



En novembre 2007, au palais du gouvernement chilien à Santiago, une garde d'honneur borde le passage de la première dame et présidente élue de l'Argentine, la sénatrice Cristina Fernandez de Kirchner.

Cristina Kirchner prend la relève de son mari à la présidence de l'Argentine

L'alternance entre mari et femme à la présidence pourrait mener à un nouveau mandat pour M. Kirchner dans quatre ans.

PAR MIGUEL BRAUN ET MARTIN ARDANAZ

NÉSTOR KIRCHNER, ANCIEN PRÉSIDENT de l'Argentine, a aidé sa femme, Cristina Kirchner, à remporter la présidence du pays au premier tour des élections tenues en octobre dernier. Elle a obtenu 45 pour cent des voix.

Cette situation paraîtra sans doute incroyable à tout observateur peu au fait de la politique argentine. Mais Cristina Kirchner n'a pas été élue qu'en raison de la popularité de son mari: elle fut auparavant députée au Parlement de la province de

Santa Cruz, puis au Parlement national, avant de devenir sénatrice.

Depuis son élection, elle a nommé le président de la Banco de la Provincia de Buenos Aires, Martin Lousteau, au poste de ministre de l'Économie, se montrant ainsi prête à affronter tout ralentissement économique. La blessure résultant de la longue crise économique qui a terrassé l'Argentine au début des années 2000 demeure à vif.

En novembre dernier, le ministre de la Défense, Nilda Garre, a congédié le chef

de renseignement militaire de l'Argentine après avoir pris connaissance de l'enregistrement d'une conversation téléphonique au cours de laquelle celui-ci déclarait que le ministre devait être écarté. La campagne électorale de la nouvelle présidente a également été éclaboussée par un scandale occasionné par des allégations selon lesquelles sa campagne aurait bénéficié de fonds en provenance du Venezuela.

Le fait que la femme du président sortant lui succède peut s'expliquer, du moins en partie, par le contexte économique de l'Argentine. Un examen des interactions entre les chocs économiques et les institutions politiques permet en effet de décrypter les résultats

Miguel Braun est directeur politique du *Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y la Crecimiento* (Centre d'application des politiques publiques pour l'équité et la croissance - CIPPEC) à Buenos Aires en Argentine, et **Martin Ardanaz** est chercheur auprès du programme de politique économique de ce même CIPPEC.

des élections nationales de 2007.

Au cours de ce scrutin, M^{me} Kirchner a bénéficié de l'extrême fragmentation de l'opposition. Lors du vote du 28 octobre, sa rivale la plus proche, Elisa Carrió, représentant le Parti pour l'affirmation d'une république égalitaire, n'a obtenu que 23 pour cent des suffrages. L'ancien ministre de l'Économie et de la Production, Roberto Lavagna, du Parti radical, est arrivé en troisième position avec 16 pour cent des voix. Très distancé, un quatrième candidat a reçu moins de 8 pour cent des votes; il s'agit d'Alberto Rodriguez Saa, représentant le Front uni pour la justice, l'union et la liberté.

La présidence

L'Argentine forme une démocratie fédérale dotée d'un régime présidentiel et d'un Parlement bicaméral. La fédération comprend 23 provinces a i n s i q u ' u n e capitale fédérale semi-autonome. Les présidents sont élus au suffrage universel direct, et pour l'emporter au premier tour un candidat doit obtenir 45 pour cent des suffrages valides exprimés, ou 40 pour cent si l'avance sur le rival le plus proche est de plus de 10 pour cent.

Les présidents disposent de compétences législatives considérables, dont un large droit de veto et une grande liberté en ce qui concerne la promulgation de décrets. Ils sont également dotés d'une confortable marge de manœuvre dans leur action politique, particulièrement par le biais du processus budgétaire.

Mais en Argentine le président ne gouverne pas seul. Ses pouvoirs sont contrebalancés par des institutions fédérales fortes et des gouverneurs puissants. Pourtant, à compter de ce scrutin, l'influence des provinces risque de s'amenuiser, l'élection présidentielle et les législatives s'étant tenues le même jour. De la sorte, le destin des candidats à l'élection législative sera désormais lié à celui du candidat de leur parti à la présidence, alors qu'il était auparavant associé au candidat de leur parti au poste de gouverneur.

Cinq caractéristiques clés permettent de mieux comprendre le fédéralisme argentin. Premièrement, les provinces représentent des entités politiques et administratives importantes. Elles disposent de leurs propres constitutions (qui comprennent un code électoral), de larges attributions portant sur des secteurs essentiels des politiques publiques (éducation, santé) et de vastes compétences

budgétaires. Elles sont également chargées de mettre en œuvre des politiques publiques nationales comme des programmes d'assistance sociale. Ces compétences législatives et exécutives sont encore complétées par la disposition constitutionnelle relative aux pouvoirs résiduels : toutes les attributions qui ne sont pas déléguées au gouvernement fédéral sont réservées aux provinces.

Deuxièmement, les provinces servent de circonscriptions aux élections législatives. Comme les circonscriptions électorales coïncident avec les provinces,



À Buenos Aires le 11 décembre 2007, la présidente de l'Argentine, Cristina Fernandez, accepte un cadeau du président du Venezuela, Hugo Chávez. Il s'agissait de sa première journée en tant que présidente du pays.

ces dernières deviennent le cadre privilégié de la compétition partisane et du soutien apporté aux politiciens et à leurs partis.

Le Congrès se compose de la Chambre des députés et du Sénat. Les 257 députés sont élus pour un mandat de quatre ans à partir de listes établies par les partis selon un système de représentation proportionnelle. Sur le bulletin de vote, l'électeur exprime sa préférence pour une liste et non pour un candidat en particulier. Mais, de fait, les petites provinces sont surreprésentées, dans la mesure où le système électoral garantit un minimum de cinq députés par province. Le Sénat se compose quant à lui de 72 membres élus au suffrage universel direct, trois sénateurs par province siégeant pendant six ans.

Avec un tel système, le nombre de votes nécessaires pour élire un sénateur à Buenos Aires est infiniment plus élevé que dans une province rurale. Des études démontrent également que le pays connaît un taux de distorsion élevé en matière de représentativité au sein de la Chambre basse.

Une capitale ceinturée de bidonvilles

Troisièmement, le fédéralisme argentin est caractérisé par de larges disparités régionales. Les 23 provinces et le District fédéral de Buenos Aires varient considérablement en termes d'importance géographique et financière. Les quatre plus grandes provinces, Buenos Aires, Santa Fe, Cordoba et le district de Buenos Aires représentaient 63 pour cent de la population et 72 pour cent du PIB en 2004. En outre, le PIB par habitant y était en moyenne 40 pour cent plus élevé que dans les autres provinces.

Néanmoins, ces régions plus développées connaissent aussi des problèmes sociaux, dans la mesure où les grandes villes comportent de larges zones défavorisées dans leur périphérie. La capitale fédérale, située dans la province de Buenos Aires, est d'ailleurs ceinturée de bidonvilles surpeuplés.

Les quatre plus grandes provinces ne contrôlent que 17 pour cent des sièges au Sénat et 51 pour cent à la Chambre basse.

Quatrièmement, les partis politiques représentent habituellement des coalitions de partis provinciaux. C'est surtout le cas des deux partis traditionnels de l'Argentine : le Partido Justicialista – les péronistes, et l'Unión Cívica Radical – les radicaux. Ces partis ont

dominé la scène électorale et monopolisé les principaux postes publics au cours des 60 dernières années. Porté par des coalitions plus stables et plus larges au niveau infranational, le parti péroniste a bénéficié d'une meilleure représentation que les radicaux sur le plan national.

Un deuxième groupe de partis rassemble de petites formations nationales mineures, qui ont pu obtenir une certaine présence au niveau national depuis 1983 (représentation à la Chambre basse), mais qui n'ont jamais réussi à étendre ou à consolider leurs appuis au-delà de la capitale et de la province de Buenos Aires. Les partis provinciaux composent le troisième groupe de formations politiques en Argentine. Il s'agit de partis qui existent uniquement dans une province, où ils représentent souvent le parti dominant ou le principal parti d'opposition.

Finalement, le code électoral et les pratiques partisanes font des chefs politiques provinciaux (gouverneurs) des acteurs-clés de la politique nationale. Les listes de candidats sont élaborées par chaque parti au niveau de la province. Comme les diri-



geants politiques des provinces contrôlent la sélection des candidats, la carrière nationale des députés est fortement influencée par les chefs des partis au niveau infranational, qui sont souvent les gouverneurs des provinces.

Les gardiens du trône

À l'évidence, les gouverneurs provinciaux jouent un rôle déterminant dans l'élaboration de la politique nationale. Par exemple, depuis le retour de l'Argentine dans le giron des démocraties en 1983, cinq de ses six présidents étaient d'anciens gouverneurs.

Ce qui intéresse les gouverneurs ? Le fédéralisme fiscal. Ils s'y intéressent parce qu'ils ont besoin de fonds non seulement pour payer les salaires de leurs enseignants et assurer le fonctionnement de leurs hôpitaux, mais également pour financer leurs campagnes électorales. L'essentiel de ces moyens provient d'un fonds commun d'impôts perçus par le gouvernement national sur la base de ressources fiscales conjointes et déléguées. Les gouvernements infranationaux sont responsables de 50 pour cent ou presque des dépenses publiques consolidées (et même deux tiers des dépenses totales si l'on exclut le paiement des retraites et des intérêts sur la dette), mais ils ne perçoivent eux-mêmes que 20 pour cent des revenus consolidés. Le déséquilibre fiscal qui en résulte est non seulement considérable, mais en plus asymétrique entre les provinces.

Afin de s'attaquer à ce problème, le pays a mis en place un système de transferts intergouvernementaux des plus complexes. La plupart de ces transferts sont automatiques et se déroulent sous les auspices de l'Accord fédéral sur le partage fiscal (appelé Coparticipacion), processus au terme duquel une partie des impôts perçus par le gouvernement central est redistribuée aux provinces.

L'éventualité d'un processus fédéral duquel tout le monde sortirait gagnant (autrement dit, qui ferait en sorte qu'aussi bien le président que les gouverneurs trouvent utile de coopérer) devient une hypothèse moins irréaliste en période d'expansion économique. Il en est allé de la sorte avec la reprise qui a accompagné tout le mandat de Néstor Kirchner. Étant donné le pouvoir de l'exécutif dans l'élaboration du budget, le fait qu'il existe des fonds considérés comme « discrétion-

naires » a permis d'obtenir l'appui des gouverneurs au sein du Congrès en échange de ressources fiscales.

Tout au long de son mandat, Néstor Kirchner s'est efforcé de gagner à sa cause des gouverneurs représentant différentes orientations politiques (radicaux, péronistes, partis provinciaux). Il a su établir une base provinciale solide pour sa femme, qui outre le fait d'être son épouse, a poursuivi sa propre carrière politique, tant au niveau infranational lorsqu'elle a été députée au Parlement provincial (1989-1995) et au Congrès national (1997-2001), puis sénatrice de Santa Cruz (2001-2005) et de Buenos Aires (depuis 2005). Au sur-



AS PHOTO/HOWARD VANES

À Caracas, en décembre 2007, l'ancien président de l'Argentine, Néstor Kirchner, s'entretient avec la presse alors que se poursuivent les négociations liées à la prise d'otages en Colombie. Les otages ont été relâchés en février 2008.

plus, Cristina Kirchner a choisi un gouverneur du Parti radical - Julio Cobos, de Mendoza - pour l'accompagner sur la liste présidentielle en qualité de vice-président.

Les provinces dans l'arène fédérale

Bien que le fédéralisme fiscal en tant que tel ne soit jamais apparu comme l'un des thèmes porteurs de la campagne, tous les candidats ont admis la nécessité d'en réformer les mécanismes de manière à garantir au pays la solvabilité à long terme et un développement équitable. Tout cela se révèle cependant plus facile à dire qu'à faire : une inclination très forte en faveur du statu quo tend à discréditer tout changement institutionnel dans le domaine fiscal où s'entrecroisent les intérêts et les vetos de l'État et des provinces.

Deux facteurs supplémentaires ont contribué à la perte d'influence des pro-

vinces lors de cette élection. Le premier tient au moment où le scrutin a été tenu. Pour la première fois depuis 1989, la présidentielle et les législatives ont eu lieu le même jour. C'était auparavant les gouverneurs qui fixaient la date des élections législatives nationales et qui, par ce biais, pouvaient influencer le vote.

Lors de cette dernière élection, le sort des candidats à l'élection législative a donc été directement lié à celui des candidats de leur parti à la présidentielle, et non plus à celui des candidats à la fonction de gouverneur. De la sorte, le système est un seul tour a permis à l'alliance menée par le parti de Cristina Kirchner d'accroître encore de

20 sièges (en comptant les fractions alliées) une majorité déjà confortable à la Chambre des députés, avec 161 sièges sur un total de 257. De plus, il ne manque au gouvernement qu'un seul sénateur pour disposer des deux tiers des 72 sénateurs, et donc contrôler la Chambre haute.

Le second facteur tient au fait que toutes les provinces ne comptent pas de la même manière pour l'élection présidentielle. Étant donné que le président est élu au sein d'une circonscription unique formée par l'ensemble du pays, la clé du succès consiste à s'assurer la victoire dans les zones les plus peuplées (Buenos Aires, Santa Fe, Córdoba et le District fédéral de Buenos Aires).

En dépit de ces quelques ombres au tableau pour les provinces, leur soutien demeurera crucial pour le gouvernement au cours de la période qui suivra les élections. N'oublions pas que les observateurs internationaux et locaux considèrent unanimement que le taux de croissance de l'Argentine subira une érosion au cours des quatre prochaines années.

Un taux de croissance en baisse signifie que M^{me} Kirchner devra délier un peu plus les cordons de sa bourse pour obtenir le soutien des gouverneurs. De plus, le défi le plus urgent auquel le nouveau gouvernement devra faire face tiendra à la préservation d'une coalition capable de fonctionner dans un environnement économique incontestablement moins favorable. Après tout, la stabilité constitue un impératif, surtout si, comme le prédissent plusieurs, Néstor Kirchner remplacera à son tour sa femme à la présidence lorsque son mandat prendra fin en 2011.

