cinq provinces les plus développées et les plus

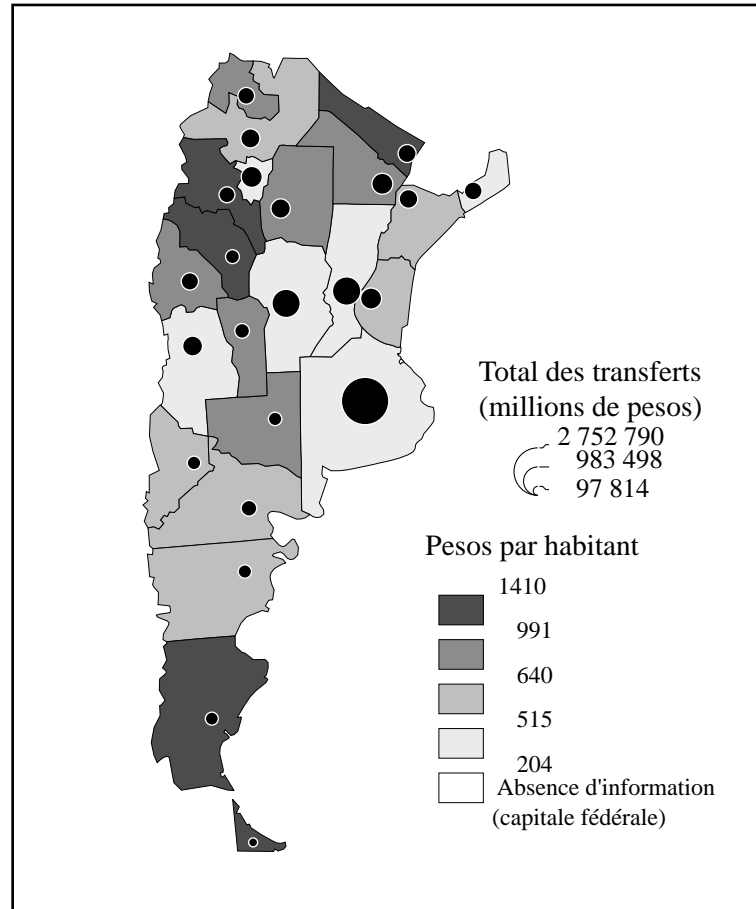
TAB. 5.2 – Les rentrées fiscales nationales : volume et structure

	1993		1997	
	M de pesos	%	M de pesos	%
Impôt sur les revenus	4 409	15	8 334	21
Impôt sur le patrimoine	616	2	555	1
TVA	16 267	54	20 474	52
<i>internos</i>	2 330	8	1 901	5
Taxe sur les carburants	2 057	7	3 927	10
Autres impôts à la consommation	493	2	757	2
Taxes sur le commerce international	2 488	8	2 892	7
Autres ressources fiscales	1 223	3	199	€
Total des impôts	29 883	100	39 039	100
Contributions sociales	12 740		11 061	
Ressources fiscales totales	42 623		49 447	

Source : INDEC

peuplées (provinces avancées dans la terminologie du CFI présentée page 61) sont celles qui perçoivent les subventions par habitant les plus faibles (moins de 500 pesos). À l'autre extrême, les provinces défavorisées de la Rioja, de Catamarca, Chaco sont les mieux servies, suivies de près par les provinces de Santa Cruz et de la Terre de Feu avec des montants qui dépassent les 900 pesos par habitant.

La comparaison des pourcentages alloués par la loi 23 548 et des critères simples, comme la population totale ou la population pauvre, définie par l'INDEC en fonction de besoins élémentaires inassouvis (tableau 5.3) met en lumière des incohérences. Que l'on conçoive les provinces comme prestataires de services à la population, dont le coût serait approximativement proportionnel aux effectifs, ou comme agents de redistribution vers les plus défavorisés, la *coparticipación* ne paraît pas un outil adapté. Dans le premier cas, les provinces les plus peuplées sont défavorisées et risquent de ne pouvoir fournir à leur population des services de qualité équivalente à ceux des provinces les moins peuplées. De ce point de vue, les provinces de Patagonie bénéficient



Carte 5.1: Les transferts en 1992

d'une situation favorable en termes de ressources disponibles par habitant, ce qui leur permet de disposer de systèmes de santé et d'enseignement réputés.

Si l'on considère la *coparticipación* comme un système de compensation au bénéfice des plus démunis, d'autres incohérences apparaissent. En effet, les provinces les plus peuplées sont également celles où les pauvres sont les plus nombreux, et ces pauvres reçoivent proportionnellement moins de fonds publics. Des aides spécifiques, destinées aux individus ou aux familles, ne seraient-elles pas plus efficaces qu'une redistribution sur une base territoriale? Étant donné la structure du système fiscal, ne court-on pas le risque de voir les pauvres des provinces réputées riches financer les riches, ou à tout le moins les secteurs moyens, des provinces dites pauvres? Les premiers paient en effet la TVA sur leurs achats, alors que les seconds com-

prennent notamment les fonctionnaires provinciaux. Dans les provinces les plus pauvres, l'instituteur ou l'employé municipal qui reçoit en principe un salaire tous les mois fait figure de privilégié. Les données disponibles tendraient cependant à invalider cette hypothèse (Porto [191]), dans la mesure où l'on peut estimer l'effet des impôts et des transferts sur des revenus des ménages connus approximativement. Cependant, même si les transferts interprovinciaux contribuent à réduire les inégalités de niveau de vie, cela ne veut pas dire qu'un autre système, ciblé sur les individus, ne serait pas plus efficace pour atteindre cet objectif.

Contrairement aux systèmes de *coparticipación* en vigueur dans les années 1960 et 1970, le mécanisme de redistribution prévu par la loi 23 548 ne comporte aucun critère explicite, tels que la population, la population d'âge scolaire, l'équipement des ménages etc. Comme il est dépourvu de fondements objectifs et mesurables, il est très difficile de le faire évoluer si la situation des provinces se modifient.

TAB. 5.3 – Les poids des provinces et la *coparticipación*

Province	Population % 1991	Population pauvre % 1991	<i>coparticipación</i> % Loi 23548
Capitale Fédérale	8,91	3,61	0
Buenos Aires	38,71	33,12	19,93
Catamarca	0,81	1,15	2,80
Córdoba	8,48	6,43	9,22
Corrientes	2,45	3,86	3,86
Chaco	2,59	5,12	5,18
Chubut	1,09	1,19	1,38
Entre Ríos	3,13	3,23	5,07
Formosa	1,23	2,41	3,78
Jujuy	1,57	2,80	2,95
La Pampa	0,79	0,54	1,95
La Rioja	0,68	0,92	2,15
Mendoza	4,34	3,84	4,33
Misiones	2,43	4,09	3,43
Neuquén	1,18	1,27	1,54
Rio Negro	1,55	1,81	2,62
Salta	2,66	4,96	3,98
San Juan	1,63	1,62	3,51
San Luis	0,88	0,95	2,37
Santa Cruz	0,48	0,36	1,38
Santa Fe	8,61	7,61	9,28
Santiago del Estero	2,07	3,96	4,29
Terre de Feu	0,21	0,23	0
Tucumán	3,52	4,90	4,94

Source : INDEC

Des provinces dépendantes et dépensières

L'examen des budgets provinciaux permet de mettre le doigt sur le point faible des finances publiques en Argentine : le déséquilibre des comptes, l'insuffisance des ressources propres et la part généralement très élevée des dépenses courantes dans les budgets.

Les impôts provinciaux Les provinces perçoivent quatre impôts principaux, qui alimentent inégalement leurs caisses. Il s'agit de l'impôt sur le chiffre d'affaires des sociétés, ou *impuestos sobre los ingresos brutos*, de l'impôt immobilier, des taxes sur les automobiles et des droits de timbre, auxquels s'ajoutent des royalties sur l'exploitation des hydrocarbures perçues uniquement par les provinces productrices. Le tableau 5.4 montre les montants perçus en 1995, ce qui donne un bon ordre de grandeur pour l'ensemble de la décennie. Par rapport aux impôts nationaux, 53 milliards de dollars ou 19% du produit intérieur brut, les provinces n'ont perçu directement qu'un peu moins de 9 milliards, soit à peine 3% du PIB ! Sur cette somme, la province de Buenos Aires a perçu le tiers et la capitale fédérale environ 20%. Les quatre provinces les mieux pourvues et la capitale fédérale représentent ensemble 83% du total. C'est dire que les autres provinces n'ont des revenus fiscaux que minimes, faute de potentiel fiscal principalement.

Si l'on observe la structure par types d'impôts, c'est toujours l'impôt sur le chiffre d'affaires des sociétés qui rapporte le plus et constitue plus de la moitié du total, suivi par l'impôt immobilier. Les taxes sur les automobiles sont faibles, nulles dans les provinces qui en confient la perception et le produit aux municipales. Les droits de timbre font environ 10% du total. Ainsi, les principaux impôts provinciaux sont payés par les entreprises, les ménages ne supportant directement que les impôts immobiliers et les taxes sur les automobiles pour ceux qui en possèdent une. Fiscaliser des entreprises et non des électeurs est plus facile et moins coûteux à tous points de vue.

Ce système fiscal a été critiqué car l'impôt sur le chiffre d'affaires a une assiette peu différente de la TVA et est payé comme elle par les entreprises sans en avoir les avantages. Dans les processus productifs où interviennent plusieurs entreprises, l'impôt sur le chiffre d'affaires s'accumule contrairement

à la TVA qui n'est calculée que sur la valeur ajoutée produite à chaque étape. Les experts du ministère de l'économie ont donc cherché à réduire cet impôt pour diminuer les coûts de production argentins.

Outre ces impôts, les provinces pétrolières perçoivent des royalties sur l'exploitation des hydrocarbures de leur sous-sol. La Constitution réformée réaffirme dans son article 124 que les provinces disposent des ressources naturelles se trouvant sur leur territoire¹⁶. Lorsque c'était YPF qui exploitait les gisements, le paiement des royalties ne se faisait qu'avec retard ce qui alimentait les conflits entre l'entreprise d'État et les autorités provinciales. Au début des années 1990, des négociations compliquées entre l'État fédéral et les provinces ont abouti à un accord sur la dette de l'État à leur égard et permis en principe d'apurer ce passif. À l'heure actuelle les provinces pétrolières perçoivent des royalties directement de la part des compagnies productrices proportionnellement aux quantités extraites valorisées d'après les cours mondiaux. Ce sont les province patagones qui reçoivent les montants les plus importants, atteignant et dépassant pour Neuquén et Santa Cruz les 100 millions de dollars par an, soit nettement plus que ce que leur rapportent les autres impôts provinciaux. Les administrations de ces provinces relativement peu peuplées disposent donc de revenus fiscaux par habitant fort élevés.

Si le principe de la maîtrise des ressources naturelles par les provinces peut sembler fondé, il n'en reste pas moins que les disparités de revenus qu'il occasionne mettent à mal le principe non moins fondé de la solidarité nationale. Qui plus est, ces revenus sont par définition limités à la durée d'exploitation des gisements et il faut donc que les provinces bénéficiaires les gèrent en conséquence.

La faiblesse de leurs ressources fiscales propres place les provinces dans une situation de dépendance par rapport aux impôts nationaux, dépendance d'autant plus accentuée que les revenus provinciaux sont faibles et la province pauvre. La carte 5.2 a été réalisée avec les données de 1995 rendues homogènes par le Ministère de l'économie. Pour les provinces du nord, les transferts

¹⁶ « *Corresponde a las provincias el dominio originario de los recursos naturales existentes en su territorio.* »

TAB. 5.4 – Le produit des impôts provinciaux en 1995

	Milliers de pesos						Total
	<i>Ingresos brutos</i>	Timbre	Immobilier	Automobiles	Autres	Total	
Buenos Aires	1 561 933,00	385 700,00	427 060,00	558 703,00	269 633,00	3 203 029,00	
Catamarca	14 634,18	3 241,49	2 347,19	2 349,07	0,00	22 571,93	
Chaco	71 338,53	9 467,40	0,00	3 082,70	10 782,23	94 670,86	
Chubut	39 689,35	11 982,19	0,00	648,18	375,29	52 695,01	
Cordoba	484 089,45	77 010,26	42 009,72	253 674,59	28,26	856 812,28	
Corrientes	49 482,58	10 865,25	0,00	10 027,89	901,13	71 276,85	
Entre Rios	128 033,63	25 805,44	27 155,13	56 095,39	24 741,23	261 830,82	
Formosa	14 542,42	2 589,40	0,00	566,54	2 369,60	20 067,96	
Jujuy	29 661,87	4 296,26	0	8 499,95	4 507,14	46 965,22	
La Pampa	35 673,96	13 958,64	12 300,16	13 874,10	3 328,76	79 135,62	
La Rioja	10 958,75	2 585,95	2 055,62	1 785,29	71,72	17 457,33	
Mendoza	197 577,46	41 773,86	47 946,57	36 665,21	36 578,99	360 542,09	
Misiones	52 221,07	8 310,12	1 154,88	11 011,35	689,86	73 387,28	
Capitale Fédérale	1 347 468,97	0,00	284 356,83	400 981,90	135 601,40	2 168 409,10	
Neuquén	93 326,28	24 334,84	0,00	11 452,80	1 772,13	130 886,05	
Rio Negro	59 224,31	16 474,35	11 012,88	13 669,12	4 101,23	104 481,89	
Salta	75 986,51	13 624,89	0,00	4 057,34	5 891,13	99 559,87	
San Juan	30 179,95	6 400,83	5 454,42	6 070,68	9 955,36	58 061,24	
San Luis	38 295,68	9 620,72	1 314,48	16 035,53	1 223,40	66 489,81	
Santa Cruz	54 142,60	14 213,16	0,00	0,00	0,00	68 355,76	
Santa Fe	427 824,86	125 118,08	71 702,11	171 235,04	62 437,40	858 317,49	
Santiago del Estero	34 425,20	5 621,74	5 976,59	6 767,86	4 774,26	57 565,65	
Terre de Feu	43 331,97	878,40	0,00	72,72	6 200,95	50 484,04	
Tucuman	73 605,98	26 261,81	10 214,98	11 624,71	12 247,15	133 954,63	
Total	4 967 648,56	840 135,08	952 061,56	1 598 950,96	598 211,62	8 957 007,78	

Source : Ministère de l'intérieur

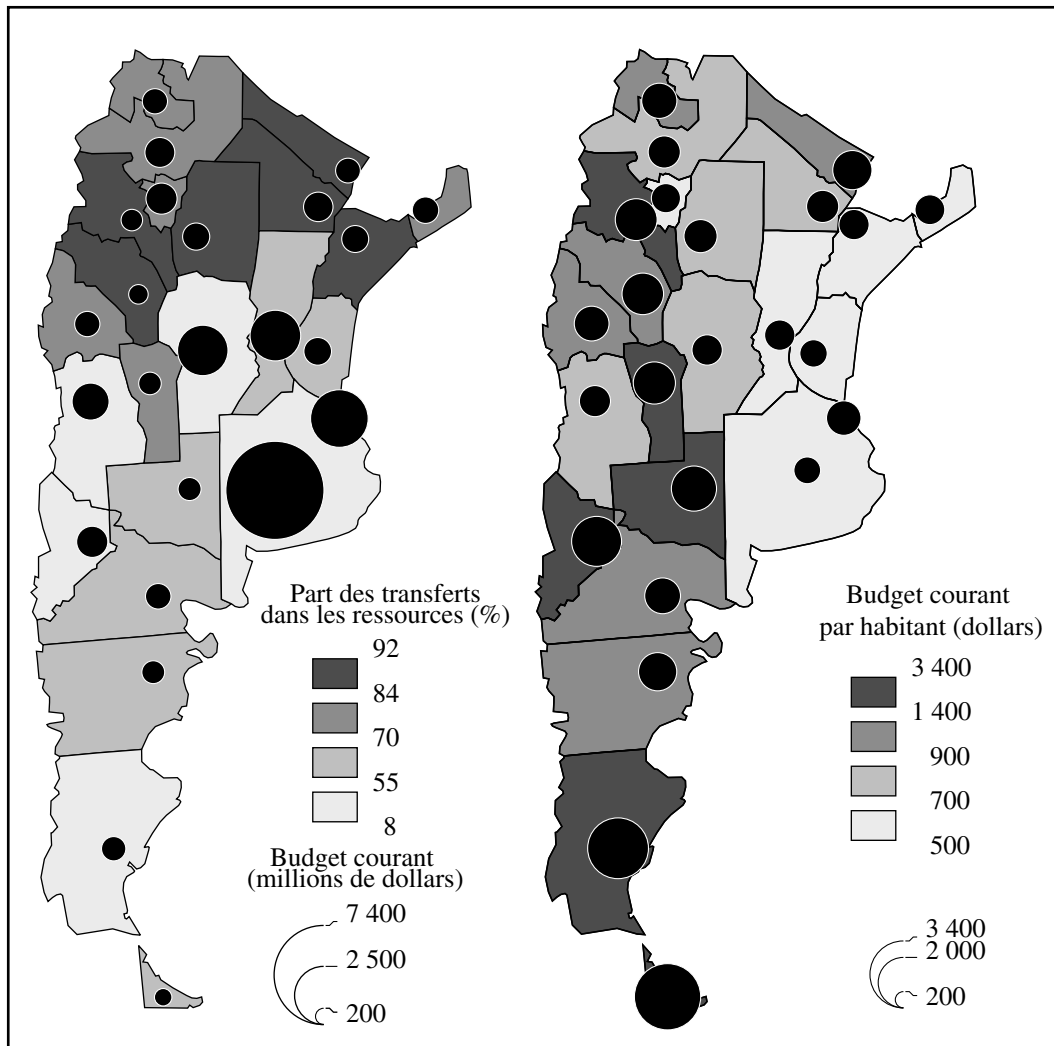
TAB. 5.5 – La manne pétrolière en 1995

Province	Montant Millions de pesos
Chubut	78,5
Corrientes	6,0
Entre Ríos	5,9
Formosa	3,0
La Pampa	4,3
Mendoza	52,7
Misiones	5,9
Neuquén	266,4
Rio Negro	35,5
Salta	21,4
San Juan	5,6
Santa Cruz	129,8
Terre de Feu	30,1

Source : Ministère de l'intérieur

fédéraux dépassent les deux tiers du budget courant alors que les provinces avancées sont moins dépendantes et disposent de budgets plus importants. Pour les provinces du nord-ouest, comme Catamarca, les ressources propres sont de l'ordre de 10% du budget, le reste provenant des transferts. La seconde carte montre les budgets courants par habitant dans les provinces. On a représenté le budget public par habitant avec des cercles proportionnels afin de montrer le volume des dépenses et suivant une gamme de gris correspondant aux quartiles, ce qui permet d'apprécier l'inter-classement des provinces. Elle met en évidence la faiblesse relative des budgets des provinces les plus avancées et les moins dépendantes des transferts fédéraux — autrement dit, celles qui disposent du plus fort potentiel fiscal — qui se trouvent dans le dernier quartile. À l'inverse des provinces peu peuplées disposent de crédits par habitant particulièrement élevés. Ce sont d'une part les provinces recevant d'importants transferts fédéraux, comme Catamarca ou encore San Luis, mais aussi les provinces pétrolières peu peuplées et réceptrices de royalties

comme Santa Cruz ou Neuquén.



Carte 5.2: La dépendance fiscale en 1995

Les dépenses des provinces Les dépenses des provinces peuvent être vues sous deux angles : soit l'angle financier, que privilégient les études macro-économiques, soit du point de vue des fonctions qu'elles remplissent, ce qui permet d'en évaluer l'activité. La première est la mieux documentée car elle alimente l'inquiétude du pouvoir central sur l'insolvabilité des provinces. Comme le montre le tableau 5.6, les budgets provinciaux se caractérisent par

TAB. 5.6 – La situation financière des provinces en 1995

Province	Ressources courantes	Dépenses courantes	Dépenses de personnel	Solde courant	ressources en capital	autres apports	investissement global	solde
Buenos Aires	7 424	7 037	3 464	164	36	250	821	-148
Capitale Fédérale	2 557	2 322	1 489	224	2	0	209	28
Catamarca	357	403	280	-77	0	10	30	-65
Chaco	671	732	509	-121	1	31	81	-110
Chubut	403	456	291	-93	5	71	106	-83
Córdoba	1 962	2 038	1 203	-177	22	20	365	-398
Corrientes	561	577	396	-83	10	23	76	-60
Entre Rios	890	947	562	-119	5	21	129	-160
Formosa	473	511	343	-94	11	57	166	136
Jujuy	490	593	342	-158	6	13	109	-193
La Pampa	409	337	203	37	11	44	129	-3
La Rioja	294	544	333	-287	7	238	46	-53
Mendoza	1 055	1 035	654	-42	15	3	72	-34
Misiones	540	548	362	-78	11	22	169	-144
Neuquén	749	808	474	-107	58	86	342	-256
Rio Negro	501	668	437	-222	6	34	109	-236
Salta	690	710	508	-78	6	26	111	-99
San Juan	493	633	415	-187	0	34	59	-165
San Luis	393	284	216	67	13	25	145	2
Santa Cruz	456	474	281	-56	17	68	111	-43
Santa Fe	1 980	2 046	1 174	-165	19	51	220	-215
Santiago del Estero	569	535	383	-18	4	31	92	-23
Terre de Feu	235	324	201	-118	0	68	45	-66
Tucuman	747	836	514	-150	7	23	168	-227
Total	24 899	25 398	15 034	-1 938	272	1 249	3 910	-2 185

Source : Ministère de l'économie

la prédominance des dépenses courantes, par la faiblesse de l'investissement et par un déficit chronique. Ce sont des dépenses de personnel très élevées qui expliquent en grande partie le déséquilibre des budgets. Le maintien d'effectifs importants, et même leur augmentation au cours de la décennie ne s'explique pas seulement par une activité croissante des provinces car certaines ont un nombre d'employés publics sans proportion avec leur population. D'après le Ministère de l'économie, les provinces ont en moyenne 33 employés publics pour 1 000 habitants, mais alors que les provinces les plus développées en ont de 20 à 27, les provinces pauvres en ont couramment plus de 70. Le record est détenu par La Rioja avec près de 100 employés publics pour 1 000 habitants, soit près d'une personne sur 10 employée par l'administration publique !

C'est dire que l'emploi public fait fonction, dans certaines provinces, de recours contre le chômage. Son importance est d'ailleurs en partie corrélée avec le sous-emploi. L'espagnol d'Argentine possède un terme pour ces employés publics inutiles et peu payés : les *ñoquis*. Du point de vue du service public, l'importance de la masse salariale limite les ressources disponibles pour l'investissement et les autres dépenses courantes, si bien que les tâches nécessaires ne peuvent être accomplies de façon satisfaisante faute de matériel (Banque Mondiale [19]).

Seules la province de San Luis et la municipalité de Buenos Aires présentent des bilans équilibrés. Pour combler leur déficit les provinces font également appel au fonds dit des *Apports du Trésor National*, alimenté par une partie des ressources fiscales. Ces sommes sont distribuées par le ministère de l'intérieur suivant des critères politiques et ont surtout bénéficié à la province de La Rioja, dont le président Carlos Menem est l'ancien gouverneur. Sur un montant total de l'ordre de 300 millions de dollars, elle en a reçu une centaine en 1995, ce qui représente un tiers de ses ressources courantes. La distribution de ces fonds, suivant des critères trop évidemment et exclusivement politiques, a suscité de nombreuses critiques (par exemple celle de l'économiste Oscar Cetrángolo [65]) réclamant plus de transparence. Il s'agit pourtant de sommes faibles par rapport au total des budgets des provinces, qui ne peuvent que servir à faire face à une urgence dans une grande province. Laisser la possibilité d'un choix politique dans l'attribution des crédits n'est pas non plus nécessairement absurde, face à l'impossibilité de mettre

en place un système indiscutable entièrement fondé sur des critères objectifs.

Il est difficile de rééquilibrer les budgets provinciaux car les salaires en représentent la plus grosse partie. Réduire les dépenses implique d'agir sur les coûts de personnel soit en diminuant les effectifs soit les rémunérations, ce qui est à l'évidence politiquement difficile. Fortement dépendantes des transferts nationaux, les provinces peuvent connaître des situations difficiles lorsque les rentrées fiscales nationales diminuent. Ce fut par exemple le cas après la crise mexicaine de 1994, que suivirent des troubles dans la province de Córdoba. Elle reçut des transferts fédéraux amoindris, du fait de la réduction des rentrées fiscales, et ne put emprunter car les banques se méfiaient des débiteurs latino-américains. Sollicité, l'État refusa d'apporter son concours à une province gouvernée par l'opposition et, qui plus est, par Eduardo Angeloz, rival malheureux de Carlos Menem à l'élection présidentielle de 1989. Les salaires publics ne furent pas payés, ou payés partiellement sous forme de bons provinciaux, ce qui motiva le mécontentement des fonctionnaires publics et se traduisit par une série de manifestations dans les rues de la capitale provinciale. Ces difficultés financières se répercutèrent sur les commerces dont les fonctionnaires constituaient une partie importante de la clientèle si bien que la province de Córdoba, réputée l'une des plus riches du pays, se trouva dans une situation fort difficile se traduisant par des scènes de violence dans la capitale provinciale.

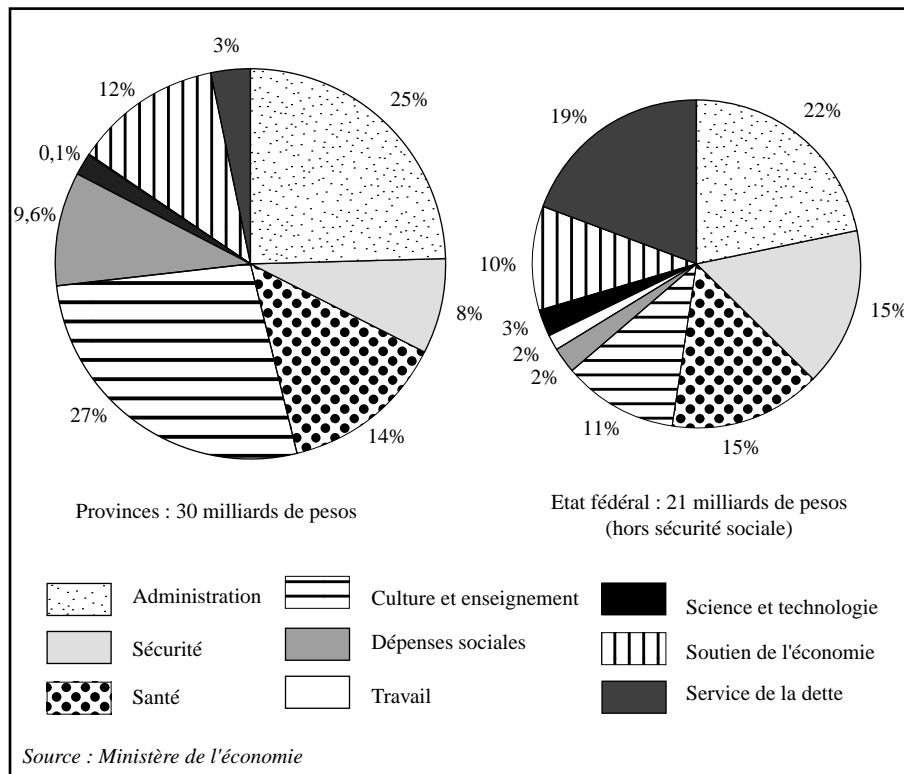
Le corollaire de la croissance des dépenses courantes, c'est la relative faiblesse de l'investissement, et surtout sa grande variabilité entre les provinces. Or le total de l'investissement réalisé varie entre 2 et 3 milliards de dollars, contre 1 à 2 milliards pour l'État fédéral : autrement dit les provinces ont la responsabilité de plus de la moitié de l'investissement public national et si elles emploient toutes leurs ressources à des dépenses courantes, c'est l'investissement public dans son ensemble qui peut en souffrir. Certaines provinces investissent pourtant plus que les autres : ce sont d'une part les provinces pétrolières de Patagonie, dont la population est faible et les ressources abondantes grâce au royalties et, d'autre part, la province de San Luis dont le gouverneur a fait ce choix dans ses priorités d'investissement (voir chapitre 8). En revanche, des provinces en difficulté diminuent en premier lieu l'investissement plutôt que les dépenses courantes, ce qui leur permet de maintenir

un équilibre social et financier précaire mais pas de se doter des moyens de leur développement. À l'inverse on peut penser que les investissements publics réalisés en Patagonie sont une façon de préparer l'avenir et d'équiper convenablement ces jeunes provinces. La liberté laissée aux provinces risque de se révéler à moyen terme un facteur de divergence entre leurs économies.

L'analyse des budgets provinciaux par fonctions montre la spécificité des dépenses provinciales par rapport au budget fédéral (graphique 5.3). Pour plusieurs rubriques, les actions des provinces et de l'État s'additionnent, mais la plus grosse part revient aux premières. C'est le cas de l'enseignement, des services de santé, de la sécurité et du développement de l'économie. Il n'y a généralement pas de superposition des dépenses car les fonctions sont assez clairement définies : enseignement primaire et secondaire à la charge des provinces, supérieur pour l'État fédéral, police pour les provinces, forces de défense pour l'État etc. Les provinces prennent en charge la quasi-intégralité des dépenses sociales hors sécurité sociale, alors que l'État est responsable de la science et de la technologie. Rares sont, en effet, les provinces qui destinent une partie de leur budget, même réduite, à la recherche.

La crise des relations financières entre les provinces et l'État fédéral au début des années 1990 en Argentine diffère de la crise brésilienne, tant la fiscalité propre des provinces est faible en Argentine, ce qui limite l'intensité du conflit fiscal interprovincial. L'instauration d'une fiscalité provinciale efficace est d'ailleurs l'un des objectifs des réformes, mais il est difficile à atteindre faute de bases fiscales. L'abondance des transferts dont bénéficient les provinces les amènent à augmenter leurs dépenses ce qui les met en difficulté quand les rentrées fiscales diminuent, les rendant ainsi fort sensibles à la conjoncture sans que l'État fédéral dispose de moyens efficaces pour les contraindre à assainir leurs finances. Enfin, la structure des dépenses peut laisser craindre une différenciation croissante de leurs économies renforçant peu à peu les disparités inter-provinciales. Le principe de transferts en faveur des provinces moins avancées n'est pas encore remis en question, mais les provinces les plus avancées, celles qui paient, comme la province de Buenos Aires souhaiteraient que les dépenses soient mieux encadrées. Comme au Brésil, elles réclament une plus grande maîtrise du système fisco-financier inter-gouvernemental, tout en restant très attachées à leur propre autonomie.

FIG. 5.3 – Structure comparée des dépenses des provinces et de l'État fédéral



5.2.2 Le tango des réformes

Les provinces et l'État fédéral ont tout intérêt à ce que le système de financement des différents niveaux de gouvernement fonctionne le moins mal possible, que les provinces disposent de fonds régulièrement versés et raisonnablement abondants, que les impôts soient perçus, que l'État puisse assumer ses responsabilités. Ils sont, qu'ils le souhaitent ou non, partenaires. Mais dans le même temps chacun se méfie des évolutions dans lesquelles il croit voir une menace contre ses avantages acquis. Avancées, résistances, esquives dessinent un pas de deux contrarié qui, Argentine oblige, ne peut que s'appeler *tango*.

Les pactes fédéraux : des tentatives ambitieuses

C'est au début des années 1990 que le vent de la réforme souffle le plus fort sur les finances provinciales, lorsque Domingo Cavallo est ministre de l'économie et cherche avec constance à obtenir l'assainissement des finances publiques des différents niveaux de gouvernement par la limitation des dépenses. Or, l'augmentation des rentrées fiscales se traduit mécaniquement par la croissance des dépenses provinciales dont on a vu que le déficit courant persistait. Deux *pactes fédéraux* sont signés par l'État et les provinces en 1992 et en 1993, comme si les mécanismes législatifs normaux ne suffisaient pas à régler des questions très complexes.

Le premier pacte de 1992 est prolongé en 1993 par le *Pacte fédéral pour l'emploi, la production et la croissance* dont une partie des mesures, relatives à la privatisation des entreprises provinciales, ont été présentées dans le chapitre précédent (page 199) et qui comporte également un important ensemble de mesures fiscales. Par ce pacte, l'État fédéral obtient des provinces l'engagement de supprimer graduellement les droits de timbre, de réduire l'impôt sur le chiffre d'affaires suivant des modalités tendant à en faire un impôt sur les ventes payés uniquement par les consommateurs finaux comme la *sale tax* étatsunienne et de limiter les taux appliqués pour l'impôt foncier. De son côté, l'État fédéral garantit un montant minimal pour la *coparticipación* de 740 millions de pesos par mois et s'engage à accepter le transfert au système national des caisses de retraite provinciales dont dépendent les anciens employés publics. Les provinces renouvellent de leur côté l'engagement d'utiliser des excédents de *coparticipación*, lorsque celle-ci dépasse les 800 millions de pesos mensuels, pour rembourser des dettes, investir ou mettre en œuvre des programmes de réforme approuvés par le gouvernement national.

Ces pactes du début de la décennie, auxquels il faut ajouter l'accord sur la consolidation des dettes entre l'État et les provinces, illustrent un mode possible du fonctionnement du fédéralisme argentin dans un moment très particulier, celui où le président Carlos Menem et son ministre Domingo Cavallo disposent de la plus forte légitimité, celle qui découle de leur capacité à juguler l'inflation, du plan de gouvernement le plus clair, issu largement des réflexions de la *Fundación Mediterránea*, et d'une volonté de réformer

par tous les moyens, y compris par décret si le soutien législatif fait défaut. Ils veulent également fonder les rapports entre les provinces et l'État sur de nouvelles bases s'inscrivant dans le droit fil des réformes économiques en cours. Ils visent à encadrer les dépenses provinciales en mettant un frein à l'augmentation des dépenses courantes de manière à assainir leurs comptes et à leur permettre d'investir.

À ce pacte s'ajoutent les mesures de *décentralisation* de la santé et de l'enseignement confiés à la responsabilité des provinces (voir page 197). L'État cherche également à orienter leurs dépenses vers les fonctions sociales fondamentales de la santé et de l'enseignement. Si elles étaient appliquées, ces mesures tendraient à faire du système fédéral un système du type principal/agent, dans lequel l'échelon fédéral déciderait des normes que les provinces auraient pour responsabilité d'atteindre avec les moyens correspondants.

De son côté, l'État fédéral accepte la charge du système des retraites, ce qui constitue une fort lourde responsabilité en raison des effectifs considérables des administrations publiques provinciales. On aurait donc là un système dans lequel la légitimité fédérale s'appuierait sur le contrôle macro-économique et le versement des retraites alors que les provinces démontreraient leur capacité au *bon gouvernement* par la gestion de la santé, de l'enseignement et de la sécurité.

L'évolution envisagée se ferait au prix d'une réduction de la marge de manœuvre des provinces. Les montants minimaux garantis pour la *coparticipación* s'accompagnent en effet d'un engagement des provinces à réduire leurs propres impôts, notamment l'impôt sur le chiffre d'affaires dont on a vu qu'il fournissait la plus grande partie de leurs ressources. Le glissement progressif de cet impôt vers une taxe sur les ventes, payée par les consommateurs et non par les entreprises, visait à faire porter le poids de l'impôt sur les individus, qui doivent également s'acquitter de l'impôt foncier et à responsabiliser davantage les provinces par rapport à leurs électeurs-contribuables. En dépit des efforts annoncés, et en règle générale entrepris, pour améliorer le recouvrement de l'impôt, il paraît difficile que la taxe sur les ventes puisse se substituer rapidement à l'impôt sur le chiffre d'affaires¹⁷. D'autre part, la

¹⁷Les services fiscaux de la province de Santa Fe estimaient qu'un taux compris entre 7 et

suppression de fait de l'impôt sur le chiffre d'affaires toucherait avant tout les provinces les plus avancées qui disposent d'une réelle base fiscale. Ainsi, le pacte prévoit en fait une concentration des ressources fiscales entre les mains du pouvoir fédéral, susceptible d'en prélever une partie pour faire face à certaines obligations avant de procéder à la distribution en faveur des provinces et prenant à sa charge tant la solidarité entre les territoires, par la garantie des *minima territoriaux*, qu'entre les générations par l'administration des retraites.

Cependant, comme pour les privatisations, ces pactes n'ont pas été appliqués aussi rapidement que le souhaitent leurs initiateurs. Certains parlements provinciaux, dont les gouverneurs avaient pourtant signé le pacte, ont été très longs à les ratifier. Pour la province de Córdoba, il a fallu attendre la grave crise de 1995 pour que le parlement provincial accepte de le faire. Par la suite les provinces ont appliqué avec un zèle variable les mesures auxquelles elles avaient souscrit. Elles ont supprimé certains impôts d'autant plus facilement qu'ils ne représentaient que de faibles sommes. Buenos Aires et Santa Fe apparaissent, en 1998, comme fort peu avancées dans l'application des réductions des impôts sur le chiffre d'affaires. De même, alors que toutes les provinces avaient appliqué les premières mesures de suppression des droits de timbre, elles tardaient à passer à la deuxième phase de ce programme de réductions.

Les changements de la fiscalité et de la distribution : la clarification silencieuse

Faute de parvenir à réformer le système dans son ensemble par les pactes, l'État fédéral l'a peu à peu modifié en agissant sur la fiscalité et sur les modes de distribution aux provinces. À l'heure actuelle, le financement des provinces est devenu fort complexe, un véritable labyrinthe pour certains auteurs. De fait, il est rare que les arrangements fiscaux fédéraux soient simples et univoques, car ils résultent d'une évolution plus ou moins longue au cours de laquelle les partenaires ont fait des concessions réciproques. Même

10%, inacceptable pour les consommateurs, serait nécessaire pour compenser la suppression de l'impôt sur le chiffre d'affaires.

dans le cas d'un État centralisé comme la France, il est frappant de voir que toute mesure affectant la fiscalité locale est généralement accompagnée d'une mesure dite d'accompagnement visant à en atténuer les effets ou à les étaler dans le temps — quand l'application n'en est pas purement et simplement repoussée à une date indéterminée, comme c'est le cas pour la prise en compte des valeurs réelles dans le calcul de la taxe d'habitation.

En Argentine, les modifications visent à limiter la marge de manœuvre des provinces en augmentant la part des transferts affectés à certaines dépenses et à assurer le financement de la sécurité sociale. Par ailleurs des critères explicites sont introduits pour la distribution des fonds. La loi de *coparticipación* ouvrait d'ailleurs cette possibilité en prévoyant que certains impôts pouvaient être répartis suivant des systèmes différents, et ne fixait qu'une limite inférieure de 34% pour les montants transférés aux provinces. Des mesures législatives sont prises dès le début des années 1990.

La loi 23966 d'août 1991, comprend des mesures destinées à financer les retraites en retranchant 11% du produit de la TVA dont 90% sont destinés au régime général des retraites et 10% aux régimes provinciaux en fonction du nombre de leurs bénéficiaires.

L'impôt sur les carburants a connu les modifications les plus importantes. Il n'était pas pris en compte par la loi 23548 ce qui a permis de fixer des critères spécifiques pour sa distribution. Il se partage entre la Nation, les provinces et le FONAVI, *fondo nacional de la vivienda* destiné à financer le logement social suivant les pourcentages dont l'évolution est déterminé par la loi 23966 (tableau 5.7). La part du FONAVI est stable alors que celle des provinces augmente peu à peu. La distribution entre les provinces se fait suivant différents critères et doit obligatoirement être utilisée pour des investissements en infrastructures routières ou énergétiques.

Enfin, la loi 24073 fixe les modalités de répartition de l'impôt sur le revenu et détermine la répartition suivante :

- 10% sont destinés au financement de programmes sociaux dans le grand Buenos Aires avec un maximum de 650 millions de pesos annuels, ,
- 2% complètent le fonds destiné aux apports du Trésor National qui fait face aux situations d'urgence dans les provinces.

TAB. 5.7 – La distribution de l'impôt sur les carburants

Pourcentage	Nation	Provinces	FONAVI
Jusqu'au 30 juin 1992	47	13	40
Du 1 ^{er} juillet 1992 au 21 décembre 1992	42	17	41
Du 1 ^{er} janvier 1993 au 30 juin 1993	38	20	42
Du 1 ^{er} juillet 1993 au 3 décembre 1995	34	24	42
À partir du 1 ^{er} janvier 1996	29	29	42

Source : Loi 23 966

4% seront répartis entre les provinces sauf celle de Buenos Aires suivant l'importance de la population pauvre définies par les besoins fondamentaux insatisfaits (NBI) et devront être employés à la construction d'« infrastructures sociales de base »,

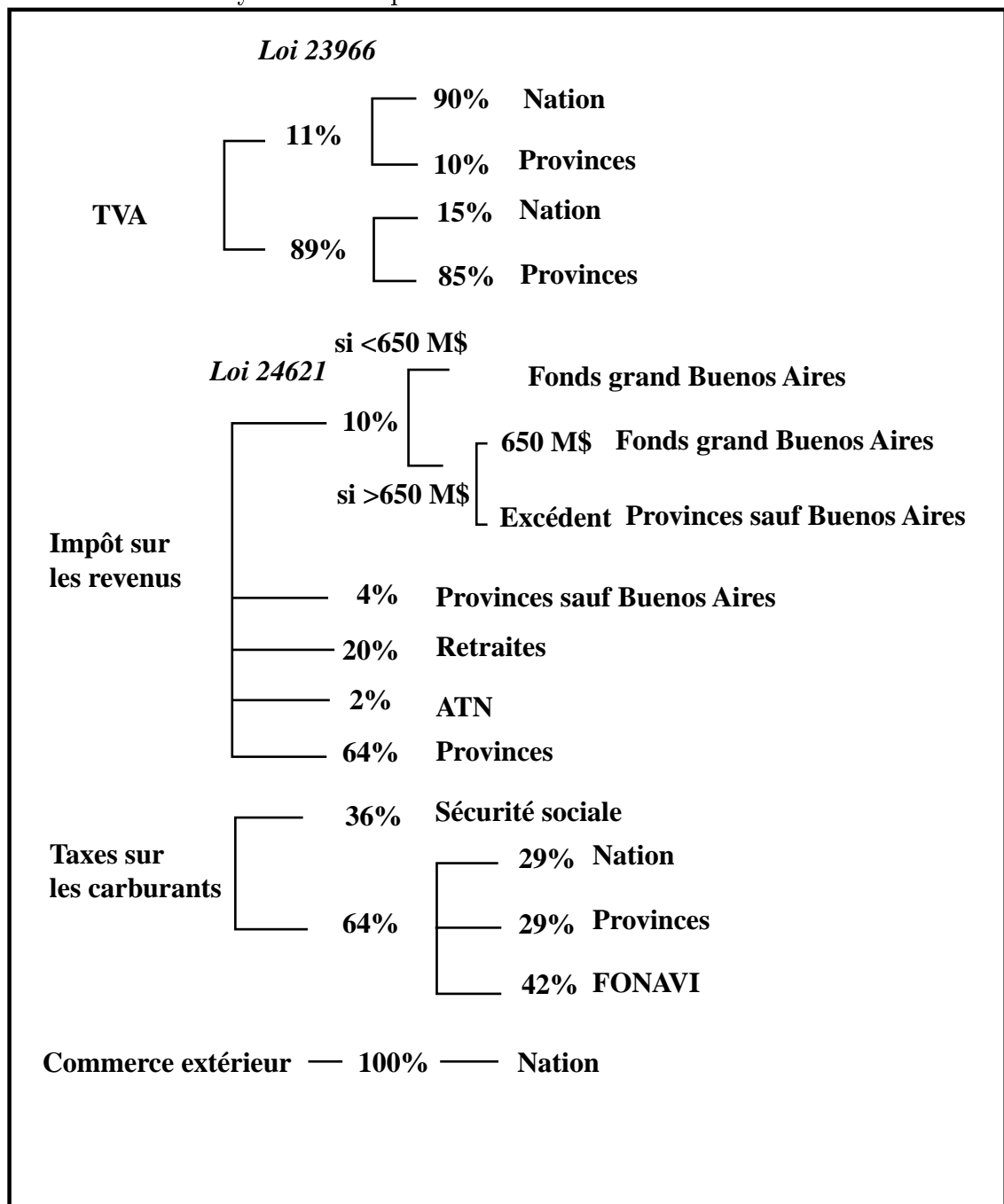
Les 84% restant seront distribués suivant les mécanismes généraux de la *coparticipación* (loi 23 548).

L'ensemble de ces modifications aboutit à un système relativement complexe et changeant d'année en année. À titre d'illustration, la figure 5.4 donne la situation pour 1997 et permet d'apprécier le grand nombre de mécanismes concurrents de la loi 23 548 permettant soit une distribution selon d'autres critères, généralement pour des fins spécifiques, soit le financement de la sécurité sociale, en particulier le régime des retraites. En fin de compte, les réformes ont permis de rationaliser le système, du point de vue de l'État fédéral, ou de détourner, du point de vue des provinces, une partie des ressources fiscales vers les caisses fédérales.

Les provinces avaient perçu en 1991 8 milliards de pesos dont 6 milliards au titre de la *coparticipación* soit 80% du total et le reste par d'autres mécanismes. En 1998, le montant total perçu est de 16 milliards soit un doublement, mais la *coparticipación* ne représente plus que 62% soit 10 milliards. 6 milliards proviennent de transferts mis en place entre 1991 et 1997, ce qui représente en fait une évolution relativement rapide des mécanismes de répartition.

Les rentrées fiscales soumises au partage étaient en 1998 de 38 milliards

FIG. 5.4 – Le système de répartition des ressources fiscales en 1997



de pesos, dont les provinces ont effectivement perçu 43,5%, onze points de moins que les 54,66% prévus par la loi de *coparticipación*. La différence, soit 4,6 milliards de pesos, a été versée pour partie à la sécurité sociale et pour partie à la province de Terre de Feu, créée en 1991 et à la ville de Buenos Aires. Il est intéressant de comparer les sommes effectivement perçues à celles qui auraient résulté de la seule application de la loi 23 548, ce que propose le tableau 5.8.

Toutes les provinces perdent au jeu, mais la répartition de ces pertes n'est pas égale. La seule province qui gagne, c'est la Terre de Feu, qui n'existait pas auparavant. Les pertes restent inférieures à celles de l'ensemble des provinces pour Buenos Aires, Neuquén Chubut et Santa Cruz. La première bénéficie en effet du fonds pour le grand Buenos Aires, sans lequel sa situation serait nettement moins favorable, les secondes sont toutes en Patagonie, mais la province de Rio Negro est moins bien traitée. À l'autre bout de l'échelle, on retrouve les petites provinces très dépensières (Formosa, Chaco, Santiago el Estero, Catamarca et San Juan) ainsi que la province de Córdoba. Autour de la moyenne se trouvent les provinces de niveau intermédiaire, tant dans leurs budgets que dans leurs caractéristiques. L'introduction progressive de nouveaux critères de répartition semblent apporter une plus grande cohérence. Les provinces les moins avancées voient leurs revenus doublement encadrés, car elles perdent proportionnellement plus et reçoivent davantage de transferts destinés à des fins spécifiques. La province de Buenos Aires, assez mal traitée par la loi 23 548, récupère des fonds plus importants et les provinces patagones, porteuses d'avenir et réceptrices de migrations internes sont également favorisées. Ces dernières, qui reçoivent aussi les royalties pétrolières jouissent d'une situation fiscale extrêmement favorable.

Cependant, est-ce un hasard si, la province de Rio Negro, province patagone la moins bien traitée, a été tout au long de la décennie gouvernée par l'opposition radicale ? De même, est-il fortuit que la province présidentielle de La Rioja, qui n'est pas, loin s'en faut, un modèle de bonne gestion, s'en sorte plutôt bien, grâce notamment aux apports du Trésor ? Des critères politiques rentrent à l'évidence en ligne de compte, mais ils apparaissent comme seconds par rapport à la logique d'ensemble. Ils expliquent les irrégularités du tableau et non son allure générale. Outre la volonté de faire porter aux

provinces d'opposition une part plus importante de la charge, il y a pour ces dernières des difficultés à faire entendre leur voix faute d'un nombre suffisant de représentants dans les assemblées. Des réformes qui leur sont peu favorables ont donc plus de chance d'être votées par le Congrès.

Ces changements de la répartition des fonds publics illustrent de réelles possibilités de changement pour le fédéralisme argentin, mais un changement qui se fait par petites touches, par des dispositions techniques plus que par de grandes réformes et surtout dans une conjoncture fiscale extrêmement favorable. En moins de dix ans, les sommes versées aux provinces ont doublé, grâce à la croissance économique et à l'amélioration des services fiscaux. Il est d'ailleurs improbable qu'une telle abondance soit durable, et moins encore que la croissance se poursuive. Si les revenus fiscaux venaient à diminuer les menaces de crise deviendraient extrêmement sérieuses, faute d'un réel contrôle des dépenses par les administrations provinciales.

Conclusion

L'évolution décrite tend à concentrer les revenus dans les mains du gouvernement fédéral et à limiter et encadrer les transferts vers les provinces. Si l'on se réfère aux théories du fédéralisme fiscal, on passerait d'un fonctionnement de type choix public, dans lequel les provinces jouissaient d'une grande autonomie dans l'affectation de leurs ressources, à un modèle principal-agent, où elles doivent accomplir un certain nombre de tâches, en partie financées par des fonds spécifiques, de manière à garantir à chaque Argentin l'accès à un certain nombre de services publics minimaux.

La marge de manœuvre dont disposent encore les provinces concerne les choix d'investissement puisque, même si des fonds sont affectés, il leur reste à définir les programmes prioritaires. Par ailleurs, une part importante de leurs revenus restent de libre disponibilité, surtout pour les provinces qui disposent d'une base fiscale significative et peuvent librement employer leurs ressources propres. Même si elles doivent en utiliser une partie pour remplir certaines fonctions fondamentales, les provinces peuvent encore décider d'un

TAB. 5.8 – La distribution des fonds en 1998

Pesos Provinces	Perçu en 1998	simulation Loi 23 548	différence	
			absolue	relative
Buenos Aires	3 958 517	4 453 756	-495 239	-11, 12%
Catamarca	418 568	592 450	-173 882	-29, 35%
Chaco	734 267	1 073 039	-338 772	-31, 57%
Chubut	310 038	315 552	-5 514	-1, 75%
Córdoba	1 347 218	1 909 927	-562 709	-29, 46%
Corrientes	596 262	799 601	-203 339	-25, 43%
Entre Ríos	770 576	1 050 253	-279 677	-26, 63%
Formosa	553 107	783 029	-229 921	-29, 36%
Jujuy	458 266	611 094	-152 828	-25, 01%
La Pampa	315 132	403 943	-88 811	-21, 99%
La Rioja	334 965	445 374	-110 409	-24, 79%
Mendoza	666 738	896 962	-230 224	-25, 67%
Misiones	545 431	710 526	-165 096	-23, 24%
Neuquén	319 723	348 696	-28 974	-8, 31%
Río Negro	414 956	542 734	-127 779	-23, 54%
Salta	606 634	824 459	-217 825	-26, 42%
San Juan	521 375	727 098	-205 723	-28, 29%
San Luis	372 441	490 947	-118 506	-24, 14%
Santa Cruz	311 234	315 552	-4 318	-1, 37%
Santa Fe	1 402 624	1 922 356	-519 732	-27, 04%
Santiago del Estero	634 654	888 676	-254 022	-28, 58%
Terre de Feu	164 960	0	164 960	
Tucumán	739 449	1 023 323	-283 874	-27, 74%
Total	16 497 134	21 129 348	-4 632 214	-21, 92%

Source : annuaire statistique 1999 et calculs personnels

certain nombre de priorités. Le fédéralisme argentin n'a donc pas été, même dans la décennie Menem, phagocyté par le centralisme.

À l'échelle nationale, les variables macro-économiques ont été déterminantes. La recherche de l'équilibre budgétaire, le déficit de la sécurité sociale et l'aisance fiscale ont conduit à la définition des priorités politiques et justifié la centralisation d'une partie des moyens budgétaires. On a également cherché à diriger plus efficacement certaines dépenses tout en respectant le cadre fédéral, c'est-à-dire, en faisant des territoires provinciaux les unités pertinentes pour les politiques sociales. La tentative de contournement par les municipales n'en est, en effet, qu'à ses débuts.

Sur ces bases, la redistribution entérine dans les faits les disparités territoriales. Les provinces pauvres, dépourvues de bases fiscales, sont assistées par les autres mais davantage contrôlées. Les provinces plus aisées, au contraire, peuvent comme la province de Buenos Aires recevoir des fonds spécifiques pour leurs populations pauvres, mais elles ont surtout tout fait pour conserver la plus grande autonomie possible en maintenant les impôts provinciaux. Fortes, elles ont pu plus facilement s'en tenir à cette ligne politique face aux pressions du centre. Solvables, elles peuvent s'endetter sur les marchés internationaux à des taux compétitifs. Faibles, elles dépendent des transferts réguliers ou exceptionnels et ne disposent guère de marge de manœuvre pour renverser cette situation.

Conclusion de la deuxième partie : le fédéralisme en question

La décennie qui vient de s'écouler est généralement présentée comme celle de tous les changements. Ce jugement mérite toutefois d'être nuancé au regard de l'évolution du fédéralisme argentin. En effet, sur le plan économique, le changement est bien présent. Un nouveau modèle s'est imposé, l'État central a considérablement réduit son emprise sur la société et cherché à trouver un nouveau rôle, les entreprises publiques ont été privatisées, l'intégration avec les pays voisins est devenu l'un des mots clés des programmes politiques et de la vie économique. Pourtant les relations entre l'État fédéral et les provinces restent encore régies par les normes législatives héritées des années 1980 et qu'il a été impossible de remplacer. Autrement dit, alors que chacun s'accorde sur le changement des règles du jeu économique et sur l'irréversibilité des changements, la sphère du politique paraît à la traîne. Le fédéralisme argentin serait-il une entrave à des réformes nécessaires ou offre-t-il au contraire, grâce à l'autonomie laissée aux gouvernements provinciaux, la possibilité d'adapter finement les orientations politiques communes aux spécificités provinciales ?

Sur le plan des transformations spatiales, plusieurs logiques fonctionnent aujourd'hui. D'une part, la formation du Mercosur et plus généralement la tendance à l'intégration des économies du Cône Sud, conduit à mettre en place de nouvelles circulations, de nouveaux flux de capitaux et de marchandises, réunissant les principaux centres urbains suivant des itinéraires qui existaient déjà mais dont le trafic s'accroît. Les relations ne se font pas seulement entre Buenos Aires et São Paulo, mais comprennent également Santiago, Porto Alegre, Curitiba, Córdoba etc. Ils dessinent un réseau qui

s'inscrit dans la logique de l'intégration continentale et la renforce.

D'autre part, des flux transverses se mettent en place, parcourant la partie sud du continent d'est en ouest, reliant Pacifique et Atlantique, évitant pour certains les grandes capitales et les anciens ports pour se diriger vers de nouveaux terminaux portuaires par des trajets jusqu'alors peu fréquentés. Ces nouvelles routes mettront en communication les différentes régions du Mercosur avec le reste du Monde : il ne s'agit pas uniquement d'intégrer les territoires mais surtout de les traverser, le plus rapidement possible et à moindre coût. Ces itinéraires retiennent beaucoup l'attention des gouvernants et des chercheurs, par leur géographie encore incertaine. Il paraît très improbable que tous tiennent leurs promesses si véritablement se mettent en place ces circulations transcontinentales. La rationalisation de l'investissement, la recherche des économies d'échelles et la logique de concentration portuaire vont dans le sens de la sélection de certains, favorisant les exportations des régions les mieux desservies. La logique de ce réseau est donc moins d'intégration continentale que d'extraversion et d'ouverture économique. C'est celle qui prévaut déjà au Chili, dont les exportations se dirigent principalement vers les pays riverains du Pacifique suivant un modèle dont souhaiteraient aussi bénéficier provinces argentines et états brésiliens. Pour ces candidats à la mondialisation, l'apaisement diplomatique dans le Cône Sud, la mise en place de politiques communes de transport et les encouragements à dialoguer avec les régions d'autres pays ont été des préalables à la sortie de l'isolement.

Enfin, pour l'Argentine, le poids de Buenos Aires ne diminue guère, même si pour les autres provinces, les évolutions économiques actuelles peuvent laisser penser que les hiérarchies sont en train d'évoluer. Une fois de plus, l'agglomération capitale reçoit le plus d'investissements, se transforme le plus rapidement, et voit s'accroître les contrastes sociaux posant le problème de la gestion d'une métropole partagée entre la capitale autonome et les municipes provinciaux. Les résultats du prochain recensement (prévu en 2000 mais sans doute retardé) permettront d'y voir plus clair. Autrement dit, le choix du marché et de l'intégration amène sans doute à une recomposition différenciée des espaces productifs. Mais elle ne donne pas pour autant à chaque province la possibilité d'un développement équilibré, ce qui se traduit par un certain nombre de tensions.

Les contraintes macro-économiques de recherche de l'équilibre des budgets publics et de financement des déficits de la sécurité sociale amènent l'État fédéral à chercher à encadrer davantage les budgets provinciaux et à diriger vers le système des retraites une partie des rentrées fiscales. Confier aux provinces la responsabilité de l'enseignement et de la santé est un moyen de les contraindre à utiliser d'une façon définie une partie des ressources fiscales qu'elles perçoivent en abondance. De même, la réforme constitutionnelle de 1994 a été motivée en premier lieu par la volonté du président Carlos Menem de pouvoir se représenter aux élections, ce qui a permis l'inscription dans le nouveau texte d'un certain nombre de points relatifs aux relations entre les provinces et l'État fédéral. Le renforcement des municipes recherché par le Ministère de l'intérieur, peut se lire aussi bien comme une tentative pour affaiblir les provinces que comme un moyen d'améliorer le fonctionnement des institutions de proximité. Il pourrait aboutir à un bouleversement du fédéralisme si était brisée la relation de subordination entre provinces et municipes et que se mettait en place, comme au Brésil ou dans les États-Unis de la Grande Société, un système de relations tripartites (État fédéral, provinces, municipes) comportant non plus vingt-cinq mais environ un millier d'acteurs¹⁸.

Dès lors, on ne peut faire un bilan simple, trancher dans une alternative binaire entre centralisation croissante ou autonomie grandissante des gouvernements locaux. La reprise en main des ressources fiscales par le centre est démontrée, mais elle n'empêche pas les provinces de jouir d'une abondance budgétaire inconnue jusqu'alors, alors même que l'État fédéral ne dispose que de très faibles marges de manœuvre, à tel point qu'il a dû réduire dernièrement (juin 2000) les salaires des employés publics. Mais, ces provinces mieux dotées que par le passé, doivent également faire face à certaines dépenses et, sont soumises à des pressions de la part de l'État central pour appliquer les réformes auxquelles elles ont souscrit dans les pactes fédéraux.

Il semble que se met en place un système à plusieurs vitesses qui fait fi de l'illusion constitutionnelle d'égalité des provinces. Les plus grandes, et en particulier Buenos Aires, ont récupéré une partie des ressources fiscales fédé-

¹⁸Comme les municipes ne dépendent que des provinces et ont des statuts très variés, on ne sait même pas exactement combien l'Argentine compte de municipes!

rales et peuvent assez bien tenir tête au centre dans l'établissement de leurs priorités budgétaires. Il en va de même pour les provinces percevant des revenus de l'exploitation pétrolières. Toutes ces provinces, jouissent d'une certaine autonomie budgétaire, elles peuvent effectivement faire des choix et les financer, influencer activement les changements des rapports fiscaux fédéraux et être comme les états américains, des « laboratoires sociaux » décidés à jouer à fond la carte du Mercosur.

Il faut séparer dans ce premier groupe, le véritable pays, par sa taille et son poids économique, que constitue la province de Buenos Aires, des autres provinces avancées et des provinces patagones. À l'inverse, pour les autres provinces, l'évolution entérine le fait qu'elles sont et risquent de demeurer des périphéries assistées. Elles ont résisté tant bien que mal aux réformes, cherché pour certaines à mieux percevoir leurs faibles impôts, mais n'ont pu sortir de leur situation de dépendance. On a accepté pour le moment, qu'elles reçoivent des autres territoires de quoi faire vivre de nombreux employés publics dont l'utilité est loin d'être avérée. Entre les deux se situent des provinces en situation intermédiaire dont les évolutions et les situations budgétaires sont les plus contrastées.

L'adaptation des politiques publiques aux territoires peut donc aussi bien résulter de l'activité de certaines provinces, comme Mendoza, La Pampa qui vont sur certains points plus loin que ne le demandent les réformateurs de Buenos Aires alors que d'autres, comme Córdoba ou Catamarca freinent considérablement l'application de mesures auxquelles elles ont en principe souscrit. L'évolution du fédéralisme argentin ressemble alors à celle d'un attelage dont les vingt-quatre chevaux tirent chacun dans une direction différente, décidant parfois par petits groupes d'en privilégier une, mais recomposant en permanence ces alliances. Cette instabilité des alliances, ces recompositions permanentes rappellent la situation vénézuélienne des années 1980 [200]. Il s'agit bien évidemment d'un élément de questionnement du fédéralisme comme cause d'inefficacité.

On peut comprendre les critiques fondées sur le gaspillage des deniers publics induits par le fédéralisme argentin et la constatation désabusée que les inégalités entre les provinces sont telles que le fédéralisme en devient impossible. Pourtant, les différences entre les états ou les provinces des pays

fédéraux sont une règle, que l'on songe au Brésil et aux différences entre le Sergipe et São Paulo ou encore aux États-Unis et que l'on compare la Californie et le New Hampshire. Bien au contraire, le fédéralisme paraît être un moyen d'accomoder les différences et de donner à chaque gouvernement local des moyens appropriés. Reste à voir, dans le cas argentin, quel usage il en est fait.

Troisième partie

Les provinces et les changements

Introduction de la troisième partie

Il convient maintenant de voir dans des cas précis la façon dont se combinent, dans des territoires singuliers, les dynamiques évoquées précédemment. Le choix des exemples s'est nécessairement situé au début de la recherche et comporte une part aléatoire. Trois groupes de critères ont été mis en œuvre pour ce choix.

Le choix des provinces

Le premier, et le plus simple, imposait de prendre des provinces de tailles différentes, en termes de population, d'économie et de budgets publics. En effet, on a fait le choix d'explorer la diversité de l'*intérieur*. Surtout, dans un régime fédéral, le poids politiques des provinces ne dépend pas seulement de leur taille. Il importait donc de voir si les petites provinces étaient, comme on le dit souvent, les victimes du centralisme ou si elles disposaient au contraire de moyens suffisants pour tirer leur épingle du jeu.

On a examiné d'autre part la position des provinces par rapport aux champs principaux définis dans le premier chapitre (page 38). On ne peut à l'évidence tous les prendre en compte, car cela amènerait à prendre en compte toutes les provinces et non à sélectionner certaines d'entre elles. Le modèle de la capitale renvoie à l'opposition entre Buenos Aires et l'intérieur. Or on a fait dès le début le choix de s'intéresser plus particulièrement à l'intérieur. Le modèle suivant suggère de prendre une province du cœur, une sur les marges et une enfin dans le reste du pays. La zonation partage conduit à rechercher

des provinces dans chacune des trois bandes latitudinales retenues. Enfin, la partition méridienne invite à prendre une province andine, une province littorale et une province « méditerranéenne ».

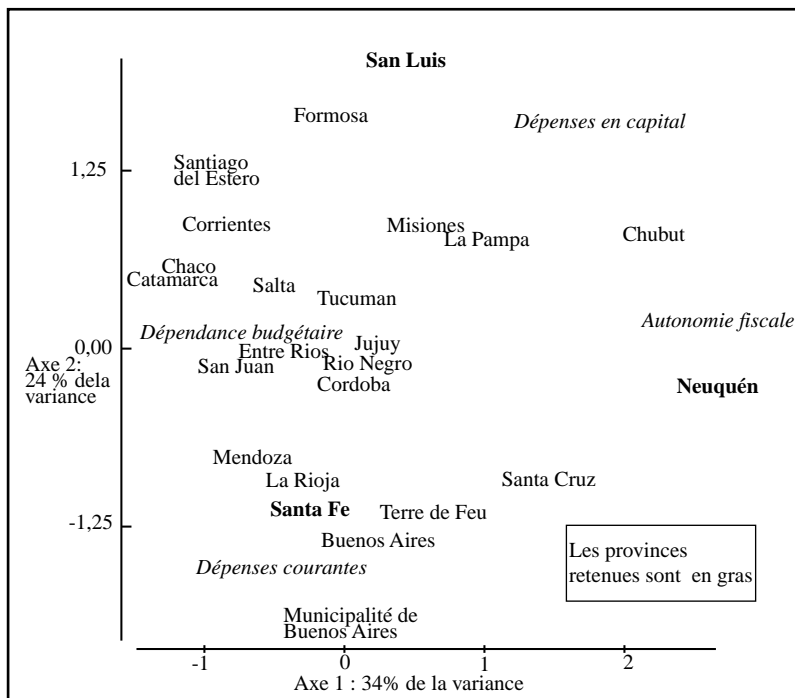
Le deuxième groupe de critères est d'ordre budgétaire dans la logique de la réflexion sur la dimension fiscale de la question des disparités régionales. Il s'agissait de prendre des provinces présentant des situations tranchées sur le plan financier. On a pour cela procédé à une analyse en composantes principales portant sur les données financières pour l'année 1995¹⁹ : part des transferts, des ressources propres, des royalties, des dépenses courantes, des dépenses de personnel, de l'investissement, des frais financiers et résultat courant. Ces données ont été prises en valeurs relatives et non absolues, car on aurait sans cela trouvé comme premier facteur discriminant les différences de poids entre les provinces.

La position des provinces sur les deux premiers axes, qui totalisent 58% de la variance (figure 5.5), montre des situations tranchées et permet d'identifier des groupes de provinces. Le premier axe oppose les provinces dépendants des transferts financiers (à gauche) de celles qui disposent de ressources propres. Tout à fait à droite, on trouve les provinces pétrolières qui bénéficient de la plus grande autonomie fiscale. Le deuxième axe oppose dépenses courantes et dépenses en capital. On trouve d'un côté les provinces peuplées utilisant la plus grande partie de leur budget pour les salaires, de l'autre celles qui sont capables d'investir. Des proximités qui paraissent surprenantes (La Rioja et Santa Fe par exemple) correspondent en fait à des situations différentes sur les autres axes.

La combinaison de ces critères conduit à retenir les provinces de Neuquén, de San Luis et de Santa Fe qui permettent de couvrir les différentes possibilités que l'on vient d'évoquer. Santa Fe est une province du centre économique, San Luis est à la marge, Neuquén en périphérie. Neuquén illustre les problèmes patagons alors que San Luis et Santa Fe se trouvent dans la bande centrale, mais Santa Fe s'étend vers le nord et connaît, de ce fait, des problèmes spécifiques. Enfin elles couvrent également les trois bandes méridi-

¹⁹Cette méthode a été suggérée par un article de Sonia Guelton [134].

FIG. 5.5 – Analyse en composantes principales des finances provinciales



diennes. Sur le plan budgétaire, on a avec Neuquén une province percevant des royalties, avec Santa Fe une province disposant de ressources propres non négligeables mais qui reçoit aussi d'importants transferts. Enfin San Luis reçoit des fonds fédéraux. Sur le plan des dépenses, San Luis se distingue par l'importance de l'investissement, également élevé à Neuquén, mais faible à Santa Fe.

Principales caractéristiques des provinces retenues

Sur un plan plus général, Neuquén donne l'exemple d'une province de Patagonie, mais de la Patagonie septentrionale, peuplée et développée dès le début du siècle et plus nettement encore à partir des années 1950 quand le territoire devient province et que sont réalisés de grands investissements dans le secteur énergétique. Ce fut à sa façon un territoire pionnier, un laboratoire social, mais qui doit aujourd'hui trouver un second souffle. Avec Santa Fe, on

a une province pampéenne, « littorale », anciennement peuplée, qui a connu de graves difficultés au début des années 1990 mais où peuvent être repérés des éléments de renouveau. Enfin San Luis offre l'exemple d'une province de développement intermédiaire sur l'un des principaux itinéraires de l'Argentine et du Mercosur. C'est une province qui a bénéficié, et bénéficie encore, des avantages de la *promoción*, mais qui semble en avoir tiré un bon parti.

Comme le montre le tableau 5.9, les situations sont variées. Neuquén se distingue par le rythme de la croissance de sa population et la jeunesse de ses habitants. San Luis montre un profil distinct, même si la population y connaît également une croissance supérieure à la moyenne nationale. Mais les performances en termes de niveau de vie sont légèrement en retrait. Quant à Santa Fe, il s'agit d'une province beaucoup plus peuplée que les précédentes et qui les dépasse également pour les indicateurs sociaux. Comparativement, l'administration provinciale pèse d'un moindre poids, tant en termes d'emplois que de dépenses publiques mais celle-ci est davantage tournée vers les dépenses courantes que dans les deux autres provinces.

La présentation de ces exemples illustrera ce qui a été dit à l'échelle nationale en montrant avec plus de détail les situations provinciales. Il s'agit de montrer non seulement que les changements n'affectent pas de façon homogène l'ensemble du territoire, mais aussi de s'interroger sur les marges de manœuvre provinciales. Autrement dit, il s'agit de s'interroger sur le degré d'autonomie, les possibilités d'initiatives locales.

Afin de permettre la comparaison, les présentations sont toutes structurées de la même façon. Dans un premier temps, on décrit les grands traits de l'organisation spatiale des territoires provinciaux, mettant ainsi en valeur les éléments qui font la singularité de chacune. À cette présentation succède une analyse de l'action publique, de ses moyens et de ses objectifs. Les deux analyses convergent vers une présentation systémique montrant le fonctionnement provincial et son évolution dans les années 1990.

L'accent mis sur l'interaction entre administration ou État provincial et territoire justifie cette présentation par provinces, unités fondamentales de la vie publique. S'il est vrai que les systèmes économiques peuvent se déployer à d'autres échelles, privilégiant certaines localisations, utilisant certains ré-

TAB. 5.9 – Quelques caractéristiques des provinces retenues

Variable	unité	Neuquén	San Luis	Santa Fe	Toutes provinces
Population	Effectifs	388 833	286 458	2 798 422	32 615 528
Surface	km ²	94 078	76 748	133 007	2 791 810
Croissance 1980-1991	%	59	34	14	17
Densité	hab/km ²	4,1	3,7	21	11,7
NBI	%	21,4	21,5	17,6	19,9
Espérance de vie	hommes- ans femmes - ans	68,3 74,67	68,1 74,3	68,5 76,28	68,44 75,59
Natalité	p. mille	21,6	23,7	18,5	19,2
Mortalité infantile	p. mille	15,7	20,6	15,7	20,9
Analphabétisme	%	5,3	4,3	3,6	3,7
Population de moins de 15 ans	Effectifs	144 292	94 530	826 585	9 970 587
	%	37,11	33,00	29,54	30,57
Population de 15 à 65 ans	Effectifs	229 602	171 041	1 678 493	19 751 954
	%	59,05	59,71	59,98	60,56
Population de plus de 65 ans	Effectifs	14 939	20 887	293 344	2 892 987
	%	3,84	7,29	10,48	8,87
Employés publics		28 649	17 299	90 580	1 141 953
Employés publics/1000 hab		60	53	31	33
Budget provincial	millions de pesos	800	400	2 000	25 000
<i>Coparticipación</i>	pesos par hab.	364	676	314	297
Dépense publique	pesos par hab.	1 771	1 333	766	822
Investissement public	% des dépenses	20,1	38,9	11	13,3

Sources : INDEC et Ministère de l'économie

seaux, il n'en reste pas moins que ce sont les provinces qui constituent les « briques élémentaires » de l'État fédéral et que leurs autorités conservent encore d'importantes prérogatives.

Chapitre 6

Neuquén :

Les portes de la Patagonie

Même à l'aune Argentine, la province de Neuquén n'a qu'une courte histoire. Elle n'a été intégrée au territoire national qu'à partir des campagnes de la « guerre du désert » et le traité de 1881 fixant la frontière avec le Chili (voir chapitre 2). Peu peuplé et mal connu, ce territoire dépendait directement du gouvernement fédéral jusqu'à la fin des années 1950 lorsqu'il reçut son autonomie en même temps que les autres provinces de Patagonie. On assiste alors, suivant l'expression de Vicente Palermo [185] à la « création d'une société » sous l'action d'un parti politique local dominant, le *Movimiento Popular Neuquino* (MPN).

Au cours de ces quarantes années d'autonomie, la province de Neuquén a connu une croissance démographique rapide nourrie par des migrations provenant du reste de l'Argentine et du Chili, et un fort développement économique reposant principalement sur l'exploitation des ressources énergétiques par des compagnies nationales et internationales. Cette conjonction a donné naissance à une société provinciale originale, fortement structurée par l'intervention de l'État provincial et se reconnaissant dans une « culture de frontière » (Palermo [185] p. 19) combinant le déracinement propre aux migrants, de réelles possibilité de réussite matérielle grâce à la dynamique générale de la province et une certaine défiance à l'égard de l'État fédéral.

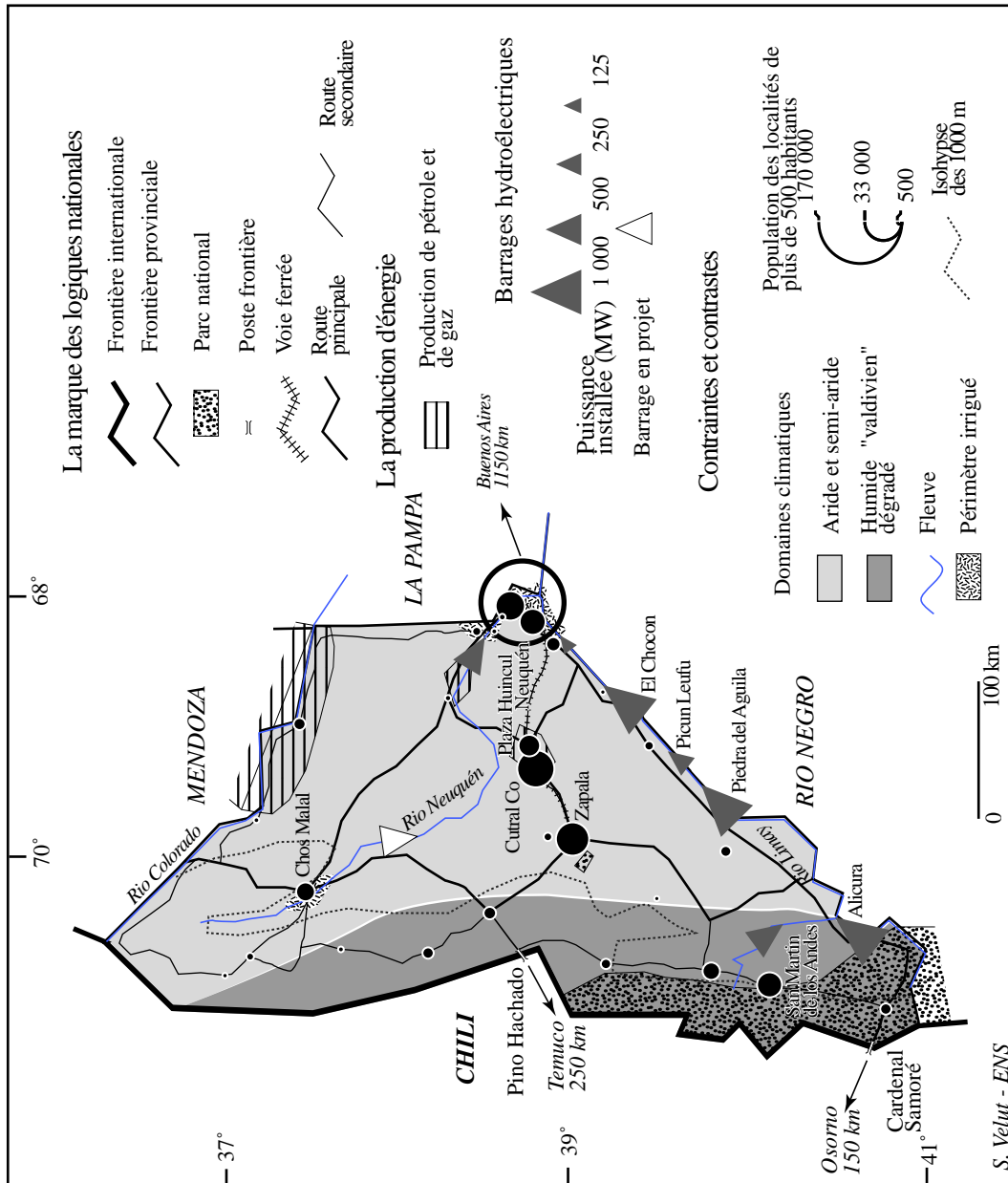
Ces caractéristiques font de Neuquén un cas exemplaire. Son évolution

préfigure sans doute celle de l'ensemble de la Patagonie, avec le triptyque composé par une dynamique migratoire soutenue, d'importants investissements destinés aux secteurs miniers et énergétiques faisant intervenir de grands groupes économiques mais posant des problèmes de durabilité et un État provincial actif ou s'affichant comme tel. Aujourd'hui, c'est au tour de la province de Santa Cruz de connaître cette évolution avec le développement de l'exploitation pétrolière par les compagnies internationales qui attirent une population jeune et qualifiée à Rio Gallegos, alors que le gouverneur de la province cultive sa singularité au sein du parti péroniste.

Neuquén a quelques décennies d'avance dans cette voie et déjà se posent des problèmes liés à l'essoufflement du modèle —ou de crise systémique— avec la fin prévisible de l'exploitation pétrolière, et des difficultés budgétaires pour l'État provincial qui doit revoir ses modalités d'intervention. Il reste de ces quarante années un certain nombre d'acquis qui font encore de Neuquén une province attractive et assez bien équipée. Elle peut aujourd'hui transformer en atout sa position frontalière, jusqu'alors source de contraintes. Tel est le sens que l'on peut donner à l'expression de *porte de la Patagonie* : point d'entrée vers le sud argentin, au sens concret des itinéraires qu'elle commande, mais également au sens abstrait de la compréhension des problèmes patagons.

6.1 L'organisation de l'espace provincial

L'organisation de l'espace provincial répond en partie à la position par rapport aux champs définis et illustrés dans le chapitre 1 (page 31). Neuquén se situe, à l'extérieur de la région pampéenne, à la limite du sud. Elle est séparée du Chili par les Andes, dont le franchissement est assez facile en plusieurs points connus et utilisés dès avant l'époque coloniale. Si ces facteurs rendent compte de la façon dont la province de Neuquén se place dans le territoire national, il est nécessaire de faire jouer d'autres variables pour la présenter de façon détaillée en suivant la carte 6.1.



Carte 6.1: L'organisation de l'espace de la province de Neuquén

6.1.1 La marque des logiques nationales

Contrairement au quatorze provinces initiales qui ont fondé l'État fédéral celle de Neuquén a été créée par le pouvoir central. C'est en effet l'État fédéral qui stimule dans les années 1870 l'exploration de ces espaces méridionaux, menée Mariano Moreno¹, pour préparer les négociations sur le tracé de la frontière avec le Chili et les guerres indiennes. L'Armée fédérale repousse et décime les tribus indiennes lors des campagnes du « désert » qui aboutissent à l'établissement d'une série de forts, tels Chos Malal ou San Martín de los Andes, devenus ensuite autant de bourgs (Bandieri [86] p. 126). Cette première série d'établissements se situe préférentiellement sur le piémont andin.

C'est également l'État qui fixe les limites de cette province en choisissant des lignes astronomiques (une portion du méridien 68° 23' Ouest) et des cours d'eau : Limay entre Neuquén et Rio Negro, Colorado entre Neuquén et Mendoza. Ces limites « naturelles » confèrent à la province sa forme singulière, qui lui vaut d'être parfois appelée le « territoire du triangle ». À l'ouest, la limite provinciale coïncide avec la frontière chilienne, dont le tracé demeura longtemps incertain, qui reste encore aujourd'hui très perméable aux migrations d'ouvriers venant s'employer dans les *estancias* de Patagonie (Grenier [132]).

L'État fédéral affirme sa présence et sa possession de cette partie du territoire presque vide en l'administrant directement. La création des parcs nationaux fait partie de cette stratégie, en imposant une présence nationale et des contrôles sur une grande partie du tracé frontalier. Les parcs nationaux couvrent 10% du territoire provincial et constituent des sortes d'enclaves dans la partie de la province la mieux dotée pour le développement de la sylviculture et du tourisme. On leur reproche aujourd'hui d'entraver le développement car ils soumettent les habitants de ces territoires à de nombreuses restrictions. Par ailleurs ils laissent les coudées franches à de grands propriétaires sans chercher à coordonner leur action avec celle du gouvernement provincial (Kloster [74] p. 197).

Les logiques fédérales se lisent également dans les infrastructures de trans-

¹Cet explorateur est passé à la postérité comme le *Perito Moreno*, c'est à dire l'expert géomètre chargé de lever et de délimiter ces étendues.

port. Les tracés routiers principaux, correspondant aux routes nationales, comportent une pénétrante, la route 237, qui vient de Buenos Aires, atteint Neuquén et se poursuit vers le sud en longeant le Limay jusqu'à San Carlos de Bariloche dans la province de Rio Negro. On atteint par cette route le poste frontière Cardenal Samoré qui permet de gagner le Chili. À cette pénétrante s'ajoute la rocade de la route 40, de direction nord-sud, grossièrement parallèle à la frontière. Elle fut l'objet d'aménagements importants sous le dernier régime militaire pour pouvoir déplacer rapidement des troupes et, dans certains secteurs, suffisamment élargie pour servir d'aérodrome de campagne. Parmi les nombreux passages possibles dans les Andes, certains sont privilégiés par l'État qui peut ainsi organiser plus facilement le contrôle douanier. Le tracé du chemin de fer obéit aussi à cette logique nationale, puisque les voies viennent de Buenos Aires en passant par Bahía Blanca : elles ont atteint la confluence des fleuves Limay et Neuquén au début du siècle et justifié l'implantation de la capitale dans cet angle du territoire.

Ces voies de communications font progressivement basculer la province vers l'Argentine. Sur le plan commercial, les relations sont restées fortes avec le Chili, notamment dans le domaine de l'élevage pendant la première moitié du siècle. Elles sont progressivement supplantées par les relations avec Buenos Aires grâce au chemin de fer et à l'instauration de mesures protectionnistes dans les années 1930. Sur le plan démographique, les premières implantations se situaient, aussi bien pour les Européens que pour les Indiens, dans la partie occidentale de la province, où les habitants trouvaient davantage de ressources en eau, tiraient partie des complémentarités altitudinales, notamment par la pratique de l'estive et commerçaient avec le Chili. Avec l'implantation de la capitale au confluent la population converge vers la ville nouvelle en plein essor. Sur les plans politique et administratif, les directives viennent de Buenos Aires, par le chemin de fer et le télégraphe qui le longe.

6.1.2 La production d'énergie : une activité dominante

Dans les premières années du siècle, l'économie du Neuquén reposait principalement sur l'élevage, complété par quelques activités minières, notamment la prospection aurifère. Mais à partir des années 1930, la production

TAB. 6.1 – La composition du PIB provincial

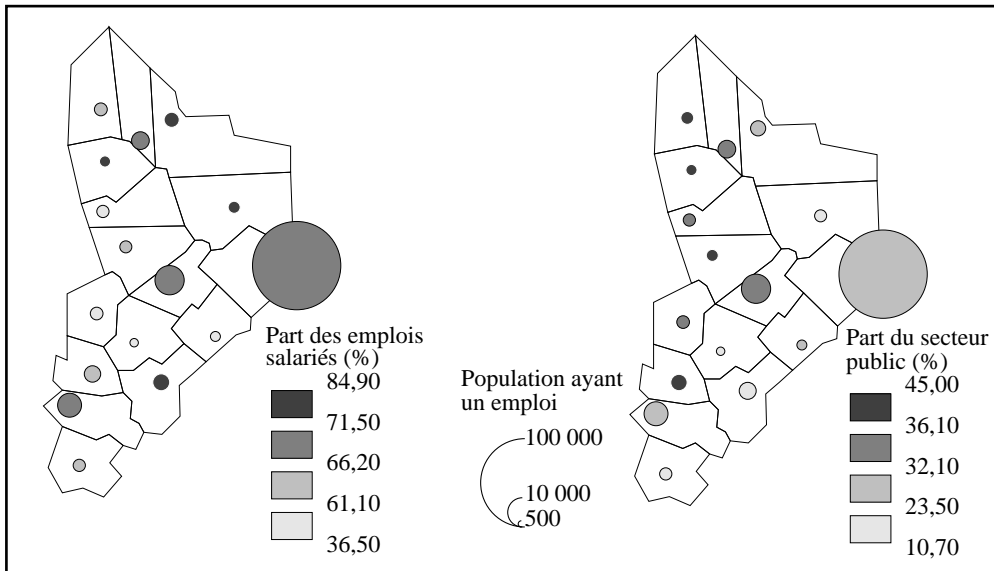
Secteur	1960	1970	1980	1990	1995
Agriculture, sylviculture et élevage	13,97	5,69	11,74	9,86	6,10
Activités extractives	26,08	15,68	31,02	33,69	45,45
Industrie	10,18	5,53	9,11	6,67	3,70
Electricité, gaz et eau	1,05	3,19	7,87	4,20	5,96
Construction	4,30	25,34	8,39	9,24	3,72
Commerce	17,59	12,38	9,98	9,27	6,69
Transport	3,49	4,39	1,57	1,54	3,17
Services	23,34	27,90	20,40	25,52	25,52

Source : Direction provinciale de statistique

d'énergie se développe et acquiert un poids déterminant. Les statistiques disponibles sur le produit intérieur brut provincial ne remontent pas au-delà de 1960 (tableau 6.1). Elles permettent cependant d'apprécier l'évolution sur trente-cinq ans de l'économie provinciale : on voit la décline des activités agricoles, qui passent de près de 14% à 6% du total. L'industrie est également en recul et ne dépasse pas 4% du PIB provincial en 1995. La construction connaît un pic pendant les années 1970 avant de retomber. Les services restent stables, de l'ordre du quart du total. Seules les activités extractives, parmi lesquelles l'extraction d'hydrocarbures figure en première place, connaissent une dynamique de croissance et contribuent dans les dernières années à près de la moitié de la production provinciale.

Cette répartition sectorielle se double d'une répartition spatiale qui place bien évidemment la capitale provinciale à la première place (carte 6.2). L'emploi salarié y est également important, ainsi que dans les départements marqués par l'activité pétrolière. L'importance de l'emploi public signale les situations difficiles, celles où l'activité privée est trop faible pour absorber la main d'œuvre locale.

L'exploitation des hydrocarbures fut d'abord menée dans le centre de la province de Neuquén, où la compagnie YPF délimita son premier périmètre



Carte 6.2: L'emploi dans la province en 1991

d'exploitation dès 1918. Là encore cette implantation résulte de décisions prises à l'échelle nationale : elle donne naissance à la petite ville de Plaza Huincul qui compte aujourd'hui 11 000 habitants. YPF y ouvre par la suite une raffinerie et installe pour ses employés les services sociaux nécessaires. Aux limites de la concession se crée spontanément une bourgade, Cutral C6, qui fait preuve d'un plus grand dynamisme démographique que sa voisine car l'accès à Plaza Huincul est réservé aux seuls employés d'YPF, et atteint 33 000 habitants en 1991. La production de pétrole prend un nouvel essor quand sont découverts, à la fin des années 1950, une nouvelle série de gisements situés entre les provinces de Neuquén, Mendoza et de la Pampa. Leur exploitation ne se traduit pas par une croissance démographique comparable à celle du doublet Plaza Huincul-Cutral C6. Au milieu des années 1990, un tiers du pétrole et 45% du gaz argentins étaient extraits dans la province de Neuquén. Les réserves de pétrole étaient de l'ordre du tiers des réserves de l'Argentine, celle de gaz proches de deux tiers, avec en particulier le grand gisement de Loma de la Lata à la limite avec la province de Mendoza.

La production d'énergie de la province de Neuquén est complétée par une série de grands barrages, principalement sur le Limay et secondairement sur le Neuquén, construits à partir des années 1960. Une compagnie publique,

Hidronor, est créée en 1967 pour réaliser les barrages de Chocón sur le cours inférieur du Limay puis, Alicurá, Piedra del Águila, Collón Cura sur le cours supérieur et enfin les barrage de la partie médiane (Pichi Picún Leufú, Michihua et Pantanitos). Sur le Neuquén, Hidronor doit réaliser l'ensemble de Cerros Colorados. L'objectif prioritaire est alors la production d'énergie électrique et la régulation des régimes indépendamment d'autres utilisations possibles des eaux (Vives [74] p. 151). Pour la construction des villages temporaires sont bâtis dont certains subsistent encore, par exemple à proximité du barrage de Chocón. La construction de ces barrages, qui ont à l'évidence transformé en profondeur l'hydrologie fluviale, a été facilitée non seulement par les caractéristiques de ces cours d'eau², mais également par les faibles densités provinciales qui limitaient les effectifs des populations à déplacer.

Avec cet ensemble de barrages, 40% du potentiel hydro-électrique argentin se trouvent à Neuquén qui produit environ un sixième de toute l'électricité du pays. Toutefois, ces barrages ont changé de mains avec le démantèlement d'Hidronor transformée en société anonyme conservant une participation minoritaire dans certaines centrales. Les barrages d'Alicurá, Cerros Colorados, El Chocón et Piedra del Águila ont été privatisés dès 1993, Pichi Picún Leufú l'a été en 1997. Une partie des sommes versées l'a été sous forme de titre de la dette extérieure de l'État argentin. Le tableau 6.2 permet d'apprécier la multiplication des intervenants se substituant à la seule Hidronor. La plupart des acquéreurs sont des compagnies nord-américaines, du Canada et des États-Unis, mais on trouve également une compagnie chilienne.

L'avenir de la production d'énergie semble prometteur, tant dans le domaine de l'hydroélectricité où il existe des projets d'aménagements sur le fleuve Neuquén que pour la génération thermique dans des centrales alimentées au gaz. À l'heure actuelle 90% environ de l'énergie produite quitte la province (Vives [74]) où elle pourrait pourtant alimenter à faible coût des établissements industriels en évitant les pertes en lignes qu'implique le transport à longue distance.

²Graciela Vives [74] souligne que le Neuquén et le Limay sont les principaux cours d'eau argentin entièrement en territoire national, ce qui facilite la réalisation d'un aménagement intégré. Pourtant, l'État argentin n'a pas hésité à se lancer dans la construction de Yaciretá sur un fleuve frontalier et un bassin étendu sur trois pays.

TAB. 6.2 – La privatisation des centrales hydroélectriques de la province de Neuquén

Centrale	Part vendue(%)	Montant - M\$		Acquéreurs	Nationalité
		Cash	Dettes		
Piedra del Águila	59	100	172,10	Duke Power Transalta Energy	États-Unis Canada
Alicurá	59	48	130	Southern Com- pany	États-Unis
Cerros Colorados	59	27	45,6	Louis Dreyfus Argener	États-Unis
El Chocón	59	87	136,90	CMS Energy National Electri- city Co of Chile	États-Unis Chili
Pichi Picún Leufú	100	1000	1,01	Perez Compans	Argentine

Sources : INDEC, presse et U.S. Energy information administration

Aux logiques fédérales imposant certains types d'aménagements et d'utilisations des ressources destinés à alimenter le grand Buenos Aires se sont substituées des logiques privées. Les premières avaient l'avantage d'une plus grande cohérence, on espère que les secondes auront celui de l'efficacité. Quoiqu'il en soit, elles illustrent la position périphérique de la province de Neuquén, celle d'une périphérie intégrée mais exploitée, au sens d'Alain Reynaud [203].

6.1.3 Contraintes et contrastes

En position périphérique, la province de Neuquén se caractérise par un certain nombre de contrastes, nettement visibles lorsqu'on la traverse d'est en ouest, depuis la ville de Neuquén entouré de vergers irrigués jusqu'à la Cordillère en passant par les plaines centrales arides et très peu peuplées.

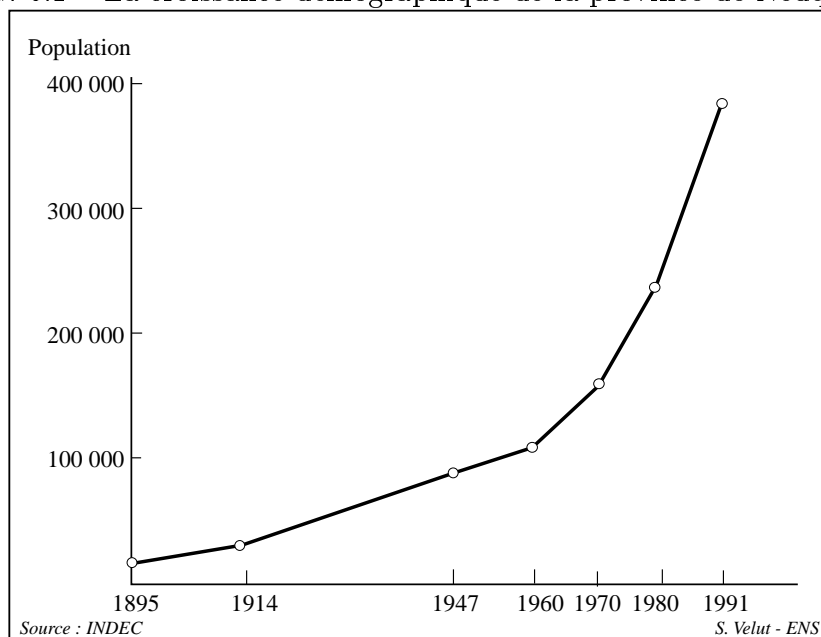
Le peuplement de Neuquén résulte de migrations depuis le reste de l'Argentine, mais en particulier le grand Buenos Aires, et le Chili. Elles ont fait

passer la population de moins de 20 000 habitants il y a un siècle à près de 400 000 personnes aujourd'hui. L'augmentation est lente jusqu'en 1947 puis s'accélère et demeure soutenue jusqu'aux années 1980. Elle bénéficie principalement à la ville de Neuquén et au département de Confluencia où elle se trouve. La capitale provinciale passe de 11% de la population de la province en 1920 au tiers dans les années 1930 et près de la moitié aujourd'hui. La répartition de la population oppose donc l'agglomération de la capitale qui comptait au dernier recensement 250 000 habitants (dont 60 000 à Cipoletti dans la province voisine de Rio Negro) au reste de la province. La création d'une administration provinciale a eu une influence déterminante sur la croissance démographique, bien plus que le développement industriel resté très modeste. Au centre du territoire, les deux villes de Zapala et de Cutral C6 qui comptent chacune environ 30 000 habitants ont bénéficié jusqu'à la fin des années 1980 de l'exploitation pétrolière. Enfin, dans le piémont andin on retrouve une série de petites villes, dont la plus importante est San Martín de los Andes (15 000 habitants), qui essaient de jouer la carte du tourisme.

Cette population est jeune et urbaine (voir tableau page 317) : les plus de 65 ans ne forment que 4% des effectifs contre 9% pour l'ensemble de l'Argentine. La différence est au bénéfice des populations de moins de 15 ans qui comptent pour 37% de la population provinciale contre 30% pour le total national. La population de 15 à 65 ans participe, comme pour l'ensemble de l'Argentine, pour 60% du total. Ces caractéristiques tendent à s'atténuer avec le vieillissement des migrants arrivée à Neuquén dans la force de l'âge et la diminution de la part des étrangers dans la population totale (Kloster [74])

La dynamique des années 1980 (carte 6.1) est contrastée quoique tous les départements connaissent une augmentation. Les taux sont élevés pour la capitale, qui demeure le foyer majeur d'attraction en valeur absolue, mais les deux départements du nord-ouest (Pehuenches et Añelo) et pour le département de Collon Cura au sud sont également dynamiques en raison du déplacement de l'activité pétrolière vers les premiers et de la poursuite des grands travaux dans le troisième. Ils présentent d'ailleurs des taux de masculinité plus élevés que dans le reste de la province, ce qui signale des régions pionnières.

FIG. 6.1 – La croissance démographique de la province de Neuquén



Le second contraste, altitudinal et pluviométrique, oppose également l'est et l'ouest de la province. À l'ouest les Andes s'élèvent depuis la limite avec Mendoza, où les plus hauts sommets ne dépassent pas les 3 000 mètres, à la partie sud de la province où le volcan Tromén frôle les 4 000 mètres. Plus élevée, la partie méridionale de la Cordillère reste facilement franchissable par des vallées orientées est-ouest qui permettent l'arrivée de précipitations abondantes sur le versant argentin. Elles alimentent de grands lacs glaciaires, comme le Nahuel Huapi à la limite avec le Rio Negro, destination touristique fort appréciée des Argentins. Les émissaires de ces lacs ont fait l'objet des aménagements hydroélectriques déjà décrits mais sont également utilisés pour l'irrigation dans la partie aride de la province. Alors que San Carlos de Bariloche, sur les rives du Nahuel Huapi, reçoit 800 mm par an, Neuquén n'en reçoit que 140.

Le développement agricole de la partie aride de la province passe nécessairement par l'irrigation qui a permis de prolonger dans la province de Neuquén les vergers irrigués du long du Rio Negro. Les périmètres irrigués ont d'abord entouré la ville de Chos Malal sur le Neuquén avant de se développer autour de la capitale provinciale à la faveur des aménagements hydroélectriques de

Cerros Colorados. Ces vergers irrigués produisent principalement des fruits à pépins mais la production de Neuquén reste très inférieure à celle de la province de Rio Negro. Elle alimente des usines de fabrication de concentré de jus de fruits dans la capitale provinciale.

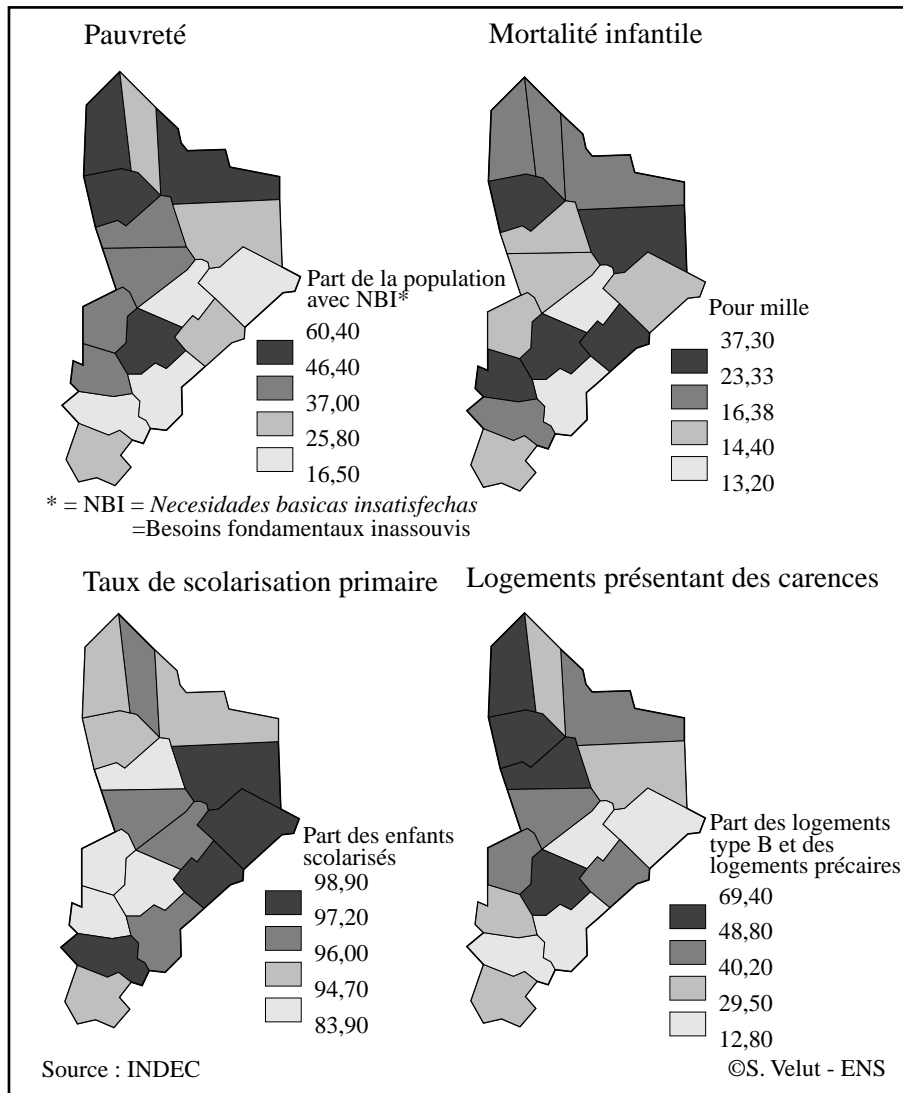
Les indicateurs de la qualité de vie montrent un espace provincial hétérogène (carte 6.3). L'indicateur de conditions de vie mesurés par les besoins fondamentaux inassouvis et les conditions de logement montrent une situation plus difficile dans le quart nord-ouest de la province. La capitale présente une assez grande hétérogénéité dans ce domaine : aux logements de bonne qualité s'opposent d'importantes *villas miserias*.

Cette province périphérique s'organise donc autour d'un centre vide avec à l'est la capitale, à l'ouest les Andes, dans le quart nord-est l'exploitation pétrolière et au sud le Limay entièrement aménagé. La cohésion de ce territoire étendu ne va pas de soi. Elle a été facilitée par l'action de l'État provincial qui l'a équipé de routes et a créé des réseaux de services sociaux, en particulier dans le domaine de la santé.

6.1.4 Un modèle de l'espace provincial

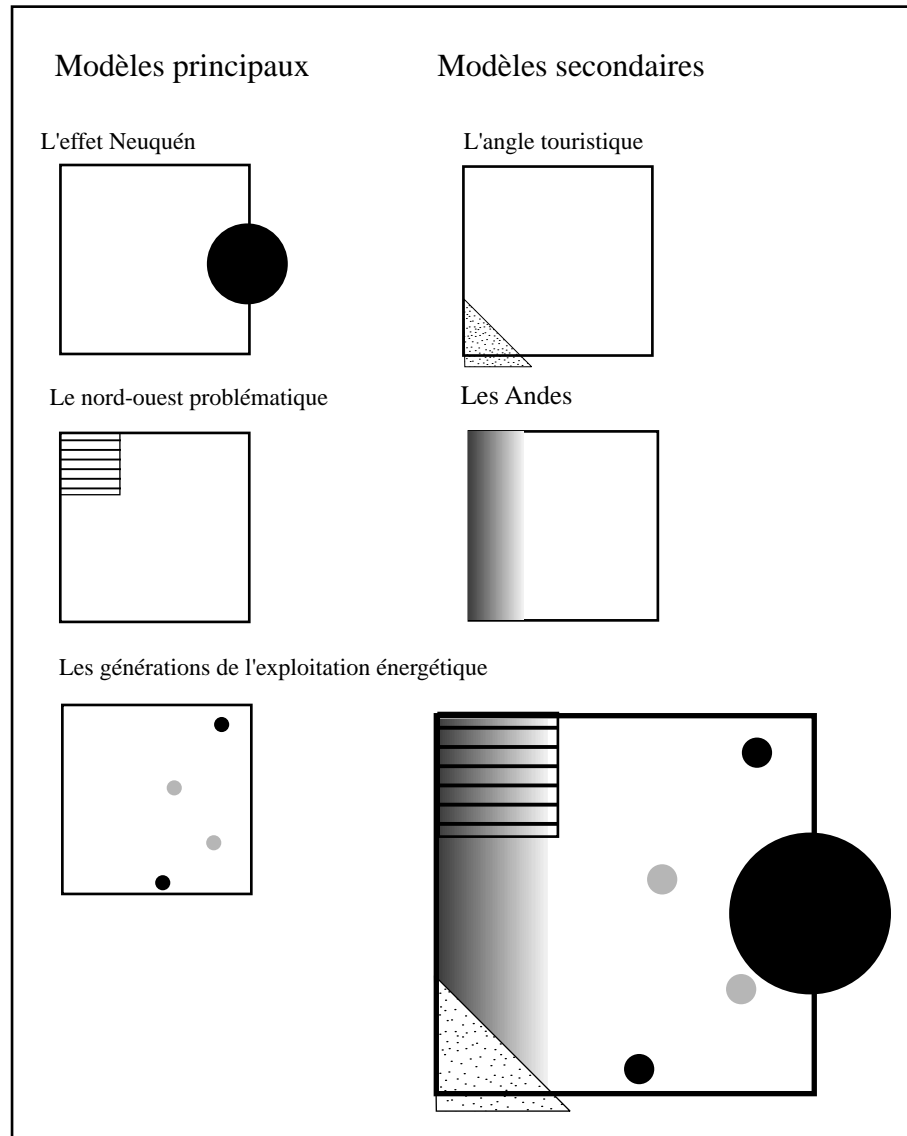
Il est possible de proposer un modèle de l'espace provincial, différent du schéma de synthèse de la page 321 comme des modèles généraux présentés dans le premier chapitre et décrivant l'organisation d'ensemble de l'Argentine. Les modèles élémentaires proposées visent au contraire à rendre compte de l'organisation interne de l'espace provincial et comprennent trois modèles principaux et deux modèles secondaires. On retrouve certains des modèles présentés pour l'Argentine actuelle (page 31) ou pour l'Argentine du début du siècle (page 138) mais, combinés différemment pour rendre compte d'une organisation spatiale singulière.

L'effet Neuquén : Le poids de la capitale par rapport au reste de la province est aujourd'hui le fait majeur de l'organisation de l'espace provincial. La moitié de la population provinciale s'y trouve et les deux-tiers de celle déclarant avoir un emploi au recensement de 1991. C'est également un point de passage obligé pour se rendre dans le reste de la province.



Carte 6.3: Les conditions de vie dans la province de Neuquén

FIG. 6.2 – Un modèle de la province de Neuquén



On retrouve ici, à l'échelle provinciale, l'opposition entre Buenos Aires et les provinces présentée chapitre 1.

Le problème du nord-ouest : Par rapport à la dynamique de la capitale, le quart nord-ouest de la province présente un panorama de stagnation : indicateurs sociaux défavorables, maintien difficile d'une agriculture peu productive, importance de l'emploi public. C'est, à l'échelle provinciale, la région à problèmes, comme l'était l'angle colonial au début du siècle .

Les générations de l'exploitation énergétique : ce modèle élémentaire rend compte de la particularité de cette activité qui se fixe sur certains foyers, gisements ou barrages en construction, pour les délaissés ensuite laissant les premières localités dans une situation plus ou moins difficile et attirant vers les nouvelles de jeunes actifs. Trace d'un processus historique, ce modèle relève de la catégorie des *chronochorèmes* (Théry [237]).

L'angle touristique est un modèle secondaire, moins visible que les précédents dans l'organisation de la province. Il coïncide avec l'extension des parcs naturels et les principales stations comme San Martín de los Andes. Cet ensemble touristique déborde sur la province de Rio Negro au sud. Il se caractérise par une situation économique plus favorable qui lui vaut une certaine croissance démographique.

Les Andes et les plateaux : Fait physiographique majeur, l'opposition en les Andes et les plateaux n'est pas le plus marquant dans l'organisation de l'espace provincial. La Cordillère est jalonnée par des localités petites et moyennes et se distingue, en général du reste de la province, généralement de façon négative (par exemple pour la pauvreté et les problèmes de logement).

6.2 Un État provincial très présent

La société de Neuquén a été fortement structurée par l'État provincial qui disposait, grâce aux royalties versées par les compagnies productrices de pétrole, de gaz et d'électricité de revenus abondants par rapport à la

population. Dans cette configuration s'installe un véritable État-providence provincial (Colantuono [74]).

6.2.1 Les fondements de l'intervention publique

Un parti

Cette création se fait sous l'égide du *Movimiento Popular Neuquino* qui domine sans partage la vie politique provinciale depuis la fin des années 1950. Parti local proche du péronisme, le MPN a remporté toutes les élections locales tenues depuis 1963 tant pour la désignation du gouverneur que pour celle des députés provinciaux. Ces succès électoraux sont ceux d'un homme Felipe Sapag, gouverneur de la province de 1963 à 1966, 1970 à 1972, 1973 à 1976, 1983 à 1987 et enfin de 1995 à 1999. Ce fils d'immigrés libanais, commerçants enrichis du bourg de Zapala, a dominé la politique provinciale avec d'autres membres de sa famille comme Elías Sapag³. Aujourd'hui, d'autres membres du MPN, comme Jorge Sobisch, l'actuel gouverneur, ont pris la relève. Conformément à une pratique répandue en Argentine, où les constitutions provinciales interdisaient jusqu'à une date récente la réélection du gouverneur, les figures dominantes du parti échangeaient, de scrutin en scrutin, les postes de gouverneur et de sénateur, allant tantôt représenter la province à Buenos Aires et tantôt la dirigeant directement.

On s'est beaucoup interrogé sur la longévité du MPN, seul parti provincial avec le *Partido Autonomista Correntino* à dominer ainsi la vie politique de la province alors que les autres partis provinciaux, un temps nombreux ont été progressivement absorbé ou supplanté par les partis nationaux⁴. Pour Vicente Palermo [185] le succès initial du MPN a résidé dans sa capacité à proposer aux habitants de la nouvelle province et particulièrement aux nouveaux venus un projet combinant revendications d'autonomie et possibilités de réussite individuelle, en opposition avec ce que les dirigeants dénoncent comme le centralisme portègne. Une fraction peu nombreuse mais influente de la population a pu adhérer au MPN dont la domination de la vie politique

³Pour un présentation plus complète du clan Sapag, on peut se reporter à la thèse de Nicole Maurice [173].

⁴Voir à se sujet César Mansilla [167].

apparaissait comme un adjuvant pour des projets personnels d'ascension sociale. Ainsi se dessine une « relation paradoxale entre fédéralisme et déracinement » ([185] p. 19) combinant les revendications d'autonomie, de ressources fiscales, et le contrôle de la production d'hydrocarbures sous le mot d'ordre du fédéralisme. Les concessions obtenues de l'État fédéral offraient autant de possibilités de réussite aux Rastignac de Patagonie.

Mais le MPN ne s'est pas limité à distribuer dans un petit cercle d'entrepreneurs et de fonctionnaires les bénéfices obtenus à Buenos Aires. Il a su également utiliser ces fonds pour améliorer significativement les conditions de vie dans la province marquée, surtout dans les années 1960, par de fortes inégalités sociales. Dès 1963, Felipe Sapag dressait dans son discours d'investissement un sombre bilan de la situation de Neuquén qui vivait « une triste réalité de misère, d'ignorance, de maladie et de faim »⁵. Il soulignait les problèmes d'éducation, de formation, de santé, de logement, de transports dont il faudrait venir à bout. L'amélioration de la situation passait notamment par la mise en place de politiques sociales et par des investissements pour équiper la province. La réussite de ce pari requérait l'instauration de mesures de planification.

Des plans

Conformément aux directions tracées dans la constitution provinciale, l'une des premières mesures du nouvel État provincial consista à créer en 1964 un organisme d'étude, le COPADE, conseil pour la planification et le développement, chargé d'éclairer les politiques sur les mesures à prendre. Cette création s'inscrit dans la faveur dont jouissent, dans ces années du *desarrollismo*, les théories du développement planifié, de l'utilisation des compétences de spécialistes pour orienter les décisions publiques. Mais, alors que la plupart des organismes de planification ont périclité, disparu ou cessé de se livrer aux tâches qui leur avaient été initialement assignées, le COPADE reste aujourd'hui un élément important dans l'organigramme de la province de Neuquén.

Dans ses premières années de fonctionnement, il avait établi un diagnostic

⁵ « *Neuquén vive una triste realidad de miseria, ignorancia, enfermedad y hambre* », cité par Maria Rosa Colantuono [74] p. 72.

précis des problèmes provinciaux et élaboré une stratégie pour le développement. Elle comprenait dans un premier temps des mesures sociales destinées à faire face aux besoins les plus pressants en termes de santé, d'enseignement et de logement. Dans un second temps, l'État provincial allait s'engager directement dans l'économie en créant des entreprises publiques pour la sylviculture, l'énergie et les mines ; en lançant des opérations de mise en valeur touristique de certains sites et en essayant de stimuler l'installation d'industries (Colantuono [74]).

On a reproché au COPADE (notamment Palermo [185]) d'avoir sous couvert d'expertise technique, aidé à financer ou à justifier des projets décidés sur le plan politique, d'avoir accompagné l'action de l'État plutôt que de l'avoir préparé. De fait, il fonctionne comme une sorte de bureau d'études réalisant ou faisant faire des dossiers techniques pour préparer le financement de certains projets. Mais c'est également un organisme qui possède une excellente connaissance de la province pouvant être utilement employée.

Des ressources

La province de Neuquén perçoit des revenus abondants, qui lui donnent les moyens d'intervenir, Comme le montre le tableau 6.4, les royalties constituent une part croissante des ressources de la province alors que les ressources nationales (principalement la *coparticipación*) diminuent peu à peu. Le développement de la production de gaz et la construction des grands barrages les ont fait croître. Quand aux impôts provinciaux ils sont très fluctuants mais restent dans les années 1990 compris entre 20 et 30% du total.

Pour les élus du MPN «le fédéralisme ne peut être un mot creux. Nous réclamerons avec fermeté à la Nation une répartition équitable des efforts et des droits de chacun»⁶. Ils se montrent particulièrement actifs pour faire percevoir à la province les royalties auxquelles elle estimait avoir droit, d'abord pour les hydrocarbures et ensuite pour l'hydroélectricité. Ils parviennent notamment à faire adopter un texte faisant passer le pourcentage payé par les entreprises d'hydroélectricité de 5 à 12% de la valeur de la production.

⁶ « *El federalismo no puede ser una palabra hueca. Con firmeza reclamaremos a la Nación la práctica equitativa de una justa distribución de los esfuerzos y los derechos de cada uno* » cité par Blanco, Gentile et Quintar [30] p. 27.

TAB. 6.3 – Structure des ressources provinciales 1970–1992 (%)

Origine	1970	1975	1980	1985	1992	1996
Ressources provinciales	15,63	5,53	21,12	11,48	27,02	20,20
Ressources nationales	67,50	79,37	48,92	24,27	31,76	18,76
Royalties	14,63	8,54	14,93	55	23,26	30,34
Autres	2,24	6,56	15,03	9,25	9,04	18,31

Source : Blanco, Gentile et Quintar [30]

D'autre part, ils militent pour que les royalties ne soient pas considérées comme faisant parti des transferts fédéraux, puisqu'il ne s'agit pas de produit d'impôts mais du paiement d'un droit d'usage par la société bénéficiaire d'un permis. Ils demandent également que les transferts soient déterminés en fonction d'indicateurs de développement tels que la population, la mortalité infantile, les conditions de logement etc⁷. À l'évidence, si l'on prend en compte les critères proposés, la province de Neuquén se trouve particulièrement bénéficiaire.

Pour autant que l'inflation permette d'en juger, le budget de la province s'est régulièrement accru. D'après une estimation réalisée par des économistes de la province, le total des ressources a augmenté de 80% entre 1984 et 1995. Ces dépenses, par leur volume et leur orientation, font vivre des entreprises, notamment dans le domaine de la construction, et se traduisent par la croissance de l'administration provinciale qui représente au milieu des années 1990 plus de 25 000 emplois, ce qui en fait de loin le premier employeur de la province.

L'État provincial a privilégié les investissements dans le logement social, en construisant 7 000 logements entre 1964 et 1983 et 20 000 entre 1984 et 1990, ce qui est fort élevé et constitue un important facteur de légitimation, dont on montrera l'importance pour la province de San Luis. Il a amélioré les routes provinciales qui comptent 5 500 kilomètres dont 500 sont asphaltés. Les dépenses courantes ont permis une amélioration de l'enseignement se traduisant par une réduction substantielle de l'analphabétisme. Enfin, la santé

⁷Projet de loi de *coparticipación* présenté par Osvaldo Pellín, député de Neuquén en mars 1995 [189].

a fait l'objet d'une attention particulière si bien qu'elle constitue aujourd'hui une dimension centrale de l'identité provinciale.

6.2.2 Les politiques de santé

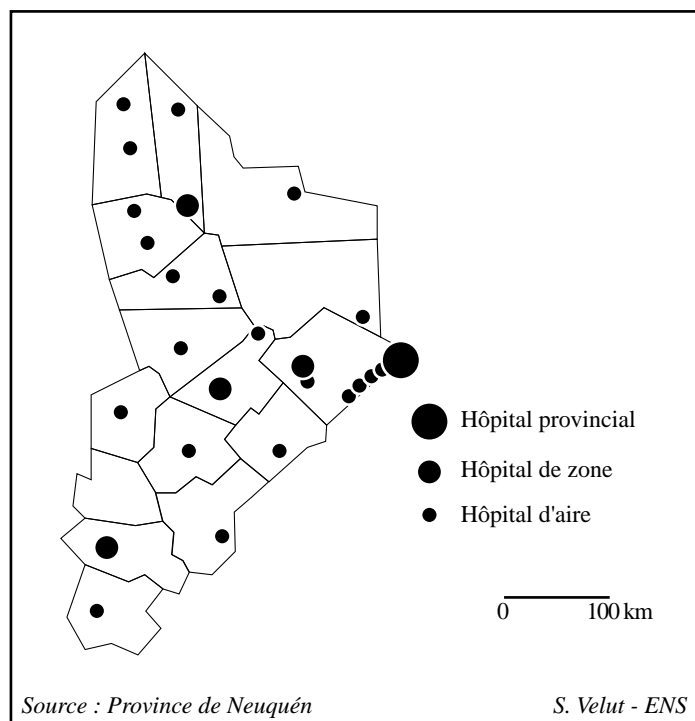
Au début des années 1960, la situation sanitaire de la province était préoccupante. La mortalité infantile atteignait 120 pour mille, faute de vaccination la tuberculose faisait de nombreuses victimes ainsi que certaines endémies comme la maladie de Chagas. Felipe Sapag nommé à la tête du ministère provincial d'action sociale⁸ un médecin qui, conseillé par des techniciens de l'Université de Buenos Aires, prend rapidement des mesures qui reposent sur cinq principes fondamentaux :

- l'accès sans limite aux soins pour tous indépendamment des revenus ;
- le développement des soins élémentaires pour renforcer la prévention et éviter de devoir faire face à des pathologies avancées ;
- une attention particulière portée aux femmes enceintes qui doivent pouvoir accoucher dans des maternités correctement équipées ;
- le suivi des enfants, facilité par la scolarisation, avec des campagnes de vaccination et d'amélioration de l'alimentation ;
- des mesures d'assainissement de secteurs insalubres pour lutter contre certaines endémies.

Cette politique porte ses fruits à partir des années 1970. La mortalité infantile passe de 100 pour mille en 1970 à 40 pour mille en 1978, 20 pour mille en 1990 pour se situer aujourd'hui à 15,7 pour mille, au dessous du niveau argentin. L'ensemble du territoire est couvert par un ensemble de postes de soins dépendant d'établissements hospitaliers de complexité croissante, jusqu'à l'hôpital de la ville de Neuquén qui comporte les équipements les plus complets (carte 6.4). Toutefois, si l'état d'un malade l'exige, on n'hésite pas à organiser un transfert sanitaire vers les grands hôpitaux de Buenos Aires. L'hôpital de Neuquén est devenu un centre de formation universitaire et se consacre même à des activités de recherche. On y vient des provinces voisines pour bénéficier de soins réputés dispensés par des médecins et des

⁸L'expression originale est *bienestar social*, titre trompeur (il s'agit de s'occuper du « mal-être » plutôt que du bien-être) et dans la lignée de la rhétorique péroniste .

infirmières correctement rémunérés⁹.



Carte 6.4: La couverture sanitaire du territoire provincial

Ce système de santé, financé par la province, était jusqu'au milieu des années 1990 accessible à tous. Depuis, il faut justifier d'un domicile dans la province pour pouvoir bénéficier de soins gratuits. En effet, 20% du budget servait à soigner des malades ne résidant pas dans la province et venant principalement de la province de Rio Negro et du Chili. Or, on ne réclame le paiement qu'aux malades pouvant effectivement payer, c'est-à-dire à ceux qui disposent d'une assurance maladie. Les autres patients sont soignés gratuitement, quel qu'en soit le coût, à la différence des assurances privées qui ont généralement des limites.

La politique de santé, au-delà de ses succès objectifs, s'est constituée en valeur fondamentale. Neuquén a ainsi refusé de se conformer aux directives

⁹En 1998, un médecin avec 10 ans d'ancienneté gagnait environ 2 500 pesos par mois, qui pouvaient passer à 3 500 s'il faisait des gardes. Une infirmière confirmée était payée 2 000 pesos par mois, ce qui représente des salaires relativement élevés pour l'Argentine.

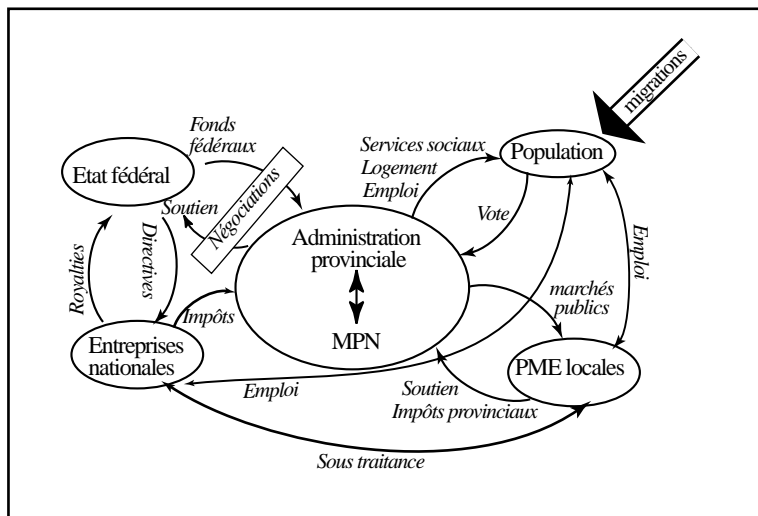
nationales prévoyant l'autonomie budgétaire des hôpitaux et l'accès gratuit aux soins uniquement pour les malades pouvant faire la preuve de leur incapacité à payer. Bien que le poids en soit élevé pour le budget provincial, on a préféré conserver le système dans son état pour sa fonction intégratrice. Il contribue à constituer la citoyenneté provinciale, à fonder la légitimité politique des autorités de la province qui cherchent à le préserver en dépit des pressions de l'État fédéral pour le modifier. Des ajustements ont été faits qui résultent des difficultés budgétaires que connaît la province.

Conclusion : le système provincial

La figure 6.3 synthétise les relations entre les principaux éléments sur lesquels a reposé le système de la province de Neuquén. L'administration provinciale, fortement imbriquée avec le MPN se trouve indiscutablement au centre du système provincial. Comme le disaient certains de nos interlocuteurs, rien ne se fait à Neuquén hors du MPN : les tensions politiques passent bien davantage par des ruptures au sein du parti provincial que par le renforcement d'autres forces. Le MPN tire sa force de sa capacité à négocier avec l'État fédéral, à en obtenir des fonds en échange du soutien de ses élus, notamment au Sénat. Par ailleurs, l'État fédéral est l'interlocuteur principal pour les problèmes liés à la présence dans la province des grandes entreprises nationales.

Avec les fonds obtenus, l'administration provinciale satisfait les demandes de la population, en particulier pour le logement et la santé et en obtient en contrepartie un soutien lors des élections. Les contrats que représentent les marchés publics liés à la politique d'investissement font vivre des petites et moyennes entreprises locales qui peuvent soutenir financièrement le MPN en cas de besoin. Nicole Maurice [173] souligne l'importance du secteur du bâtiment, principal bénéficiaire des contrats de construction de logements, et les nombreux contacts entre l'administration provinciale et les entrepreneurs locaux. Elle rappelle que la famille Sapag possède une cimenterie, qui est l'une des principales usines de Neuquén. Cette activité explique en partie la croissance de la capitale, dont on peut apprécier sur la planche photographique les contrastes.

FIG. 6.3 – Une vision systémique de la province de Neuquén



6.3 À la recherche d'un second souffle

6.3.1 De nouveaux problèmes

Au début des années 1990, des problèmes se posent à la province. Les privatisations modifient le fonctionnement du système spatial provincial en faisant intervenir des multinationales du secteur de l'énergie. Les échanges avec le Chili, jusqu'alors peu encouragés, deviennent soudainement importants. La question du maintien d'un État-providence provincial se pose : l'État fédéral y répond par la négative, mais des demandes sociales s'expriment pour préserver certaines fonctions de solidarité, en particulier face à la montée du chômage qui touche Neuquén. La figure 6.4 présente cette évolution depuis le début des années 1990 en données corrigées¹⁰. Même si le taux de chômage est légèrement inférieur à la moyenne nationale, l'aug-

¹⁰Les données des deux enquêtes annuelles de l'INDEC présentent une composante saisonnière que l'on a éliminée par un simple lissage en calculant une moyenne mobile sur trois dates.



L'extension de la ville de Neuquén

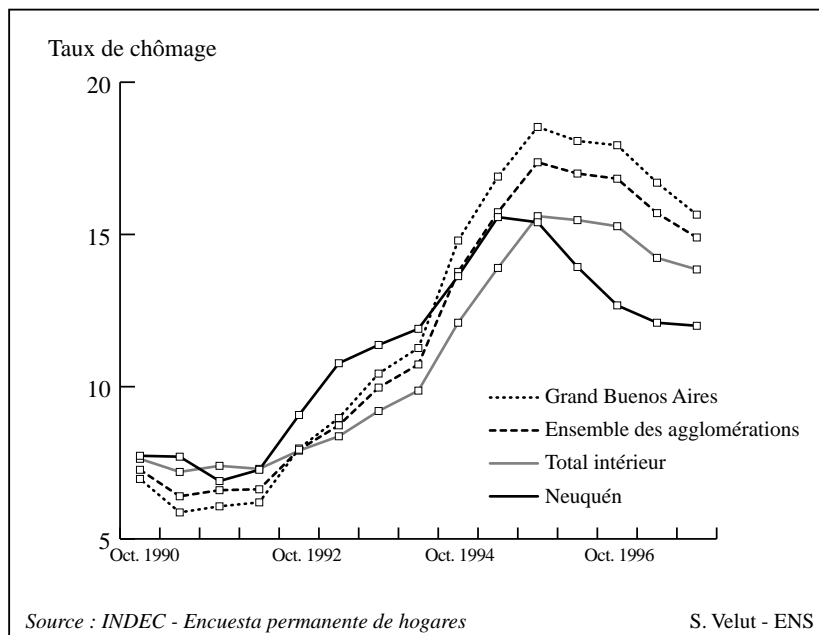


Au centre ville : quelques immeubles élevés et d'agréables villas

Clichés S. Velut

Photo 6.1: Les contrastes d'une capitale provinciale en croissance

FIG. 6.4 – L'évolution du taux de chômage 1990–1997



mentation n'en est pas moins substantielle. Elle débute avec un léger retard par rapport à l'ensemble des agglomérations et n'en est que plus brutale. Après 1995 la situation s'améliore nettement mais le taux de chômage reste supérieur à ce qu'il était en début de période.

Cette situation a conduit l'État provincial à mettre en place en 1995 une allocation chômage destinée aux chômeurs soutiens de familles n'ayant aucune autre ressource (loi provinciale 2128). Cette allocation ne peut être demandée que par des personnes résidant depuis plus de deux ans dans la province pour des Argentins, et depuis cinq ans pour des étrangers, traitement différentiel qui n'exclut cependant pas les étrangers des bénéficiaires de la « citoyenneté » provinciale. Elle est financée, dans un beau mouvement de solidarité, par des retenues de 5% s'appliquant aux traitements du gouverneur, du vice-gouverneur, des sénateurs, députés, ministres et secrétaires etc. et atteint ainsi 150 pesos par mois.

6.3.2 L'évolution des finances publiques provinciales

Comme pour l'ensemble des provinces, les revenus de Neuquén présentent, dans les années 1990, une courbe ascendante (tableau 6.4). Ils passent d'un indice 100 en 1992 à 145 en 1997, soit de 650 000 à près d'un million de pesos après avoir atteint des sommets de 1993 à 1995, année où l'État fédéral solde ses dettes à l'égard des provinces. Cette croissance est attribuable à l'augmentation des ressources fiscales propres de la province grâce à un renforcement de la lutte contre la fraude et malgré la suppression ou la limitation de certains impôts conformément aux engagements pris par le pacte fédéral. La *coparticipación* augmente également, mais elle le fait à un rythme moindre en raison des mesures qui soustraient des sommes croissantes au total faisant l'objet de la distribution. Cette rétention est en partie compensée par la croissance des autres transferts spécifiques. Enfin les royalties assurent à la province des revenus très confortables et qui ont fortement augmenté grâce à la croissance de la production et à l'évolution des prix internationaux de l'énergie qui servent de référence pour le calcul des sommes dues par les producteurs. Cependant ces sommes peuvent, pour la même raison, diminuer rapidement si les prix internationaux chutent.

La situation budgétaire de Neuquén est meilleure que celle de bien des provinces : les ressources sont abondantes grâce aux royalties et la province a perçu des sommes substantielles de la part de l'État fédéral au titre de la régularisation des dettes accumulées dans les années 1980. De fait, elle présente un budget quasiment équilibré et elle a placé une partie de ses rentrées exceptionnelles. Mais cet équilibre n'a été obtenu qu'à partir de 1996 grâce à la bonne tenue des royalties.

Toutefois, l'évolution des dépenses peut nourrir quelques inquiétudes. En effet, la croissance des ressources du début de la décennie a été en grande partie absorbée par la croissance des dépenses courantes : sur l'accroissement de 200 millions de pesos des ressources courantes entre 1992 et 1997, 80 millions ont servi à l'augmentation des dépenses de personnel, et 81 millions à celle des transferts qui comprennent notamment les transferts vers les municipales. Les dépenses de personnel représentent 45% des dépenses totales, les transferts 22% et, au total, les dépenses courantes sont égales en 1997 comme en

TAB. 6.4 – L'évolution des ressources de la province de Neuquén 1992–1997

	Milliers de pesos					
	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Ressources propres	177 323	177 518	236 243	280 991	224 694	219 043
Impôts	82 049	94 362	116 014	127 249	133 445	140 176
Autres	95 274	83 156	120 229	153 742	91 249	78 867
Ressources nationales	400 444	1 018 046	479 517	502 824	466 560	584 494
<i>Coparticipación</i>	147 374	152 749	156 628	154 250	154 388	187 968
Autres régimes	25 014	33 877	35 286	32 657	35 022	45 827
Dettes de l'état	36 000	79 7543	50 285	49 488	14 400	5 155
Royalties	192 056	33 877	237 318	266 429	262 750	345 544
Ressources courantes	577 769	1 371 929	715 760	783 817	691 254	803 537
Ressources en capital	8 072	7 707	6 760	55 011	39 882	15 430
Autres apports	70 450	87 430	98 856	96 783	199 772	133 218
TOTAL	656 292	1 554 371	1 120 726	1 237 800	930 909	952 189

Source : Province de Neuquén

1992 aux trois-quarts de la dépense totale. En conséquence, le pourcentage dévolu à l'investissement réel reste limité à 16% du total.

Le budget reste stable en structure mais augmente considérablement en volume. Cela résulte d'un accroissement de l'emploi provincial, principalement en raison du passage dans la sphère provinciale des enseignants du secondaire et d'augmentations salariales consenties aux enseignants et aux policiers. Les petites variations de l'emploi public, présentées dans le graphique 6.5 sont en fait lourdes de conséquences pour le budget provincial. L'effectif total oscille autour de 25 000 personnes, chiffre autour duquel se produisent des variations en plus ou en moins de l'ordre d'un millier d'emplois soit à peine 4% des effectifs. Une augmentation sensible se produit à partir de 1993 pour les effectifs enseignants. En 1995, le personnel total est particulièrement nombreux. Il s'agit d'une année électorale, au cours de laquelle on a (d'après mes interlocuteurs) recruté un certain nombre de *punteros* chargés de contrôler les électeurs. Dès la fin de l'année des mesures sont prises, dans le cadre d'un décret d'assainissement des finances publiques (décembre 1995), pour limiter la masse salariale : diminution des primes, suppression de la progression salariale automatique due à l'ancienneté, fixation de rémunération maximales. Cette évolution s'est traduite par une augmentation des dépenses courantes entre 1994 et 1995 suivie d'un reflux l'année suivante. Les dépenses de personnel qui s'étaient élevées à 471 millions de pesos retombent à 422 millions en 1996, soit une diminution de 50 millions.

L'équilibre budgétaire atteint en 1997 ne l'est qu'au prix d'expédients tels que le diffèment de certains travaux ou encore, fin 1998, le report de l'ouverture d'un nouvel hôpital dont les bâtiments venaient d'être construits. La province évite ainsi d'embaucher les 400 personnes et de faire face aux dépenses de fonctionnement de l'ordre de 12 millions de dollars par an¹¹. Par ailleurs les restrictions salariales ont été contestées par les employés dont certains ont intenté des actions en justice qui, si elles aboutissent, coûteront fort cher à la province.

Pour boucler son budget, l'administration avait en 1998 imaginé percevoir auprès des entreprises pétrolières les droits de timbre qu'elles ne payaient

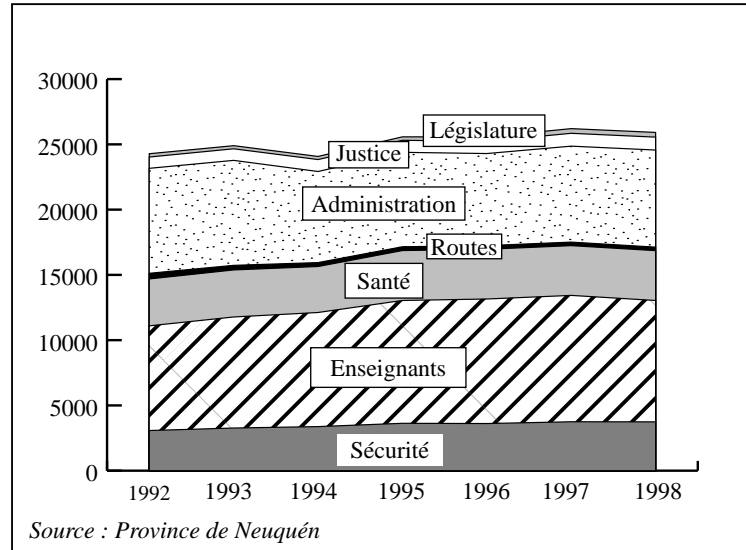
¹¹Estimation de la direction des affaires sanitaires de la Province de Neuquén.

TAB. 6.5 – Les dépenses de la province de Neuquén 1992–1997

Milliers de pesos	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Dépenses courantes	546 437	701 646	697 536	827 500	694 563	739 000
Personnel	350 134	439 289	447 689	471 503	422 372	429 853
Biens et services	58 367	88 416	75 751	114 729	65 857	77 759
Transferts	131 983	165 170	148 638	223 899	179 639	213 139
Autres	5 953	8 771	25 458	17 369	26 695	18 249
Dépenses en capital	117 950	462 504	206 557	342 737	196 061	186 887
Investissement	113 127	143 603	178 093	208 110	174 883	162 335
Placements	4 769	314 081	18 187	131 228	19 978	20 583
Autres	122 719	776 585	224 744	473 965	216 039	3 969
Autres dépenses	41 833	45 400	44 626	98 543	40 284	66 846
Service de la dette	41 750	43 274	40 803	91 333	38 784	58 457
Autres dépenses	83	2 126	3 823	7 210	1 500	8 389
TOTAL	706 221	1 209 551	948 719	1 268 780	930 909	943 013
Résultat	-49 929	344 819	172 006	-30 980	0	-938

Source : *Province de Neuquén*

FIG. 6.5 – L'évolution des effectifs



pas jusqu'alors. Il s'agissait semble-t-il d'un expédient permettant de combler temporairement le déficit, et qui a fait rentrer 14 millions supplémentaires, quitte à devoir rétrocéder les sommes perçues si la justice donne raison aux compagnies pétrolières qui se sont élevées contre ce procédé. Mais, ce serait alors une nouvelle administration qui devrait faire face à ces obligations puisque les élections devaient avoir lieu en 1999.

L'évolution des finances publiques provinciales montre donc un panorama contrasté. L'administration provinciale s'efforce de préserver certains éléments fondamentaux de cohésion sociale : maintien du service de santé, instauration d'une allocation chômage, augmentation des rémunérations des enseignants, quitte à restreindre l'accès à certains services aux résidents provinciaux. Les fondements de la citoyenneté neuquinoise reposant sur l'État-providence provincial étaient formellement garantis, quitte à s'opposer sur certains points aux directives nationales. Toutefois ces mesures coûtent cher et, malgré des ressources abondantes, l'équilibre financier est fragile. Or, l'administration provinciale s'efforce d'équilibrer ses comptes, se conformant ainsi au mot d'ordre national d'équilibre des budgets publics. Cela amène des tensions inévitables vis-à-vis des employés provinciaux dont les salaires sont réduits, des entreprises pétrolières contraintes de payer des impôts sup-

plémentaires et de l'ensemble des citoyens dont les droits se trouvent réduits et qui attendent du gouvernement provincial plus qu'il ne peut offrir.

Il en résulte une perte de légitimité de l'État provincial. Elle ne se traduit pas sur le plan électoral car le MPN n'a pas à l'heure actuelle d'adversaires à sa mesure mais plutôt par des divergences entre courants au sein du parti. L'État provincial a cherché, à partir de 1996 à reprendre l'initiative et à ranimer la participation populaire en lançant le programme Neuquén 2020.

6.3.3 Le retour de la planification est-il possible ?

L'État provincial ne refuse pas le changement : dès le début des années 1990 des voix s'élèvent pour souligner que le modèle a vécu et qu'il faut imaginer d'autres solutions aux problèmes provinciaux. Cependant c'est encore aux techniciens du COPADE que l'on fait appel pour imaginer des réponses aux problèmes provinciaux. Autrement dit, on joue la carte du retour à la planification qui ne peut à l'évidence plus se concevoir de la même façon qu'il y a trente ans. Ce sont désormais des méthodes de planification participative¹² qu'il convient d'appliquer. Non seulement pour obtenir un engagement fort des citoyens mais aussi pour identifier des objectifs à un moment où on ne peut plus définir le développement de façon univoque. S'il était facile de définir des priorités lorsque les taux de mortalité d'infantile, d'analphabétisme et la part des habitants vivant dans des logements insalubres étaient supérieurs à la moyenne nationale, maintenant que la province affiche des résultats au moins aussi bon que les autres provinces il devient délicat de tracer des plans.

Dans la deuxième moitié des années 1990, le COPADE élabore donc un nouveau plan, Neuquén 2020, prenant pour horizon temporel une génération. Les objectifs proposés s'articulent autour de « développement durable [...] équité sociale [et] développement économique » grâce à la mise en valeur

¹²La planification participative sur le modèle barcelonnais a eu beaucoup de succès dans les années 1990. D'abord expérimentée à Córdoba elle a été ensuite appliquée par d'autres villes, comme Rosario, et même des provinces comme Catamarca. Elle consiste à abandonner l'idée que les techniciens peuvent décider de ce qui est souhaitable pour laisser la population, les « acteurs » s'exprimer, définir des problèmes, des priorités et des objectifs, et avec l'aide des experts, les solutions à envisager.

ou à l'exploitation des ressources provinciales. Les activités pouvant servir de base au développement provincial sont les productions agricole et sylvicole et les industries dérivées, le tourisme, l'énergie, les mines et le commerce. Un des aspects intéressant de ce plan est qu'il repose sur les microrégions, rassemblant plusieurs municipes pour l'élaboration et la mise en œuvre des stratégies. À l'échelle provinciale, le renforcement de l'itinéraire transcontinental (*Corredor bioceánico*) avec la prolongation de la voie ferrée depuis Zapala jusqu'au Chili pour permettre les échanges entre les ports argentins de Bahía Blanca et San Antonio Oeste jusqu'au port chilien de Temuco fait aussi partie des priorités.

Malgré des aspects innovants le plan Neuquén 2020 se ramène en fin de compte à une série de projets d'investissements visant à favoriser un développement jugé harmonieux¹³ de la province en stimulant particulièrement l'intérieur provincial par la création ou l'agrandissement des périmètres irrigués et le développement du tourisme. Lancé lors du dernier mandat de Felipe Sapag, ce plan ne paraît cependant pas être poursuivi par le gouverneur actuel, pourtant toujours issu du même parti, qui lui a succédé en 1999. Il ne retient que le projet d'itinéraire transcontinental pour lequel il a obtenu l'appui financier de l'État fédéral et trouvé des investisseurs européens.

Cette opération permet à la province de mobiliser à son bénéfice la faveur dont jouissent actuellement les initiatives d'intégration avec les pays voisins et d'obtenir non seulement des infrastructures mais aussi et immédiatement d'importants chantiers absorbant une main d'œuvre peu qualifiée. Elle permettra également de franchir plus facilement la Cordillère ce qui, à Neuquén comme dans toutes les provinces frontalières, est présentée comme une ardente nécessité.

Conclusion : un système en crise

Le graphique 6.6 figure les principaux enchaînements expliquant les difficultés provinciales à la fin des années 1990. Les réformes venues de l'État fédéral apparaissent comme des facteurs exogènes se déclinant en décentrali-

¹³Comme c'est souvent le cas, on fait de l'*harmonie*, confondue avec une répartition uniforme, un objectif prioritaire.

sation, privatisations, convertibilité de la monnaie et ouverture économique. Ces quatre causes se traduisent par un faisceau d'effets qui mettent l'État provincial en porte à faux car il doit concilier des objectifs difficilement compatibles dans un contexte qui a changé.

Le retrait de l'État fédéral et les privatisations ont multiplié les intervenants dans le champ économique, ce qui rend la régulation systémique difficile à assumer pour l'État provincial. Lorsqu'il avait en face de lui YPF ou Hidronor il lui était possible de jouer sur le registre politique pour obtenir certaines concessions. Avec les compagnies privées, la situation est différente, faite de défiance et de dépendance à l'égard des multinationales qui n'apprécient pas la multiplication des interlocuteurs et sont peu sensibles aux pressions politiques. Un groupe pétrolier comme Total, qui a repris des gisements à Neuquén, emploie à l'échelle mondiale plus 130 000 personnes et a un chiffre d'affaires de l'ordre de 100 milliards d'euros quand l'administration provinciale gère 100 millions de dollars. Par ailleurs, le chômage s'accroît lentement sans que l'on en connaisse les causes précises et les déterminants locaux, au-delà des effets macro-économiques de la convertibilité. Sa géographie reste donc incertaine : il semblerait que l'intérieur de la province, sauf les sites touristiques, soit davantage frappé que la capitale.

À ces facteurs de crise découlant de décisions nationales s'ajoutent d'autres éléments exogènes : sur le plan économique la saturation ou l'épuisement des activités énergétiques amène à poser la question de nouvelles activités capables de stimuler la croissance. Par ailleurs de nouvelles revendications sociales déplacent la question du développement vers des thèmes plus délicats à prendre en compte. En effet, une fois obtenu l'abaissement des taux de mortalité et d'analphabétisme quels peuvent être des objectifs de développement ? Une sensibilité particulière existe à Neuquén sur la question des droits de l'homme¹⁴ qui se traduit aujourd'hui par l'attention portée aux peuples indigènes. Quant aux questions environnementales nul projet politique ne peut les ignorer, même si l'intérêt réel que leur portent les électeurs n'est pas avéré. Ces deux éléments apparaissent de façon récurrente dans les discours politiques : s'agit-il pour autant d'aspirations profondes des électeurs ?

¹⁴L'évêque de Neuquén, Monseigneur Jaime de Nevares fut l'un des rares évêques argentins à dénoncer les crimes de la dictature militaire dans les années 1970.

Les habitants de Neuquén diplômés et urbains y sont certainement les plus sensibles¹⁵. Quoi qu'il en soit, n'appartient-il pas aux hommes politiques de formuler les souhaits parfois imprécis de leurs électeurs ou, plus subtilement, de définir le champ du débat ?

Si l'on prend en compte ces différents éléments on voit comment l'administration provinciale doit faire face à différents objectifs difficilement compatibles : équilibre budgétaire, création d'emplois, stimulation de l'économie et « développement durable »¹⁶. Même si l'État provincial peut soulager certains problèmes ce n'est que la reprise de l'activité économique qui rendra la stabilisation durable.

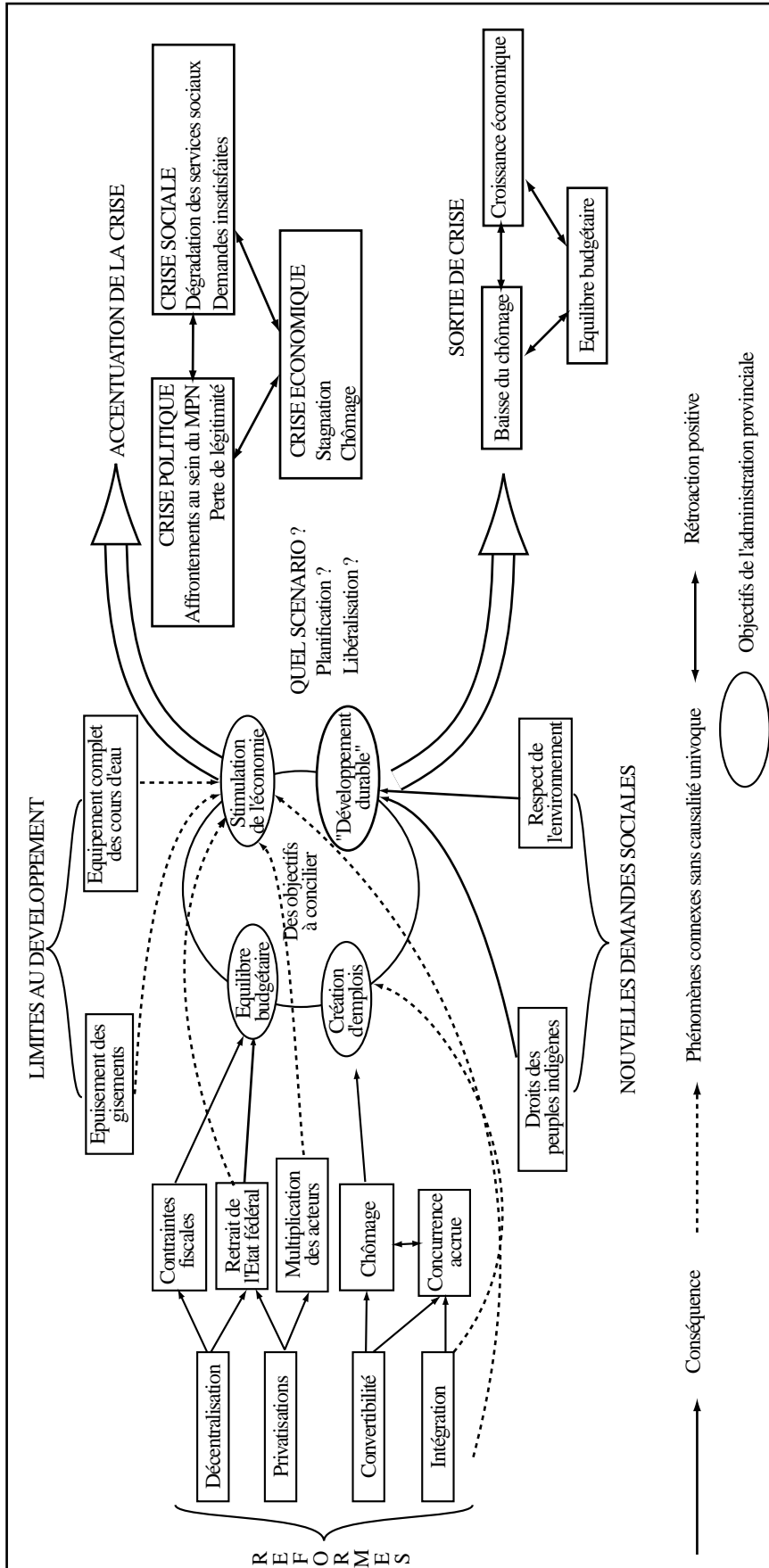
À l'heure actuelle plusieurs évolutions sont possibles : la crise peut s'accroître par une aggravation des tensions et une dégradation des conditions de vie de la population liée à l'accroissement du chômage et à la dégradation des services sociaux. On peut également imaginer une amélioration progressive de la situation combinant reprise économique et création d'emplois, mais il est difficile de savoir suivant quels moyens. Il n'est pas certain que la planification soit encore le meilleur moyen d'améliorer la situation, mais elle permet aux dirigeants politiques de tenir un discours rassurant et apparemment cohérent sur la province et son avenir.

Quelles sont les conséquences territoriales de ces scénarios ? L'un des problèmes auxquels voulait remédier le plan Neuquén 2020 était la concentration jugée excessive de la population dans la capitale que l'approfondissement de la crise risquerait de renforcer selon un processus récurrent. Déjà certaines lo-

¹⁵D'une certaine façon les migrants arrivant à Neuquén retrouvent à quelques décennies d'écart le voyage de leurs aïeux venus d'Europe et trouvant en Argentine cette combinaison inédite de familiarité et d'étrangeté face à un espace radicalement nouveau, tel que le décrit Ezequiel Martínez Estrada [171]. Mais, à la différence de son ancêtre, influencé par les préoccupations écologiques s'il a fait des études, il est sans doute moins désireux d'exploiter que de préserver.

¹⁶Ce terme ne peut manquer dans le discours officiel, même si nul ne sait quel contenu exact lui donner. À Neuquén les pollutions dues à l'exploitation des hydrocarbures, la perturbation des hydrosystèmes par les barrages et les problèmes d'érosion liés à une urbanisation incontrôlée laissent assez bien voir ce qu'il ne faut pas continuer à faire. Je reprends donc le terme entre guillemets.

FIG. 6.6 – Neuquén : les éléments de la crise provinciale



calités abandonnées par l'activité pétrolière connaissent de graves difficultés se traduisant dans un premier temps par des manifestations plus ou moins violentes et dans un second temps par le départ des habitants qui pensent avoir dans la ville de Neuquén plus de possibilités de gains. Cela étant, il n'est pas certain qu'une reprise économique permette de renforcer le centre vide de la province. Si la relance vient de l'ouverture et de l'accroissement des échanges, c'est encore la capitale, à la croisée des trajets entre Pacifique et Atlantique et entre la Pampa et la Patagonie qui devrait en bénéficier.

Chapitre 7

Santa Fe

Les enjeux des intégrations

Intégration : (math.) Opération par laquelle on détermine la grandeur limite de la somme de quantités infinitésimales.

Petit Robert.

La province de Santa Fe est, dans l'ensemble argentin, une province de poids venant immédiatement après celle de Buenos Aires. Il s'agit, selon le classement du *Consejo Federal de Inversiones* d'une des provinces avancées. Elle se distingue par la puissance de son économie, tant agricole qu'industrielle, par des indicateurs sociaux tels que l'espérance de vie, la mortalité infantile ou encore l'analphabétisme parmi les meilleurs de l'ensemble des provinces, par des établissements universitaires réputés comme l'Université nationale de Rosario. Son administration gère un budget annuel de l'ordre de deux milliards de pesos, ce qui la place à égalité avec Córdoba, derrière la province et la municipalité de Buenos Aires.

L'administration provinciale bénéficie de la puissance de la province mais celle-ci comporte également des contraintes. D'une part, elle dispose de moyens financiers importants, d'une base fiscale propre non négligeable et d'équipes de fonctionnaires bien formés, mais, d'un autre côté elle doit fournir des services sociaux à une population nombreuse qui fait face depuis le début de la décennie à de nouveaux problèmes, en particulier la croissance inquiétante

du chômage et de la pauvreté dans des villes jusqu'alors privilégiées.

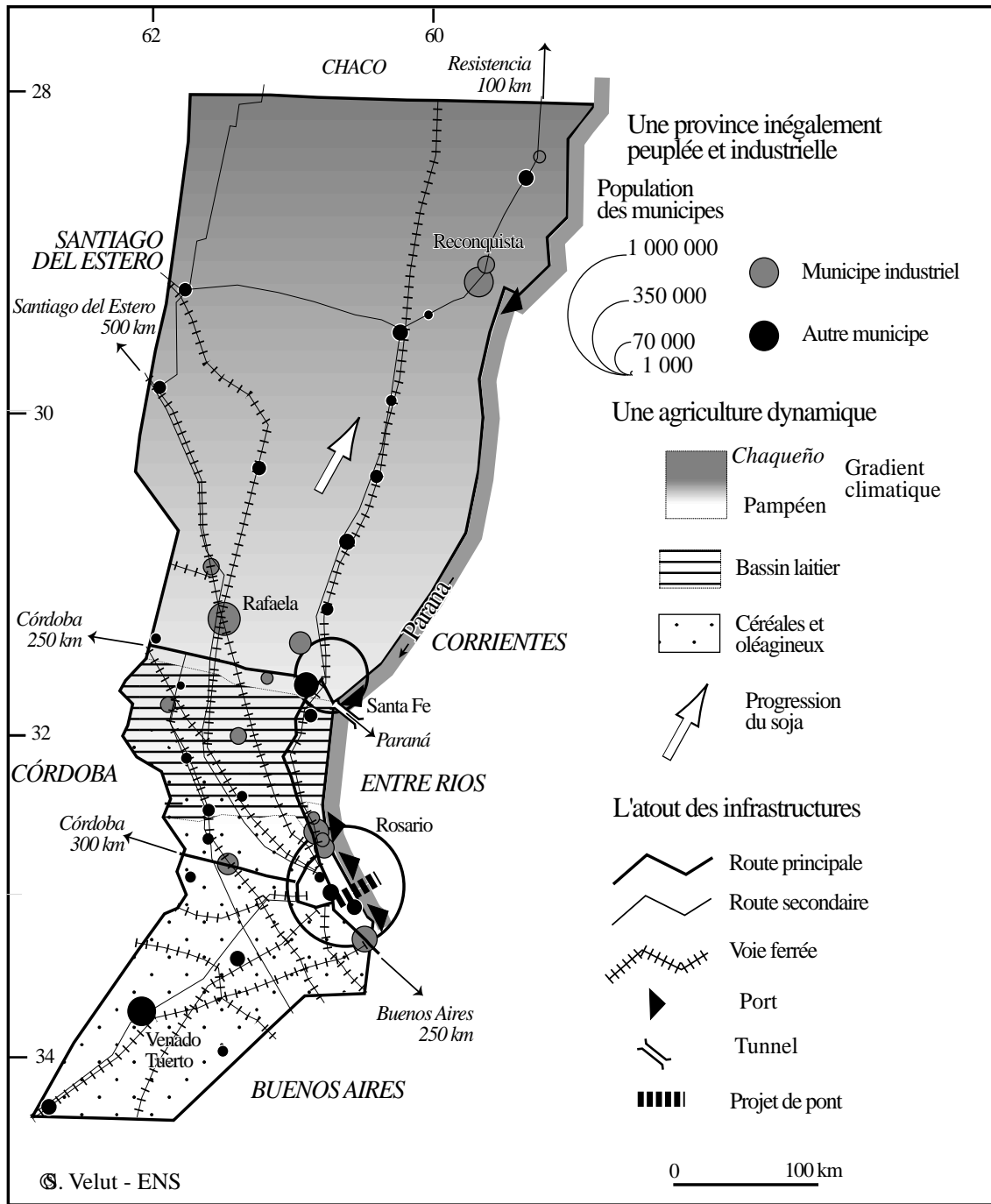
La position de l'administration provinciale dans le système provincial n'est donc pas aussi centrale qu'à Neuquén. Elle doit composer avec un plus grand nombre d'intervenants tant publics que privés et se trouve soumise à de réelles contraintes budgétaires. Les différents gouverneurs ont fait de l'intégration dans le Mercosur un élément fort de leur stratégie.

Pour Santa Fe, c'est donc bien l'intégration qui est le maître mot, non seulement dans le grand espace du Mercosur, mais aussi intégration des différents sous-espaces et des groupes sociaux qui composent la province.

7.1 L'organisation de l'espace provincial

L'organisation de l'espace provincial est synthétisée dans la carte 7.1. Elle est conditionnée par les éléments d'organisation de l'espace national présentés page 38. Il s'agit d'une province centrale par situation aux latitudes moyennes et le fait que sa partie méridionale appartient à la Pampa. C'est une province littorale grâce à sa façade fluviale sur le Paraná et une province de passage parcourue par les anciens itinéraires méridiens menant du Rio de la Plata au Pérou et au Paraguay et par les circulations transversales des corridors transcontinentaux. Si l'on change d'échelle pour observer la structuration de l'intérieur de la province d'autres facteurs doivent être mis en lumière.

Cette présentation s'appuie en partie sur les données municipales récemment publiées par l'INDEC. Elles ont l'avantage d'être à une échelle plus fine que les départements, puisque la province compte dix-neuf départements et quarante-huit municipes, mais comportent l'inconvénient de ne pas couvrir l'ensemble de la province. En effet, les dispositions provinciales stipulent qu'un municipe doit compter au moins 10 000 habitants, les autres localités n'ayant qu'un statut dit communal de moindre autonomie. Ainsi, la somme des municipes n'est pas égale à la province : ils ne regroupent que 2 200 000 habitants soit 80% du total provincial.



Carte 7.1: L'organisation de l'espace de la province de Santa Fe

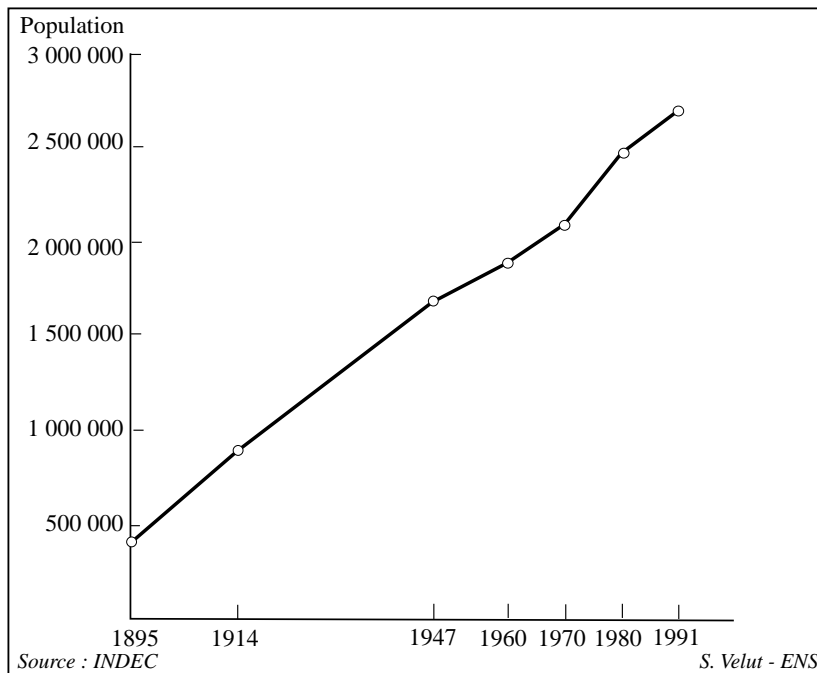
7.1.1 Une province peuplée et industrielle

Avec près de trois millions d'habitants, la province de Santa Fe est l'une des plus peuplées du pays, venant après celle de Buenos Aires et sur le même rang que celle de Córdoba. Le chiffre peut paraître modeste, c'est la population d'une grande ville européenne, mais pour l'Argentine il est substantiel. De même poids démographique que Buenos Aires au début du siècle, Santa Fe a connu une croissance soutenue de 1895 à 1914, de l'ordre de 4% par an, rythme qui se ralentit ensuite avec un infléchissement marqué entre 1947 et 1960 et une reprise lors de la dernière période intercensitaire. Cependant, les causes de cette croissance ne restent pas les mêmes tout au long de la période : jusque dans les années 1930 c'est l'immigration étrangère qui la nourrit, une partie de la population se dirigeant vers les colonies agraires du centre-ouest de la province. Après 1930, les migrations internes et le croît naturel prennent la relève. Le tarissement du flux migratoire et l'allongement de l'espérance de vie expliquent le vieillissement de la population : près de 11% de la population a plus de 60 ans, soit deux points de plus que l'ensemble du pays.

Les caractéristiques de la population sont données par la carte 7.2 et par le schéma de synthèse. Les deux grandes villes de Rosario et de Santa Fe dont les agglomérations comptaient respectivement un million et 400 000 habitants lors du dernier recensement rassemblent plus de la moitié de la population. Capitale provinciale, Santa Fe est l'une des plus anciennes villes d'Argentine puisqu'elle a été fondée dès 1573. En revanche Rosario est une ville récente dont la rapide croissance coïncide avec l'arrivée des immigrants au début du siècle. Nombre d'entre eux, surtout d'origine italienne, affluaient vers ce port d'exportation, sorte de Buenos Aires en plus petit, pendant septentrional de Bahía Blanca.

Après 1930, l'industrialisation par substitution des importations crée à Rosario de nouvelles sources d'emplois qui viennent relayer les activités d'expédition des produits agricoles. Les autres foyers de population se trouvent principalement dans le centre et le sud de la province où l'on enregistre les densités les plus élevées. L'évolution intercensitaire renforce cette distribution avec la croissance des agglomérations principales, mais il faut également

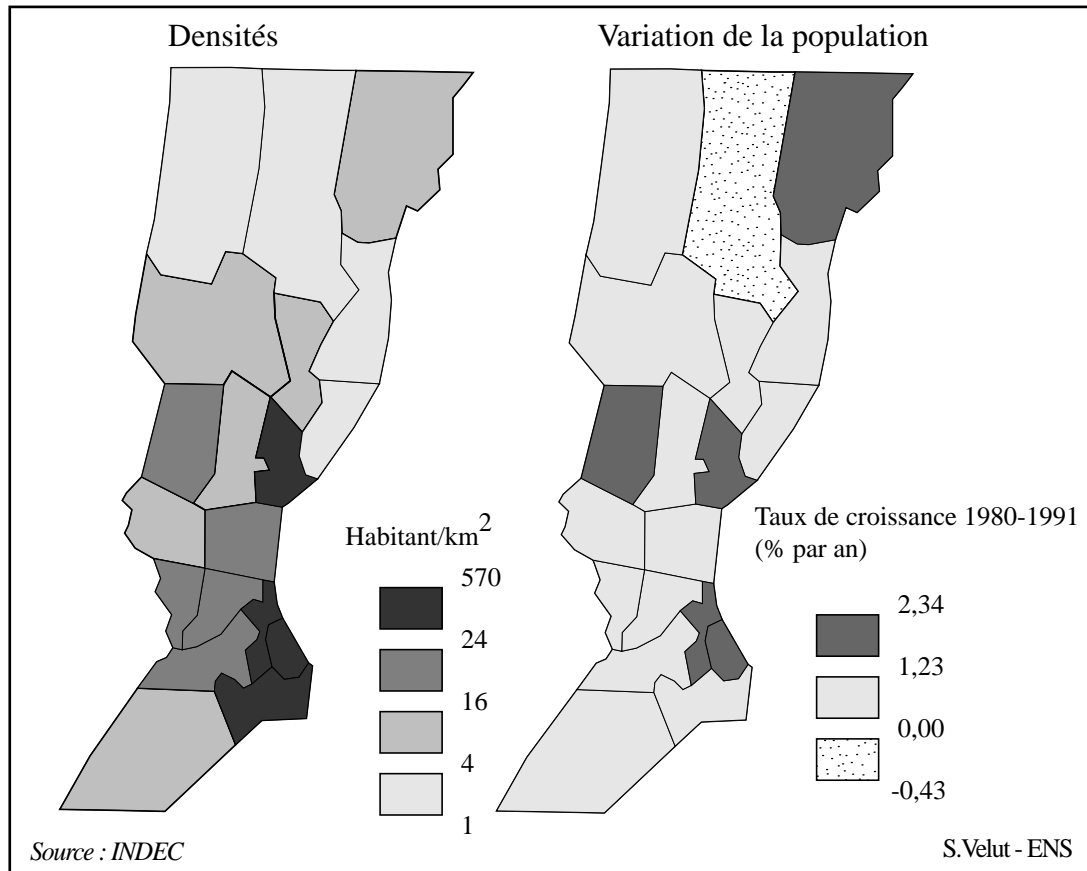
FIG. 7.1 – La croissance démographique de la province de Santa Fe



noter la croissance au nord-ouest du département¹ de General Obligado où se trouve l'agglomération de Reconquista (75 000 habitants) et à l'ouest de celui de Castellanos, imputable au dynamisme de la ville de Rafaela (70 000 habitants). Avec au sud, Venado Tuerto (60 000 habitants) ces trois villes animent l'intérieur provincial.

L'une des spécificités de la province de Santa Fe est l'importance de l'industrie. Le recensement industriel de 1993 y dénombrait 100 000 emplois industriels, ce qui représente un dixième des emplois industriels nationaux mais, de manière plus significative, le cinquième des emplois industriels hors du Grand Buenos Aires. Le plus grand nombre de ces emplois se concentre dans l'agglomération de Rosario où se sont développées les industries métallurgiques et agro-alimentaires. C'est l'une des grandes villes de l'intérieur où ont été implantées dès les années 1950 des industries lourdes : de grandes usines chimiques et métallurgiques devaient permettre la consolidation du tissu productif national. Elles sont localisées dans la partie nord de l'agglomération.

¹Pour la localisation des départements, se reporter à la carte 7.5 page 379.

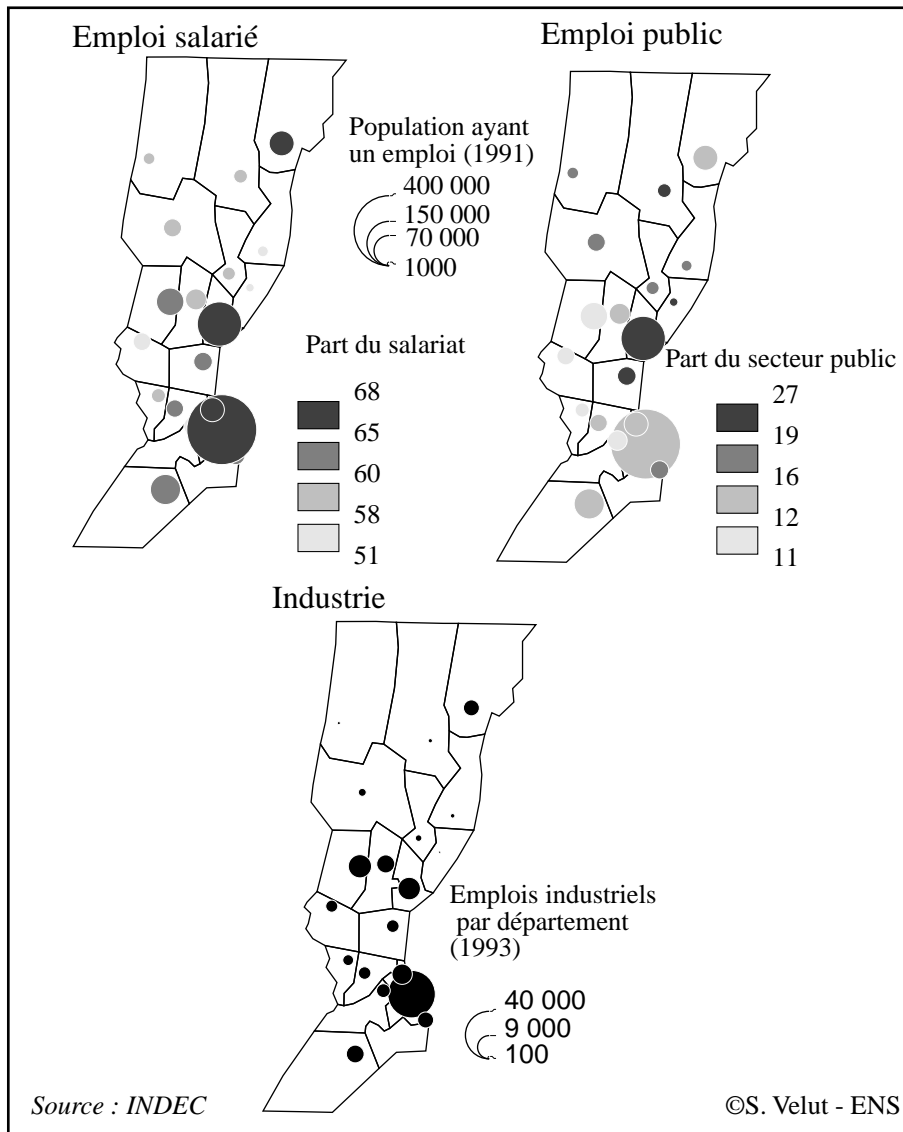


Carte 7.2: La population de la province de Santa Fe

mération (département de San Lorenzo) qui se trouve ainsi entourée d'une ceinture industrielle

Dans le reste de la province, les profils sont différents : les petites villes du centre provincial reçoivent des établissements agro-alimentaires spécialisés alors qu'à Rafaela de petites entreprises dans le domaine de la métallurgie montrent un fort dynamisme (Quíntar [197]). Cette industrialisation reposait sur des capitaux privés. La géographie de l'emploi est présentée par la carte 7.3 qui renforce mais nuance la carte précédente. En effet, si Rosario et les départements de son agglomération et Santa Fe apparaissent en tête, avec une part importante du travail salarié dans le département de General Obligado, ils s'opposent quant à la place du secteur public, importante à Santa Fe et faible à Rosario. De même l'emploi industriel apparaît faible à Santa Fe : ses effectifs sont du même ordre que ceux du département de Castellanos

malgré une population trois fois plus importante.



Carte 7.3: L'emploi dans la province de Santa Fe

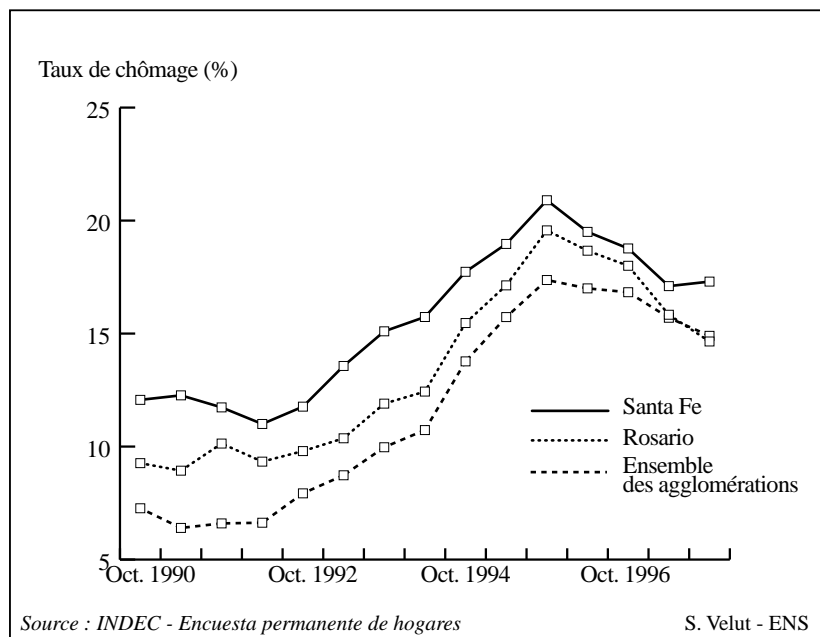
Ces activités ont été inégalement affectées par les réformes économiques qui ont déclenché une restructuration du système productif, particulièrement sensible à Rosario. Les industries nées dans le cadre de la politique de substitution des importations ne résistent pas à la concurrence et des entreprises disparaissent. Ces fermetures affectent aussi bien de grands établissements que des PME qui travaillaient souvent en sous-traitance dans la métallurgie,

secteur le plus durement touché (Del Frade [87]). Les activités chimiques se maintiennent mais ne croissent plus (Rofman [211]).

La relève n'est que partiellement prise par le développement des usines de trituration des oléagineux implantées en périphérie de l'agglomération : le pôle de Rosario concentre aujourd'hui une capacité de trituration parmi les plus élevées du monde. Une dizaine d'usines, certaines très récentes, totalisent une capacité de l'ordre de 45 000 tonnes par jour alors que l'ensemble de la province de Santa Fe a une capacité de 50 000 tonnes par jour soit 60 % de la capacité totale de l'Argentine (Guibert [135]). La province a également obtenu l'installation à proximité de Rosario d'une grande usine automobile de la firme General Motors. Cette dernière dit avoir choisi cette localisation en fonction de l'abondance de la main d'œuvre disponible, de la bonne desserte fluvio-maritime par les terminaux du Paraná et de la position intermédiaire entre Buenos Aires et Córdoba, où General Motors possède une autre usine (Freyssenet [107]). Elle représentera à plein régime environ 1 500 emplois directs, ce qui représente un apport non négligeable dans une agglomération touchée par le chômage.

En effet, à partir de 1993, la restructuration économique se traduit par une croissance rapide du taux de chômage. Ce n'est là qu'un des aspects de la dégradation générale de la situation de l'emploi (Rofman [211] et Crucella [78]) qui comporte également l'accroissement du sous-emploi et la montée du travail indépendant. Le graphique 7.2 montre l'accroissement du taux de chômage à Rosario qui culmine à près de 20% en 1995 en données corrigées, soit quatre points de plus que l'ensemble des agglomérations mais un point de moins que la capitale provinciale. Une amélioration se produit à partir de 1995, plus nette à Rosario qu'à Santa Fe. Malgré une situation relative plus défavorable pour la capitale provinciale, c'est à Rosario que le nombre absolu de chômeur reste le plus élevé et la perte d'emplois la plus importante. Entre 1992 et 1995, Rosario aurait perdu 46 000 postes de travail et Santa Fe 11 000 (*Instituto de desarrollo regional* [147]). Cette dégradation était nettement perceptible dans le centre même de la ville où les magasins fermés étaient nombreux et où les clients des boutiques et des restaurants étaient fréquemment sollicités par les victimes de la crise.

FIG. 7.2 – L'évolution du chômage à Santa Fe et à Rosario



7.1.2 La puissance de l'agriculture

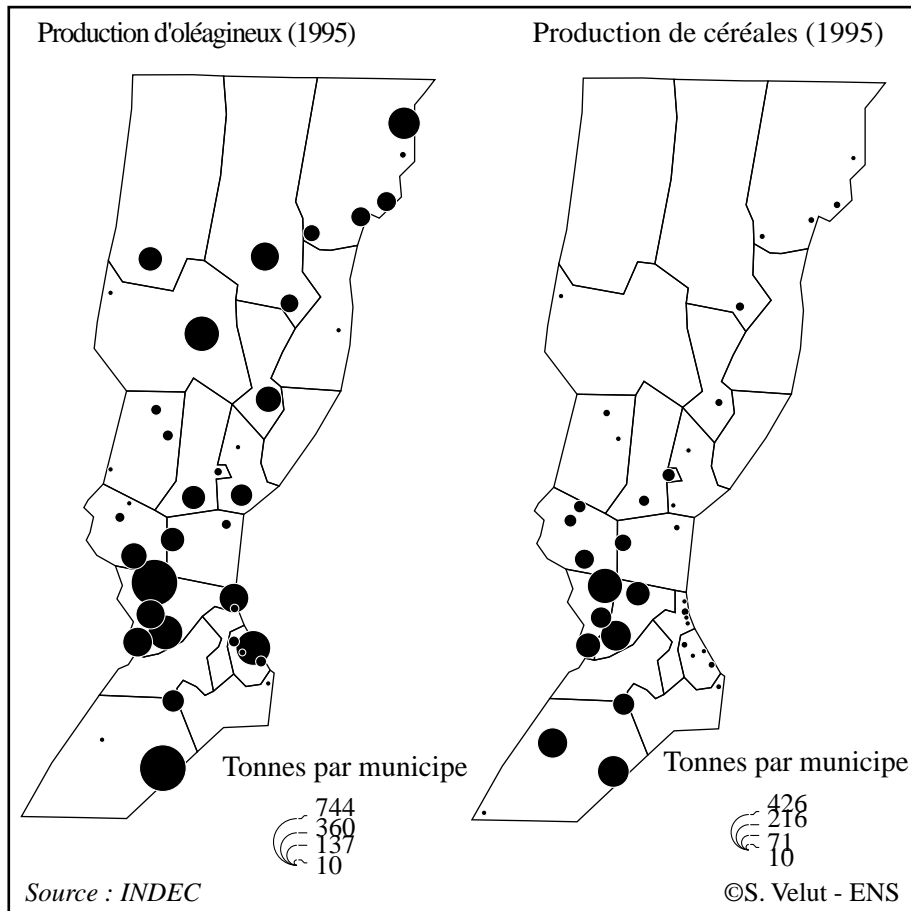
Le territoire provincial coïncide en partie avec la Pampa et Santa Fe se place ainsi parmi les grandes provinces productrices de céréales, d'oléagineux et de lait. En l'absence de reliefs significatifs, la différenciation des milieux est principalement d'origine climatique. Rosario reçoit près de 1000 mm de pluie. Les températures moyennes mensuelles sont comprises entre 10 et 23 degrés, mais des gelées peuvent se produire. Le climat devient plus chaud et plus humide vers le nord et plus sec vers l'est. À Ceres, à la frontière avec la province de Santiago del Estero, les précipitations annuelles totalisent 800 mm et les températures sont comprises entre 12 et 26 degrés. Dans la province du Chaco les températures s'élèvent encore pour atteindre une moyenne de 28 degrés en janvier : on passe progressivement d'un climat de façade orientale, humide et tiède mais pouvant connaître des gelées hivernales, à un climat subtropical chaud et humide mais où commence à apparaître une saison sèche en raison d'un léger déficit de précipitations et de températures restant élevées entre juin et septembre.

C'est la partie méridionale de la province qui répond en plein aux carac-

téristiques pampéennes, ce qui explique son peuplement plus important dans les colonies et les bourgs desservant les campagnes alentours. Cette partie de la Pampa est traditionnellement vouée à la production du maïs. En 1999, Santa Fe représentait un peu moins de 20% des surfaces semées en maïs soit 1,4 millions d'hectares et un peu plus de 20% de la production soit 3 millions de tonnes. Pour le blé, la province contribuait pour 13% au total national tant pour les surfaces (700 000 ha) que pour la production (1,5 millions de tonnes)². Mais c'est la dynamique du soja qui intéresse plus particulièrement Santa Fe : pour l'ensemble de l'Argentine, la production est passée de 2,5 millions de tonnes à la fin des années 1970 à 8,2 millions de tonnes à la fin des années 1980 et près de 12 millions de tonnes en 1995 et 16,3 millions de tonnes en 1999 (Guibert [135]). Sur ce total 6,1 millions de tonnes soit 37% sont produits dans la province de Santa Fe où les surfaces sont passées de 1,9 millions d'hectares en 1993 à 2,7 millions en 1999. Santa Fe est en effet l'une des provinces où non seulement le soja remplace certaines cultures traditionnelles dans le sud, mais où il connaît également un de ses fronts d'expansion vers le nord provincial où la production s'est récemment accrue. Des départements qui ne produisaient pas de soja il y a vingt ans sont aujourd'hui des producteurs significatifs. Les exportations d'origine agricole représentaient en 1995 2,5 milliards de dollars, dont un milliard pour les huiles et les matières grasses, soit 70% des exportations provinciales.

L'autre point fort de l'agriculture est la production de lait, dans le vaste bassin laitier du centre provincial. L'Argentine compte plus de vaches que d'habitants : 50 millions de têtes de bétail en 1999 contre 32 millions d'Argentins. Sur ce total, 18 millions se trouvent dans la province de Buenos Aires et 6 millions dans chacune des provinces de Santa Fe et de Córdoba. Dans la seule région pampéenne, sur les 4 millions de vaches laitières comptabilisées environ un million se trouvaient dans la province de Santa Fe. Elles ont fourni en 1997 2,6 milliards de litres de lait soit 30% de la production nationale. Cet élevage, pratiqué dans un peu plus de 5 000 exploitations, alimente un réseau assez dense d'usines. On y trouve aussi bien de petits établissements que de grands groupes laitiers comme Sancor. Cette coopérative, dont le siège se

²Les rendements sont faibles. C'est la règle en Argentine où les ressources en capital, et surtout en capital circulant, sont réduites alors que les ressources d'espace sont abondantes.

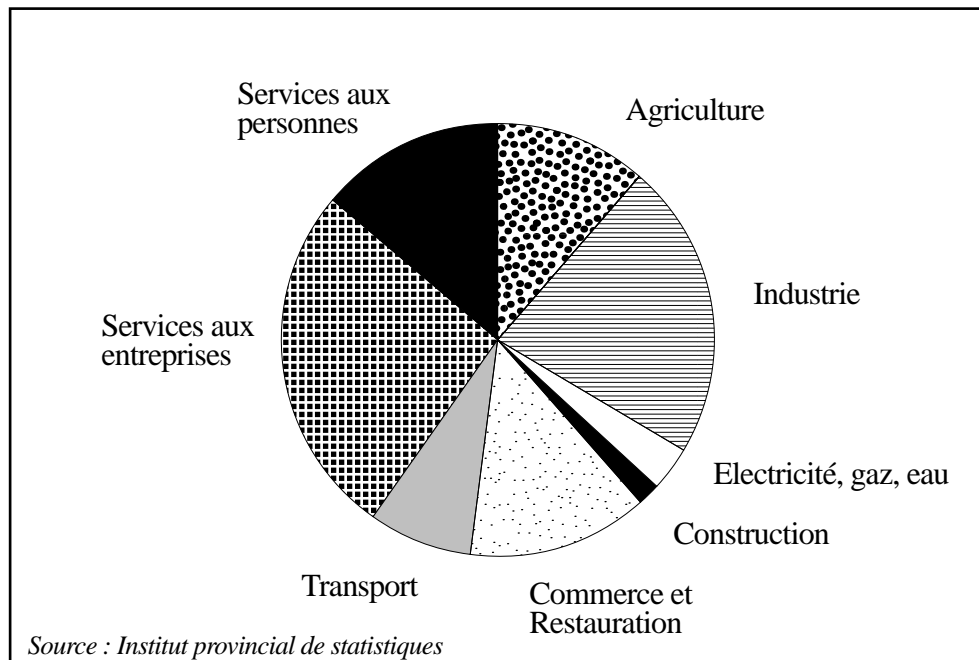


Carte 7.4: Céréales et oléagineux dans la province de Santa Fe

trouve à Sunchales dans la province de Santa Fe, a essaimé dans les autres secteurs de production laitière en particulier dans la province de Córdoba. Elle traite à elle seule plus de 20% du lait argentin. Pour la province de Santa Fe, il s'agit d'une activité dynamique, tournée vers le marché intérieur mais pouvant donner lieu à des exportations croissantes. Il s'agit en effet d'un secteur pour lequel l'Argentine dispose de réels avantages comparatifs pour la production de matière première, en particulier par rapport au Brésil, et d'une industrie fabriquant des produits de qualité, qu'il s'agisse de lait, de fromages ou du *dulce de leche*.

Reposant sur une agriculture dynamique et une industrie encore puissante, l'économie provinciale apparaît relativement diversifiée, comme le montre le graphique 7.3. D'après l'institut provincial de statistiques, agriculture et

FIG. 7.3 – Le produit intérieur de la province de Santa Fe en 1995



industrie représentaient en 1995 un tiers du produit intérieur. Les services aux entreprises, qui comprennent notamment les banques et les assurances, y contribuaient pour un quart. La présence, en dépit des difficultés, d'une population nombreuse et solvable explique la relative bonne tenue des services à la population. Enfin, en dépit des difficultés évoquées, le produit provincial n'a cessé d'augmenter entre 1991 et 1995 à un taux moyen de 6% par an, dépassant 10% en 1992 et 1993 pour retomber ensuite. Autrement dit, on voit dans la province de Santa Fe comme dans l'ensemble de l'Argentine, la divergence entre une économie en croissance et des difficultés sociales. La croissance économique est en partie tirée par les exportations que facilitent des infrastructures de bonne qualité.

7.1.3 L'atout des infrastructures

Par rapport à Neuquén et plus encore à des provinces de moindre développement relatif, Santa Fe bénéficie d'infrastructures de bonne qualité et surtout d'un réseau dense de routes et de voies ferrées dans le sud de la pro-

vince. Depuis dix ans, plusieurs de ces installations ont été améliorées mais en général par des investisseurs privés. Ainsi, la plupart des lignes de chemin de fer convergeant vers Rosario ont été rassemblées par une compagnie dite *Nuevo Central Argentino*, dont sont notamment actionnaires certains groupes actifs dans les oléagineux, comme Aceitera General Deheza, groupe familial originaire de la province de Córdoba. La gare où avaient débarqué des générations d'immigrants est aujourd'hui déserte (voir photo 7.1).



Céréalier remontant le Paraná



Gare de Rosario, où ne passent plus que les trains de marchandises du *Nuevo Central Argentino*

Clichés S. Velut

Photo 7.1: Les transports à Rosario

Ce sont également des groupes privés qui participent aujourd'hui aux nouveaux développements portuaires. Ils en ont modifié la répartition et le mode de fonctionnement. D'une part, les entreprises agro-industrielles ont créé de nouveaux terminaux spécialisés qui font du complexe de Rosario l'un des principaux points d'embarquement des céréales argentines. Parallèlement, les ports anciens, comme le port de Rosario connaissent des difficultés. Les installations de chargement de céréales qui appartenaient à la *Junta Nacional de Granos*, organisme public chargé de la commercialisation des céréales, ont été démantelées et privatisées (on projette actuellement d'y bâtir une résidence de luxe). Quant aux quais destinés aux marchandises générales, ils étaient encore il y a peu déserts. Ces transformations s'inscrivent dans les changements du système portuaire argentin : l'entrée de capitaux privés et d'opérateurs spécialisés doit pallier les insuffisances de la gestion publique. Ces changements s'accompagnent d'un déplacement des localisations portuaires qui délaisse les villes pour privilégier des espaces vides mais bien desservis où il est possible de disposer de vastes espaces de stockage à faible coût (Guibert et Velut [136]). On voit donc régulièrement passer sur le Paraná des céréaliers se dirigeant ou revenant de ces terminaux situés au nord de la ville (photo 7.1).

Le réseau routier est particulièrement dense dans le sud de la province. La route Rosario Santa Fe est la plus fréquentée : c'est l'une des rares routes provinciales accordées en concession au secteur privé — les autres se trouvent dans la province de Buenos Aires. Les deux autres itinéraires importants mènent vers Córdoba, au départ soit de Santa Fe soit de Rosario. Le nord de la province est moins bien équipé, traversé par la route menant par le Chaco jusqu'à Asunción.

Alors que les communications sont faciles vers la province de Córdoba à l'ouest, le franchissement du Paraná n'est actuellement possible qu'à la hauteur de Santa Fe, qu'un tunnel relie à la ville de Paraná, capitale de la province d'Entre Ríos. La construction d'un pont est actuellement en cours pour le franchissement du Paraná entre Rosario et Victoria, dans la province d'Entre Ríos. Il s'agit d'un projet important, dont l'intérêt dépasse le cadre provincial, le Paraná n'étant franchissable actuellement qu'à Zárate, dans la

province de Buenos Aires, et en amont à Corrientes. Il franchira le très vaste lit majeur du fleuve, inondé en période de hautes eaux, et qui s'étend sur 45 kilomètres, ce qui se traduit par un coût d'investissement de l'ordre de 350 millions de dollars. Ce pont facilitera les relations avec le Brésil et il est réclamé de longue date par la municipalité et les entrepreneurs de Rosario. Sa construction répond à la stratégie d'intégration au Mercosur de la province de Santa Fe.

7.1.4 Un modèle de l'espace provincial

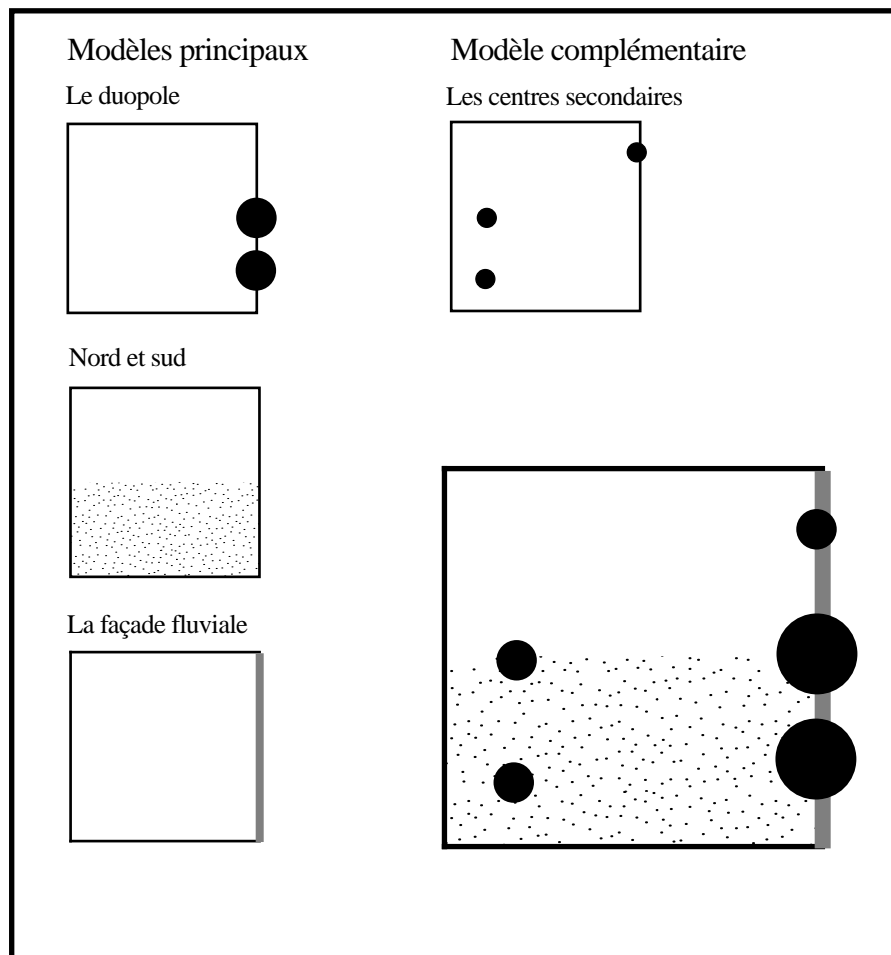
La province de Santa Fe peut être modélisée par trois figures principales et une figure secondaire qui renvoient aux problèmes d'intégration du territoire provincial et permettent de les préciser. Certains de ces modèles découlent des modèles nationaux, de leur trace dans le territoire de la province, alors que d'autres sont spécifiques.

Le duopole : L'originalité de Santa Fe dans l'ensemble de l'Argentine découle en partie de son doublet urbain, trace dans la province de l'archipel argentin décrit dans le premier chapitre.. D'une part la capitale politique et administrative, la ville créole de Santa Fe de la Veracruz où domine l'emploi public et d'autre part Rosario, la ville nouvelle et peuplée d'immigrants d'origine italienne, industrielle et frondeuse. Rosario affirme lors des élections son originalité en élisant à la municipalité des partis minoritaires dans l'ensemble de la province et relevant de ce que l'on appellera faute de mieux la gauche³. En revanche Santa Fe, comme le reste de la province, vote péroniste. Rosario se singularise également par son animation intellectuelle, portée par l'Université, ses nombreux étudiants, des éditeurs locaux et un goût partagé pour le débat public. Chaque ville organise à sa façon l'espace provincial. Santa Fe parce qu'elle est le lieu des décisions politiques et de passage des fonds fédéraux, Rosario comme centre économique de transformation et d'expédition des marchandises.

Les habitants de Rosario ont coutume d'insister sur la rivalité qui les oppose à Santa Fe, dont les choix politiques seraient contraires à leurs

³Faut-il rappeler que Ernesto Guevara, dit le *che*, était natif de Rosario?

FIG. 7.4 – Un modèle de la province de Santa Fe



intérêts. D'après une enquête d'opinion réalisée en 1998 (*Instituto de desarrollo regional*⁴ [148]), 43% d'entre eux pensaient que Rosario était victime d'une discrimination de la part du gouvernement provincial et sept sur dix estimaient que l'intégration avec le reste de la province était nulle ou partielle. En conséquence, 60% trouvent le pouvoir mal distribué dans la province et près de 90% souhaiteraient que les municipalités jouissent d'une plus grande autonomie. Il s'agit évidemment là de représentations qui dessinent l'identité de Rosario et font référence à des critères extrêmement vagues.

Par ailleurs, au regard d'indicateurs de qualité de vie, les situations de Rosario et de Santa Fe sont proches. Leurs populations sont dans l'ensemble mieux logées, davantage instruites et en meilleure santé que celle du reste de la province. Mais, *a contrario*, ce sont ces villes et en particulier Rosario qui abritent le plus grand nombre de pauvres. Le problème d'intégration peut donc se décliner sur trois plans : celui des relations entre ces deux villes, des rapports entre ces villes et le reste de la province et enfin sur les possibilités d'intégration sociale des populations urbaines.

Nord et sud : L'opposition entre nord et sud est un autre trait marquant de l'espace provincial. Comme les différentes cartes viennent de le montrer, le sud se trouve directement dans la continuité de la Pampa par ses cultures, des densités relativement élevées et des infrastructures de transport nombreuses et variées. En revanche le nord de la province ressemble davantage aux provinces pauvres du Chaco et de Formosa qui la prolongent. Problèmes de logement, mortalité infantile plus élevée et analphabétisme s'y conjuguent pour dresser un panorama net-

⁴Cet institut, dirigé par un député provincial péroniste, milite pour la création d'une région métropolitaine de Rosario. Il existe de nombreux arguments techniques, mais ce pourrait être aussi un moyen de modifier les circonscriptions électorales en regroupant le centre ville, qui vote plutôt à gauche, et les municipalités voisines, qui sont fidèles au péronisme. De cette façon, le vote d'opposition de Rosario se trouverait dilué et l'agglomération pourrait être dirigée par le péronisme, ou plus précisément par le député que l'on vient de mentionner.

Malgré ces intentions électorales, les documents réalisés suivant les méthodes habituelles des enquêtes d'opinion sont fort intéressants.

tement moins flatteur que pour le sud provincial. Ce modèle découle directement des modèles nationaux du cœur et de ses marges et de la zonation-partage qui se confondent ici.

Le rapport entre ces deux parties de la province est problématique. Quelle est la meilleure utilisation possible de cette réserve d'espace ? Comment améliorer les conditions de vie des populations du nord ? Les effectifs ne sont pas, loin s'en faut, aussi importants que dans le sud mais les problèmes n'en sont pas moins sérieux. Cet ensemble n'est à l'évidence pas homogène : il existe des différences internes, que le modèle suivant aide à prendre en compte.

La façade littorale : Santa Fe est l'une des provinces *littorales*. Le Paraná est à la fois limite et passage. Ce premier rôle devrait être atténué si les infrastructures envisagées sont réalisées et le second renforcé par le fonctionnement de l'*hidrovía*. C'est la façade fluviale qui est la mieux équipée et la plus peuplée. La croissance de Reconquista dans le nord participe de cette dynamique. Ce modèle est également l'adaptation à la province de l'opposition des façades décrite par le modèle national de la partition méridienne.

La question d'intégration posée est celle du lien entre littoral et intérieur mais aussi de l'intégration de la province dans les ensembles plus vastes : relations avec les provinces voisines de Córdoba et d'Entre Ríos, débouchés internationaux soit par la voie fluviale vers les marchés mondiaux — c'est celle que suivent céréales, tourteaux et huiles de soja — soit relations par camion avec le Brésil en franchissant le Paraná — c'est la route des produits laitiers transformés et des biens manufacturés.

Les centres secondaires : Il s'agit des trois villes de Venado Tuerto, Rafaela et Reconquista, qui structurent respectivement le sud, le centre et le nord et apparaissent nettement sur toutes les cartes en se différenciant, pas toujours dans le même sens, du reste de l'intérieur provincial.

Cette description permet de préciser le sens à donner au mot intégration pour la province de Santa Fe : celle du Nord et du Sud, du rural et de l'urbain, des populations favorisées et des population exclues, de Rosario et

de Santa Fe, de la province dans le Cône sud posent autant de problèmes à une administration ne disposant que de moyens limités.

7.2 L'administration provinciale et l'intégration

Depuis le retour de la démocratie, c'est du parti péroniste que sont issus les gouverneurs de la province. L'administration provinciale a réalisé un important travail de statistique budgétaire qui permet de faire le point sur l'évolution des budgets provinciaux depuis 1980. Ce travail témoigne du bon fonctionnement et des compétences de l'administration provinciale par rapport à d'autres provinces où les données budgétaires sont de bien moins bonne qualité. Ces données donnent l'image d'une province disposant de moyens abondants mais de peu de marges de manœuvre, dans la mesure où les dépenses sociales, dans les domaines de la santé et de l'enseignement absorbent la plus grande partie de son budget. Elles prennent en compte l'ensemble du secteur public provincial, qui comprend l'administration proprement dite et un certain nombre d'organismes autonomes, dont les principaux sont les entreprises de distribution d'électricité, d'eau et d'assainissement, la caisse des retraites provinciale et la caisse dite des pensions sociales.

7.2.1 Poids et fonctions du secteur public

Des ressources abondantes mais des dépenses élevées

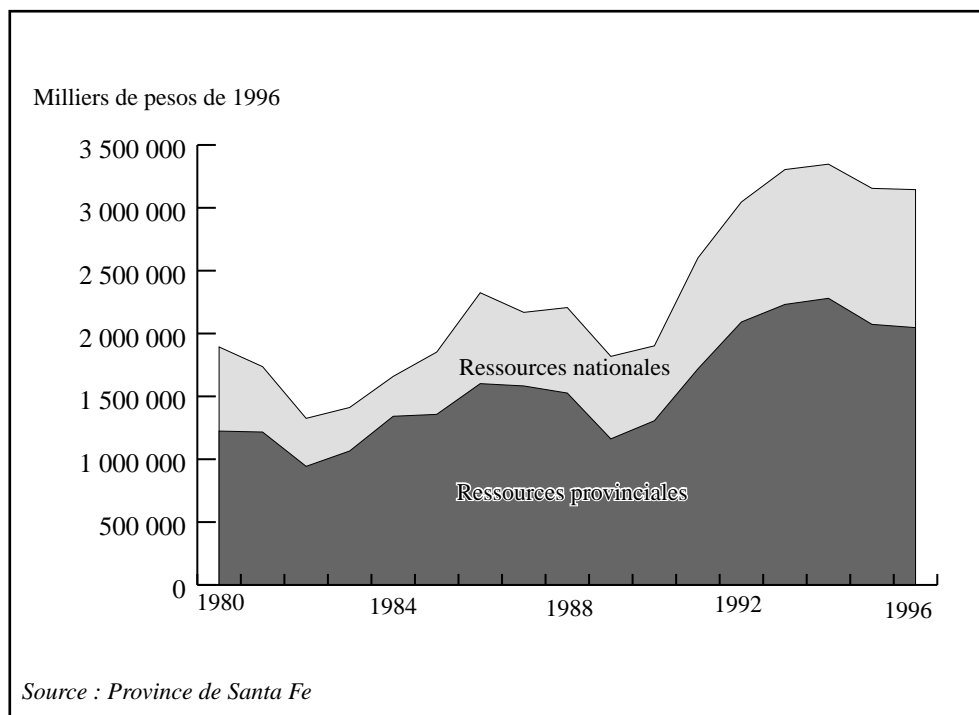
Les ressources courantes du secteur public s'élèvent à près de 3 milliards de pesos par an, dont environ les deux tiers proviennent des impôts provinciaux et le tiers des transferts nationaux, principalement au titre de la *coparticipación*. L'évolution en monnaie constante depuis 1980 (graphique 7.5) montre la croissance des ressources provinciales qui augmentent d'un tiers en quinze ans. L'augmentation a lieu dans les premières années suivant le retour de la démocratie, puis les ressources diminuent dans les années de crise économique, de 1988 à 1991 avant de retrouver un trajet ascendant. Cette croissance est imputable tant à la croissance des ressources fiscales provinciales qu'à celle des transferts fédéraux. La *convertibilidad* a stimulé aussi bien les impôts provinciaux que les rentrées fiscales nationales. L'impôt sur le chiffre

d'affaire des sociétés (*ingresos bruto*) connaît une forte croissance entre 1989 et 1995 : son montant est multiplié par plus de deux en monnaie constante. Il diminue ensuite, de même que les droits de timbre, tant du fait des difficultés économiques que des réductions de taux résultant de l'application des pactes fédéraux.

Une part importante des ressources est constituée par les revenus autres que fiscaux qui atteignent près d'un milliards de dollars. Il s'agit des ressources des organismes décentralisés, en particulier les sommes payées par les usagers pour l'eau et l'électricité ainsi que les contributions à la caisse de retraite provinciale. Détachée en 1985 du ministère d'action sociale, cette dernière perçoit des entreprises et des administrations des apports proportionnels à la masse salariale. On voit par là l'enjeu que représente pour Santa Fe (comme d'ailleurs pour Córdoba) la privatisation d'entreprises publiques et le transfert du système de retraite provincial dans le système national. Ces deux activités représentent en effet un tiers du budget du secteur public. Leurs ressources ont pu alimenter le budget provincial, mais ils pèsent aujourd'hui sur les dépenses. Les entreprises publiques connaissent des déficits chroniques que la province doit compenser. Le service de distribution d'eau a été donné en concession en 1995. Quant à la distribution d'électricité elle ne fait l'objet d'une procédure de privatisation que depuis le début de l'année 2000. Quant à la caisse de retraite, elle doit faire face à la dégradation du rapport entre cotisants et bénéficiaire qui grève lourdement ses finances.

Les dépenses courantes de la province suivent une trajectoire parallèle à celle de ses ressources, même si le déficit courant qui s'était creusé dans les années 1980 se résorbe dans les années 1990 et permet une réduction de la dette provinciale. Les dépenses courantes passent en monnaie constante de 1,5 milliards de pesos en 1980 à près de 3 milliards en 1996. Les frais de personnel sont le poste principal. Ils représentent plus de 40% du total pendant toute la période, sauf en 1982 et en 1989. Ces frais s'élèvent régulièrement et ont été accrus par le transfert dans l'orbite provinciale de l'enseignement secondaire à partir de 1992. Celui-ci qui a contraint la province à accroître le nombre de ses agents et, en alignant les rémunérations sur la grille nationale, à augmenter les salaires. Les transferts représentent le second poste de dépense. Ils comprennent principalement les fonds destinés aux municipales, des

FIG. 7.5 – Les ressources du secteur public

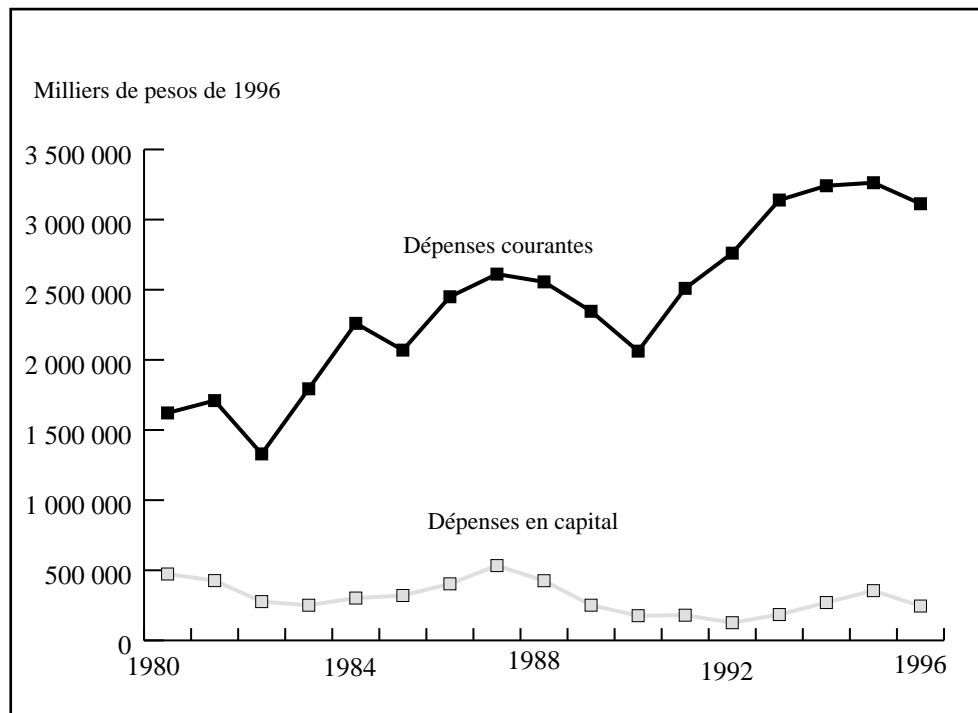


aides spécifiques — par exemple à des établissements d'enseignement privé — mais aussi les pensions payées par les caisses de retraite. Les sommes versées au titre de la sécurité sociale provinciale atteignent puis dépassent 600 millions par an dans la première moitié des années 1990.

La province de Santa Fe a maintenu jusqu'à présent son propre système de retraites et de pensions pour les personnes en difficulté et a refusé de transférer sa caisse de retraite au système fédéral. Si l'on a beaucoup glosé sur l'existence d'un État-providence provincial à Neuquén, on n'a pas souligné qu'il existait dans d'autres provinces dont Santa Fe fournit un exemple. Or les sommes engagées et le nombre de bénéficiaires sont considérablement plus importants et les administrations provinciales successives semblent décidées à conserver, malgré son coût, la responsabilité de ce système. Autrement dit, la citoyenneté provinciale comporte cette dimension de transferts sociaux, moins visibles peut-être que les hôpitaux de Neuquén, mais non moins importants pour le fonctionnement du système provincial.

Les dépenses en capital, qui comprennent les travaux publics, l'achat de

FIG. 7.6 – Dépenses courantes et dépenses en capital



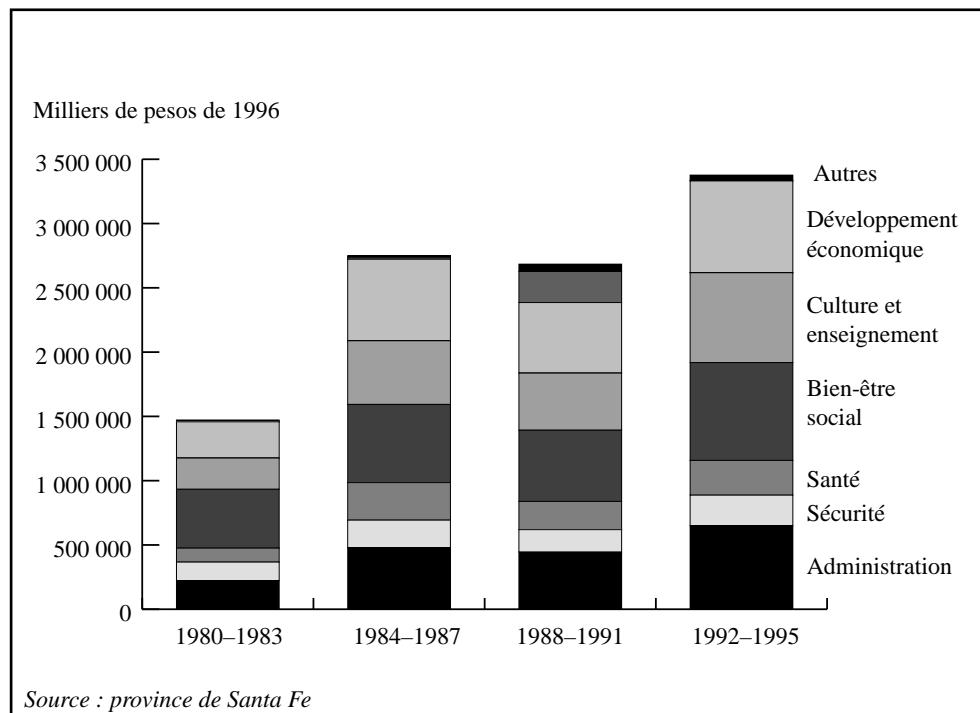
matériel et l'investissement financier, présentent une évolution différente de la précédente. Leur niveau est plus modeste, supérieur à 20% des dépenses courantes au début de 1980 et inférieur à 10% à la fin des années 1990 (figure 7.6).

D'un point de vue financier, les marges de manœuvre apparaissent faibles. Il ressort de ces séries, si l'on met à part les années particulièrement chaotiques que furent 1988 et 1989, l'impression d'une très grande stabilité de la structure financière du secteur public et d'une montée apparemment inexorable du poids des frais de personnels dans les dépenses. Cette rigidité pose des problèmes lorsque la masse fiscale se réduit. Elle découle du choix de privilégier les dépenses sociales et conduit à limiter l'investissement.

Les priorités de dépenses

La structure fonctionnelle des dépenses confirme l'impression de rigidité qui découlait de l'analyse financière. Pour l'ensemble du secteur public pro-

FIG. 7.7 – La répartition fonctionnelle des dépenses



vincial, l'évolution est donnée par le graphique 7.7 qui représente des données relatives à des moyennes pour trois ans. Les dépenses dites de bien-être social comptaient pour plus de 30% du total en 1980-1983. Elles passent dès la période suivante à un peu plus de 20%, niveau auquel elles se maintiennent. Les dépenses de santé connaissent une légère croissance, ainsi que celles destinées au soutien de l'économie qui comprennent notamment les dépenses de l'entreprise publique de distribution d'électricité. Les dépenses du secteur de la culture et de l'enseignement connaissent une forte croissance, tant relative qu'absolue : elles sont multipliées par près de trois et passent de 16 à 20% du total. La part des dépenses d'administration tend à s'accroître régulièrement, passant de 15 à 19% du total, ce qui correspond à la plus forte croissance, le creux de la période 1988-1991 n'étant imputable qu'à la croissance du service de la dette.

Il est frappant de constater une telle stabilité structurelle, alors même que le budget total du secteur public est multiplié par près de trois en quinze ans. Cette évolution quasiment homothétique peut être interprétée

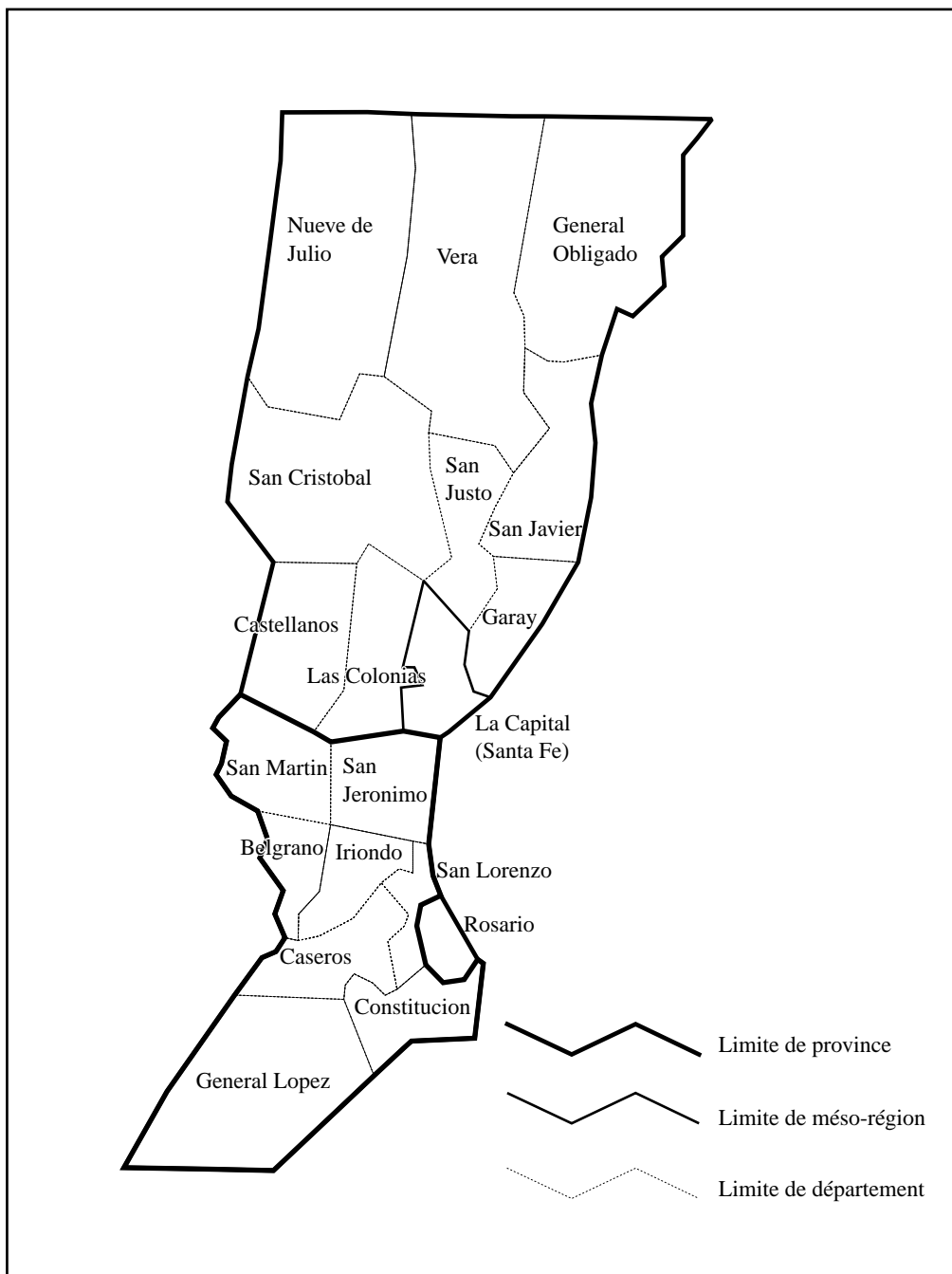
soit comme l'absence de volonté politique de faire évoluer l'activité provinciale, soit comme l'effet de marges de manœuvre réduites face à une population nombreuse attendant avant tout de l'administration provinciale des services sociaux et des aides pour les plus démunis.

7.2.2 Politiques publiques et territoire

Les transferts implicites

On peut envisager de différentes façons l'action du secteur public sur le territoire provincial. Comme on l'a dit, le gros des dépenses est constituée par les coûts de personnel et les services sociaux. *L'instituto de desarrollo regional*, déjà mentionné, a également publié une brochure sur ce thème [147]. Elle compare, pour un certain nombre de variables, les départements du nord et du sud de la province, ainsi que les villes de Rosario et de Santa Fe (voir carte 7.5), ce qui donne une indication sur les transferts implicites imputables au budget provincial. Du côté des recettes, Rosario et le sud contribuent pour les deux-tiers au produit de l'impôt sur le chiffre d'affaires comme à l'impôt foncier. Rosario reste, malgré ses difficultés, le principal centre économique de la province, cela ne doit pas surprendre. Les différences de l'impôt foncier traduisent également la faible sous-évaluation fiscale des propriétés rurales par rapport aux propriétés urbaines.

La plus grande partie des dépenses publiques se faisant en salaires, un pourcentage important est sans aucun doute versé aux employés de l'administration centrale vivant à Santa Fe. Parmi les autres employés publics disséminés dans la province, les enseignants forment un important contingent dont la répartition diffère assez peu de celle de la population, avec cependant un léger avantage pour Rosario et un léger désavantage pour les départements du nord. En revanche, si l'on considère les pensions accordées par la caisse provinciale aux personnes ne pouvant subvenir à leurs besoins, le nord apparaît nettement mieux servi que le sud. On en retire l'impression que le sud apporte davantage que le nord au budget public mais reçoit moins de bénéfices, en dépit d'une population plus nombreuse.



Carte 7.5: Nord et sud

TAB. 7.1 – Nord contre Sud ?

Pourcentage	Population	Enseignants	<i>Ingresos brutos</i>	Impôt Immobilier	Bénéficiaires de pensions
Rosario	38	44	41	34	17
Reste du sud	20	17	20	33	12
Santa Fe	16	18	17	10	29
Reste du nord	26	18	21	22	42

Source : [147]

Ces conclusions recoupent celles qu'avaient tirées une équipe d'économiste (Asensio, Costa et Demaría, [8]) sur les effets de redistribution interne du budget provincial au milieu des années 1980. En distinguant quatre ensembles (nord, centre, sud et complexe industriel de Rosario) ils montraient que les deux premiers étaient bénéficiaires et les deux autres contributeurs dans le système de répartition implicite induit par le budget provincial. La structure des dépenses ayant peu changé depuis dix ans, il est probable que ces résultats sont encore valables. Toutefois, la croissance des dépenses d'enseignement va dans le sens d'une augmentation des sommes dépensées dans le sud, plus peuplé, alors que la croissance des frais d'administration générale a dû avantager la capitale provinciale.

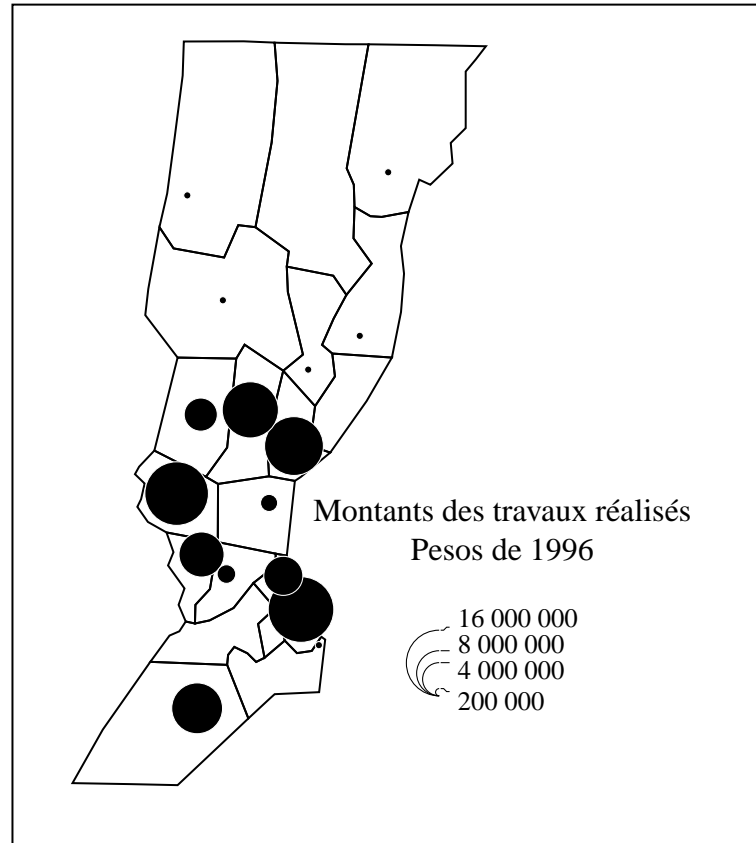
Toutefois, si le principe de transferts depuis le sud, industriel et industriels, vers d'une part une administration réduite mais nécessaire et vers les secteurs défavorisés du nord était acceptable dans les années 1980, il n'en va pas de même aujourd'hui. Le sud connaît des difficultés économiques et sociales croissantes et que l'on peut s'interroger sur le bien fondé de l'augmentation des effectifs de la fonction publique provinciale. Autrement dit, il semble que la stabilité budgétaire que l'on a décrite fait que la province ne s'est pas donné les moyens d'accompagner les mutations du système productif, ou n'a pas réussi à les dégager. Les efforts entrepris pour équilibrer le budget et privatiser les entreprises déficitaires n'ont pas été suffisants.

La stimulation de l'économie

La province n'en mène pas moins une politique pour attirer les investisseurs et valoriser les avantages des localisations provinciales : niveau élevé de formation, services de bonne qualité, infrastructures. Différents régimes fiscaux spécifiques favorisent les investissements tant dans l'agriculture que dans l'industrie. Ils prévoient généralement des exemptions d'impôts, totales ou partielles, pour les investissements réalisés dans la province.

Les secteurs économiques forts de la province, en particulier l'agro-alimentaire, sont ceux où l'Argentine dispose d'excellentes conditions de production. Ainsi, même sans une politique active il est très probable que des investissements se produiraient dans la province. Mais l'administration provinciale s'efforce d'accompagner et de renforcer cette dynamique en attirant des investisseurs intéressés par le Mercosur. Elle diffuse de nombreux documents cartographiques qui mettent en valeur la position centrale de Santa Fe, proche des principaux marchés et disposant de bonnes infrastructures. Ces arguments ont convaincu General Motors d'implanter son usine à proximité de Rosario au terme de négociations serrées mettant en concurrence les provinces de Santa Fe et de Córdoba. La province a accepté de prendre à sa charge une partie des investissements d'infrastructures, nécessaires au fonctionnement de la nouvelle usine pour un montant de l'ordre de un million de pesos. La construction du pont Rosario Victoria est également un moyen de faciliter l'accès aux marchés brésiliens pour toutes les entreprises du sud de la province, en renforçant l'un des itinéraires transcontinentaux.

La stratégie économique consiste bien plus à accompagner le mouvement qu'à l'infléchir, ce que confirment les données sur l'investissement. La carte 7.6 présente les montants totaux des travaux routiers exécutés par la province entre 1990 et 1996. Comme on l'a vu, les sommes destinées à l'investissement sont faibles par rapport aux dépenses courantes. Mais les départements du sud, qui sont déjà les mieux équipés, sont favorisés. On peut distinguer deux sous-périodes : jusqu'en 1994, les investissements vont principalement à la capitale et aux départements centraux du bassin laitier, après cette date, ils trouvent davantage le chemin de Rosario, appelé à devenir un nœud de communications non seulement provincial mais national.



Carte 7.6: Les investissements routiers de la province de Santa Fe

C'est dans cette perspective que se place le projet de pont Rosario-Victoria, que réclament depuis longtemps la municipalité de Rosario et le gouvernement provincial. D'un coût estimé de 350 millions de dollars, il bénéficie d'une aide de l'État fédéral à hauteur de 200 millions, le reste devant être pris en charge par les concessionnaires qui pourront percevoir un péage pour l'utilisation du pont. Il s'agit là d'un projet important à l'échelle locale, mais dont les dimensions dépassent les capacités de la seule province. C'est donc l'État fédéral qui joue le rôle moteur et accorde son concours pour une réalisation prioritaire.

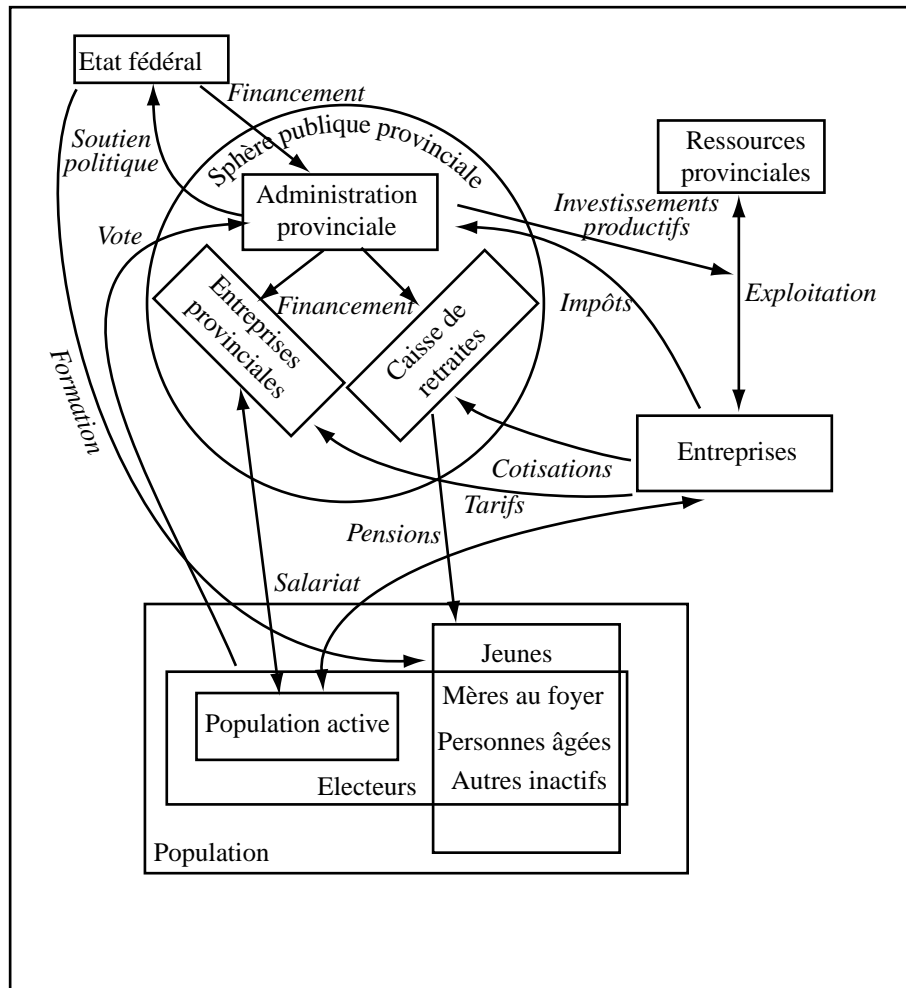
7.3 Un système en évolution

7.3.1 Les systèmes des années 1980

Comme pour la province de Neuquén, mais avec des modalités différentes, le système provincial est en train de changer. La situation avant les réformes est présentée dans le graphique 7.8. Quoique simplifié, il montre un échec de relations plus complexe que dans la province de Neuquén. La sphère publique se décompose en trois sous-ensembles : l'administration proprement dite, les entreprises provinciales et l'organisme de sécurité sociale. L'ensemble est alimenté par les transferts fédéraux d'une part et d'autre part par les impôts et les cotisations des entreprises. Celles-ci supportent également des tarifs élevés pour la fourniture d'eau et d'électricité qui alimentent les compagnies publiques. On n'a pas représenté les apports venant de la population dont le volume est moindre. Sous la présidence de Carlos Menem, les gouverneurs de la province, issus du péronisme, ont apporté en règle générale leur soutien à l'État fédéral.

Les entreprises publiques et privées financent le secteur public et emploient une population formée pour l'essentiel dans le système scolaire public dépendant jusqu'en 1992 de l'État fédéral. La population apporte au pouvoir provincial son soutien lors des élections et elle bénéficie d'avantages sociaux, notamment des pensions. Il existe par exemple dans la province une pension destinée aux mères au foyer (*amas de casa*). Ce système social de transfert se double d'une dimension spatiale : les activités situées à Rosario financent les employés publics et les transferts sociaux au bénéfice du nord, ce qui alimente de tensions dont jouent d'une façon ou d'une autre les hommes politiques. La permanence de ce système doit être mis en relation avec le bi-caméralisme provincial. Santa Fe, comme d'autres provinces argentines, a une constitution fédérale qui prévoit une représentation par des députés en nombre proportionnel à la population mais aussi par des sénateurs au nombre de un par département. Ainsi, si la majorité des députés viennent des villes et du sud, il y a environ le même nombre de sénateurs qui défendent les intérêts des départements en retard du nord de la province. On peut même penser que leur capacité à obtenir des pensions pour leurs administrés est un élément

FIG. 7.8 – Le système de la province de Santa Fe



important de leur stratégie électorale.

7.3.2 Le système sous le choc

L'évolution de ce système est présentée dans le graphique 7.9. Il montre comment les mêmes causes qu'à Neuquén produisent un effet différent en raison des spécificités provinciales, tant du point de vue du système productif que de celui de l'action publique. La décentralisation se traduit pour Santa Fe par un accroissement des charges financières, en particulier dans le domaine de l'éducation. Par ailleurs, les réformes économiques se traduisent

par une profonde reconversion productive, bien plus marquée qu'à Neuquén en raison des différences de densité et de nature des tissus industriels provinciaux. Le jeu des marchés se traduit aussi bien par des difficultés pour certaines entreprises provinciales que par la possibilité pour d'autres d'accéder à de nouveaux clients, à condition de disposer de bonnes infrastructures et de compétences pour le faire. Les privatisations multiplient les intervenants, faisant participer de nouveaux groupes économiques, argentins ou internationaux, à la vie économique provinciale.

L'originalité de la province de Santa Fe tient à son alignement sur la ligne politique de l'État fédéral. Cela la conduit à mettre en œuvre la plupart des directives venues de Buenos Aires, non sans difficultés d'ailleurs. C'est ainsi qu'ont été lancées les privatisations provinciales, malgré les oppositions syndicales, de même que sont appliquées en grande partie les réformes fiscales prévues dans le pacte de 1993 concernant les réductions d'impôts. Pourtant, la province de Santa Fe est l'une de celles qui perdent le plus à ces réductions. Elle a d'ailleurs coordonné avec les provinces de Buenos Aires et de Córdoba le calendrier des réductions fiscales pour éviter la concurrence interprovinciale. Elle est aussi très attentive aux débats sur la *coparticipación*, et met en avant les besoins financiers découlant de l'importance des services sociaux en s'appuyant notamment sur l'article 75 de la Constitution réformée qui prévoient que les provinces seront financées en fonction de leurs compétences. Elle obtient également la garantie de l'État pour la réalisation du grand projet Rosario-Victoria qui est déjà en cours d'exécution et devrait s'achever en 2001.

Deux enchaînements ayant des effets opposés découlent de cette situation. D'une part, la croissance économique se traduit par des créations d'emplois et des rentrées fiscales améliorées en dépit des réductions de taux mais, d'autre part, le chômage et les problèmes sociaux font peser des demandes croissantes sur l'administration provinciale. Celle-ci doit faire le choix entre la préservation ou non de l'équilibre budgétaire, et a privilégié jusqu'à présent la première solution en privatisant la Banque provinciale et en évitant de s'endetter⁵. Par ailleurs, il faut trouver un équilibre entre les dépenses en faveur

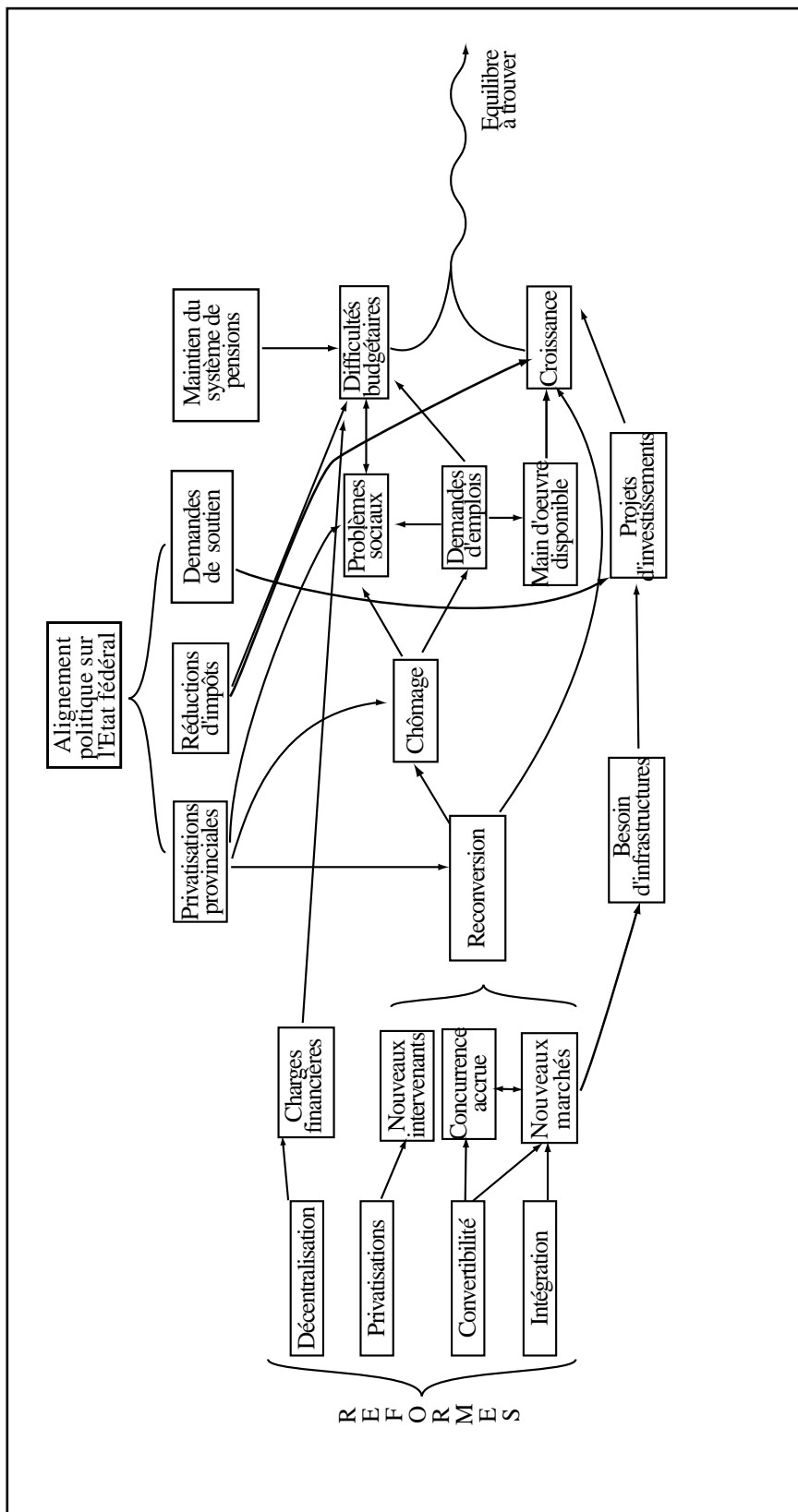
⁵La province de Buenos Aires a fait le choix inverse en s'endettant dans de bonnes conditions sur le marché international.

des espaces et des populations les plus démunies et les investissements dans des infrastructures. Les premières sont un facteur d'intégration territoriale (notamment entre nord et sud) et d'intégration sociale (en particulier dans les grandes villes) alors que les seconds sont plutôt un moyen d'intégration économique dans le grand marché. La question dès lors est de savoir s'il est possible d'aboutir à un nouvel équilibre dynamique ou si l'on risque d'avoir une accentuation des problèmes sociaux comportant le risque de fragmentation des territoires, entre enclaves productives très compétitives, quartiers privés et quartiers pauvres. On peut le craindre en regardant l'exemple du grand Buenos Aires (Thuillier [240]). Il existe déjà un petit quartier privé à Rosario et un projet plus ambitieux est à l'étude.

Conclusion

La province de Santa Fe illustre une insertion dans l'ensemble national différente de celle de Neuquén. Pesant d'un poids démographique et économique important, elle paraît cependant subir les politiques publiques fédérales plutôt qu'elle ne les influence. Ce n'est qu'après coup que les autorités provinciales essaient de faire face aux problèmes posés par les changements brutalement introduits dans les années Menem. Elles disposent pour cela d'importantes ressources au sens large, non seulement financières, mais également en termes de ressources naturelles et de population qualifiée. Le Mercosur constitue un élément important sur lequel elles s'efforcent de s'appuyer. À la différence des petites provinces de l'ouest qui en attendent aussi beaucoup, il semble bien que Santa Fe puisse tirer son épingle du jeu.

FIG. 7.9 – L'évolution de la province de Santa Fe



Chapitre 8

San Luis

Une étonnante modernité

La province de San Luis était jusqu'à une date récente une province faible, bénéficiant à ce titre de la sollicitude nationale sous la forme des lois de *promoción industrial* et d'importants transferts fiscaux au titre de la *coparticipación*. Mais, alors que les provinces assistées peinent à sortir de la dépendance, il semble que celle de San Luis se soit engagée sur un chemin de consolidation de la croissance. L'industrialisation obtenue grâce à des mesures fiscales exceptionnelles se maintient et attire vers les principales villes de la province des travailleurs et leurs familles. La position charnière de San Luis, traversée par la route nationale numéro 7 de Buenos Aires à Mendoza, à mi-chemin entre Atlantique et Pacifique, est souvent mise en avant pour expliquer ses succès.

Mais l'action publique doit également être prise en compte. L'administration provinciale est très active et se distingue également de l'ensemble des provinces par sa bonne santé financière, dégageant d'année en année des excédents budgétaires. Elle a mené rapidement un grand nombre de réformes, comme la privatisation des entreprises publiques ou encore la réduction des impôts provinciaux, qui dans d'autres provinces s'enlisaient ou n'étaient même pas amorcées. Aurait-on là enfin une province modèle, illustrant le bien fondé des thèses des partisans de l'économie de marché, de l'amaigrissement du secteur public et de l'équilibre budgétaire? Une pro-

vince capable, grâce à l'action énergique de ses gouvernants d'imposer une modernisation nécessaire, se traduisant rapidement par une amélioration des conditions de vie de l'ensemble de sa population ?

C'est en effet le gouverneur de la province qui recueille les bénéfices de la situation, Adolfo Rodríguez Saá, membre du parti justicialiste et gouverneur de la province sans interruption depuis le retour à la vie démocratique. Élu pour la première fois en 1983, à trente-six ans, il a été réélu en 1987, 1991, 1995 et 1999. Une telle longévité n'est pas, à l'évidence, imputable uniquement à ses succès économiques, et comporte également une dimension proprement politique de contrôle des électeurs¹. Mais c'est des transformations de l'espace provincial et de l'action publique que l'on partira ici pour montrer ensuite certains des mécanismes qui fondent la légitimité du gouverneur et constituent l'étonnante modernité provinciale, faite à la fois de réformes et de pouvoir personnel dans la tradition du *caudillisme*.

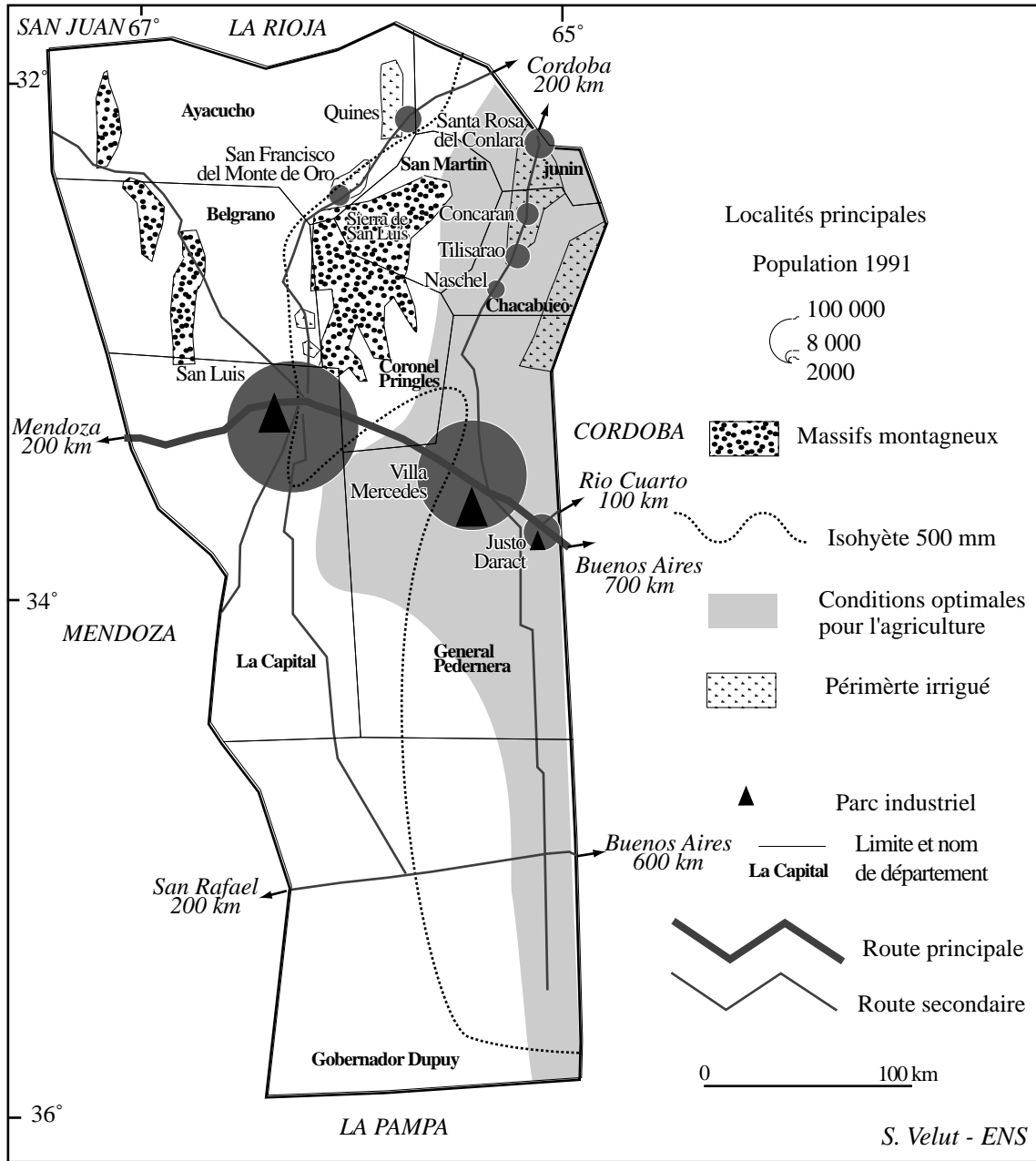
8.1 L'organisation de l'espace provincial

La province de San Luis se trouve à la marge occidentale extrême de la Pampa, dont l'isohyète de 500 millimètres marque assez bien la limite, en position *méditerranéenne*, et sur l'une des plus anciennes routes de la colonie menant de Santiago du Chili et Mendoza à Buenos Aires. Dans le détail, l'organisation de l'espace provincial présente une série de contrastes que montre la carte 8.1.

8.1.1 Une province contrastée

Cette petite province, qui ne mesure que 76 000 km² et compte moins de 300 000 habitants n'en connaît pas moins d'importantes contrastes internes que les dynamiques d'industrialisation viennent renforcer.

¹Elle n'a pas donné lieu, à ma connaissance, à des études détaillées à la différence de la province de Neuquén.



Carte 8.1: L'organisation de la province de San Luis

Les contrastes du peuplement

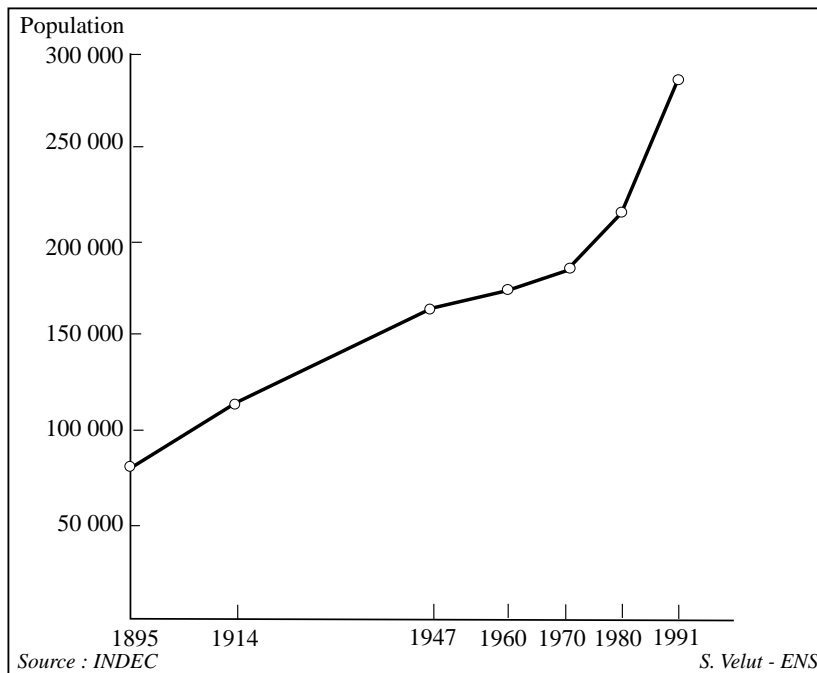
Ils opposent vides et pleins dans la distribution de la population. Sur les 300 000 habitants que compte la province, 110 000 vivent dans la capitale provinciale et 80 000 dans la ville secondaire de Villa Mercedes. Elles regroupent donc près des deux-tiers de la population totale. Les départements² du nord-est de la province affichent des densités moyenne légèrement supérieures à 3 habitants/km², alors que le reste de la province est encore moins peuplé. Les départements de General Dupuy au sud et de Belgrano au nord-ouest comptent moins d'un habitant par km².

Le graphique 8.1 montre une évolution démographique distincte de celle des autres provinces présentées. Au début du siècle, la province compte à peine 100 000 habitants. Sa population n'augmente que très lentement jusqu'en 1947, et plus lentement encore de 1947 à 1960. À partir de 1960 la croissance devient plus soutenue et son rythme augmente progressivement. De 0,5% par an entre 1960 et 1970 elle passe à 1,6% par an dans la décennie suivante et 2,7% par an entre 1980 et 1991, si bien que la population provinciale augmente des deux-tiers en trente ans. San Luis se place donc, comme Neuquén, parmi les provinces bénéficiaires des migrations intérieures, ce qui lui vaut une structure par âges intermédiaire entre celle Neuquén et celle de Santa Fe. La population d'âge actif représente 59% du total, les moins de quinze ans sont proportionnellement plus nombreux qu'à Neuquén et moins qu'à Santa Fe et inversement les plus de soixante-cinq ans sont plus nombreux qu'à Neuquén et moins qu'à Santa Fe.

Cette croissance démographique bénéficie surtout aux villes principales qui rassemblaient déjà la moitié de la population provinciale en 1970 contre 66% en 1991. La capitale provinciale double sa population en vingt ans, passant de 50 000 à 100 000 habitants, Villa Mercedes suit une trajectoire parallèle en passant de 40 000 à 80 000 habitants pendant la même période. Les autres villes comptent toutes moins de 10 000 habitants et certaines connaissent une assez nette croissance entre les derniers recensements, no-

²La province de San Luis ne compte que dix départements, ce qui constitue une maille grossière pour saisir les différences internes à la province. Aussi, dans la plupart des cas on a procédé à une discrétisation en trois classes seulement, selon la méthode des seuils observés.

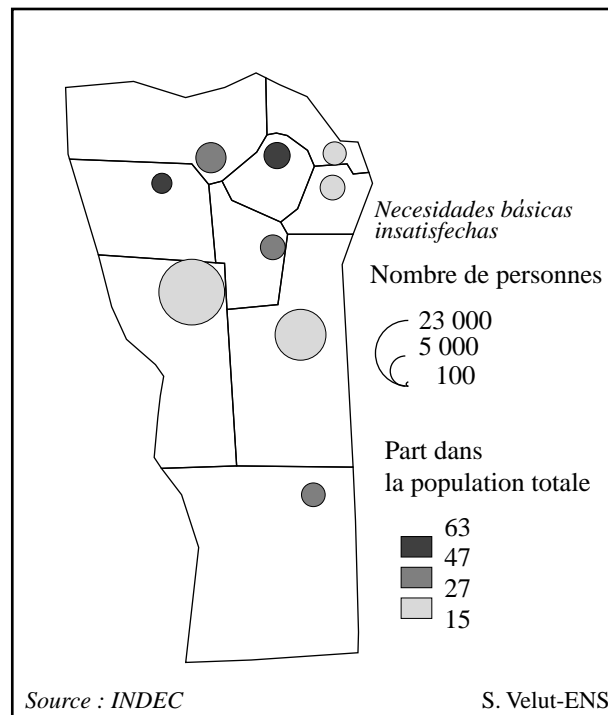
FIG. 8.1 – La croissance démographique de la province de San Luis



tamment Santa Rosa del Conlara, à la limite avec la province de Córdoba. Cette dynamique renforce la zone centrale de la province et accentue les contrastes entre population urbaine (80% de la population totale) et population rurale (20% du total).

Cet afflux pose également le problème des conditions de vie et du logement des nouveaux venus. La carte de la pauvreté montre un plus grand nombre de personnes présentant des besoins insatisfaits dans les grandes villes, mais en proportion davantage de pauvres dans les départements du nord-ouest et dans le sud de la province. C'est le département de San Martín, correspondant à peu près à la Sierra de San Luis, qui connaît la situation la plus préoccupante avec 63% de population en difficulté. Entre 1980 et 1991, la province a gagné environ 80 000 habitants, mais le nombre de personnes frappées par la pauvreté a diminué, passant de 67 000 à 61 000. Seule la capitale a vu augmenter quelque peu le nombre de pauvres — mais moins vite que la population — alors que celui-ci a diminué dans tous les autres départements. Ainsi, le système provincial se montre capable d'absorber un flux important

de population, d'offrir aux arrivants des conditions de vie satisfaisantes, et même d'améliorer la situation d'ensemble.



Carte 8.2: La pauvreté dans la province de San Luis

Les contrastes biogéographiques et agraires

Entre les plaines pampéennes et la chaîne des Andes, la province de San Luis est marquée par les premières hauteurs qui annoncent la Cordillère. La capitale se trouve à une altitude de 700 mètres environ et elle est dominée par la Sierra de San Luis qui culmine à plus de 2 000 mètres et se prolonge plus au nord dans la province de Córdoba. Elle donne son nom complet à la capitale provinciale, San Luis de la Punta de la Sierra qui vaut à ses habitants le surnom de *puntanos*.

Les précipitations s'amenuisent d'est en ouest : supérieures à 600 mm par an dans la partie orientale de la province, elles sont inférieures à 400 mm et même 300 mm à la limite avec Mendoza. Seules les hauteurs sont un peu plus arrosées, avec des totaux pluviométriques dépassant les 700 mm par an.

Dans ces conditions, ce n'est que dans la partie orientale de la province que l'on trouve des grandes cultures où les céréales (principalement le maïs) et les oléagineux (principalement le tournesol) couvraient lors de la campagne 1996/1997 une superficie de l'ordre de 150 000 ha, ce qui est faible par rapport à l'ensemble des surfaces pampéennes. Ce sont les cultures fourragères qui occupent de plus vastes superficies : elles s'étendaient sur plus de 500 000 ha à la même période, ce qui traduit une nette orientation vers l'élevage.

En effet, les terres destinées à l'élevage couvrent au total 7 000 000 d'hectares qui accueillait en 1995 1,4 millions de bovins soit à peine 3% du total national. Dans la partie est de la province, les conditions plus favorables permettent une moindre charge à l'hectare et aussi bien l'élevage naisseur que l'embouche. Au contraire, dans l'ouest, les charges sont plus faibles et accueillent de jeunes animaux en cours d'engraissement dans un élevage de type *ranching*. Enfin, dans les secteurs montagneux, on trouve un troupeau caprin assez important numériquement (150 000 bêtes). Il s'agit là d'une activité traditionnelle dans ces montagnes semi-arides.

La croissance du secteur agricole est limitée. Elle se fait principalement par l'extension des périmètres irrigués, situés pour la plupart dans les secteurs de piémont, où divers aménagements hydrauliques ont été réalisés. C'est l'une des priorités de l'administration provinciale qui a tenté de libéraliser la gestion de l'eau pour en accroître l'utilisation. Le modèle chilien qui accorde le droit d'usage au premier demandeur a été retenu.

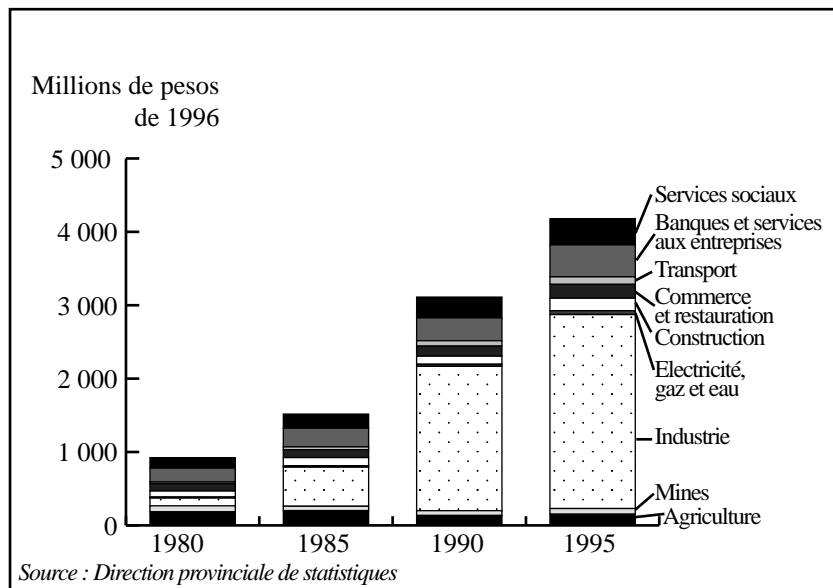
En dépit de ses progrès, l'agriculture est devenue une activité secondaire en termes d'emplois et de contribution à la production provinciale en raison de la croissance de l'industrie.

8.1.2 La croissance industrielle

Les bénéfiques de la *promoción*

Le graphique 8.2 est éloquent. Quels que soit les doutes que l'on peut légitimement nourrir sur la validité des calculs du produit provincial et sur la fiabilité de l'actualisation dans une économie ayant connu l'hyperinflation, la croissance de l'économie provinciale est spectaculaire et poussée par l'industrie. Si l'on considère les totaux, le produit provincial est multiplié par

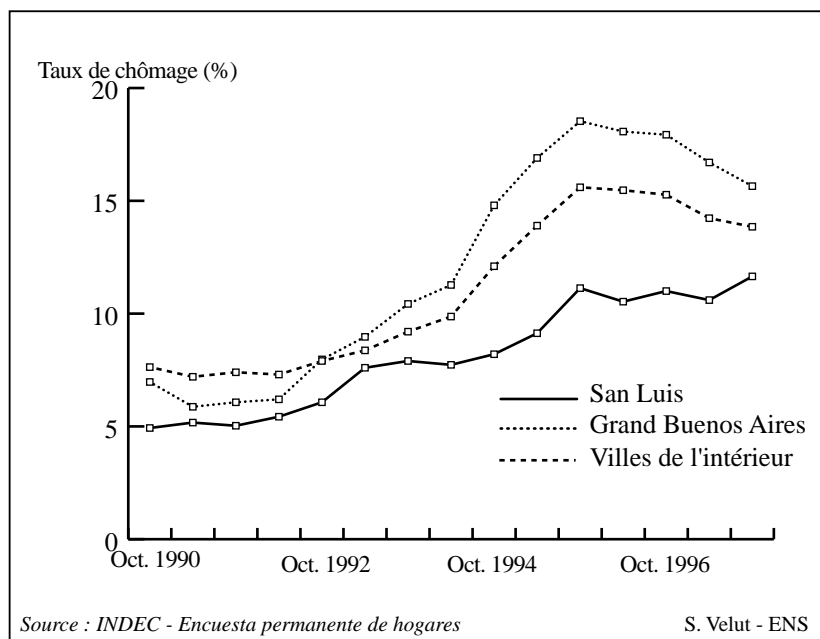
FIG. 8.2 – Le produit de la province de San Luis



quatre en quinze ans, de 1980 à 1995. Deux secteurs tirent l'ensemble : l'industrie et les transports. Ils entraînent dans cette dynamique les banques, des services aux entreprises et la construction. Le recensement industriel de 1994 a relevé 23 000 emplois industriels dans la province, contre moins de 10 000 dix ans auparavant. Fait remarquable, une croissance importante s'est produite entre 1985 et 1990, alors même que l'Argentine dans son ensemble connaissait de graves difficultés se traduisant par une diminution du PNB.

Ces activités absorbent une importante main d'œuvre qui vaut à la ville de San Luis une situation particulièrement favorable sur le plan de l'emploi. Cela peut expliquer également l'arrivée de migrants des autres provinces. Comparé à l'ensemble des villes de l'intérieur et au Grand Buenos Aires le taux de chômage suit une courbe analogue mais reste toujours plus faible. Toutefois, après le sommet d'octobre 1995, alors qu'une légère amélioration se produit dans l'intérieur et dans le grand Buenos Aires, le taux de chômage de l'agglomération de San Luis reste stable ou même augmente légèrement. Il n'existe pas de données historiques pour Villa Mercedes, mais les premières mesures de l'EPH, réalisées en 1993, montrent un taux de chômage plus élevé que dans la capitale.

FIG. 8.3 – Le chômage dans la ville de San Luis



La géographie de l'emploi oppose une fois de plus les deux villes principales au reste de la province, où les emplois totaux sont moins nombreux et l'industrie moins présente. San Luis dispose à la fois d'un plus grand nombre d'emplois industriels et d'une part significative de l'emploi public. Cette double source d'activité explique sans doute une meilleure résistance à la croissance du chômage. Les départements du secteur nord-est disposent de moins d'emplois et c'est Ayacucho qui a le plus grand nombre d'emplois publics alors que Junin et Chacabuco, sur la route de Córdoba, ont quelques emplois industriels.

L'installation d'établissements a été facilitée par les lois dites de *promoción industrial* des années 1979 et 1983 dans la lignée des déclarations sur la dette historique de la Nation envers les provinces bénéficiaires (voir page 157). Ce régime exemptait pour une durée déterminée les bénéficiaires de certains impôts ou leur permettaient d'en différer le paiement en fonction des sommes investies. Coûteux et critiqué, il a été temporairement suspendu en 1989 puis annulé, mais il demeure cependant de façon résiduelle. Ce sont ces avantages qui ont permis l'installation d'entreprises dans la province pen-

dant les années de crise, la province devenant alors une sorte de refuge fiscal où pouvaient s'installer les entreprises en attendant la fin de la tourmente économique. 1 800 projets ont été retenus pour la seule province de San Luis, soit les deux-tiers du total national.

À l'heure actuelle, s'il n'est plus possible de présenter de nouveaux projets, les entreprises bénéficiaires continuent à jouir de certaines de ces exemptions. Ces avantages restent également acquis pour les entreprises qui avaient présenté des projets, obtenus les avantages correspondants mais n'avaient pas encore commencé à les mettre en œuvre. Les entreprises concernées peuvent toujours, si elles se décident à réaliser leurs investissements, demander à bénéficier des exemptions prévues par la loi abrogée. Qui plus est, elles ont la faculté de reformuler le projet initial : à l'évidence, dix ou quinze ans plus tard, cela paraît nécessaire. Mais cette possibilité ouvre la porte à des projets entièrement nouveaux du moment que l'entreprise bénéficiaire reste identique, quand bien même elle aurait changé de mains. Autrement dit, les avantages accordés au milieu des années 1980 à une entreprise donnée pour un projet précis peuvent aujourd'hui être utilisés par une autre firme ayant racheté la première pour un projet totalement différent !

C'est la province qui est l'autorité compétente pour permettre ces changements. Autrement dit, la Nation continue de laisser aux autorités des quatre provinces concernées la possibilité d'attribuer des avantages fiscaux portant sur les impôts nationaux à des entreprises de leur choix. Ce mécanisme explique l'existence à San Luis de ce que certains de mes interlocuteurs ont appelé un « marché des certificats de réduction d'impôts ».

Emplois et établissements bénéficiaires sont inégalement répartis dans la province, mais ils totalisent 21 000 emplois soit la quasi-totalité des emplois industriels dans la province. Autrement dit, aucun établissement industriel localisé dans la province n'y fonctionne suivant le régime fiscal normal. Selon une étude (FUNIF [109]) qui subdivise la province en quatre secteurs (nord-est, nord-ouest, sud et couloir central), la répartition sectorielle était celle présentée dans le tableau 8.1. Il montre la prépondérance écrasante de la zone centrale qui regroupait en 1998, 19 000 emplois industriels sur un total provincial de 21 000. Dans le secteur central, les deux villes de San Luis et de Villa Mercedes comptaient environ chacune la moitié des emplois industriels.

Les principaux secteurs d'emplois sont l'alimentaire, la confection, le textile, la métallurgie et le plastique dans des établissements comptant entre 50 et 100 employés. Dans le reste de la province, l'éventail des productions est bien plus resserré et, hormis quelques exceptions ponctuelles, il concerne des établissements petits et moyens.

D'après une enquête réalisée auprès de responsables d'entreprises de San Luis (FUNIF [109]) ce système de *promoción* a été déterminant pour le démarrage d'environ la moitié des projets industriels et sa prolongation conditionne fortement le maintien de l'activité pour un nombre significatifs d'usines. Toutefois, un nombre non négligeable de responsables déclare également bénéficier des avantages de la localisation dans la province en termes d'accessibilité aux marchés et voient dans l'ouverture du marché chilien un stimulant pour la croissance de leur entreprise. La question est donc celle de la viabilité à moyen terme de ces entreprises industrielles, à mesure que s'achèveront les exemptions d'impôts. La position de San Luis sur l'itinéraire Buenos Aires - Santiago constitue-t-elle un avantage suffisant pour permettre le maintien des activités? L'État provincial peut-il suffisamment améliorer l'environnement au sens large (infrastructures, aides à l'exportation, formation etc.) pour agir significativement sur la rentabilité des investissements? Hors du contexte de crise qui avait déterminé l'installation de certains établissements, le développement industriel sera-t-il durable?

Selon l'enquête déjà citée, les entrepreneurs de San Luis et Villa Mercedes pensent dans leur majorité que l'administration peut agir significativement sur leurs résultats, mais le plus grand nombre d'entre eux estime que c'est en obtenant le maintien des avantages fiscaux de la *promoción*. Dans le reste de la province, les attentes sont moindres quant à l'action de l'administration provinciale, mais aussi plus variées (aides spécifiques aux PME).

Conclusion : un modèle de l'espace provincial

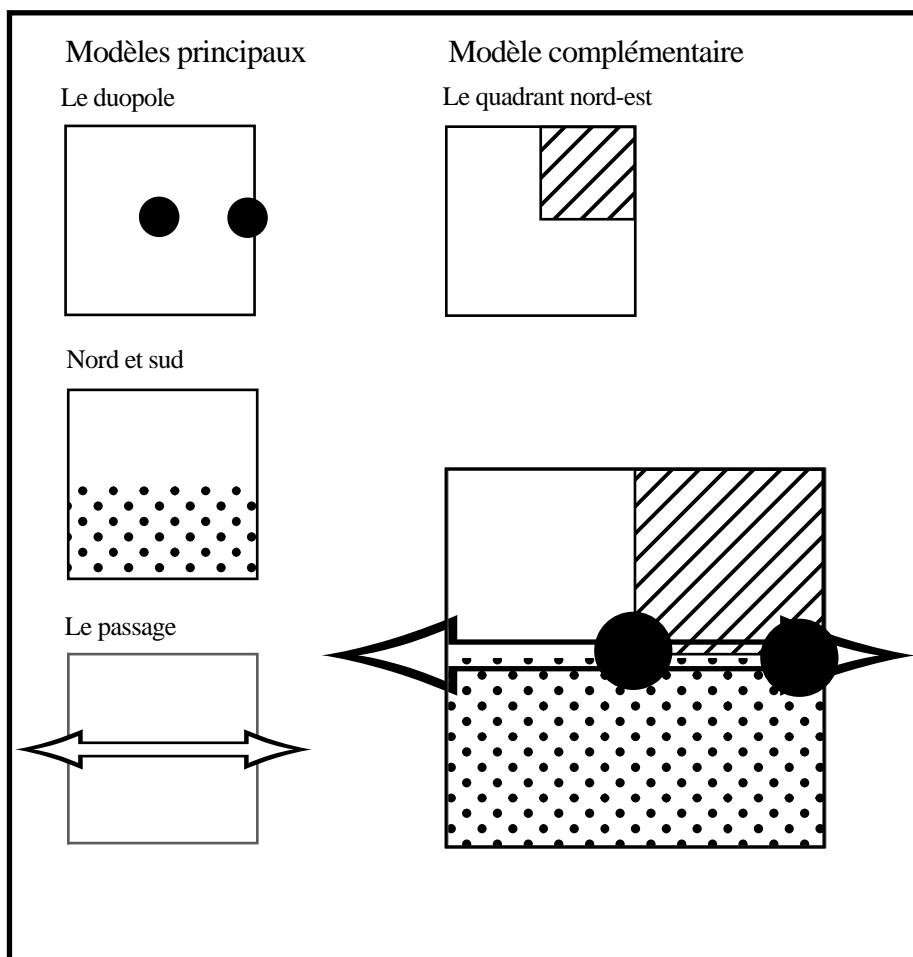
On peut rendre compte de l'organisation de l'espace dans la province de San Luis à travers quatre modèles, trois principaux et un secondaire, présentés dans la figure 8.4.

TAB. 8.1 – Établissements et emplois industriels bénéficiaires des lois de *promoción*en 1998

Secteur	Nord-ouest		Cauchoir central		Nord-est		Sud		Total provincial	
	étab.	emplois	étab.	emplois	étab.	emplois	étab.	emplois	étab.	emplois
Alimentaires	1	40	31	2 961	1	7	0	0	33	3 008
Pièces auto	0	0	10	657	3	90	0	0	13	747
Confection	0	0	28	2 765	7	285	1	37	36	3 087
Construction	0	0	8	413	0	0	0	0	8	413
Cosmétique	1	18	6	677	1	24	0	0	8	719
Tanneries	0	0	6	151	3	228	0	0	9	379
Electroménager	0	0	18	1 519	0	0	0	0	18	1 519
Electronique	0	0	7	123	0	0	0	0	7	123
Appareils électriques	0	0	9	198	2	8	0	0	11	206
Travail du bois	1	20	4	29	1	9	0	0	6	58
Métallurgie	3	52	73	2 611	9	160	1	21	86	2 844
Papier	0	0	21	1 028	2	204	0	0	23	1 232
Plastique	0	0	52	2 047	15	615	0	0	67	2 662
Chimie	0	0	50	1 385	6	94	0	0	56	1 479
Textile	1	13	48	2 648	5	211	0	0	54	2 872
Totaux	7	143	371	19 212	55	1 935	2	58	435	21 348

Source : *Provincia de San Luis*

FIG. 8.4 – Un modèle de la province de San Luis



Le duopole : ce modèle élémentaire prend en compte les deux villes principales de San Luis et de Villa Mercedes, dont on a montré le poids statistique tant pour la population que pour les activités économiques. Il faut y ajouter la différence de poids politique entre la capitale provinciale et la deuxième ville, d'ailleurs dirigée par l'opposition. Ces différences reproduisent à une moindre échelle celles que l'on a montré pour Rosario et Santa Fe.

Nord et sud : Cette opposition est ancienne et fondamentale, entre le nord anciennement peuplé et le sud, dominé par les Indiens jusqu'au XIX^e siècle, tardivement colonisé et présentant sur bien des points un déficit de développement. Il reste aujourd'hui très vide et pose des problèmes spécifiques, à telle enseigne que la province a lancé à la fin des années 1990 un plan pour intégrer le sud provincial.

Le passage : cette structure, autrefois simple limite entre nord et sud, tracé de la route entre Buenos Aires et Mendoza sur laquelle San Luis était une étape, est en train de devenir un élément majeur de structuration de l'espace provincial. C'est non seulement le passage de la route nationale, mais également là que se localisent la plupart des activités économiques, en particulier les parcs industriels. Ces éléments consolident une sorte de couloir central.

La quadrant nord-est est une structure fondamentale devenue aujourd'hui secondaire alors que son rôle a été plus important par le passé. Elle représente, autour du massif de la Sierra de San Luis, un espace relativement plus peuplé, avec quelques petites localités comme Santa Rosa del Contara, Quines ou San Francisco del Monte de Oro. C'est également là que se trouvent la plupart des périmètres irrigués, une agriculture un peu plus productive quoique le tournant industriel n'ait été qu'insuffisamment pris.

L'administration de la province de San Luis, dont on a souligné la continuité politique depuis 1983, gère donc une province contrastée, présentant à la fois des signes de croissance économiques mais également des aspects de fragilité. Les migrants qui s'installent dans la province constituent aussi bien un potentiel économique par leur force de travail, un potentiel électoral par

leurs votes, qu'une charge en termes de services sociaux et de formation pour eux mêmes et pour leurs enfants.

8.2 Une administration modèle ?

L'administration de la province de San Luis se distingue par l'équilibre de ses comptes et par la part exceptionnelle dévolue à l'investissement dans le budget. En cela, elle tranche avec de nombreuses provinces, pour lesquelles l'investissement constitue la variable d'ajustement d'un budget sur lequel pèse des charges de personnel trop élevées. S'agit-il pour autant d'un modèle dont les autres gouvernements provinciaux pourraient s'inspirer ? L'analyse qui suit repose sur les données produites par le ministère de l'intérieur à partir des budgets exécutés qui, comme on le verra, peuvent être assez différents des budgets initialement votés par l'assemblée provinciale.

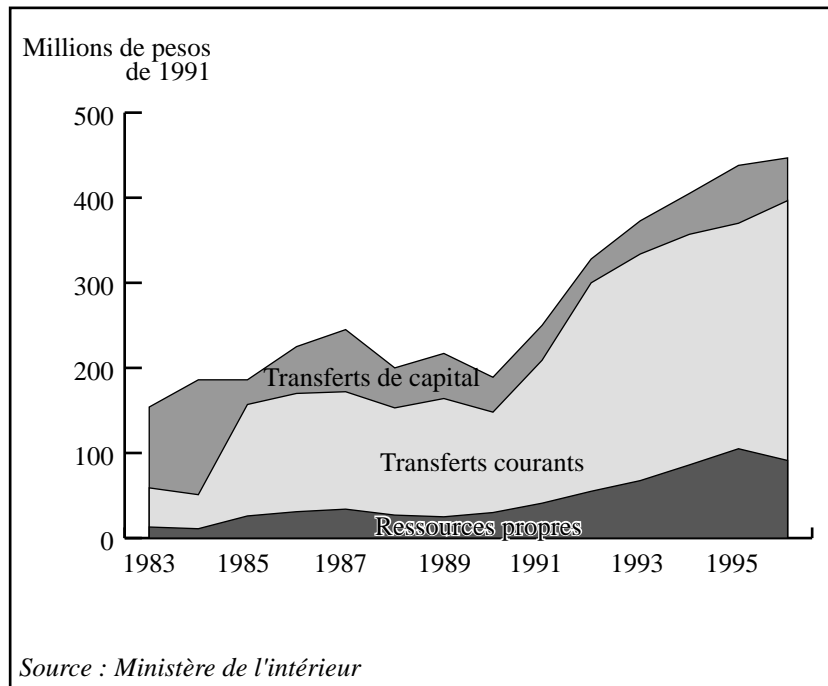
8.2.1 Les équilibres financiers

D'abondantes ressources

Le premier avantage dont bénéficie l'administration provinciale et qui ne peut que favoriser l'équilibre de ses comptes, c'est l'abondance de ses ressources, en particulier les ressources issues de la *coparticipación*. Comme le montre le graphique 8.5, les ressources de l'administration provinciale ont connu une très forte croissance entre 1993 et 1996 en monnaie constante. Jusqu'à la fin des années 1980, elles sont restées stables, autour de 200 millions de pesos par an, mais la part des ressources propres de la province tend à s'accroître, passant d'un peu moins de 10% du total à un près 15%. La croissance de ces ressources débute à partir de 1991 : elles passent en moins de cinq ans à près de 500 millions de pesos, composés à 80% de ressources d'origine nationale (*coparticipación*, transferts spécifiques décrits dans le chapitre 5 et ressources en capital) et 20% d'origine provinciale.

Autrement dit, San Luis qui bénéficie du renoncement de la Nation à certaines sources fiscales correspondant aux programmes d'aide à l'industrie est

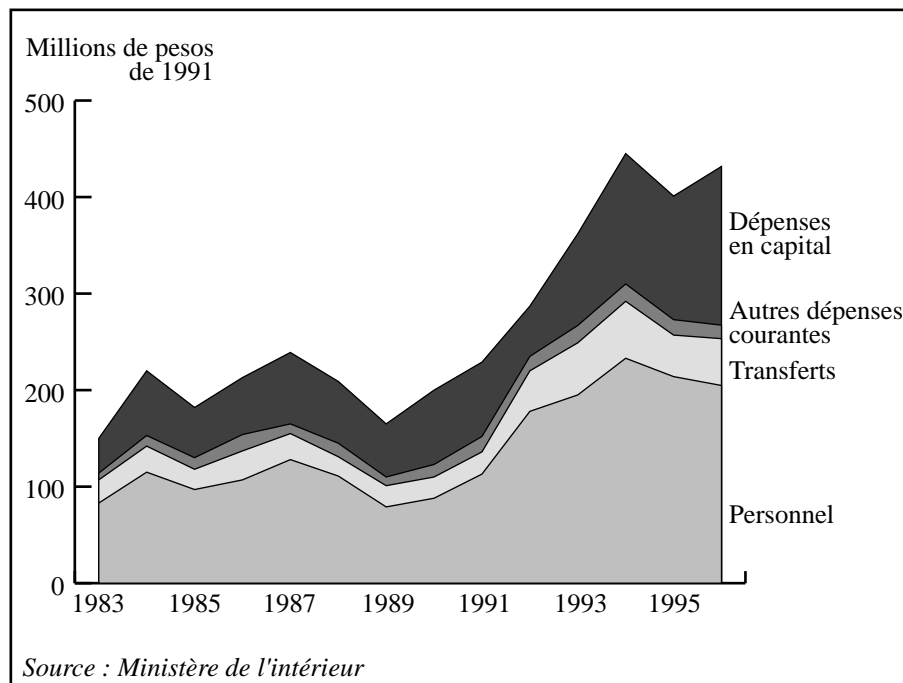
FIG. 8.5 – Les ressources de la province de San Luis



aussi bénéficiaire de l'effort fiscal général permis par la stabilité monétaire et la croissance économique. On ne peut s'empêcher de penser que la province joue là sur les deux tableaux... Cela ne l'empêche pas cependant de faire des efforts pour améliorer ses rentrées fiscales propres, en particulier l'impôt foncier et l'impôt sur le chiffre d'affaire des sociétés. Celui-ci repose principalement sur le commerce et les services, les établissements industriels bénéficiant généralement d'exemptions fiscales provinciales lorsqu'ils jouissent des avantages offerts par l'État fédéral. Par ailleurs, la province applique assez fidèlement les engagements du pacte fédéral de 1992 de réduction des impôts— d'autant plus facilement que cela ne lui coûte pas grand chose.

Cette situation vaut à la province de San Luis de figurer parmi les provinces ayant les ressources par habitant les plus élevées (voir carte 5.2, page 289), dont une part significative provient de transferts fédéraux. Toutefois, à la différence de provinces comme Catamarca ou La Rioja, l'administration provinciale a très étroitement encadré ses dépenses.

FIG. 8.6 – Les dépenses de la province de San Luis



La priorité à l'investissement

Le budget provincial donne la priorité aux investissements sur les dépenses courantes, c'est ce qui fait la principale originalité de la province. Dans ces conditions, il est bien plus facile de réduire les dépenses dans les années difficiles sur le plan fiscal en différant certaines opérations plutôt que de devoir geler les salaires avant d'être dans l'impossibilité de les payer, ainsi que cela s'est produit dans d'autres provinces.

La composition des dépenses (graphique 8.6) montre une croissance parallèle à celle des ressources, avec un point d'inflexion de la courbe en 1989. Les différents types de dépenses augmentent au même rythme, la part relative des investissements restant en fin de compte stable dans le temps. De 1983 à 1996, elle est presque toujours supérieure à 30% du total. Elle ne diminue significativement qu'en 1992 et 1993, années qui correspondent au transfert de l'enseignement secondaire aux provinces, ce qui se traduit par le gonflement des dépenses en personnel. Cette importance durable de l'investissement révèle un choix politique. Ce n'est pas une façon d'utiliser les excédents fiscaux

perçus dans les années 1990 mais un choix fondamental fait par le gouverneur et son équipe dès les années 1980.

En effet, les dépenses de personnels restent contenues car les effectifs n'augmentent que très peu. La province employait 15 000 personnes au milieu des années 1980, elle en emploie moins de 20 000 dix ans plus tard. L'augmentation se fait principalement à partir de 1993 avec la prise en charge progressive des enseignants, dont le nombre passe de 4 000 à 8 000. Si l'on excepte cette charge imposée par l'État fédéral à l'ensemble des provinces, les effectifs restent stables, ce qui est tout à fait exceptionnel dans l'ensemble des provinces. La croissance des dépenses de personnel n'est donc pas due à un accroissement des effectifs mais une amélioration des rémunérations des fonctionnaires provinciaux. Cela correspond à une recommandation fréquente de la part des organismes internationaux : peu de fonctionnaires, mais compétents et bien payés.

Les transferts, dont on voit l'augmentation, comprennent les subventions aux municipales, aux entreprises publiques déficitaires, aux caisses de sécurité sociale et à l'enseignement privé. Sur un total qui passe de 40 à 50 millions de pesos dans les années 1990, les municipales reçoivent entre 20 et 30 millions alors que les autres rubriques diminuent. En effet, la province a progressivement privatisé ou donné en concession ses entreprises publiques (voir tableau 4.1.2 page 199). Quant à la caisse de retraite, elle a été transférée dans l'orbite fédérale, suivant la possibilité ouverte par le pacte de 1993. Ce sont donc les municipales qui bénéficient de l'accroissement des ressources totales de la province.

Les investissements réalisés par la province s'élèvent de 80 en 1991 à 160 millions de pesos entre 1991 et 1996. Ils sont dirigés vers les secteurs jugés prioritaires et correspondent presque intégralement à des travaux publics. On peut toutefois se demander s'il est effectivement possible d'investir autant. La comparaison des budgets votés par l'assemblée provinciale avec l'exécution budgétaire calculée par le ministère de l'intérieur fédéral montre, tout au long des années 1990 que l'exécution des programmes d'investissements reste très régulièrement en dessous des sommes initialement prévues. Le taux d'exécution diminue de la moitié au tiers à mesure que s'élèvent les sommes prévues au budget. En revanche, les sommes affectées aux dépenses courantes sont en

TAB. 8.2 – La sous-exécution des budgets d'investissements

Rubrique	1994			1995		
	réalisé	prévu	% réal.	réalisé	prévu	% réal.
Administration générale	1	2 010	€	69	4 330	1
Sécurité	7 375	13 580	54	4 759	7 678	61
Santé	11 841	19 260	61	5 191	16 410	32
Logement	86 348	92 670	93	27 236	80 910	33
Culture et enseignement	27 167	61 630	44	19 143	41 108	46
Développement économique	40 641	98 925	41	49 262	142 435	34
Total	173 373	288 075	60	105 660	292 871	36

Source : Province de San Luis

général intégralement dépensées. La sous-réalisation du budget est imputable à deux facteurs : d'une part, les prévisions de recettes sont pour certaines années (notamment 1994 et 1995) exagérément optimistes et d'autre part, il n'est pas certain que la province soit en mesure de dépenser tout son budget.

Pour les années 1994 et 1995, une étude interne compare l'exécution budgétaire au budget prévisionnel d'investissement pour différentes rubriques. Les résultats sont présentés dans le tableau 8.2. Il ne prend en compte que les travaux publics et montre en premier lieu la sous-exécution du budget. Dans le détail, on remarque que cette sous-réalisation est particulièrement forte pour l'administration générale, variable pour les autres rubriques. On privilégie donc la réalisation des équipements répondant à des demandes sociales plutôt qu'aux nécessités administratives. La construction du nouveau parlement provincial (voir photo page 415) a pu être différée pour attendre une meilleure année fiscale. Ce tableau montre également les rubriques prioritaires dans l'établissement du budget, parmi lesquels figurent aux premières places le développement économique et surtout la construction de logements. Cette activité disposait d'environ le tiers du budget d'investissement et, en 1994 la quasi-intégralité du budget a été exécuté.

Ces choix budgétaires correspondent à une certaine conception de l'État provincial et de son action conforme dans ses principes aux orientations générales indiquées par l'État fédéral : maîtrise des dépenses courantes, investissement, dérégulation de l'économie et privatisations sont censés assurer la croissance dans le long terme. La province a rapidement supprimé les normes encadrant l'activité économique et vendu ses entreprises pour concentrer son activité sur la réalisation d'infrastructures de qualité et l'amélioration du logement. Elle vise donc à assurer des conditions favorables à la rentabilité des investissements par la baisse des coûts de production que permettent des infrastructures améliorées et la réduction des impôts. D'autre part, la construction de logements est censée assurer des conditions de vie satisfaisantes à la main d'œuvre des usines. Dans son discours d'ouverture de la session parlementaire de 1997, le gouverneur se félicitait d'avoir mené à bien la privatisation de la banque provinciale et le transfert de la caisse de retraite au système national toutefois, ajoutait-il, «il est nécessaire d'investir dans l'enseignement de base, la santé, l'eau potable et le logement [...] Nous ne croyons pas que la simple confrontation de l'offre et de la demande amène à l'équilibre». L'année suivante, il lançait le plan 1000, correspondant à des investissements d'un milliard de pesos sur cinq ans destiné à transformer en profondeur le territoire provincial.

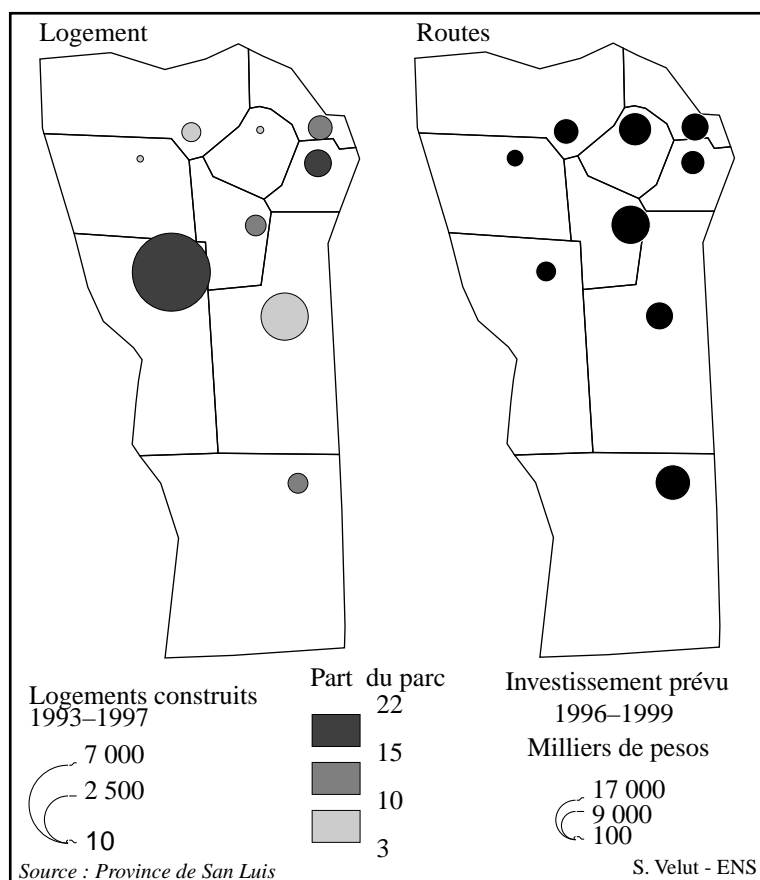
8.2.2 Investissement et territoires

La stratégie d'investissement de l'administration provinciale a plusieurs objectifs. Le développement de la province est clairement annoncé comme une priorité. Mais ces dépenses servent également à légitimer le pouvoir politique.

L'investissement public fait l'objet d'une programmation pluriannuelle. On peut ainsi examiner le plan triennal 1996–1999, qui prévoit notamment des investissements pour le développement économique. Sous cette rubrique, on trouve la construction d'infrastructures hydrauliques pour accroître les périmètres irrigués et approvisionner en eau potable certaines localités, l'amélioration de la distribution d'électricité et l'amélioration du réseau routier. Chacun de ces programmes a sa propre logique et, pour certains, ils n'ont

pas été entièrement exécutés.

Sur le plan des infrastructures routières, les deux départements centraux sont moins bien servis que les autres. Ce sont les département du nord-est et celui de Gobernador Dupuy au sud qui doivent recevoir les investissements les plus importants. Il s'agit de donner à ces secteurs en difficulté des moyens supplémentaires pour leur développement, ce qui est facilité par le fait que l'axe central, la route numéro sept, est de la responsabilité de l'État fédéral qui l'a confiée à un concessionnaire. Il faut également tenir compte du fait que dans les montagnes, le coût de travaux routiers est plus élevé à kilométrage égal qu'en terrain plat. Il n'en reste pas moins que la dépense publique pour les routes paraît à peu près également répartie entre les départements, hormis ceux de la capitale et de General Pedernera.



Carte 8.3: L'investissement provincial par département

La répartition de l'investissement pour le logement entre 1993 et 1997 est bien différente. Il s'agit cette fois d'accompagner la croissance démographique si bien que le plus grand nombre de logements se trouvent dans les villes en croissance, notamment dans la capitale où ces logements nouveaux représentent près de 20% du total des logements existant en 1991. C'est dire que la province s'est lancée dès les années 1980, et plus encore dans les années 1990 grâce à l'abondance de son budget dans un très ambitieux programme de logements sociaux.

L'administration provinciale prend en charge la construction intégrale de nouveaux quartiers, réalisés par des entreprises privées de travaux publics. De 1983 à 1998, elle a ainsi réalisé 27 000 logements et en prévoyait 3 000 de plus réalisés avant la fin de l'année, soit un total de 30 000 logements en une quinzaine d'années. Si l'on estime la population par logement à 3,5 personnes par logement, ce qui correspond à la moyenne constatée au recensement de 1991, ce sont environ 100 000 personnes qui peuvent bénéficier d'un logement social, et si l'on prend le chiffre de 5 personnes par logements qui est retenu par les responsables des programmes, ce sont 150 000 personnes qui sont concernées, soit entre le tiers et la moitié de la population provinciale !

Ce programme de construction s'appuie sur des méthodes éprouvées pour diminuer le coût de la construction. La province fait bâtir à des entreprises privées ou aux municipales des maisons suivant un modèle unique progressivement mis au point, qui permet de limiter le coût de construction (entre 17 000 et 20 000 dollars par logement). Pour la population de plus faibles ressources, les bénéficiaires reçoivent le terrain et les matériaux et construisent eux-mêmes leur logement suivant le plan initial. La maison est conçue autour des pièces indispensables (salon, chambre, salle d'eau, cuisine) mais il est facile de l'agrandir en couvrant de nouvelles superficies, ou même en ajoutant un étage. C'est la province qui acquiert les terrains sur lesquels sont réalisés de nouveaux quartiers.

Pour bénéficier de ces logements, il faut s'inscrire et verser chaque mois une somme assez faible, allant de 30 à 90 dollars, suivant le programme. Les constructions sont programmées en fonction du nombre de demandeurs, qui reçoivent assez vite leur maison s'ils ont payé régulièrement. Des critères sociaux sont également pris en compte pour l'attribution, comme le nombre

d'enfants, la présence dans le foyer d'une personne handicapée, etc. Les bénéficiaires doivent en principe rembourser la somme correspondant à la valeur de leur nouveaux logements en continuant à payer régulièrement pendant vingt-cinq ans. Dans les faits, le recouvrement de ces créances ne paraît pas se faire intégralement. D'après mes interlocuteurs, ce n'est que depuis 1996 que la province s'est efforcée par l'intermédiaire de la Banque hypothécaire nationale de percevoir les remboursements, signe qu'auparavant la situation n'était sans doute pas très satisfaisante. Par ailleurs, on demande maintenant aux demandeurs une résidence d'au moins deux ans dans la province pour pouvoir s'inscrire.

Les quartiers bâtis dans ces conditions présentent un étrange paysage (voir photos page 412). Ils sont extrêmement étendus, puisque chaque maison est entouré d'une petite parcelle destiné aux agrandissements futurs et absolument monotones, du fait de l'imposition du modèle unique pour tous les logements. Les quartiers sont desservis par les réseaux techniques, comme le montre la photo, des réverbères éclairent les rues, des tranchées reçoivent des canalisations d'eau et d'assainissement, l'électricité parvient à chaque domicile, la rue est large mais n'a ni trottoir ni asphalte. On est donc bien loin de l'habitat précaire des *villa miserias* avec leurs branchements de fortune aux réseaux, leurs ruelles étroites sans plan préalable et leurs constructions précaires progressivement durcies. Le point commun, c'est l'absence de tout service. Si les lignes de transport en commun font un détour pour desservir les artères principales de ces quartiers, leurs habitants ne doivent pas moins parcourir de grandes distances pour aller à l'école ou se rendre à leur travail. Aucun commerce n'étant prévu, on voit les maisons situées dans les meilleurs emplacements, c'est-à-dire au coin des grandes rues, devenir de petites épiceries. Quand le quartier vieillit, les maisons s'agrandissent à des rythmes différents, s'entourent de murs ou de végétation, quelques services s'installent, les habitants obtiennent de la municipalité l'asphaltage des rues et des trottoirs, si bien qu'au bout de quelques années, le paysage urbain prend un air moins déroutant car plus varié.

Cette politique de logement social est un puissant moyen de légitimation pour le pouvoir provincial. Sans même songer aux possibilités d'attribution de faveur à des *punteros*, le fait de donner une maison à une famille qui en



Une rue d'un quartier récemment achevé



Au coin de la rue, une maison devenue épicerie

Clichés S. Velut

Photo 8.1: Les nouveaux quartiers de San Luis

devient propriétaire comble une attente extrêmement forte. C'est là une opération bien plus intéressante que l'octroi d'un emploi, puisque en embauchant quelqu'un la province contracte une dette, celle de payer (mal, mais de payer) son employé. Au contraire, en donnant un logement, c'est le bénéficiaire qui s'endette doublement : sur le plan financier, puisqu'il devra rembourser, et sur le plan personnel, à l'égard de ceux qui lui ont permis d'obtenir sa maison.

La dimension politique de l'investissement public se lit plus directement dans le lustre donné par la province à ses propres institutions. Ainsi, députés et sénateurs provinciaux ont abandonné l'ancien parlement pour tenir leurs sessions dans un nouveau et splendide bâtiment, entièrement vitré et climatisé, construit un peu à l'écart de la ville (voir photo page 415). On ne saurait critiquer le désir de bien faire d'élus soucieux d'inscrire dans la pierre la majesté de leurs fonctions (et qui n'ont en cela rien à envier aux élus locaux français). Ce type de dépense de prestige témoigne avec éloquence de la prospérité des finances publiques provinciales et des entreprises de la construction.

On ne peut s'empêcher de se poser la question d'éventuelles malversations dans ces programmes d'investissements. Il paraît assez facile d'attribuer des marchés publics à des entreprises proches du pouvoir et disposées à reverser un pourcentage à un parti ou à certaines personnes. La province s'est dotée d'une Cour des comptes (*tribunal de cuentas*) dont l'autonomie est garantie par la constitution provinciale. S'agit-il là d'un garde fou nécessaire pour contrôler la gestion des fonds publics ou bien a-t-on affaire à une institution susceptible de tirer, si nécessaire, un voile juridique pour occulter des pratiques répréhensibles ?

À l'autre extrémité de l'échelle politique pourrait-on dire, on voit dans la ville de San Luis des panneaux situés dans des endroits assez passants et qui portent, inscrits à la craie ou au blanc d'Espagne des inscriptions politiques semi-officielles. C'est un terme moyen et assez étonnant entre l'affiche et le graffiti. Celui que représente la photo est à la gloire du gouverneur qui a bâti des logements dans le quart nord-ouest de la capitale. Il propose « quand dans quelques mois il réunira 7 000 logements et 20 000 personnes [de l'appeler] *Ciudad del Adolfo* en hommage à son fondateur virtuel (*sic*) le gouverneur de la province ». La modernité d'un état efficace rejoint ainsi

la geste des premiers conquistadores, dans laquelle le gouverneur, mu non par les ordres royaux, la ferveur religieuse ou la cupidité, mais bien par la demande populaire, tient le premier rôle, bâtissant et baptisant de nouvelles cités

8.3 Une autre planète

Au cours d'un entretien, un interlocuteur me disait que San Luis ne ressemblait en rien au reste de l'Argentine, qu'on avait l'impression d'être sur une autre planète. Il faisait référence à la facilité d'entreprendre de nouveaux projets d'infrastructures, à la différence du reste de l'Argentine, où l'impécuniosité des administrations provinciales réduit fortement la capacité d'initiative des ingénieurs chargés du réseau routier. On peut cependant aller un peu plus loin dans l'exploration de cette planète mystérieuse qui, quelle que soit son étrangeté, n'en gravite pas moins autour du soleil portègne.

Le système provincial peut être représenté simplement (figure 8.7). Les revenus abondants provenant des transferts fédéraux alimentent le trésor provincial et permettent la réalisation de travaux d'infrastructure et de logement. Par ailleurs, les entreprises installées dans la province y bénéficient d'avantages fiscaux, qu'elles obtiennent par le truchement de l'administration provinciale. Elles fournissent à la population des emplois, soulageant d'autant les finances provinciales, et attirent de la main d'œuvre migrante. Disposant d'un emploi et d'un logements, les *puntanos* manifestent leur satisfaction en renouvelant, d'élection en élection, leur soutien au gouverneur provincial. Ce dernier, fort de sa légitimité populaire et représentant d'une certaine façon une province modèle, peut négocier avec l'État fédéral dans de bonnes conditions, obtenant notamment la prolongation des avantages de la *promoción*.

La particularité de ce système, qui différencie San Luis des autres provinces, c'est sa stabilité dans les années 1990 alors que les différentes réformes ont, partout ailleurs, plus ou moins bouleversé les différentes provinces. San Luis hérite de conditions favorables obtenues au titre de la *reparación histó-*



Le nouveau parlement provincial

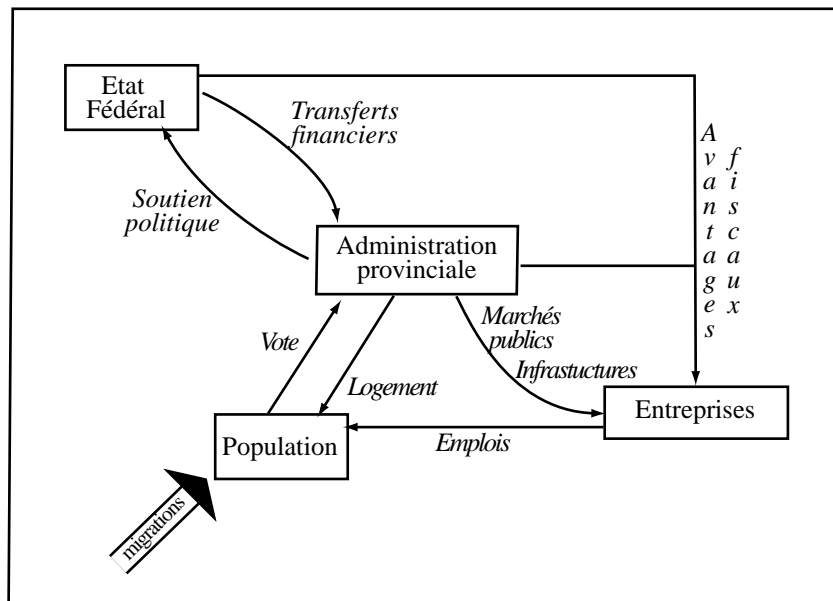


Inscription à la gloire d'Adolfo le bâtisseur de cités

Clichés S. Velut

Photo 8.2: Investissement public et politique

FIG. 8.7 – Le système de la province de San Luis

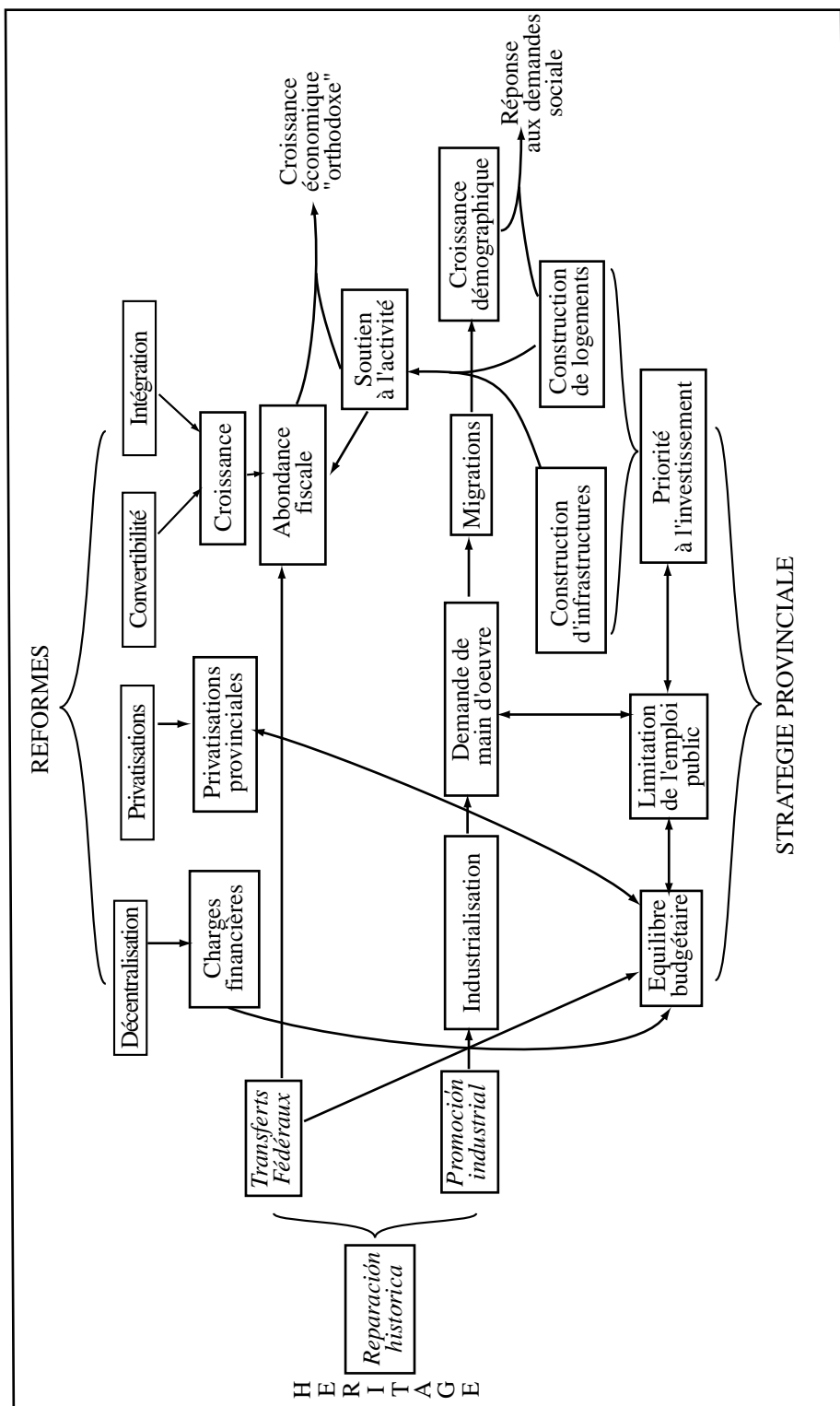


rica qui se combinent avec la stratégie propre à la province d'équilibre budgétaire, de stabilité de l'emploi public et de priorité à l'investissement.

Avec les réformes des années 1990, la croissance économique permet l'augmentation des rentrées fiscales. Mais San Luis n'abandonne pas sa stratégie précédente. Bien au contraire, l'administration renforce ses priorités en construisant davantage de logements. Elle peut ainsi répondre aux besoins des habitants de la province comme des migrants. La privatisation des entreprises provinciales, le transfert aux municipales de certains services et le passage à l'État fédéral de la caisse de retraites soulagent d'autant des finances publiques déjà florissantes. Les dépenses publiques permettent aux entreprises d'améliorer leurs conditions de travail et, pour certaines, de bénéficier de contrats avec l'administration provinciale. Dans ces conditions, la province connaît une croissance apparemment orthodoxe, tirée par le secteur privé et l'investissement public sans endettement. Mais cette orthodoxie n'est qu'apparente puisqu'elle repose en fait sur les exemptions fiscales accordées par l'État fédéral aux entreprises privées.

La province cherche à défendre sa position dans la nation en jouant, à sa façon, la carte de l'intégration. Elle a signé en 1988 avec les provinces de

FIG. 8.8 – La stabilité de la province de San Luis



La Rioja, de Mendoza et de San Juan le traité d'intégration du Nouveau Cuyo, pour favoriser l'intégration entre les quatre provinces. Le groupe des gouverneurs, dont trois dirigent des provinces bénéficiaires de la promotion — il ne manque que Catamarca — s'efforcent de coordonner leurs politiques, notamment la construction d'infrastructures. Mais ils s'accordent également pour faire pression sur l'État fédéral, appuyant la revendication de telle ou telle province, ou élaborant pour les élus nationaux des recommandations relatives au budget national. Enfin, les gouverneurs s'efforcent de développer les relations avec les provinces du Chili. Il s'agit donc autant d'une structure à visées internes de coopération inter-provinciale, qu'une sorte de groupe de pression chargé de peser sur les orientations fédérales. C'est sans doute un des moyens pour continuer à bénéficier à l'avenir des avantages actuels.

Sur le plan territorial, cette politique se traduit par le renforcement de l'axe central. Mais la province consent de réels efforts pour les départements périphériques. Le système politique provincial qui accorde un sénateur à chaque département, outre les députés en nombre proportionnel à la population, est une incitation à ne pas négliger les espaces peu peuplés. De ce point de vue, la province reproduit en petit l'organisation nationale et doit trouver l'équilibre entre d'une part le renforcement des points forts et le traitement social de la pauvreté dont le logement ne peut être qu'un élément parmi d'autres, et le soutien à des espaces marginaux, peu peuplés, mais politiquement importants. Comme Santa Fe, San Luis a un parlement composé de deux chambres et les sénateurs sont très présents pour faire entendre à l'administration centrale les besoins de leur circonscription.

Conclusion : la force des faibles

On peut se demander pourquoi San Luis est la seule province à avoir adopté ce type de fonctionnement, extrêmement souple, dont on a montré les avantages. Il est vrai qu'il ne peut fonctionner que sur la base des transferts directs et indirects que consent l'ensemble de la collectivité nationale à une province qui n'est plus défavorisée. Dans une province comme Catamarca, on trouve une administration faible, endettée, ne disposant que de faibles recours pour payer ses nombreux employés. Le système de San Luis qui concilie

équilibre budgétaire, satisfaction sociale et croissance économique paraît bien préférable.

La réponse à cette question est complexe. On peut cependant souligner que les choix initiaux sont très difficiles à modifier. Alors que depuis 1991 l'État fédéral presse les provinces de réduire leur masse salariale, aucune ne l'a réellement fait. Le coût social et politique paraît trop élevés aux autorités ou plutôt, il semble supérieur au gain qu'elles pourraient attendre d'un assainissement budgétaire. Comme on l'a montré, le choix fait pour San Luis peut se voir dès les années 1980.

Qui plus est, l'économie provinciale de la *promoción*, reste plus robuste que celle des autres provinces assistées. Les investissements réalisés la renforcent encore. Autrement dit, San Luis qui fait front avec les autres provinces assistés pour obtenir des avantages communs est aussi la plus forte des faibles et peut ainsi s'arroger la plus grosse part des bénéfices obtenus.

Conclusion de la troisième partie :

Des provinces à la Nation

*Je ne crois pas vous le pouvoir mieux dépeindre,
qu'en vous disant que ce chef de parti était
un zéro, qui ne multipliait que parce qu'il était
prince de sang.*

Cardinal de Retz

Au delà de la variété des provinces, qu'il aurait été facile de multiplier, la comparaison que l'on vient de proposer apporte des enseignements sur leur sensibilité au changement. Les différences initiales proviennent d'un faisceau de causes, parmi lesquelles figurent notamment la position dans les différents champs et dans les dynamiques que l'on a décrites dans les deux premières parties. Pour Santa Fe, la position centrale à tous les sens du terme, pour Neuquén, les dynamiques propres aux espaces patagons et pour San Luis les avantages découlant de la *reparación histórica* sont déterminants. Elles doivent aujourd'hui faire face à des problèmes communs, ne se posant pas de la même façon dans chacune : la montée du chômage et le contenu à donner à des politiques de développement.

Les objectifs fixés il y a vingt ans, d'amélioration des conditions de vie, de logement, de la santé publique obtenus par des dépenses sociales et financées par un secteur productif en essor semblent dépassés. Tout d'abord, parce que le coût économique des améliorations s'élève quand on passe par exemple de campagnes de vaccination généralisée à des programmes de suivi et de traitement de graves pathologies, ou de l'alphabétisation élémentaire à la généralisation de l'enseignement secondaire. Par ailleurs, l'action publique a mauvaise presse car on la juge coûteuse et inefficace. Si l'on peut

maintenir certains programmes ciblés d'assistance pour des populations peu nombreuses, le maintien de politiques sociales pour l'ensemble de la population devient difficile, d'autant qu'on incite les provinces à restreindre leur pression fiscale dans l'espoir de stimuler la création d'emplois par le secteur privé.

Le premier critère de différenciation est sans nul doute le poids des provinces qui varie sur le plan démographique de un à dix. Il est très différent de pourvoir aux besoins en services sociaux minimaux de trois millions ou de trois cent mille habitants. Les contraintes budgétaires sont beaucoup plus fortes pour les grandes provinces qui sont les moins bien servies par le système de *coparticipación*.

Par ailleurs, les provinces sont inégalement sensibles au couple dérégulation-ouverture. Les critères budgétaires utilisés pour les choisir (autonomie fiscale et choix budgétaires) se révèlent des indicateurs intéressants pour identifier des styles de gestion.

Dans le cas de Neuquén, dérégulation et ouverture affectent négativement l'économie provinciale par la croissance du chômage mais permettent des investissements étrangers. L'État provincial qui dispose de ressources propres abondantes grâce à l'exploitation pétrolière et d'une certaine marge de manœuvre financière ne semble pas savoir comment réorienter son action. Ce sont les privatisations des grandes entreprises d'État qui sont le facteur déclenchant la crise provinciale.

C'est à Santa Fe que la restructuration économique est la plus profonde, la plus douloureuse mais c'est aussi là qu'elle paraît la plus prometteuse. La dépendance à l'égard de l'État fédéral est limitée grâce aux bases fiscales propres de la province mais le poids des salaires dans la dépense publique limite les possibilités de réorientation de la dépense. On en retire l'impression d'une administration provinciale qui évolue difficilement car elle doit faire face à de lourdes obligations courantes. Dans cette province, c'est plutôt l'ouverture économique et son cortège de fermetures d'usines qui sont à l'origine des difficultés rencontrées.

La province de San Luis est finalement peu affectée par la dérégulation et l'ouverture tant qu'elle arrive à maintenir sa position très bénéficiaire dans les transferts fédéraux directs et implicites. Dans ces conditions, l'adminis-

tration provinciale a fait un choix stratégique qui lui permet de disposer d'importantes marges de manœuvre budgétaire. Cependant on peut se demander si la politique d'investissement à tout va n'atteindra pas un jour ses limites, autrement dit si l'efficacité économique et politique de ces investissements ne souffre pas de rendements décroissants. Au contraire les possibilités offertes pour réduire l'ampleur du secteur public sont immédiatement saisies et permettent la focalisation de l'action publique.

Ces trois provinces souhaitent jouer à leur façon la carte de l'intégration continentale, organisant des tournées pour les chefs d'entreprise à la recherche de nouveaux marchés et cherchant à attirer des investissements tant dans les infrastructures que dans l'industrie. Il est encore difficile de savoir si les programmes d'équipement porteront leurs fruits, non seulement en termes de transit sur les nouveaux itinéraires, mais surtout de croissance économique. Cette stratégie pose aussi le problème de cohésion interne des territoires provinciaux dans la mesure où les administrations privilégient certains espaces et voient se réduire les fonds disponibles pour les politiques en faveur des espaces défavorisés.

Chacune d'elle adopte une position différente sur la question de la *coparticipación*, qui rend d'autant plus problématique la solution du problème à l'échelle nationale. Neuquén refuse de mettre en cause la perception des royalties pétrolières par les provinces productrices, San Luis s'efforce de justifier ses droits à des transferts substantiels, quant à Santa Fe, elle estime être contributrice nette au système et en souffre. Elle adopte une position plus nuancée, proche d'ailleurs de celle de la province de Buenos Aires, demandant un financement fédéral correspondant à la taille de sa population, mais ne refusant pas pour autant de financer les provinces dépourvues de bases fiscales. Le poids des petites provinces au Sénat compensant leur faiblesse à la Chambre des députés, elles peuvent durablement faire obstacle à tout changement qui leur serait préjudiciable.

Les trois exemples illustrent la variété des provinces argentines, non seulement — et sans surprise — celle de leurs économies, mais plus subtilement celle des sociétés provinciales et des rapports entre sociétés civiles et autorités. On retrouve d'une certaine façon en Argentine la variété qu'avaient exploré l'ouvrage dirigé par Yves Lacoste sur la géopolitique des régions françaises au

milieu des années 1980 [158]. On retirait de ces volumes, par delà la grande variété des approches mises en œuvre, l'idée qu'il existait des situations politiques régionales répondant à des logiques propres combinant histoire proche ou lointaine, problèmes contemporains, stratégies des hommes et des partis. Les auteurs montraient également comment l'action de certaines personnalités façonnaient des territoires régionaux en voie de renforcement.

C'est sans doute cette dimension politique qui présente la plus grande variété, celle où se révèle la singularité des situations provinciales, celle également où jouent le plus personnalités des hommes politiques et le fonctionnement des partis. S'il est possible, en effet, en fonction de variables socio-économiques de rassembler des provinces semblables, le jeu politique interne paraît quant à lui fortement dépendant des hommes, des moments et des lieux. Mais, il semble cependant que l'action politique soit en effet capable de transformer les territoires surtout lorsqu'elle dispose de fonds abondants. Autrement dit, les nouvelles formes de régulation permettant les synergies locales grâce à la coordination par les politiques ne se mettent guère en place, sauf peut-être dans certaines grandes villes.

Dans ces conditions, les hommes politiques provinciaux jouent un jeu subtil. Les réformes voulues par l'État fédéral et auxquelles ils ont souscrit remettent en cause les équilibres sur lesquels ils ont bâti leur carrière, ce qui se traduit dans certaines provinces par des explosions sociales. Les *laboratoires sociaux* des provinces peuvent devenir le lieu de dangereuses expériences.

On a montré dans la deuxième partie la façon dont l'État fédéral avait imposé un certain nombre de réformes à des gouverneurs réticents dans un moment où l'équilibre des forces était à l'avantage du centre. Après 1995, et plus encore aujourd'hui, les provinces essaient de regagner le terrain perdu en profitant d'une conjoncture qui leur est devenue plus favorable. Dès lors le rapport des parties au tout, des provinces à la nation, ne se fait pas sur le mode de l'addition mais plutôt de la soustraction. On cherche dans ces conditions, celui ou celle qui saura multiplier.

Conclusion générale

Disparités régionales et fédéralisme

Ce travail s'était proposé d'explorer différents aspects de l'organisation régionale de l'Argentine suivant plusieurs points de vue complémentaires, apportant chacun sa part à la description et à la compréhension des différences internes à ce grand pays. J'ai cherché à tenir simultanément un discours positif sur la mesure et l'évolution des disparités régionales et sur leur perception par les responsables politiques, les débats auxquels elles ont donné lieu pouvant déboucher sur des mesures compensatrices ou correctrices. Ce double jeu voulait éviter les apories auxquelles se heurtent aussi bien une géographie trop persuadée de décrire la réalité concrète pour s'interroger sur ses présupposés, aussi bien que la frustration que je ressentais face à des approches trop abstraites, renonçant en fin de compte à parler des espaces. C'était également un moyen de dépasser le simple inventaire, potentiellement infini, des différences entre les provinces pour s'interroger sur la façon dont elles composaient, ensemble, la Nation.

Cette démarche s'est donc appuyée en premier lieu sur l'approche modélisatrice, approche néo-positiviste s'il en est, qui a permis de planter le décor. On a montré comment la géographie de l'Argentine au début des années 1990 pouvait se décrire par le jeu de six figures de base inspirées des chorèmes de Roger Brunet. Ces modèles élémentaires permettent également de situer les provinces en fonction de leurs positions dans chacun des champs ce qui donnait un début de réponse à la question des rapports entre les parties

provinciales et le tout national ou fédéral.

Les chapitres suivant retracent dans la durée la genèse de l'espace argentin, dont l'existence n'était en rien prévisible au début de la conquête. Sa construction s'effectue au long de toute la période coloniale et au XIX^e siècle. Au cours de cette longue évolution, la partie délaissée de l'Empire espagnol est progressivement peuplée et reconnue. On cherche des itinéraires entre le Pérou et l'Atlantique, dont l'usage par le commerce à longue distance renforce progressivement la ville de Buenos Aires. Des considérations géopolitiques renforcent cette dynamique en faisant du Rio de la Plata un enjeu âprement disputé entre Espagnols et Portugais. Après l'indépendance, Buenos Aires reprend d'une certaine façon une politique impériale à l'égard de l'intérieur du pays, cherchant à annexer le plus vaste espace possible et se heurtant de ce fait aux désirs locaux d'autonomie de provinces qui craignent à tous points de vue le pouvoir croissant de la grande ville. C'est alors que naît la tension entre centralisme portègne et réclamations provinciales. Elle aboutit à la séparation de certaines provinces et ne se résout qu'imparfaitement avec l'adoption d'une Constitution fédérale.

Dans ces conditions, l'Argentine connaît de 1880 à 1930 cinquante années d'exceptionnelle prospérité grâce à la mise en valeur de la Pampa et la vente sur les marchés internationaux des grains, des laines et des viandes qu'elle produit. Cette prospérité attirent les immigrants dont la vague submerge le vieux fonds créole et fait naître, en même temps que l'espace national, l'Argentin, Italien parlant espagnol et se prenant pour un Anglais, selon une vieille plaisanterie. Cette dynamique s'essouffle à mesure que se réduisent les surfaces encore disponibles à mettre en valeur. C'est la crise mondiale qui donne le coup de grâce et précipite l'Argentine sur la pente du déclin. Malgré un recul relatif, l'Argentine connaît de nouveaux axes de développement à partir du régime péroniste. L'industrialisation, la construction d'infrastructures et l'amélioration réelle des conditions de vie du plus grand nombre sont autant d'acquis. Cette évolution, parallèle à la mise en place d'un État providence, entérine la croissance du secteur public dans tous les aspects de la vie quotidienne et de l'économie. C'est alors que, sous l'influence des théories du développement régional, la question des disparités inter-provinciales est posée sur le plan politique et pratique avec la création d'organismes spécialisés

et la mise en place de politiques spécifiques.

Ainsi, dans les années de prospérité l'inégale mise en valeur des provinces paraît constituer un atout, une réserve à exploiter dans l'avenir. Au contraire, en période de récession, on demande à l'État non seulement de stimuler l'économie et de compenser les inégalités sociales, mais également d'assurer des *minima territoriaux*.

Dans les années 1970–1980 le pays rencontre une nouvelle impasse se traduisant par la déliquescence de l'État et des troubles politiques. Les changements des années 1990 suscitent de grands espoirs malgré leur brutalité, car ils laissent penser que l'Argentine a retrouvé les moyens de la croissance au prix d'une réduction drastique du secteur public. Ces changements concernent les règles du jeu économique, les modes de gestion du territoire et l'insertion internationale de l'Argentine avec la mise en place du Mercosur. Le retour au libéralisme modifie les spécialisations productives des provinces et débouche aussi bien sur les difficultés pour des provinces relativement avancées que sur le développement d'activités nouvelles pour certaines provinces considérées comme en retard de développement.

Dans un cas comme dans l'autre, se pose le problème des bénéfices attendus de ces nouvelles activités créant moins d'emplois que par le passé, fonctionnant dans des réseaux à longue distance, parfois sur le mode de l'enclave, et essayant d'obtenir des mesures d'exemptions fiscales. Les autorités provinciales, prises entre les demandes du secteur privé, les pressions de l'État fédéral et la montée de nouvelles demandes sociales — en particulier sur le front de l'emploi — se trouvent dans une situation difficile et le fonctionnement du fédéralisme argentin en est altéré. Les provinces réagissent de manière différenciée en fonction de leur conditions spécifiques, essayant d'une part d'obtenir des avantages de l'État fédéral et d'autre part de tirer le meilleur parti de leurs ressources, non seulement pour assurer la permanence des hommes et des partis au pouvoir, mais tout simplement pour imaginer des solutions spécifiques.

La troisième partie a illustré ces stratégies pour les provinces de Neuquén, San Luis et Santa Fe, montrant comment elles étaient inégalement affectées par les mutations nationales, qu'elles subissaient pour certaines, auxquelles elles s'efforçaient de résister pour d'autres voire même qu'elles anticipaient.

On voit dans ces conditions évoluer les sociétés provinciales.

L'ensemble de ce travail met à mal l'idée selon laquelle le fédéralisme argentin ne serait qu'un fédéralisme de façade, masquant en fait le centralisme le plus obtus. Comme l'écrit Keeling « Bien que gouvernée apparemment par un système fédéral, l'Argentine a fonctionné depuis les années 1880 comme un état unitaire fortement centralisée, où presque toutes les mesures politiques, financières et sociales qui affectent les provinces émanent de Buenos Aires »³. Ce genre de jugement s'appuie sur une série de confusions découlant de la reprise sans examen attentif de la notion de fédéralisme, terme dont on a cherché à montrer la complexité.

Si l'on examine avec attention la dimension fiscale, qui se trouve au cœur de la plupart des arrangements fédéraux, on voit que l'Argentine se singularise par la part extrêmement élevée des dépenses effectuées par les provinces. À la différence par exemple du Mexique où l'État fédéré est responsable de 70% des recettes et des dépenses publiques (Cabrero Mendoza [52]) en Argentine le système de la *coparticipación* permet aux provinces de réaliser environ la moitié de la dépense publique. Si les plus peuplées peuvent légitimement arguer que le système actuel les défavorise, au regard des charges qu'elles ont à supporter, la plupart des petites provinces bénéficient fortement de ce système, sans parler des provinces productrices d'hydrocarbures. Ces dernières, fortes de leur sur-représentation au Sénat, peuvent efficacement faire barrage à toute discussion en profondeur du système fiscal fédéral, quitte à trouver dans un jeu assez subtil, des arrangements ponctuels avec les provinces voisines ou avec l'État fédéral, pour faire avancer tel ou tel projet important.

La décentralisation compétitive des années 1990 ne correspond donc pas à la restitution aux provinces d'un pouvoir abusivement confisqué par le centre, mais bien au contraire, à une tentative pour limiter leur autonomie fiscale et décisionnelle. C'est là une preuve supplémentaire, s'il en était besoin, de la grande amplitude laissée aux provinces dans leur choix de dépenses. Le renforcement municipal comme les transferts des services de santé et de l'en-

³ « *Although purportedly governed by a federal system, Argentina since the 1880s has functioned as a highly centralized unitary state, with almost all the political, financial, and social policies that affect the provinces emanating from Buenos Aires.* » Keeling [154] p. 328)

seignement participent de cette dynamique.

Dans cette situation, on aboutit à la situation paradoxale où les grandes provinces, les plus peuplées et les plus productives, ne disposent que de marges de manœuvre budgétaires réduites (comme pour Santa Fe) alors que de petites provinces jouissent d'une remarquable abondance fiscale. Les réformes du système de distribution ont permis de rendre aux premières un peu de liberté et de restreindre celle des secondes dans la perspective de rendre la dépense publique plus efficace. Cette évolution entérine aussi l'existence d'une Argentine à plusieurs vitesses. D'une part celle des provinces avancées et responsables pouvant investir et fournir des prestations sociales de qualité, de l'autre les provinces en retard, répondant tant bien que mal par un emploi public pléthorique à l'atonie de leur économie.

Les réformes libérales sont cohérentes avec ces choix car elles s'accompagnent de l'abandon progressif des politiques de soutien et d'orientation de l'activité. Les régimes spécifiques, sectoriels ou régionaux, ont disparu ou sont en passe de l'être alors que la politique publique d'investissement, focalisée sur des domaines spécifiques comme le transport, tend en premier lieu à renforcer plutôt qu'à compenser les disparités. Ces dernières ont été présentées par les responsables fédéraux comme une conséquence inéluctable mais temporaire des politiques libérales, avant d'en imputer, par un habile retournement dialectique, la responsabilité à des provinces insuffisamment libérales, incapables de réformes et crispées sur le passé.

L'examen des situations provinciales ne permet pas de trancher cette alternative, mais souligne plutôt la diversité des situations et des stratégies provinciales. Les autorités provinciales se montrent capables de jouer sur différents tableaux, pratiquant aussi bien un fédéralisme coopératif que le fédéralisme prébendier, ce qui en rend le fonctionnement d'ensemble complexe et difficilement lisible.

D'un point de vue fondamental, ces mécanismes illustrent à leur manière les emboîtements d'échelle et surtout l'interaction entre les différents niveaux scalaires. Les géographes retrouvent ici des préoccupations fondamentales d'autres sciences et notamment de la physique. Comme l'explique Étienne Guyon [139] les sciences de la nature disposent d'outils robustes et efficaces pour décrire les phénomènes à un niveau scalaire donné sans ouvrir

la boîte noire des autres niveaux. À l'heure actuelle, l'enjeu est de décrire des systèmes dans lesquelles tous les niveaux scalaires inter-agissent simultanément. Le cas argentin a permis de montrer certaines de ces interactions entre niveaux scalaires, du mondial au local et, plus particulièrement, entre régional et national et a permis de montrer comment ils se conditionnaient et s'influençaient réciproquement dans les processus économiques et politiques qui constituent les territoires.

Annexe A

Chronologie : cinq siècles d'histoire

1516	Juan Diaz de Solis parcourt le Rio de la Plata.
1536	Première fondation de Buenos Aires par Pedro de Mendoza.
1561	Fondation de Mendoza.
1563	Création de <i>gubernaciones</i> de Tucumán et du Rio de la Plata.
1573	Fondations de Córdoba et de Santa Fe.
1580	Seconde fondation de Buenos Aires.
1609	Fondation de la première mission jésuite sur le Paraná.
1617	Fondation de l'Université de Cordoba.
1622	Établissement d'une barrière douanière à Cordoba.
1635	Une révolte à Potosí entraîne une baisse importante de la production d'argent.
1650	Vingt-deux missions jésuites.
1680	Fondation de Colonia do sacramento.
1696	Déplacement de la douane de Córdoba à Jujuy.
1700	Trente missions.
1710–1730	Etablissement du système de l'estancia.
1724	Fondation de Montevideo.
1762	Prise de Colonia par les Espagnols.

1768	Expulsion des Jésuites.
1776	Création de la vice-royauté de La Plata.
1780	Début des exportations de viande séchée.
1793	<i>Comercio libre.</i>
1806	Débarquement anglais à Buenos Aires.
1807	Les Anglais sont repoussés – Liniers vice-roi par intérim.
1809	Echec du soulèvement d'Alzaga.
1810	Cabildo abierto qui dépose le vice-roi Cisneros. Première Junte présidée par Saavedra.
1811	Début du régime de Francia au Paraguay, dont les liens avec Buenos Aires se distendent.
1811	Rébellion d'Artigas en Uruguay.
1813	Artigas renonce à l'union avec Buenos Aires et se rallie les provinces Corrientes et Entre Rios.
1814	Le triumvirat accorde aux principales villes de l'intérieur une certaine autonomie.
1814	Prise de Montevideo, reprise l'année suivante par Artigas.
1816	Congrès de Tucuman : proclamation de l'indépendance.
1816–1820	Invasion de l'Uruguay par les Portugais. Défaite d'Artigas.
1817	Traversée des Andes par San Martin.
1819	Puyerrédon échoue à imposer une constitution unitaire. Sa chute ouvre une période de désordres.
1821	Début de l'administration de Rivadavia.
1821	Fondation de l'Université de Buenos Aires.
1824	Reconnaissance diplomatique par la Grande Bretagne qui reçoit le statut de nation la plus favorisée.
1825	Guerre avec le Brésil. Blocus de Buenos Aires.
1826	Loi d'emphytéose.
1826	Oppositions à B. Rivadavia dans l'intérieur.
1828	Exécution de M. Dorrego.
1828	Paix avec le Brésil. Création de l'Uruguay. .

1829	Rosas au pouvoir.
1832	Distribution de terre aux soldats.
1836	Réglement douanier : crise dans les provinces. .
1838	Blocus de Buenos Aires par la France.
1839	Attaques extérieures et révoltes intérieures.
1841	Mort de Lavalle.
1845	Une flotte franco-anglaise force le passage sur le Paraná. Une tentative de débarquement est repoussée.
1848	Rosas ferme le Parana.
1851	Révolte d'Urquiza.
1852	Bataille de Caseros – Congrès de San Nicolas – Sécession de Buenos Aires.
1854	Début de la construction du Ferrocarril Oeste.
1857	L'Argentine compte 1,1 M d'habitants – Buenos Aires 177 000.
1859	Bataille de Cepeda : invasion de Buenos Aires par Urquiza.
1861	Bataille de Pavon : victoire de Mitre – Modification de la Constitution.
1862	Mitre élu président de la République.
1862–1863	Révolte de Peñaloza (El Chacho), de La Rioja..
1865–1870	Guerre du Paraguay – Alliance avec le Brésil.
1868	Sarmiento élu président.
1869	Création de la Comisión central de inmigración.
1870	Ouverture d'une ligne de chemin de fer Buenos Aires – Rosario – Cordoba.
1872	Création du Banco Hipotecario.
1874	Mort de Lopez Jordan le dernier grand caudillo.
1874	Election d'Avellaneda à la présidence. Révolte de Mitre.
1877	Tarif douanier protégeant le ble, le sucre et le vin.
1879	Conquête du «désert».
1880	Election de Roca – Fédéralisation de Buenos Aires.

1889	Début de crise financière. Vente de chemins de fer à des compagnies britanniques.
1890	L'Argentine compte 3,3 millions d'habitants Buenos Aires 670 000.
1890	Révolution menée par B. Mitre. C. Pellegrini, proche de Roca, devient président.
1891	Fondation de l'Unión Cívica Radical (UCR).
1894	Fondation du parti socialiste par Juan B. Justo.
1898	Ouverture de Puerto Madero.
1898	Début du deuxième mandat de Roca.
1905	Révolte avortée menée par H. Yrigoyen.
1906	Décès de B. Mitre.
1906	Présidence de José Figueroa Alcorta.
1907	Implantation des compagnies américaines d'exportation de viande.
1912	Loi électorale Saénz Peña.
1916	Election de H. Yrigoyen à la présidence.
1919	La <i>Semana Trágica</i> .
1923	Conflit entre l'Etat et les frigorifiques étrangers qui tournent à l'avantage des seconds..
1924	Scission du parti radical entre <i>Yrigoyenistas</i> et <i>Antipersonalistas</i> .
1928	Ré-election de Yrigoyen.
1930	Coup d'Etat militaire. Le général Uriburu devient président..
1930	Création de la CGT.
1932	Le général A. Justo succède à Uriburu.
1933	Décès d'Yrigoyen.
1933	Le ministre F. Pinedo prend des mesures économiques d'urgence.
1933	Traité Roca-Runciman.
1934	Création de la Banque centrale, dont R. Prebisch devient directeur.

1935	Création de la FORJA (Fuerza de Orientación radical de la Juventud Argentina).
1938	R. Ortiz président, R. Castillo vice-président.
1940	<i>Plan de reactivación económica</i> due à F. Pinedo.
1941	Traité commercial avec les États-Unis.
1941	Création de Fabricaciones Militares.
1943	Coup d'État militaire : le général P. Ramirez devient président.
1943	Crise diplomatique avec les États-Unis.
1944	Farrell président, J.D. Perón vice-président.
1945	Manifestations ouvrières en faveur de J.D. Perón.
1946	Election de J.D. Perón à la présidence.
1947	Nationalisation des chemins de fer.
1946	Premier plan quinquenal.
1952	Début du second mandat de J.D. Perón. Mort d'Evita..
1955 (juin)	Conflit entre Perón et l'Eglise. Tentative de coup d'État militaire. .
1955 (sept)	Coup d'État mené par le général Lonardi auquel succède rapidement le général Aramburu.
1958	A. Frondizi élu président.
1962	A. Frondizi renversé par un coup d'État militaire.
1963	A. Illia président.
1966	Le général J.C. Onganía est porté au pouvoir par un coup d'État militaire.
1969	Émeutes étudiantes et ouvrières à Córdoba (<i>cordobazo</i>).
1970	Le général P. Aramburu est enlevé et assassiné par les <i>montoneros</i> .
1973	Retour de J.D. Perón.
1974	Décès de J.D. Perón.
1973–1976	Multiplication des actes terroristes et montée de la répression contre les <i>subversivos</i> .
1976	Coup d'État militaire.
1982	Guerre des Malouines.

1983	Retour de la démocratie : R. Alfonsín accède à la présidence.
1985	Procès des membres de la junte militaire.
1985	Premiers accords avec le Brésil préparant la création du Mercosur.
1988	R. Alfonsín propose de déplacer la capitale à Viedma.
1989	C. Meném, élu président, succède à R. Alfonsín dans un climat de grandes difficultés économiques (hyperinflation, pillage de supermarchés).
1991	Stabilisation monétaire.
1992	Pacte fédéral pour l'emploi la production et la croissance.
1995	Réélection de C. Menem.
1999	Élection à la présidence de Fernando de la Rúa.
2000	Démission du vice-président Carlos Álvarez.

Annexe B

Cambalache

Ce tango, dû à Enrique Santos Discépolo résume à lui seul le malaise de la société argentine dans les années 1930. La crise économique bouleverse le système de valeurs, les hiérarchies établies disparaissent, les scandales se multiplient. Tout est permis. Les héros du panthéon argentin donnent le bras aux escrocs célèbres et aux courtisanes, les institutions sont à vendre au décrochez-moi-ça. Je donne de ce texte une traduction personnelle reflétant l'esprit plus que la lettre.

Que el mundo fue y será una porquería,
ya lo se...
en el quinientos seis
y en el dos mil también.
Que siempre ha habido chorros,
maquiavelos y estafaos,
contentos y amargaos,
valores y dublés...
Pero que el siglo veinte
es un despliegue
de maldad insolente
ya no hay quien lo niegue.
Vivimos revolcaos en un merengue
y en un mismo lodo
todos manoseaos...

Hoy resulta que es lo mismo
ser derecho que traidor..
ignorante, sabio, chorro,
generoso o estafador
¡Todo es igual! ¡Nada es mejor!
¡Lo mismo un burro
que un gran profesor!
¡No hay aplazaos ni escalafón,
los inmorales nos han igualao!
Si uno vive en la impostura
y otro roba en su ambición,
da lo mismo que sea cura,
colchonero, rey de bastos,
caradura o polizón...
¡Que falta de respeto,
que atropello a la razón!
¡Cualquiera es un señor!
¡Cualquiera es un ladrón!
Mezclao con Stavisky va Don Bosco
y "La Mignón",
Don Chicho y Napoleón,
Carnera y San Martín...
Igual que en la vidriera irrespetuosa
de los cambalaches
se ha mezclao la vida
y herida por un sable sin remache
ves llorar la Biblia
contra un calefón.
Siglo veinte, cambalache
problemático y febril
El que no llora, no mama,
y el que no afana es un gil.
¡Dale nomás! ¡Dale que va!
¡Que allá en el horno

nos vamo a encontrar!
 ¡No pienses más,
 sentate a un lao!
 Que a nadie importa
 si naciste honrao.
 Que es lo mismo el que labura
 noche y día, como un buey
 que el que vive de los otros,
 que el que mata o el que cura
 o está fuera de la ley.

Enrique Santos Discépolo

Bric-à-brac

Le monde est une saloperie, je le sais bien,
 En mille cinq cent six, c'est comme en l'an deux mille.
 Il y a toujours eu des filous, des maquiavels et des pigeons
 des heureux et des aigris
 de l'authentique et du toc...
 Mais qu'au vingtième siècle le mal s'étale insolemment,
 Personne ne peut plus le nier.
 Nous vivons dans une grande embrouille
 Tous roulés dans la même boue...
 Aujourd'hui ça revient au même d'être loyal ou traître
 sage ou ignorant, gredin, généreux ou escroc
 Tout ça est pareil! Rien n'est meilleur!
 Autant vaut un âne qu'un grand professeur.
 Il n'y plus ni recalés ni hiérarchies, l'immoralité égalise tout.
 L'un vit dans l'imposture, l'autre du vol
 Peu importe qu'il soit curé, matelassier, roi de pique, effronté ou
 vagabond....
 Quel manque de respect! La raison est renversée!
 Chacun est un monsieur! chacun est un voleur!
 Avec Stavisky, voici Don Bosco et La Mignon, Don Chicho et
 Napoléon, Carnera et San Martín

Comme dans la vitrine irrespectueuse d'un bric-à-bras où la vie
s'est mélangée
Et blessée par un sable sans poignée, on voit pleurer la Bible
appuyée sur un poêle.
Vingtième siècle, bric-à-brac, problématique et fébrile
Si tu ne pleures pas, tu ne manges pas
et si tu ne voles pas on te vole.
Allez vas-y ! Mais vas-y donc !
Là bas dans la fournaise nous nous retrouverons tous !
N'y pense plus et assied toi avec nous !
Personne ne veut savoir si tu as été honnête
Tout est pareil : travailler jour et nuit comme un bœuf, ou vivre
aux dépens des autres,
tuer ou soigner, ou être un hors-la-loi.

Annexe C

Glossaire

Point de science sans vocabulaire. Même s'il n'existe pas de science de l'Argentine, travailler sur ce pays impose de se familiariser avec le vocabulaire argentin. Si l'on souhaite plus de précisions sur la langue des Argentins, on pourra se reporter au lexique de Paul Verdevoye et Héctor Colla [248].

Aguinaldo : Les étrennes. Le mot désigne aujourd'hui le treizième mois de salaire, importante conquête ouvrière des premières années de la présidence de Juan Domingo Perón.

Ama de casa : Maîtresse de maison, ménagère. Personnage magnifié dans un pays latin, et qui plus est peuplé d'Italiens, où l'on a pour la mère et gardienne du foyer une dévotion particulière.

Bienestar social : Bien-être social, devenu depuis Juan Domingo Perón l'une des préoccupations des dirigeants argentins, et dont la meilleure traduction serait *action sociale*.

Bife : Beafsteack. Aliment préféré des Argentins, pesant couramment une livre. Son nom, comme les vaches qui en fournissent la matière première, provient de Grande Bretagne.

Campo : D'après les dictionnaires la campagne, mais celle-ci correspond à une réalité si différente de la campagne européenne par les modes de cultures et de peuplement que le terme espagnol paraît mieux adaptée.

Coima : Pot de vin.

Coparticipación : système de partage des produits des impôts entre l'État fédéral et les provinces.

Costo argentino : coût argentin. Coût de production supporté par une entreprise qui choisit de s'implanter en Argentine. D'apparence économique, le coût argentin, que nul n'a jamais mesuré, est une notion politique utilisée pour justifier toutes les réformes susceptibles de le faire baisser (assouplissement du droit du travail, baisses d'impôts, dérégulation, privatisations etc.). Il a son équivalent au Brésil (*custo Brasil*).

Dulce de leche : Confiture de lait. Elle a pour les Argentins le goût de l'enfance, et pour les exilés celui de la patrie. La confiture de lait se prépare en faisant cuire longuement du lait (des vaches de la Pampa) et du sucre (de canne de Tucumán) dans les proportions d'environ un kilo de sucre pour trois litres de lait, jusqu'à ce que le mélange épaississe et prenne une teinte brune.

Estancia : Grand domaine.

Frigorífico : Abattoir où les vaches étaient dépecées, désossées et leur viande refroidie ou congelée avant exportation par navire frigorifique. Il a remplacé le **saladero**.

Gaicho : Berger se déplaçant à cheval, sa position élevée lui permettant de surveiller plus facilement les immenses troupeaux sur les vastes horizons pampéens. D'abord symbole de la barbarie rustique, qu'a exprimée notamment Sarmiento, il est devenu le parangon des vertus pastorales d'une Argentine disparue, notamment grâce au poème du *Martín Fierro* de José Hernández.

Interior : L'intérieur du pays, par opposition à la capitale portuaire. Mais aussi le territoire d'une province à l'exclusion de sa capitale.

Intervento : intervention. Procédure par laquelle les autorités élues d'un organisme comme un syndicat, ou d'une province sont déposées et remplacées temporairement par une personne nommée.

Mediterráneo : Méditerranéenne, au sens strict, c'est-à-dire au milieu des terres.

Montonera : Troupe de gauchos en armes, menace permanente pour les premiers gouvernements de l'Argentine.

Dans les années 1970, des guerilleros, se réclamant d'une sorte de péronisme de gauche, se faisait appeler les *montoneros*.

Necesidades básicas insatisfechas ou NBI : Besoins fondamentaux

insatisfait. Critère retenu dans les recensements pour définir les populations défavorisées non pas en fonction de leur revenu, mais selon des variables de qualité de vie (logement, instruction etc.).

Puntero : Petit chef, cacique local, intermédiaire entre les habitants et les autorités chargé par les premiers d'obtenir telle ou telle faveur et par les seconds d'encadrer les élections.

Nandou : Autruche sud-américaine autrefois chassée pour ses plumes dont on ornait les chapeaux.

Tango : Danse lente, au rythme chaloupé et langoureux, autrefois à la mode à Buenos Aires et qui l'est surtout aujourd'hui à Paris.

Poème pouvant être mis en musique auquel se sont essayés les meilleurs auteurs argentins.

Le tango, paroles, danse et musique, est censé exprimer toute la nostalgie portègne.

Pour avoir l'air profond, en déclarer « C'est une pensée triste qui se danse ».

Ñoqui : 1) Spécialité alimentaire d'origine italienne, sorte de boulette faite avec des pommes de terre qui se prépare comme des pâtes de blé dur.

En Argentine, consommer des ñoquis le 29 du mois porte bonheur.

2) Employé public inutile.

Puntano : Habitant de San Luis.

Porteño : Habitant du port, c'est-à-dire en Argentine de Buenos Aires. Mais au Chili, les portègnes sont les habitants de Vaparaíso. Francisé parfois en *portègne*.

Producción : Production. Elle est comme le *Bienestar social*, l'objet de la sollicitude des gouvernants depuis les années 1940. La production constitue d'une certaine façon la partie visible du PIB, celle qui peut se toucher et se mesurer en tonnes de blé ou d'aciers, barrils de pétrole, nombre d'automobiles etc. Elle s'oppose à l'économie immatérielle qui a mauvaise presse en Argentine car elle s'est souvent apparentée à la spéculation ou même à la fraude, favorisée en cela par l'instabilité économique et la faiblesse de l'État.

Quebracho : Littéralement brise-hache. Bois très dur poussant dans les forêts du nord de l'Argentine qui a été exploité pour sa richesse en tanin.

Saladero : Saloir. Premiers abattoirs où la viande était séchée et salée.

Tasajo : Viande de bœuf séchée et salée servant surtout à l'alimentation

des esclaves des colonies espagnoles et du Brésil où elle était exportée en contrebande.

Villa miseria : Bidonville. En Argentine comme dans le reste de l'Amérique latine, ce terme recouvre une très grande variété d'habitat, plus ou moins précaire, plus ou moins illégal.

Vivo : Malin, astucieux. Qualité très appréciée en Argentine et fort nécessaire pour faire face aux nombreuses surprises que réserve le pays.

Annexe D

Sites internet

Internet fournit sur l'Argentine de nombreuses informations. La plupart des données statistiques sont aujourd'hui téléchargeables à partir du Ministère de l'économie.

Points d'entrée

Deux points d'entrée principaux vers le web argentin :

Gauchonet <http://www.gauchonet.com>

Gardel <http://http://arcadia.informatik.uni-muenchen.de/rec/argentina/argentina.html>

Organismes internationaux

CEPAL <http://www.eclac.cl>

Banque mondiale <http://www.worldbank.org>

Organismes officiels argentins

Présidence <http://www.presidencia.gov.ar/home.html> . Ce site fournit également des liens vers tous les sites officiels argentins.

Chambre des députés <http://www.hcdn.gov.ar/Principal.html>

Ministère de l'économie <http://www.mecon.ar> et

CEP : <http://www.mecon.gov.ar/cep/> (analyses de la conjoncture industrielle).

Indec Instituto Nacional de Estadísticas y Censos :

<http://www.indec.mecon.ar/default.htm>.

Comporte beaucoup de données statistiques.

Routes Dirección Nacional de Vialidad : <http://www.vialidad.gov.ar/indice.html>

Les sites provinciaux

Les administrations provinciales ont désormais leurs sites, inégalement fournis. Les adresses sont toutes sur le même modèle.

Buenos Aires : www.gba.gov.ar

Neuquén : www.neuquen.com.ar

Santa Fe : www.santafe.gov.ar

San Luis : www.sanluis.gov.ar

Journaux

La Nación <http://www.lanacion.com>, grand quotidien d'information fondé par Bartolomé Mitre plutôt conservateur. Le supplément hebdomadaire sur le commerce extérieur est une mine d'informations sur la vie économique, les problèmes de l'intégration régionale et les transports.

Página/12 <http://www.pagina12.com.ar> Beaucoup plus critique que le précédent.

Clarín <http://www.clarin.com> Le quotidien le plus lu en Argentine, pas toujours facile à utiliser tant il est foisonnant.

Annexe E

Présentation de la bibliographie

Pour aider le lecteur à utiliser la bibliographie qui suit, on en propose une présentation permettant de retrouver les principales références sur les sujets abordés. On n'a cité ici que les travaux les plus importants portant sur les questions spécifiques abordées dans la thèse.

Systèmes et modèles

Les fondements de l'application de la systémique à la géographie sont présentés par Roger Brunet ([42], [43], [44]). Les méthodes de la modélisation graphique sont introduites dans le texte fondamental de Roger Brunet [43] et dans les premiers textes qui en faisaient usage (Théry [237], Ferras [102]). Elles ont été précisées dans un numéro spécial de la revue *Mappemonde* (numéro 4 de 1986) et un article de Hervé Théry [238]. La contradiction a été exprimé dans le numéro 76 de 1995 de la revue *Hérodote* (articles d'Yves Lacoste, Béatrice Giblin, Charles Lecœur et Michel Sivignon).

L'aspect dynamique de la modélisation est abordée notamment par Christian Grataloup [130] et par le numéro 117 (1998) des *Cahiers de géographie du Québec*

Fédéralisme, décentralisation, fiscalité

La bibliographie sur le fédéralisme relève principalement des sciences politiques. La revue *Publius* lui est spécialement consacrée, ainsi que les ouvrages de son ancien directeur, Daniel Elazar [100]. Le petit livre de Pasqualino est aussi utile [187].

Les questions du fédéralisme fiscal font l'objet d'une abondante bibliographie. Les aspects fondamentaux sont abordés notamment par Wallace Oates [181], Charles Tiebout [241] et en France par Laurent Davezies [83]. Bruno Théret [235] en donne une présentation critique. Des études empiriques récentes ont été dirigées par Gabriel Aghón pour la CEPAL ([3] et [4]). Pour le Brésil, l'ouvrage collectif *A federação em perspectiva* [39] est indispensable.

La décentralisation en Amérique latine, et la question des pouvoirs locaux a fait l'objet d'un ouvrage fondamental mais déjà ancien (Revel-Mouroz [201]). Sur l'Argentine, on pourra consulter les travaux de Marie-France Prévôt-Schapira [194], [195] et [196] qui introduit le numéro 37 (2000) des *Problèmes d'Amérique latine* consacré à cette question.

Sur les autres pays fédéraux américains : Bruno Théret ([235] et [236] pour le Canada, David Walcker [250] et Elis Katz [153] pour les États-Unis, Britto [39] pour le Brésil, ainsi que le numéro des *Problèmes d'Amérique latine* déjà cité. Les travaux réunis par Marcello Carmagnani [53] présentent une approche historique.

Géographie de l'Argentine

Géographie historique

Les témoignages de voyageurs sont un matériau de choix. Sur période coloniale, le plus ancien est celui de Schmidel [220], qui suit immédiatement la conquête. Il est suivi par ceux de Concolocorvo [75], Accarette [1] et d'Azara [11] et Woodbine Parish [186]. Pour le XIX^e siècle, on peut utiliser la somme de Victor Martin de Moussy [169] davantage que Latzina [160]. Pour le début du siècle Jules Huret ([145] et [146]) et Georges Clemenceau [73] sont de bons guides. Les travaux de géographes, aussi bien Élisée Reclus [199] que Pierre

Denis [90], [91] et [92] sont du plus haut intérêt.

Les études historiques s'intéressent inégalement aux thèmes spatiaux. On pourra prendre pour guide général David Rock [208] complété par James Scobie [224]. Dans le détail, les travaux de Sempat Assadourian [226], Fernand Braudel [35] sont utiles. Alejandro Rofman et Luis Alberto Romero ont consacré à la différenciation régionale de l'Argentine un petit livre fondamental [213].

Les débats politiques illustrés par Sarmiento ([218] et [217]) et Alberdi ([6] et [5]) ont fait l'objet d'un livre passionnant de Nicholas Shumway [227].

Les dynamiques des disparités régionales peuvent être abordés avec les articles de Romain Gaignard ([111], [112] et [113]), Alejandro Rofman ([209] et [210]) et Aldo Ferrer [103]. Un récent Atlas [230], malgré une cartographie discutable, mérite d'être consulté.

Sur des régions particulières, la thèse de Romain Gaignard est un monument sur l'occupation de la Pampa [115], malheureusement jamais publié en français. Sur Buenos Aires, il existe un travail de James Scobie [225] qui présente mieux les problèmes spatiaux qu'un livre plus récent (Bernand [27]).

Géographie régionale

La géographie régionale n'est guère pratiquée en Argentine. Les ouvrages de Roccatagliata [207] et [206] restent utiles malgré tout. En français, le texte donné par Philippe Grenier pour la Géographie Universelle est fondamental [133] ainsi que les travaux, un peu anciens, de Romain Gaignard [113]. L'ouvrage de Keeling [154] est une bonne introduction.

Les politiques régionales au sens large sont abordées dans Schvarzer [221] (promotion industrielle), Manzanal et Rofman [168]

Les mutations récentes sont abordées dans de nombreux travaux. Notamment Ciccolella, Laurelli, Rofman et Yanes [70], Bustos Cara [51] et Rofman [211] sur le chômage et [212]. La thèse d'Alejandro Schweitzer étudie en détail les frontières de l'Argentine avec le Mercosur [223], celle de Martine Guibert, les stratégies industrielles dans le secteur du soja [135].

Provinces et Nation

Félix Luna [166] est très stimulant. Sur le plan politique Jill Hedges [143] est très informatif. Marie-France Prévôt Schapira [194] montre les ambiguïtés du renouveau fédéral.

Les travaux sur le fédéralisme fiscal argentin sont légion. Porto et Miñana [192] et Burgin [50] sont fondamentaux quoiqu'ancien. Plus récent : [231], Banque Mondiale ([18] et [19]) Cetrángolo ([62], [63], et [64]), Lozano [165] Porto et Cont [191] et Saiegh et Tommasi [215].

Bibliographie

- [1] Accarette. – *La Route de l'argent*. – Paris, Utz, 1992. Réédition moderne de la *Relation du voyage du sieur Accarette dans la Rivière de la Platte et de là par terre au Pérou et les observations qu'il y a faites*.
- [2] Afonso (José Roberto). – A questão tributária e o financiamento dos diferentes níveis de governo. In Britto Álvares Affonso et Barros Silva [39], pp. 315–328.
- [3] Aghón (Gabriel) et Edling (Herbert) (édité par). – *Descentralización fiscal en América latina : Nuevos desafíos y agenda de trabajo*. – Santiago, CEPAL - GTZ, 1997, 390p.
- [4] Aghón (Gabriel) et Krause-Junk (Gerold) (édité par). – *Descentralización fiscal en América latina : Balance y principales desafíos*. – Santiago, CEPAL - GTZ, 1997, 259p.
- [5] Alberdi (Juan Bautista). – *Bases y puntos de partida para la organización política de la República argentina*. – Buenos Aires, EUDEBA, 1966. Nombreuses rééditions depuis la première publication en 1858.
- [6] Alberdi (Juan Bautista). – *Sistema económico y rentístico de la confederación argentina según su constitución de 1853*. – Buenos Aires, Escuela de Educacion económica y filosofia de la libertad, 1977. Nombreuses réédition depuis la première publication en 1856 à Besançon.
- [7] Altimir (Oscar), Santamaría (Horacio) et Sourrouille (Juan). – Los instrumentos de la promoción industrial en la posguerra. *Desarrollo Económico*, vol. 6, 1966, pp. 89–145, 469–487 et 709–734.
- [8] Asensio (Miguel Ángel), Costa (Oscar) et Demaría (Américo). – *Finanzas públicas a nivel subnacional. La economía del sector público y*

- su aplicación a un caso provincial.* – Santa Fe, Universidad nacional del Litoral, 1990, 178p.
- [9] Audubert (Albert). – La question de la langue nationale au Brésil. *Hérodote*, vol. 98, 200, pp. 127–134.
- [10] Augustin (Jean-Pierre) (édité par). – *L'institutionnalisation du territoire au Canada.* – Bordeaux/Québec, Presses de l'université de Laval et Presses de l'Université de Bordeaux, 1996, 241p.
- [11] Azara (Felix de). – *Voyages dans l'Amérique méridionale.* – Paris, Dentu, 1809. Traduction française de l'ouvrage d'Azara, accompagnée d'un atlas de 25 planches et annotée par C.A. Walcknaer et G. Cuvier.
- [12] Azpiazu (Daniel) et Basualdo (Eduardo). – *Cara y contracara de los grupos económicos. Estado y promoción industrial en la Argentina.* – Buenos Aires, Cántaro, 1989.
- [13] Azpiazu (Daniel), Basualdo (Eduardo) et Khavisse (Miguel). – *El nuevo poder económico en la Argentina de los años 80.* – Buenos Aires, Hyspamérica, 1988.
- [14] Badie (Bertrand). – *La fin des territoires. Essai sur le désordre international et sur l'utilité sociale du respect.* – Paris, Fayard, 1995, 276p.
- [15] Bailly (Antoine), Dorel (Gérard), Racine (Jean-Bernard) et Villeneuve (Paul). – *États-Unis, Canada.* – Paris, Hachette/Reclus, 1992, 480p.
- [16] Bandieri (Susana), Favaro (Orietta) et Marta (Morinellin). – *Historia de Neuquén.* – Buenos Aires, Plus Ultra, 1993, 426p.
- [17] Banque Mondiale. – *Argentina, from Insolvency to Growth.* – Washington, World Bank, 1993, 332p.
- [18] Banque Mondiale. – *Argentina, provincial government finances.* – Washington, World Bank, 1993, 218p.
- [19] Banque Mondiale. – *Argentina. Provincial Finances Study.* – Washington, World Bank, 1996, 88 et 91p.
- [20] Barros Silva (Pedro Luiz) et Cabral Costa (Veraz Lúcia). – Descentralização e crise da federação. In Britto Álvares Affonso et Barros Silva [39], pp. 261–283.

- [21] Bataillon (Claude) (édité par). – *État, pouvoir et espace dans le Tiers-Monde*. – Paris, IEDES, 1977.
- [22] Bataillon (Claude), Deler (Jean-Paul) et Théry (Hervé) (édité par). – *Amérique latine*. – Paris, Hachette/Reclus, 1991.
- [23] Beaud (Olivier). – La Fédération entre l'État et l'Empire. In : *L'État, la finance et le social. Souveraineté nationale et construction européenne*, éd. par Théret (Bruno). pp. 282–304. – Paris, 1995.
- [24] Benko (Georges) et Lipietz (Alain) (édité par). – *Les régions qui gagnent. Districts et réseaux : les nouveaux paradigmes de la géographie économique*. – Paris, Presses Universitaires de France, 1992, 424p.
- [25] Benko (Georges) et Lipietz (Alain) (édité par). – *La richesse des régions. La nouvelle géographie socio-économique*. – Paris, Presses Universitaires de France, 2000, 564p.
- [26] Benoît (Jean-Marc), Benoît (Philippe) et Pucci (Daniel). – *La France redécoupée*. – Paris, Belin, 1998.
- [27] Bernard (Carmen). – *Histoire de Buenos Aires*. – Paris, Fayard, 1997, 432p.
- [28] Bertin (Jacques). – *Sémiologie graphique*. – Paris, Mouton, 1967, 431p.
- [29] Bizzozero (Lincoln) et Grandi (Jorge). – Vers une société civile du Mercosur. *Cahiers des Amériques latines*, vol. 24, 1997, pp. 53–72.
- [30] Blanco (Graciela), Gentile (María Beatriz) et Quíntar (Juan). – *Neuquén. 40 años de vida institucional*. – Neuquén, COPADE, 1998, 135p.
- [31] Bocco (Arnaldo), Golonbek (Claudio), Repetto (Gastón), Rojze (Adrián) et Scirica (Carlos). – *Regresividad tributaria y distribución del ingreso*. – Buenos Aires, Unicef/Losada, 1997, 287p.
- [32] Boneo (Horacio). – *Desarrollo regional, incentivos fiscales y localización industrial*. – Buenos Aires, CEDES, 1985, 160p.
- [33] Botana (Natalio). – *El orden conservador. La política argentina entre 1880 y 1916*. – Buenos Aires, Sudamericana, 1977.
- [34] Bourdé (Guy). – *Urbanisation et immigration en Amérique latine, Buenos-Aires*. – Paris, Montaigne, 1974, 288p.

- [35] Braudel (Fernand). – Du Potosí à Buenos Aires : une route clandestine de l'argent. *Annales ESC*, 1948, pp. 546–550.
- [36] Bret (Bernard). – Réflexions sur la «créativité spatiale» en Amérique latine. *Cahiers des Amériques latines*, vol. 4, 1985, pp. 81–89.
- [37] Bret (Bernard). – Le Mercosur, un pôle économique émergent en Amérique latine. *Revue de Géographie*, vol. juillet, 1998, pp. 121–136.
- [38] Britto Álvares Affonso (Rui de). – A Federação na encruzilhada. *Rumos*, vol. 2, 1999, pp. 29–36.
- [39] Britto Álvares Affonso (Rui de) et Barros Silva (Pedro Luiz) (édité par). – *A federação em perspectiva*. – FUNDAP, 1995, 515p.
- [40] Broc (Numa.). – *Dictionnaire illustré des explorateurs et grands voyageurs français du XIX^e siècle. Tome 3 : Amérique*. – Paris, CTHS, 1999, 364p.
- [41] Brunet (Roger). – *Le croquis de géographie régionale et économique*. – Paris, SEDES, 1962.
- [42] Brunet (Roger). – Pour une théorie de la géographie régionale. *In : La pensée géographique contemporaine. Hommage au professeur A. Meynier*, pp. 649–662. – Presses universitaires de Rennes, 1972.
- [43] Brunet (Roger). – La composition des modèles dans l'analyse spatiale. *L'Espace Géographique*, vol. 4, 1980, pp. 253–265.
- [44] Brunet (Roger). – La carte-modèle et les chorèmes. *Mappemonde*, vol. 4, 1986, pp. 2–6.
- [45] Brunet (Roger) (édité par). – *Le redéploiement industriel. Analyse géographique des phénomènes de développement industriel en France*. – Montpellier, Reclus, 1986.
- [46] Brunet (Roger) (édité par). – *La carte, mode d'emploi*. – Paris, Fayard/Reclus, 1987.
- [47] Brunet (Roger). – Le déchiffrement du monde. *In : Mondes Nouveaux*, éd. par Brunet (Roger) et Dolfuss (Olivier), pp. 10–272. – Paris, Hachette/Reclus, 1990.

- [48] Brunet (Roger), Ferras (Robert) et Théry (Hervé). – *Les mots de la géographie, dictionnaire critique*. – Paris, La documentation française/Reclus, 1992.
- [49] Bunel (Jean), Montero-Casassus (Cecilia) et Prévôt Schapira (Marie-France). – *Les entrepreneurs sous le choc libéral*. – Rapport technique, Paris, CREDAL, 1994.
- [50] Burgin (Miron). – *Aspectos económicos del federalismo argentino*. – Buenos Aires, Ediciones Solar, 1975. Traduction espagnole de l'ouvrage publié en anglais par Harvard University Press en 1946.
- [51] Bustos Cara (Roberto) (édité par). – *Más allá de la estabilidad, Argentina en la época de la Globalización y Regionalización*. – Buenos Aires, Fundación Friedrich Ebert, 1995, 328p.
- [52] Cabrero Mendoza (Enrique). – Mexique, les dilemmes de la décentralisation. *Problèmes d'Amérique latine*, vol. 37, 2000, pp. 39–61.
- [53] Carmagnani (Marcello) (édité par). – *Federalismos latinoamericanos : México/Brasil/Argentina*. – Fideicomiso Historia de las Américas, 1993, 416p.
- [54] Caro Figueroa (Gregorio). – Gobiernos de familia. *Todo es historia*, vol. 291, 1991, pp. 24–25.
- [55] Castre (François). – *À travers l'Argentine moderne*. – Paris, Hachette, 1910, 182p.
- [56] Caubet (Christian). – La voie d'eau Paraguay-Paraná. *Écologie politique*, vol. 14, 1995, pp. 9–29.
- [57] Cavallo (Domingo) et Zapata (Juan). – *El desafío federal*. – Buenos Aires, Sudamericana, 1986, 176p.
- [58] *Centro de Estudios de la Producción*. – *Infraestructura. Una reseña de los '90*. – Rapport technique, Buenos Aires, Ministère de l'économie, 1999.
- [59] CEPAL. – *La inversión extranjera en América latina y el Caribe*. – Santiago du Chili, Nations Unies, 1998, 289p.
- [60] CEPAL. – *La inversión extranjera en América latina y el Caribe*. – Santiago du Chili, Nations Unies, 1999, 220p.

- [61] Cervo (Amado L.) et Rappoport (Mario) (édité par). – *Historia do Cone Sul*. – Brasilia, Editora Universidade de Brasília, 1998, 366p.
- [62] Cetrángolo (Oscar). – *El nuevo sistema previsional. Una reforma definitiva ?* – Rapport technique n 2, CECE, 1994.
- [63] Cetrángolo (Oscar) et Jiménez (Juan Pablo). – *El conflicto en torno a las relaciones financieras entre la Nación y las provincias. Primera parte : antecedentes de la ley 23548*. – Rapport technique n 9, CECE, 1995.
- [64] Cetrángolo (Oscar) et Jiménez (Juan Pablo). – *Apuntes para el diseño de un nuevo regimen de coparticipación federal de impuestos*. – Rapport technique n 13, CECE, 1996.
- [65] Cetrángolo (Oscar) et Jiménez (Juan Pablo). – *Aportes del tesoro nacional. Discrecionalidad en la relación entre la Nación y las Provincias*. – Rapport technique n 21, CECE, 1997.
- [66] Chabot (Georges). – *Géographie régionale de la France*. – Paris, Masson, 1966, 434p.
- [67] Chanaron (Jean-Jacques). – Brésil : vers un nouveau triangle abc. *La lettre du Gerpisa*, vol. 123, 1998.
- [68] Chaunu (Pierre). – Au point d'impact de deux colonisations : l'état jésuite du Paraguay, un empire du maté. *Annales ESC*, 1955, pp. 559–564.
- [69] Ciccolella (Pablo). – *La promoción industrial en Tierra del Fuego. Sus efectos económicos y sociales*. – Thèse, Universidad de Buenos Aires, 1988.
- [70] Ciccolella (Pablo), Laurelli (Elsa), Rofman (Alejandro) et Yanes (Luis) (édité par). – *Integración latinoamericana y territorio*. – Buenos Aires, Universidad de Buenos Aires, 1994, 541p.
- [71] Claval (Paul). – *La conquête de l'espace américain. Du Mayflower au Disneyworld*. – Paris, Flammarion, 1989, 320p.
- [72] Claval (Paul). – *Histoire de la géographie française*. – Paris, Nathan, 1999, 543p.

- [73] Clemenceau (Georges). – *Notes de voyage dans l'Amérique du Sud*. – Paris, Hachette, 1911, 273p.
- [74] Colantuono (María Rosa) (édité par). – *Neuquén. Una geografía abierta*. – Neuquén, Universidad Nacional del Comahue, 1995, 229p.
- [75] Concolorcovo. – *Itinéraire de Buenos-Aires à Lima*. – Paris, Institut des Hautes Études d'Amérique Latine, 1962, 294p. Traduction moderne du *Lazarillo de ciegos caminantes* apparu pour la première fois à Lima en 1776 et dont l'auteur serait Alonso Carrió de la Vandra, dit Concolorcovo. Préface de Marcel Bataillon.
- [76] Cortés Conde (Roberto). – La expansión de la economía argentina entre 1870 y 1914 y el papel de la inmigración. *Caravelle*, vol. 10, 1968, pp. 67–88.
- [77] Crosby (Alfred). – *Ecological Imperialism : the biological expansion of Europe*. – Cambridge, Cambridge University Press, 1987, 368p.
- [78] Crucella (Carlos). – *Los efectos del Plan de Convertibilidad en la situación ocupacional del Gran Rosario*. – Rapport technique, Rosario, CEOL, 1994.
- [79] Crucella (Carlos) et Robin (Silvia). – La dinámica de los mercados de trabajo en el último quinquenio. el caso del gran resistencia entre 1994 y 1999. *Trabajo y sociedad*, vol. 3, 2000.
- [80] Daireaux (Émile). – *La vie et les mœurs de la Plata*. – Paris, Hachette, 1884.
- [81] Daireaux (Émile). – Trois mois de vacances à La Plata - première partie. *Le Tour du Monde*, vol. 2, 1887, pp. 129–180.
- [82] Daireaux (Émile). – Trois mois de vacances à La Plata - deuxième partie. *Le Tour du Monde*, vol. 1, 1888, pp. 113–176.
- [83] Davezies (Laurent). – *Les Disparités spatiales*. – Créteil, L'œil, 1993.
- [84] Davis (Mike). – *City of Quartz. Los Angeles, capitale du futur*. – Paris, La Découverte, 2000, 391p.
- [85] De Koninck (Rodolphe) et Capataz (Modesto). – Le continent indonésien et l'archipel brésilien. *Mappemonde*, vol. 4, 1992, pp. 14–18.

- [86] de Rosas (Liliana), Loñ (Félix) et Kunz (Ana). – *Neuquén vota. El misterio del Sapagismo*. – Buenos Aires, Macchi, 1996, 139p.
- [87] Del Frade (Carlos). – *Postales del ex cordón industrial del Gran Rosario*. – Rosario, Fantasía industrial, 1994, 147p.
- [88] Deler (Jean-Paul). – L'espace national équatorien, un modèle de structure géographique. *L'Espace Géographique*, vol. 3, 1975, pp. 165–175.
- [89] Deler (Jean-Paul). – L'organisation de l'espace bolivien, essai de modélisation. *Mappemonde*, vol. 4, 1986, pp. 38–42.
- [90] Denis (Pierre). – *L'Argentine moderne (chapitres de géographie économique)*. – Buenos Aires, Coni Frères, 1916, 122p.
- [91] Denis (Pierre). – *La République argentine. La mise en valeur du pays*. – Paris, Armand Colin, 1920, 299p.
- [92] Denis (Pierre). – *Amérique du Sud. Deuxième partie*. – Paris, Armand Colin, 1927, 479p.
- [93] Dorfman (Adolfo). – *Cincuenta años de industrialización en la Argentina 1930–1980*. – Buenos Aires, Solar, 1983, 618p.
- [94] Droulers (Martine). – L'affirmation de la nation brésilienne à travers les révoltes internes. *Hérodote*, vol. 98, 200, pp. 28–44.
- [95] Droulers (Martine). – *Brésil : une géohistoire*. – Paris, PUF, 2001.
- [96] Droulers (Martine), Becker (Bertha), Bret (Bernard), Brustlein (Violette), Egler (Claudio), Rodrigues (Dora), Romero (Cesar), Théry (Hervé), Velut (Sébastien) et Waniez (Philippe). – Brésil. les dynamiques territoriales. *Cahiers des Amériques latines*, vol. 24, 1997, pp. 73–198.
- [97] Droulers (Martine), Bret (Bernard), De Biaggi (Enali) et Waniez (Philippe). – Brésil : Observations des dynamiques territoriales. *Cahiers des Amériques latines*, vol. 20, 1995, pp. 29–132.
- [98] Dubresson (Alain). – La façade guinéenne. In : *Les Afriques au Sud du Sahara*, éd. par Dubresson (Alain), Marchal (Jean-Yves) et Raison (Jean-Pierre). – Belin, 1994.
- [99] Eckert (Denis). – *Évaluation et prospective des territoires*. – Montpellier-Paris, Reclus-La Documentation française, 1996, 255p.

- [100] Elazar (Daniel). – *Exploring Federalism*. – Tuscaloosa, University of Alabama Press, 1987, 335p.
- [101] Ezran (Maurice). – *Une colonisation douce : Les missions jésuites du Paraguay*. – Paris, L'Harmattan, 1989, 316p.
- [102] Ferras (Robert). – *España / Espagne / Spain*. – Paris, Fayard/Reclus, 1986.
- [103] Ferrer (Aldo). – *La economía argentina. Las etapas de su desarrollo y problemas actuales*. – México, Fondo de cultura económica, 1963, 266p.
- [104] Foucher (Michel). – *L'invention des frontières*. – Paris, Fondation pour les études de défense, 1987, 325p.
- [105] Foucher (Michel). – *Fronts et frontières. Un tour du Monde géopolitique*. – Paris, Fayard, 1988, 527p.
- [106] Foucher (Michel) et Foucher (Laurence). – Urbanisation et disparités régionales. Panorama démographique de la République argentine. *Cahiers des Amériques latines*, vol. 7, 1973, pp. 199–352.
- [107] Freyssenet (Michel). – L'usine general motors de rosario. *La Lettre du GERPISA*, vol. 120, 1998.
- [108] Fulano Dethal (A.). – Amérique du sud, structures comparées. *Mappe-monde*, vol. 4, 1988.
- [109] FUNIF. – *Mapa productivo provincial*. – Rapport technique, Buenos Aires / San Luis, FUNIF, 1999.
- [110] Furtado (Celso). – A federação por fazer. *Rumos*, vol. 2, 1999, pp. 39–41.
- [111] Gaignard (Romain). – L'économie de la république argentine. *Les Cahiers d'Outre-Mer*, vol. 49, 1960, pp. 59–103.
- [112] Gaignard (Romain). – La mise en valeur pionnière de la terre de feu (argentine). *Les Cahiers d'Outre-Mer*, vol. 58, 1962, pp. 105–137.
- [113] Gaignard (Romain). – L'Argentine. In : *L'Amérique latine. Approche géographique générale et régionale*, éd. par Collin Delavaud (Claude), pp. 199–248. – Paris, Bordas, 1973.

- [114] Gaignard (Romain). – L'Argentine. *In : Encyclopédie de la Pléiade : Géographie régionale, tome II*, pp. 1760–1811. – Paris, Gallimard, 1979.
- [115] Gaignard (Romain). – *La Pampa argentina : ocupación, poblamiento, explotación : de la conquista a la crisis mundial 1550–1930*. – Buenos Aires, Solar, 1989, 512p. Traduction espagnole de la thèse soutenue en 1981 et malheureusement jamais publiée en français.
- [116] García Delgado (Daniel). – *Estado y Sociedad*. – Buenos Aires, FLACSO, 1994.
- [117] Garzón (Eugenio). – *L'Amérique latine. République argentine*. – Paris, Bernard Grasset, 1913, 336p.
- [118] Gatto (Francisco), Gutman (Graciela) et Yoguel (Gabriel). – *Reestructuración industrial en la Argentina y sus efectos regionales*. – Buenos Aires, CFI, 1987, 181p.
- [119] Gentelle (Pierre). – La Chine. *In : Chine, Japon, Corée*, éd. par Gentelle (Pierre) et Pelletier (Philippe). – Paris, Belin, 1994.
- [120] George (Pierre). – Problèmes urbains de la république d'argentine. *Annales de géographie*, vol. 421, 1968, pp. 257–277.
- [121] Giblin (Béatrice). – Les effets de discours du grand chorémateur et leurs conséquences politiques. *Hérodote*, vol. 76, 1995, pp. 22–38.
- [122] Ginsburg (Norton), Koppel (Bruce) et McGee (T.G.) (édité par). – *The Extended Metropolis. settlement transition in Asia*. – Honolulu, University of Hawaii Press, 1991, 250p.
- [123] Ginsburger (Nicolas). – *Cartographie, géographie et nationalisme : L'institut Perthes, les Petermanns Mitteilungen et l'exploration de l'Amérique (1885–1914)*. – Université de Paris I, 1999, 264p. mémoire de maîtrise.
- [124] Giordano (Paolo) et Santiso (Javier). – *La course aux Amériques : les stratégies des investisseurs européens en Argentine et au Brésil*. – Rapport technique, CERI, 1999.
- [125] Gondard (Pierre), Théry (Hervé) et Velut (Sébastien). – Mailles fines pour un grand espace. la carte des divisions statistico-administratives

- des pays d'Amérique du Sud. *Cahiers des Amériques latines*, vol. 24, 1997, pp. 5–35.
- [126] Gorojovsky (Néstor) et Vapñarsky (César). – *El crecimiento urbano de la Argentina*. – Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano, 1989, 159p.
- [127] Gosselin (Guy) et Mace (Gordon). – Souveraineté et mutations de territoires : le cas canadien. In Augustin [10], pp. 47–84.
- [128] Gourdon (Hubert). – Les nouvelles politiques constitutionnelles. In : *Réinventer la démocratie. Le défi latino-américain*, éd. par Couffignal (Georges), pp. 247–272. – Paris, Presses de la Fondation nationale des sciences politiques, 1992.
- [129] Grandi (Jorge) et Schutt (Daniel). – Mercosur : Une union douanière en construction. *Cahiers des Amériques latines*, vol. 24, 1997, pp. 37–52.
- [130] Grataloup (Christian). – *Lieux d'histoire. Essai de géohistoire systématique*. – Montpellier, Reclus, 1996.
- [131] Grenier (Philippe). – *L'aménagement du territoire en Amérique latine*. – Grenoble, Presses Universitaires de Grenoble, 1984, 129p.
- [132] Grenier (Philippe). – L'«effet-frontières» dans l'utilisation et l'organisation de l'espace dans les Andes argentines. *Revue de Géographie Alpine*, vol. 46, 1988, pp. 7–44.
- [133] Grenier (Philippe). – Argentine, du dominion honoraire au tiers-monde. In Bataillon et al. [22], pp. 327–355.
- [134] Guelton (Sonia). – Les élasticités de l'assiette de la taxe professionnelle à la valeur ajoutée : un essai de mesure. *Revue d'économie régionale et urbaine*, vol. 2, 1997, pp. 189–214.
- [135] Guibert (Martine). – *Les stratégies territoriales des acteurs agro-industriels face au Mercosur. Les triturateurs de soja en Argentine*. – Toulouse, Thèse, Université de Toulouse II. Le Mirail, 2000, 392p.
- [136] Guibert (Martine) et Velut (Sébastien). – Retour au rivage : le littoral argentin dans les années 1990. In : *Les littoraux latino-américains, terres à découvrir*, éd. par Musset (Alain), pp. 99–113. – Paris, IHEAL, 1998.

- [137] Gumuchian (Hervé). – *Représentations et aménagement du territoire*. – Paris, Anthropos, 1991, 143p.
- [138] Gustafson (Lowell S.). – Factionalism, centralism and federalism in argentina. *Publius : The Journal of Federalism*, vol. 20, 1990, pp. 163–176.
- [139] Guyon (Étienne). – Échelles multiples en science de la nature. *In : Le littoral, regards, pratiques et savoirs. Hommages au professeur Fernand Verger*, éd. par Baron-Yellès (Nacima), Goeldner-Gianella (Lydie) et Velut (Sébastien). – Éditions rue d’Ulm, 2001.
- [140] Habermas (Jurgen). – *Raison et légitimité*. – Paris, Payot, 1978.
- [141] Hagège (Claude). – *L’homme de paroles*. – Paris, Fayard, 1996.
- [142] Hagget (Peter). – *Locational analysis in human geography*. – New York, St Martin’s Press, 1965, 339p.
- [143] Hedges (Jill). – *Center-Provincial relations in Argentina 1976–1991*. – Buenos Aires, EURAL, 1993, 50p.
- [144] Himelfarb (Celia). – Convertibilité, stabilisation et dérégulation en argentine. *Cahiers des Amériques latines*, vol. 14, 1986, pp. 51–66.
- [145] Huret (Jules). – *En Argentine : de Buenos Aires au grand Chaco*. – Paris, Fasquelle, 1911, 529p.
- [146] Huret (Jules). – *En Argentine : de La Plata à la Cordillère des Andes*. – Paris, Fasquelle, 1913, 546p.
- [147] Instituto de Desarrollo Regional. – *Rosario ¿de Santa Fe ?* – Rosario, Instituto de desarrollo regional, 1997, 96p.
- [148] Instituto de Desarrollo Regional. – *¿Cómo somos los rosarinos ?* – Rosario, Instituto de desarrollo regional, 1998, 128p.
- [149] Instituto geográfico militar. – *Atlas de la República Argentina*. – Buenos Aires, Instituto geográfico militar, 1989, 80p.
- [150] Jacob (Christian). – *L’empire des cartes*. – Paris, Albin Michel, 1992.
- [151] James (Preston). – *Latin America*. – New York, The Odissey Press, 1950, 848p.

- [152] Jossa (Edward) et Semo (Igor). – *Les finances locales. La décentralisation inachevée ?* – Paris, La documentation française, 1990, 148p.
- [153] Katz (Elis). – American federalism, past, present, future. *Issues of Democracy*, vol. 2, 1997.
- [154] Keeling (David J.). – *Contemporary Argentina : a geographical perspective*. – Boulder, Westview Press, 1997, 349p.
- [155] Kleinpenning (Jan). – *Peopling the purple Land. A historical geography of rural Uruguay*. – Amsterdam, CEDLA, 1995.
- [156] Krugman (Paul). – *Geography and Trade*. – Cambridge, The MIT Press, 1991, 142p.
- [157] Krugman (Paul). – *Development, Geography and Economic Theory*. – Cambridge, The MIT Press, 1995, 117p.
- [158] Lacoste (Yves) (édité par). – *Géopolitique des régions françaises*. – Paris, Flammarion, 1986, 3 vol. 1114, 1372 et 1159p.
- [159] Lacoste (Yves). – Les géographes la science et l'illusion. *Hérodote*, vol. 76, 1995, pp. 3–20.
- [160] Latzina (Federico). – *Géographie de la République d'Argentine*. – Buenos Aires, Félix Lajouane, 1890, 488p.
- [161] Lecoeur (Charles). – La géographie n'est pas seulement une science sociale ! *Hérodote*, vol. 76, 1995, pp. 39–51.
- [162] Levene (Ricardo). – *Investigaciones acerca de la historia económica del virreinato de la Plata*. – Buenos Aires, El Ateneo, 1927.
- [163] Lijphart (Arend). – Non-majoritarian democracy : A comparison of federal and consociational theories. *Publius*, vol. 15, n2, 1985, pp. 3–33.
- [164] Londres (Albert). – *Le Chemin de Buenos Aires (La traite des Blanches)*. – Paris, Le Serpent à plumes, 1994, 263p. première édition en 1927.
- [165] Lozano (Claudio) et Feletti (Roberto). – *Los nuevos contenidos de las crisis provinciales*. – Rapport technique, Buenos Aires, IDEP, 1996.
- [166] Luna (Félix). – *Buenos Aires y el país*. – Editorial Sudamericana, 2000, 155p. Première édition en 1982.

- [167] Mansilla (César). – *Los Partidos provinciales*. – Buenos Aires, Centro Editor de América Latina, 1983, 170p.
- [168] Manzanal (Mabel) et Rofman (Alejandro). – *Las economías regionales de la Argentina. Crisis y políticas de desarrollo*. – Buenos Aires, Centro Editor de América Latina, 1989.
- [169] Martin de Moussy (Victor). – *Description géographique et statistique de la Confédération argentine*. – Paris, Firmin Didot, 1860.
- [170] Martin de Moussy (Victor). – *Description géographique et statistique de la Confédération argentine. Atlas*. – Paris, Firmin Didot, 1869.
- [171] Martinez Estrada (Ezequiel). – *Radiografía de la Pampa*. – Buenos Aires, Losada, 1991, 347p.
- [172] Martinez Estrada (Ezequiel). – *La cabeza de Goliath*. – Buenos Aires, Losada, 1994, 259p.
- [173] Maurice (Nicole). – *Action municipale et croissance urbaine. Le cas de la ville de Neuquén (Argentine)*. – Paris, Thèse, Institut des Hautes Études d'Amérique Latine, 1998, 275p.
- [174] Maurice (Nicole), Solinis (Germán) et Collin Delavaud (Anne). – *Estado, espacio y sociedad en el Neuquén*. – Buenos Aires, CREDAL - ARCI, 1995, 243p.
- [175] Mcgee (T. G.). – The emergence of *Desakota* regions in asia : Expanding a hypothesis. In Ginsburg et al. [122], pp. 3–25.
- [176] Menem (Carlos) et Dromi (Roberto). – *Argentina por regiones*. – Buenos Aires, Ediciones Ciudad Argentina, 1997, 278p.
- [177] Minujín (Alberto) (édité par). – *Desigualdad y exclusión*. – Buenos Aires, Unicef/Losada, 1996, 277p.
- [178] Monbeig (Pierre). – *Pionniers et planteurs de São Paulo*. – Paris, Armand Colin, 1952, 376p.
- [179] Moniz Bandeira (L.). – *O expansionismo brasileiro e a formação dos estados na Bacia do Prata : Argentina, Uruguai e Paraguai da colonização a Guerra da Tríplice Aliança*. – Brasília, Alinaça, 1998.

- [180] Musset (Alain), Santiso (Javier), Théry (Hervé) et Velut (Sébastien). – *Les puissances émergentes d'Amérique latine. Argentine, Brésil, Chili, Mexique.* – Paris, Armand Colin, 1999, 207p.
- [181] N'haux (Enrique). – *Menem-Cavallo, el poder mediterráneo.* – Buenos Aires, Corregidor, 1993, 388p.
- [182] Oates (Wallace). – *The Political economy of fiscal federalism.* – Lexington, Lexington Books, 1977, 355p.
- [183] Orbigny (Alcide d'). – *Voyage dans l'Amérique méridionale, exécuté dans le cours des années 1826, 1827, 1828, 1829, 1831, 1832 et 1833.* – Strasbourg, Levrault, 1835–1846. Onze volumes.
- [184] Oszlak (Oscar). – *La formación del Estado argentino. Orden, progreso y organización nacional.* – Buenos Aires, Planeta, 1997, 336p.
- [185] Palermo (Vicente). – *Neuquén, la creación de una sociedad.* – Buenos Aires, Centro editor de América latina, 1988, 141p.
- [186] Parish (Woodbine). – *Buenos Ayres and the Provinces of the Rio de la Plata. Their present state, trade and debt.* – Londres, John Murray, 1839, 416p.
- [187] Pasqualino (Gianfranco). – *Lo stato federale.* – Milan, Il Saggiatore, 1996, 122p.
- [188] Pautassi (Laura). – La réforme libérale de l'intervention sociale en argentine : des droits sociaux aux droits du consommateur. *Cahiers des Amériques latines*, vol. 30, 2000, pp. 85–103.
- [189] Pellín (Osvaldo). – *Labor Parlamentaria (Leyes).* – Buenos Aires, Honorable Cámara de diputados de la Nación, 1996, 194p.
- [190] Porto (Alberto). – *Finanzas públicas y economía espacial.* – Universidad nacional de La Plata, 1995.
- [191] Porto (Alberto) et Cont (Walter). – Presupuestos provinciales, transferencias intergubernamentales y equidad. *Desarrollo Económico*, vol. 38, 1998, pp. 267–292.
- [192] Porto (Alberto) et Nuñez Miñana (Henrique). – *Distribución de la coparticipación federal de impuestos, análisis y alternativas.* – Rapport technique, Buenos Aires, Consejo federal de inversiones, 1983.

- [193] Pouyllau (Michel). – Base territoriale et socio-culturelle d'un pouvoir national et régional : le cas du tachira (1870–1982). In Revel-Mouroz [200], pp. 55–75.
- [194] Prévôt-Schapira (Marie-France). – Argentine : Fédéralisme et territoire. *Cahiers des Amériques latines*, vol. 14, 1992, pp. 5–32.
- [195] Prévôt-Schapira (Marie-France). – Du «welfare» à l'assistance : la décentralisation de l'intervention sociale en argentine. *Cahiers des Amériques latines*, vol. 15, 1993, pp. 29–50.
- [196] Prévôt-Schapira (Marie-France). – Amérique latine : la décentralisation imparfaite. *Problèmes d'Amérique latine*, vol. 37, 2000, pp. 3–9.
- [197] Quíntar (Aída), Ascúa (Ruben), Gatto (Francisco) et Ferraro (Carlo). – *Rafaela : un cuasi-distrito italiano "a la argentina"*. – Rapport technique n 35, Buenos Aires, CFI -CEPAL, 1993.
- [198] Reboratti (Carlos). – *Nueva capital, viejos mitos. La Geopolítica criolla o la razón extraviada*. – Buenos Aires, Sudamericana, 1987, 191p.
- [199] Reclus (Élisée). – *Géographie Universelle. tome XIX Amérique du Sud*. – Paris, Hachette, 1894, 821p.
- [200] Revel-Mouroz (Jean) (édité par). – *Venezuela. Centralisme, régionalisme et pouvoir local*. – Paris, Institut des Hautes Études d'Amérique Latine, 1988, 235p.
- [201] Revel-Mouroz (Jean) (édité par). – *Pouvoir local, régionalisme, décentralisation. Enjeux territoriaux et territorialité en Amérique latine*. – Paris, Institut des Hautes Études d'Amérique Latine, 1989, 549p.
- [202] Revel-Mouroz (Jean). – Amériques latines : Quelles intégrations? In Ciccolella et al. [70], pp. 423–442.
- [203] Reynaud (Alain). – *Société, espace et justice. Inégalités régionales et justice socio-spatiale*. – Paris, PUF, 1981, 236p.
- [204] Reynaud (Alain). – *La Chine des printemps et des automnes*. – Montpellier, Reclus, 1992.
- [205] Rivière (Dominique). – Découpage régional et recompositions territoriales en Italie. *L'Information Géographique*, vol. 61, n 5, 1997, pp. 187–201.

- [206] Roccatagliata (Juan A.) (édité par). – *Geografía económica argentina. Temas.* – Buenos Aires, El Ateneo, 1988, 504p.
- [207] Roccatagliata (Juan A.) (édité par). – *La Argentina : geografía general y los marcos regionales.* – Buenos Aires, Grupo Editorial Planeta, 1988, 783p.
- [208] Rock (David). – *Argentina 1516–1987.* – Londres, I.B. Tauris and Co, 1987.
- [209] Rofman (Alejandro). – Aspectos del comportamiento del sistema scioeconómico argentino en el período 1943–53 y sus efectos a escala espacial. *Revista latino-americana de estudios urbanos y regionales*, vol. 11, 1972, pp. 41–65.
- [210] Rofman (Alejandro). – Las economías regionales. un proceso de decadencia estructural. *In : Más allá de la convertibilidad*, éd. par Bustos (Pablo), pp. 159–189. – Buenos Aires, Fundación Friedrich Ebert, 1995.
- [211] Rofman (Alejandro). – *Convertibilidad y desocupación en la Argentina de los 90. Análisis de una relación inseparable.* – Buenos Aires, Universidad de Buenos Aires, 1997.
- [212] Rofman (Alejandro). – *Las economías regionales a fines del siglo XX. Los circuitos del petróleo, del carbón y del azúcar.* – Buenos Aires, Ariel, 1999, 240p.
- [213] Rofman (Alejandro) et Romero (Luis Alberto). – *Sistema socioeconómico y estructura regional en la Argentina.* – Buenos Aires, Amorrortu, 1973, 224p.
- [214] Rouquié (Alain). – *L'État militaire en Amérique latine.* – Paris, Seuil, 1982, 476p.
- [215] Saiegh (Sebastián) et Tommasi (Mariano). – Le labyrinthe fiscal de l'argentine et la théorie des coûts de transaction en politique. *Problèmes d'Amérique latine*, vol. 37, 2000, pp. 63–90.
- [216] Santoro (Daniel). – *Los Intocables.* – Buenos Aires, Planeta, 1996, 309p.
- [217] Sarmiento (Domingo F.). – *Obras completas 13 :Argirópolis.* – Buenos Aires, Luz del Día, 1950. première édition en 1851.

- [218] Sarmiento (Domingo F.). – *Facundo o civilización y barbarie*. – Madrid, Alianza Editorial, 1970. L'une des multiples rééditions de l'œuvre la plus célèbre de Sarmiento publiée pour la première fois en feuilleton dans *El Progreso* de Santiago au cours de l'année 1845.
- [219] Scalabrini Ortiz (Raúl). – *Historia de los ferrocarriles argentinos*. – Buenos Aires, Porvenir, 1958, 360p.
- [220] Schmidel (Ulrich). – *Voyage curieux au río de la Plata*. – Paris, Utz, 1998, 158p. Récit de voyage d'un des compagnons de Pedro de Medoza paru pour la première fois en 1567 à Francfort.
- [221] Schvarzer (Jorge). – *Promoción industrial en la Argentina. Características, evolución y resultados*. – Buenos Aires, CISEA, 1987, 121p.
- [222] Schvarzer (Jorge). – The argentine riddle in historical perspective. *Latin American Research Review*, vol. 27, n1, 1992, pp. 169–181.
- [223] Schweitzer (Alejandro). – *Intégration régionale et aménagement du territoire dans le Mercosur : Frontières, réseaux et dynamiques transfrontalières*. – Paris, Thèse, Institut des Hautes Études d'Amérique Latine, 2000, 543p.
- [224] Scobie (James). – *Argentina : a City and a Nation*. – New York, Oxford University Press, 1964.
- [225] Scobie (James). – *Buenos Aires : Plaza to Suburb*. – New York, Oxford University Press, 1974, 323p.
- [226] Sempat Assadourian (Carlos). – Integración y desintegración regional en el espacio colonial : un enfoque histórico. *Revista latino-americana de estudios urbanos y regionales*, vol. 4, 1972, pp. 11–24.
- [227] Shumway (Nicholas). – *The invention of Argentina*. – Berkeley, University of California Press, 1993, 325p.
- [228] Sivignon (Michel). – Chorèmes, éléments pour un débat. *Hérodote*, vol. 76, 1995, pp. 11–24.
- [229] Smith, Peter (H.). – *Carne y política en la Argentina*. – Buenos Aires, Hyspamérica, 1986. Traduction en espagnol de *The politics of Argentine Beef*.

- [230] Suriano (Juan) et Zaida Lobato (Mirta). – *Nueva Historia Argentina. Atlas histórico*. – Buenos Aires, Editorial Sudamericana, 2000, 587p.
- [231] FIEL. – *Hacia una nueva organización fiscal en la Argentina*. – Buenos Aires, FIEL, 1993, 357p.
- [232] Thouard (Auguste). – A la recherche des restes de la mission creveaux (1884). *Le Tour du Monde*, vol. 2, 1884, pp. 209–272.
- [233] Théret (Bruno). – *Régimes économiques de l'ordre politique. Esquisse d'une théorie régulationniste des limites de l'État*. – Paris, PUF, 1992.
- [234] Théret (Bruno). – *L'État, la finance et le social. Souveraineté nationale et construction européenne*. – Paris, La Découverte, 1995.
- [235] Théret (Bruno). – Régionalisme, fédéralisme et protection sociale. l'expérience canadienne, une pédagogie pour l'europe. *In : Politiques sociales et territoires en Europe*, éd. par Baslé (M). – Rennes, IREIMAR, 1996.
- [236] Théret (Bruno). – *Du fédéralisme et de la protection sociale en Amérique et en particulier au Canada*. – Rapport technique, Commissariat Général du Plan, 1997.
- [237] Théry (Hervé). – *Brasil/Brésil/Brazil, Un atlas chorématique*. – Paris, Fayard/Reclus, 1986.
- [238] Théry (Hervé). – Modélisation graphique et analyse régionale. une méthode et un exemple. *Cahiers de géographie du Québec*, vol. 32, 1988, pp. 133–150.
- [239] Théry (Hervé). – *Le Brésil*. – Paris, Armand Colin, 1999, 288p.
- [240] Thuillier (Guy). – *La ville privée. Country clubs et quartiers privés dans le Grand Buenos Aires*. – Université de Paris X, 1998, 131p.
- [241] Tietbout (Charles). – A pure theory of local expenditures. *Journal of Political Economy*, vol. 64, 1956, pp. 416–424.
- [242] Tobelem-Zanin (Christine). – *La qualité de la vie dans les villes françaises*. – Rouen, Publications de l'université de Rouen, 1995.
- [243] Tocqueville (Alexis de). – *De la démocratie en Amérique*. – Paris, C. Gosselin, 1935.

- [244] Treber (Salvador). – El sector manufacturero en la provincia de Córdoba. In : *El sector manufacturero argentino*, pp. 383–409. – Córdoba, Colegio de graduados en ciencias económicas de Córdoba, 1973.
- [245] Velut (Sébastien). – *Innovation et reconversion industrielle en Amérique latine. Le cas de la Plata*. – IHEAL, 1990.
- [246] Velut (Sébastien). – Les dynamiques du territoire argentin. *L'Ordinaire latino-américain*, vol. 165–166, 1996, pp. 83–92.
- [247] Velut (Sébastien). – Un territoire à écrire. voyageurs et géographes dans l'argentine du centenaire. – 2000. A paraître dans le recueil des contributions du congrès de l'association de littérature comparée de mai 1999.
- [248] Verdevoye (Paul) et Colla (Héctor) (édité par). – *Léxico Argentino-español-francés*. – Espagne, Archivos, 1992, 270p.
- [249] Verger (Fernand). – Slikkes et schorres, milieux et aménagements. *Norois*, vol. 165, 1995, pp. 235–245.
- [250] Walcker (David). – *The Rebirth of Federalism. Slouching towards Washington*. – Chatham House, Chatham House, 1994.
- [251] Wallich (Christina) (édité par). – *Russia and the Challenge of Fiscal Federalism*. – Washington, World Bank, 1994, 320p.
- [252] Yanes (Luis). – Federalismo fiscal como instrumento de control social : el caso argentino. *Boletim de geografia teórica*, vol. 22, 1992.

Table des cartes

1.1	La répartition de la population en 1991	42
1.2	Les villes	44
1.3	La formation	45
1.4	La mobilité	47
1.5	La structure par âges	49
1.6	Les régimes démographiques	50
1.7	Les conditions de logement	51
1.8	Les grandes cultures en 1999	53
1.9	Le cheptel en 1999	54
1.10	L'emploi industriel	55
1.11	Les échanges	56
1.12	Les produits provinciaux au début des années 1990	58
1.13	Chômage et activité	59
1.14	Une typologie des provinces	61
2.1	La population des missions jésuites en 1753	76
2.2	Le Rio de la Plata au dix-huitième siècle	79
2.3	Le Chaco dans les années 1860, d'après l'Atlas de Victor Mar- tin de Moussy	109
3.1	Les voies ferrées à la veille de la première guerre mondiale	119
3.2	Un siècle de croissance démographique	128
3.3	Les régions de développement	158
3.4	Le réseau routier à la fin des années 1980	162
3.5	La croissance urbaine 1960–1991	165
4.1	La privatisation des chemins de fer	191
4.2	L'offre de santé	199
4.3	<i>Argentina por regiones</i>	206

4.4	La réduction des charges patronales	212
4.5	Les densités dans le Mercosur	221
4.6	La structure par âges	222
4.7	Actifs et analphabètes	223
4.8	Les sutures du Mercosur	228
4.9	<i>L'hidrovía</i>	230
4.10	Les interconnexions gazières dans le Mercosur	234
5.1	Les transferts en 1992	282
5.2	La dépendance fiscale en 1995	289
6.1	L'organisation de l'espace de la province de Neuquén	321
6.2	L'emploi dans la province en 1991	325
6.3	Les conditions de vie dans la province de Neuquén	331
6.4	La couverture sanitaire du territoire provincial	339
7.1	L'organisation de l'espace de la province de Santa Fe	357
7.2	La population de la province de Santa Fe	360
7.3	L'emploi dans la province de Santa Fe	361
7.4	Céréales et oléagineux dans la province de Santa Fe	365
7.5	Nord et sud	379
7.6	Les investissements routiers de la province de Santa Fe	382
8.1	L'organisation de la province de San Luis	391
8.2	La pauvreté dans la province de San Luis	394
8.3	L'investissement provincial par département	409

Table des photographies

4.1	Le dynamisme de Buenos Aires	247
6.1	Les contrastes d'une capitale provinciale en croissance	342
7.1	Les transports à Rosario	367
8.1	Les nouveaux quartiers de San Luis	412
8.2	Investissement public et politique	415

Table des figures

1.1	Six modèles pour une Argentine	31
1.2	Les combinaisons élémentaires	35
1.3	Du modèle à la carte	36
1.4	De la nation aux provinces	38
3.1	La progression du réseau ferré	118
3.2	Les progrès du blé, 1892–1914	133
3.3	L'Argentine de Pierre Denis : modélisation graphique	138
3.4	Les années d'hyperinflation	171
3.5	Fins de siècle dans le Cône Sud	177
4.1	Importations et exportations 1987–1998	188
4.2	Deux modèles de relations entre unités administratives	209
5.1	La « monnaie » de la province de Catamarca	278
5.2	Le déficit budgétaire des provinces	279
5.3	Structure comparée des dépenses des provinces et de l'État fédéral	294
5.4	Le système de répartition des ressources fiscales en 1997	300
5.5	Analyse en composantes principales des finances provinciales	315
6.1	La croissance démographique de la province de Neuquén	329
6.2	Un modèle de la province de Neuquén	332
6.3	Une vision systémique de la province de Neuquén	341
6.4	L'évolution du taux de chômage 1990–1997	343
6.5	L'évolution des effectifs	348
6.6	Neuquén : les éléments de la crise provinciale	353

7.1	La croissance démographique de la province de Santa Fe . . .	359
7.2	L'évolution du chômage à Santa Fe et à Rosario	363
7.3	Le produit intérieur de la province de Santa Fe en 1995 . . .	366
7.4	Un modèle de la province de Santa Fe	370
7.5	Les ressources du secteur public	375
7.6	Dépenses courantes et dépenses en capital	376
7.7	La répartition fonctionnelle des dépenses	377
7.8	Le système de la province de Santa Fe	384
7.9	L'évolution de la province de Santa Fe	387
8.1	La croissance démographique de la province de San Luis . . .	393
8.2	Le produit de la province de San Luis	396
8.3	Le chômage dans la ville de San Luis	397
8.4	Un modèle de la province de San Luis	401
8.5	Les ressources de la province de San Luis	404
8.6	Les dépenses de la province de San Luis	405
8.7	Le système de la province de San Luis	416
8.8	La stabilité de la province de San Luis	417

Liste des tableaux

2.1	La population des provinces vers 1836	91
2.2	Les temps de trajets en diligence vers 1860	110
3.1	Les voies ferrées par province en 1914	121
3.2	La progression des surfaces cultivées 1908–1927	135
3.3	La croissance des principales villes 1947–1960	145
3.4	L'évolution de l'emploi industriel dans les provinces d'après Alejandro Rofman [209]	150
3.5	L'évolution des dépenses provinciales totales 1959–1982 (Mil- lions de pesos 1960)	170
4.1	La marche des privatisations dans quelques provinces fin 1996	202
4.2	Le Mercosur et l'Amérique latine	219
4.3	Le commerce de l'Argentine avec le Brésil en 1998	225
4.4	Les provinces face au changement	244
4.5	Les investissements par secteur et par macro-régions en 1998– 2000	245
5.1	Le poids croissant des états brésiliens	274
5.2	Les rentrées fiscales nationales : volume et structure	281
5.3	Les poids des provinces et la <i>coparticipación</i>	284
5.4	Le produit des impôts provinciaux en 1995	287
5.5	La manne pétrolière en 1995	288
5.6	La situation financière des provinces en 1995	290
5.7	La distribution de l'impôt sur les carburants	299
5.8	La distribution des fonds en 1998	303
5.9	Quelques caractéristiques des provinces retenues	317

6.1	La composition du PIB provincial	324
6.2	La privatisation des centrales hydroélectriques de la province de Neuquén	327
6.3	Structure des ressources provinciales 1970–1992 (%)	337
6.4	L'évolution des ressources de la province de Neuquén 1992– 1997	345
6.5	Les dépenses de la province de Neuquén 1992–1997	347
7.1	Nord contre Sud ?	380
8.1	Établissements et emplois industriels bénéficiaires des lois de <i>promoción</i> en 1998	400
8.2	La sous-exécution des budgets d'investissements	407

Table des matières

Introduction : L'Argentine en ses provinces	1
I Structures et mémoires d'un système spatial	15
1 Argentine, modèle à monter	17
1.1 Modèles et chorèmes	17
1.1.1 La géographie et les modèles	18
1.1.2 Chorèmes et modèles graphiques	21
1.1.3 Les débats autour de la modélisation graphique	25
Conclusion : une géo-graphie	28
1.2 L'Argentine, une analyse grapho-logique	29
1.2.1 Des modèles élémentaires aux modèles dérivés	29
1.2.2 La composition des modèles	33
1.3 Petit Atlas argentin	39
1.3.1 Statistiques et fédéralisme	40
1.3.2 Population et conditions de vie	41
1.3.3 La production, le travail et l'échange	52
Conclusion : les disparités régionales	60
2 D'un Empire à l'autre : 1500–1880	63
2.1 La période coloniale	65
2.1.1 Un espace dépendant	65
2.1.2 Les débuts de l'occupation de la Plata	72
2.1.3 La vice-royauté de La Plata	74
2.2 L'Argentine indépendante	83

2.2.1	L'éclatement de la vice-royauté	84
2.2.2	La construction politique : Buenos Aires et les provinces.	86
2.2.3	La nation conquérante	104
2.2.4	Conclusion : un pays plein d'avenir	109
	Conclusion : un nouvel empire	112
3	Un siècle problématique	115
3.1	L'Argentine triomphante 1880–1930	116
3.1.1	Les conditions du développement	116
3.1.2	Les caractéristiques du développement	133
3.1.3	les régions du centenaire	137
3.2	L'énigme argentine ou un modèle en crise	139
3.2.1	Crise et industrialisation	141
3.2.2	Les provinces	149
	Conclusion : l'héritage spatial du péronisme	152
3.3	La période 1960–1990	153
3.3.1	L'action publique	154
3.3.2	Les déséquilibres spatiaux	164
	Conclusion : L'Argentine dans l'impasse	171
	Conclusion de la première partie : Fins de siècles dans le Cône Sud	175
II	Les transformations de l'Argentine dans les années 1990	179
	Introduction de la deuxième partie	181
4	Réformes et territoires	183
4.1	Les réformes	185
4.1.1	De nouvelles règles du jeu	185
4.1.2	Les provinces et les réformes	194
4.1.3	Les politiques territoriales	201
	Conclusion : la décentralisation compétitive	214
4.2	Les enjeux de l'intégration	216

<i>TABLES</i>	481
4.2.1 Géographie d'un grand espace	217
4.2.2 Les dynamiques de l'intégration	226
4.3 Vers une nouvelle géographie régionale?	239
4.3.1 Multinationales et PME	240
4.3.2 Les provinces dans le changement économique	242
4.3.3 La faiblesse des représentations territoriales	249
conclusion : Trois questions sur le territoire	251
5 Fédéralisme et fiscalité	253
5.1 Le fédéralisme fiscal	255
5.1.1 Les théories économiques du fédéralisme fiscal	255
5.1.2 Pratiques du fédéralisme fiscal dans les Amériques	268
5.2 Le cas argentin	276
5.2.1 Un système en crise	276
5.2.2 Le tango des réformes	294
Conclusion	302
Conclusion de la deuxième partie : le fédéralisme en question	305
III Les provinces et les changements	311
Introduction de la troisième partie	313
6 Neuquén : les portes de la Patagonie	319
6.1 L'organisation de l'espace provincial	320
6.1.1 La marque des logiques nationales	322
6.1.2 La production d'énergie : une activité dominante	323
6.1.3 Contraintes et contrastes	327
6.1.4 Un modèle de l'espace provincial	330
6.2 Un État provincial très présent	333
6.2.1 Les fondements de l'intervention publique	334
6.2.2 Les politiques de santé	338
6.3 À la recherche d'un second souffle	341
6.3.1 De nouveaux problèmes	341
6.3.2 L'évolution des finances publiques provinciales	344

6.3.3	Le retour de la planification est-il possible ?	349
7	Santa Fe : les enjeux de l'intégration	355
7.1	L'organisation de l'espace provincial	356
7.1.1	Une province peuplée et industrielle	358
7.1.2	La puissance de l'agriculture	363
7.1.3	L'atout des infrastructures	366
7.1.4	Un modèle de l'espace provincial	369
7.2	L'administration provinciale et l'intégration	373
7.2.1	Poids et fonctions du secteur public	373
7.2.2	Politiques publiques et territoire	378
7.3	Un système en évolution	383
7.3.1	Le systèmes des années 1980	383
7.3.2	Le système sous le choc	384
	Conclusion	386
8	San Luis : Une étonnante modernité	389
8.1	L'organisation de l'espace provincial	390
8.1.1	Une province contrastée	390
8.1.2	La croissance industrielle	395
	Conclusion : un modèle de l'espace provincial	399
8.2	Une administration modèle ?	403
8.2.1	Les équilibres financiers	403
8.2.2	Investissement et territoires	408
8.3	Une autre planète	414
	Conclusion : la force des faibles	418
	Conclusion de la troisième partie : des provinces à la Nation	421
	Conclusion générale : disparités régionales et fédéralisme	425
	A Chronologie : cinq siècles d'histoire	431
	B Cambalache	437
	C Glossaire	441

<i>TABLES</i>	483
D Sites internet	445
E Présentation de la bibliographie	447