



MONNAIES PARALLÈLES PROVINCIALES ET FÉDÉRALISME BUDGÉTAIRE EN ARGENTINE

STÉPHANE COLLIAC *

La monnaie a un statut assez particulier, qu'il est relativement délicat de définir. Selon Aglietta (1986), « la monnaie est un rapport global entre des centres de décision économiques et la collectivité qu'ils forment, grâce auquel les échanges entre ces agents acquièrent une cohérence ». Sa qualité, qui tient aux services qu'elle rend, est interdépendante avec de nombreux autres phénomènes. Se faisant, un risque à éviter serait de succomber, parce que la monnaie est importante, à ce que Sapir (2000) appelle la thèse de l'essentialisme monétaire.

L'exemple argentin peut nous aider à mesurer toute la portée de cette affirmation. Les déséquilibres qui ont eu cours, alors que le pays était régi par une règle d'émission très stricte, liée à la caisse d'émission, ont abouti à la manifestation de différentes formes de mise en concurrence de la monnaie nationale par des substituts plus ou moins proches de biens monétaires purs.

Or, on ne peut pas nécessairement dire que cet état de fait est, ou a été, lié à une quelconque volonté d'organiser une communauté d'échanges spécifique, autonome, en dehors du pays. Roy Harrod défendait l'idée que monnaie et pouvoir coïncidaient souvent¹. C'est peut-être de ce côté, celui d'un partage des pouvoirs imparfait, qu'il faut regarder pour comprendre le phénomène argentin de monnaies parallèles provinciales.

* Université Montesquieu - Bordeaux IV, LARE-efi.

Remerciements, sans les engager, à Pascal Kauffmann, Laurent Montillet et aux participants de la seconde journée d'études de l'Atelier Argentine pour leurs remarques, ainsi, qu'à Martin Grandes et à Santiago Pellegrini pour l'obtention de certaines données.



L'organisation institutionnelle de l'Argentine ne semble pas très éloignée, dans ses grands principes, de ce qui prévaut dans la plupart des pays de taille comparable. C'est une fédération. Cependant, à y regarder de plus près, l'organisation pratique des relations entre l'État fédéral et les provinces apparaît très particulière, conditionnée par les événements qui ont jalonné son histoire.

De plus, les monnaies parallèles ont été émises par des gouvernements provinciaux qui ne devraient normalement pas disposer d'un tel pouvoir, puisqu'il touche partiellement à l'organisation des échanges et des paiements, prérogatives purement fédérales. Il semble donc que ce localisme monétaire soit le fruit de l'instabilité des relations État - provinces telles qu'elles sont définies.

Il nous appartiendra donc d'analyser, dans un premier temps, les modalités selon lesquelles le fédéralisme budgétaire argentin est organisé. Des déséquilibres qui en résultent proviennent les incitations qui ont abouti à l'émission de moyens de paiement concurrents du peso. Nous analyserons ces traductions monétaires de la crise du fédéralisme, dans une seconde partie.

LE FÉDÉRALISME BUDGÉTAIRE ARGENTIN

2

L'Argentine est un vaste pays issu de la décolonisation et dont l'identité territoriale découle. Comme les États-Unis, le Canada, le Mexique et le Brésil, l'Argentine a d'abord été une vaste terre vierge, un espace à conquérir et à occuper le plus efficacement possible. Ceci a abouti à la constitution d'un vaste territoire maillé par un réseau de capitales régionales relativement éloignées les unes des autres. De cette histoire particulière, découle le sentiment assez singulier d'« être argentin ». Il s'est traduit au cours de l'existence du pays par des réformes qui ont abouti à faire de celui-ci un État fortement décentralisé, si on se réfère à des critères quantitatifs, mais pas nécessairement autant qu'on pourrait le croire.

La formulation du fédéralisme budgétaire argentin a pris du temps et s'est déroulée suivant des modalités historiques qu'il nous semble bon de rappeler. Ce processus a abouti à ce que les relations entre les différents niveaux de gouvernement s'organisent selon des modalités originales. Cependant, l'équilibre atteint peut sembler à bien des égards sous-optimal, principalement si l'on considère les inefficiences qu'il recèle et les crises qui ont jalonné l'histoire du fédéralisme budgétaire argentin.

Une perspective historique²

À l'origine de l'Argentine, il y eut la vice-royauté de La Plata, sous-ensemble administratif par le biais duquel l'Espagne avait choisi de



gérer ses colonies situées à l'est des Andes et au sud des possessions lusitaniennes. La prédominance du fleuve, dont l'embouchure sur l'Océan atlantique permettait la construction d'un port autorisant la création d'activités commerciales entre les colonies et la métropole, fut d'abord totale. Buenos Aires, idéalement située, prit donc une importance primordiale.

Les premières années qui suivirent l'indépendance de l'Argentine furent marquées par des luttes de pouvoirs qui eurent pour objet le fait de savoir si ce centralisme pouvait et devait être maintenu. En particulier, les provinces les plus puissantes, notamment celles dont provenaient les marchandises qui alimentaient le port de Buenos Aires, furent le théâtre de l'appropriation du pouvoir par des seigneurs de la guerre locaux, dont la stratégie d'exaltation des visées autonomistes des populations locales ne servait, en réalité, que leur soif de pouvoir dont l'un des buts consistait à s'arroger une part des revenus découlant des productions locales.

Le risque d'un éclatement fut tel, que les autorités centrales décidèrent de mener un vaste processus de décentralisation, afin de prendre en compte les pratiques locales existantes, mais aussi d'éviter la sécession de provinces³. Ceci se traduit par l'adoption de la constitution de 1853, dont l'esprit fédéral fut inspiré par Tocqueville. L'organisation institutionnelle choisie fut proche de celle qui régit les États-Unis, c'est-à-dire un régime présidentiel avec pouvoir parlementaire bicaméral, dont une chambre représente les forces politiques locales, et décentralisation des compétences non régaliennes.

La légitimité de la structure qui fut créée ne semblait relever que de la volonté de maintenir une cohésion suffisante pour garantir le maintien des frontières en l'état. C'est là, à notre avis, le véritable péché originel qui a présidé à la constitution du pays tel qu'il s'organise encore aujourd'hui. Dans l'absolu, pourtant, le système ne semblait pas dénué d'intérêt. Le centralisme des autorités de Buenos Aires avait, en effet, provoqué l'apparition de taxes sur les flux commerciaux interprovinciaux, seules ressources imaginables pour des provinces qui n'avaient pas accès aux recettes budgétaires nées de l'activité du port de la capitale. La solution fédérale permit d'y mettre fin et de réunifier le marché interne, la politique commerciale devenant une prérogative de l'État fédéral. En retour, les recettes budgétaires, qui en provenaient principalement, seraient désormais utilisées au bénéfice de l'ensemble des provinces, au lieu de la seule Buenos Aires.

La crise des années 1930 allait favoriser une nouvelle évolution. La contraction du commerce international observée allait alors induire la diminution des recettes fiscales de l'État fédéral et, partant de là, venir altérer l'application des politiques fédérales, laissant chaque province



face à ses propres ressources. À partir de 1935, de nouveaux impôts durent donc être créés au plan fédéral, tandis que les provinces s'engagèrent à mettre fin à leurs prélèvements de même nature. Elles obtinrent, en compensation, qu'une part des ressources ainsi collectées leur serait rétrocédée à partir de ce que l'on appelle depuis la *coparticipación federal de impuestos*. La part que chaque province obtiendrait, dès lors, serait fonction de sa population, de sa richesse par habitant, mais aussi de soucis d'aménagement du territoire.

Depuis cette époque, la part des ressources partagées effectivement rétrocédées aux provinces n'a fait qu'augmenter et un cadre réglementaire a été progressivement élaboré afin de permettre un bon fonctionnement du système.

Les relations État-Provinces

Le système fiscal en vigueur en Argentine est original, puisqu'il place l'État fédéral au centre, à un point qui n'existe pas ailleurs. La pierre angulaire est représentée par le système de la coparticipation. Ce dernier prévoit, sur une base fiscale relativement étendue, que les impôts collectés à ce titre seront partagés entre les provinces et l'État fédéral, les premières obtenant 57 % de la somme et le second 42 %. Le reste de la somme est destiné à abonder le fonds *Aportes del Tesoro Nacional* (ATN) créé pour faire face aux besoins ponctuels des provinces, les versements à ce titre étant discrétionnaires. La part allouée aux provinces, coparticipation primaire, est ensuite répartie entre elles, coparticipation secondaire, puis partagée entre chaque gouvernement provincial et les municipalités, comme l'expliquent Sanguinetti et *alii* (2000).

Les inefficiences d'un tel système sont nombreuses⁴. Premièrement, les provinces sont très fortement dépendantes des revenus provenant de l'autorité budgétaire fédérale. D'après Saiegh et Tommasi (1999), de 1985 à 1995, les ressources propres ne représentaient qu'un tiers de leurs dépenses, le reste provenant de ressources fédérales ou de l'endettement. En 2000, plus de la moitié des ressources provinciales provenaient encore de la coparticipation ou d'autres fonds fédéraux. En désagrégeant, on observe que la dépendance est bien plus forte que cela puisque le district fédéral de Buenos Aires n'est dépendant qu'à hauteur de 8 %, alors que 15 des 24 provinces financent leurs dépenses avec moins de 30 % de ressources propres. Le taux de dépendance va même jusqu'à 95 % dans la province de Formosa.

La redistribution opérée par le biais du système est fortement inefficace. Elle l'est sur la base de la prise en compte des inégalités de revenus, puisque dans le cadre de la coparticipation, la part allouée à chaque province dépend de son revenu par habitant, afin de permettre une redistribution interrégionale. Cependant, les statistiques, dans une



même province, cachent des disparités fortes. En fait, la pauvreté est importante dans la province de Buenos Aires, alors que ses habitants sont contributeurs nets au système. La deuxième source d'inefficience est liée à la structure de taxation puisque, selon Saiegh, Sanguinetti et Tommasi (2001), le travail est particulièrement grevé dans un pays où le taux de chômage est lui-même très élevé.

S'agissant des difficultés budgétaires que peuvent périodiquement connaître les provinces, le mécanisme ATN précédemment évoqué, totalement discrétionnaire, laisse à penser qu'il existe un aléa moral certain et que l'État fédéral subit des coûts excessifs. En effet, les provinces peuvent anticiper, en cas de difficultés budgétaires, une aide de l'État fédéral, même si celui-ci ne s'y était pas engagé précédemment et adoptent une gestion plus lâche des comptes publics provinciaux. On est donc face à une situation de *Contrainte budgétaire molle*. Celle-ci se répercute sur la situation de l'État fédéral, dont le déficit augmente, ce qui implique un recours à l'endettement plus important qu'en toute autre hypothèse⁵.

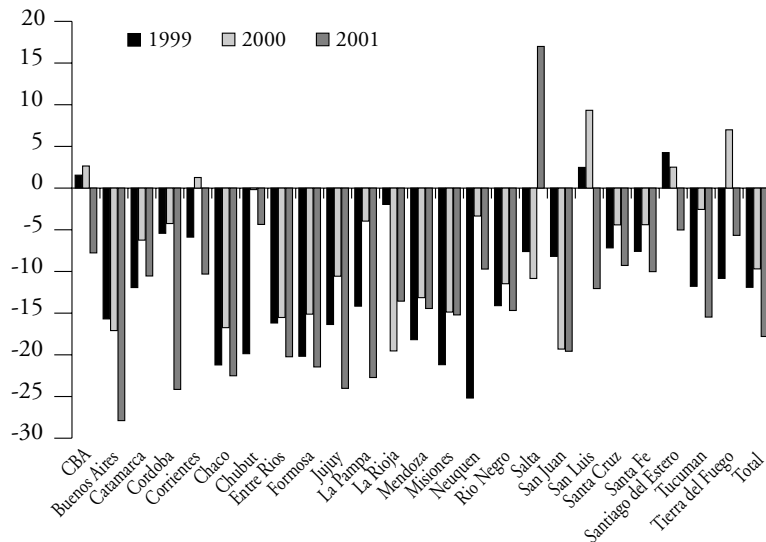
Dans le cadre du système budgétaire tel qu'il s'organise, on observe la récurrence de forts déficits publics provinciaux, et ce, notamment, lors de la période récente, qui va de 1999 à 2001. Comme on peut le voir sur le graphique n° 1, en 1999, année que l'on pourrait qualifier de normale, pratiquement toutes les provinces connaissaient des déficits importants. Ces derniers ont diminué en 2000, en raison de la stabilité des dépenses budgétaires. La dégradation macroéconomique qui a eu lieu à partir de 1999 a impliqué l'accroissement généralisé de ces déficits provinciaux, du fait d'une baisse brutale de l'ensemble des ressources, propres et au titre de la coparticipation. La détérioration est manifeste pour la province de Buenos Aires, où la baisse des ressources propres est plus spectaculaire encore.

Ce déficit ne s'explique pas par le service de la dette, puisque jusqu'en 1999, d'après Tommasi (2002), il ne représentait que 4 % des ressources provinciales totales, tandis que ce chiffre était de 14 % pour le gouvernement fédéral. Ce ratio sous-estime le poids réel de l'endettement provincial, puisque certaines provinces ont remboursé leurs dettes par le biais de la garantie sur les versements futurs au titre de la coparticipation. En effet, les provinces ont pu gager les remboursements des dettes contractées, sur cette garantie⁶. Une difficulté de paiement sur ce type de dette se soldait par une baisse des ressources liées à la coparticipation⁷, et non par un remboursement, d'où une baisse apparente, mais fictive, du poids du service de la dette.

La récurrence de déficits publics provinciaux significatifs est probablement liée à l'abondance des sources de financement. Au cours des années 1990, les provinces ont eu recours à un endettement, financé pour un tiers par des titres publics, et pour un tiers par des crédits

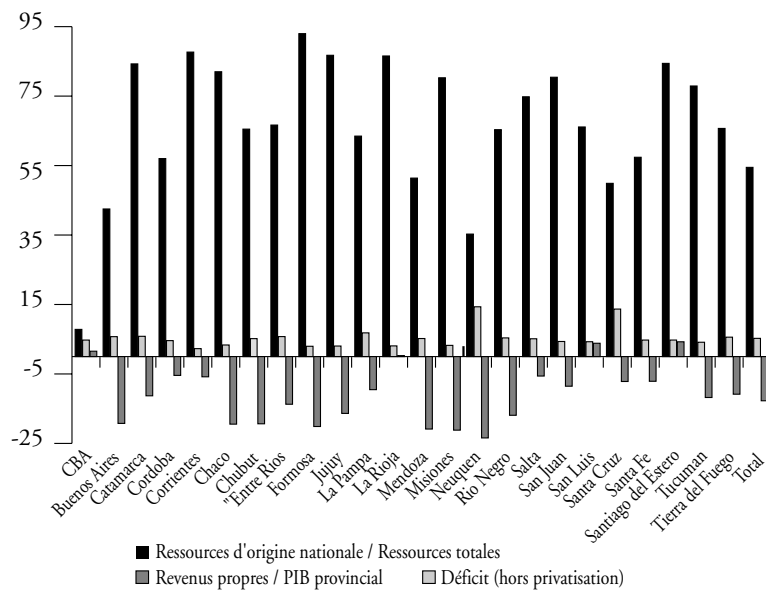


Graphique n° 1
Déficits (hors privatisations)
entre 1999 et 2001



Le déficit est calculé comme la part des dépenses non couvertes par des recettes

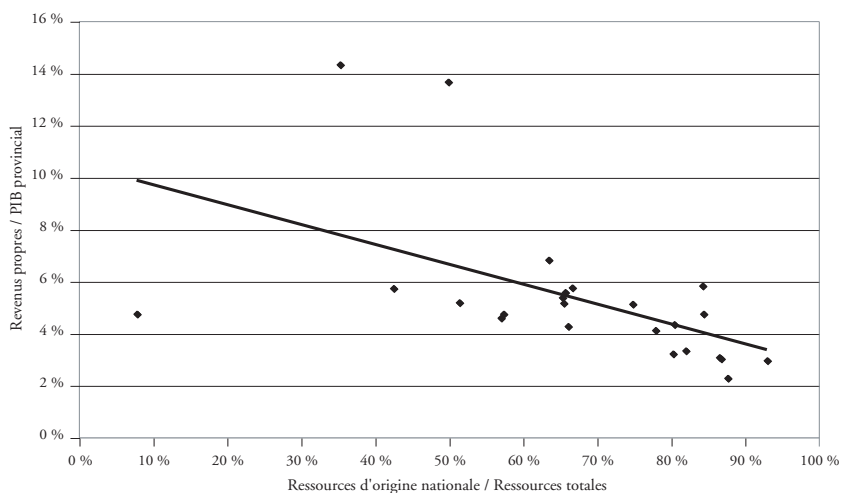
Graphique n° 2
Situation budgétaire des provinces
(moyenne annuelle 1999-2001)



contractés auprès des établissements de crédit et des banques publiques provinciales. Le dernier tiers était composé de dettes subordonnées, ou de prêts consentis par les institutions internationales ou par le gouvernement fédéral⁸.

La récurrence de déficits publics provinciaux significatifs s'explique, également, par la difficulté qu'ont les autorités locales dans le recouvrement de l'impôt, principalement dans les provinces qui bénéficient le plus de la coparticipation. On peut remarquer cela sur les graphiques n° 2 et 3. Les provinces dont la dépendance vis-à-vis des fonds fédéraux est la plus forte, dont notamment Formosa, ont dans le même temps un recouvrement fiscal faible⁹. Ceci n'est pas lié à la richesse relative des contribuables des différentes provinces, puisque c'est le PIB provincial qui est pris ici en compte. Le graphique n° 3 permet de vérifier l'existence d'une corrélation négative conséquente entre recouvrement fiscal provincial et dépendance vis-à-vis des ressources fédérales, comme le montre la pente négative de la droite de tendance.

Graphique n° 3
Dépendance des provinces vis-à-vis de la coparticipation
et faiblesse des ressources propres en 1999



Le constat d'un blocage institutionnel

Les difficultés récurrentes constatées dans le cadre du fédéralisme budgétaire argentin, peuvent être vues comme significatives d'une division de la société argentine. Cette idée trouve sa source dans l'article de Cooper et Kempf (2001)¹⁰. Formellement, une société



est divisée quand les mesures prises par une autorité fédérale ont un effet significativement différent du but initialement recherché, du fait d'actions divergentes des provinces. Celles-ci disposent donc d'un pouvoir excessif, dont elles usent à leur avantage, au mépris de la cohésion nationale. Ceci pousse à faire le constat de l'innocuité des décisions de politique économique, qui restent souvent lettre morte.

Il semble que l'Argentine soit dans ce type de situation. L'État fédéral et les provinces ont négocié la mise en place de mesures très strictes afin d'assurer une rigueur importante des politiques économiques, au début des années 1990. Or, bien que strictes, ces mesures se sont révélées inopérantes. En effet, les gouvernements provinciaux ne les ont appliquées que fort partiellement.

Ce fut à la suite de l'adoption d'une caisse d'émission et de la charte d'indépendance de la Banque centrale, qu'un pacte fiscal fut signé en 1992 entre les provinces et l'État fédéral, avec pour but, notamment, de mettre fin aux déséquilibres provinciaux. L'un de ses objectifs était notamment de définir des contraintes budgétaires, afin que les déficits provinciaux soient contenus, mais aussi des seuils au-dessus desquels l'endettement ne pourrait croître, ou la réduction de certaines taxes jugées distorsives. Les banques provinciales devaient également être privatisées afin qu'elles ne servent plus à relayer la politique des gouvernements locaux. En tout état de cause, les provinces ne respectèrent pas leur signature¹¹. Les déficits budgétaires subsistèrent, l'endettement se poursuivit et les banques provinciales ne furent pas privatisées. Plus récemment, deux nouveaux pactes furent signés en 1999 et 2000.

De plus, lors des années 1990, l'État fédéral a subi les déséquilibres nés de la gestion publique provinciale du fait des plafonds qui ont été instaurés dans les paiements de la coparticipation, à partir de 1992. Ceci favorisa une hausse des déficits de l'État fédéral. Les déséquilibres financiers provinciaux se sont donc traduits par un endettement croissant de l'État fédéral, jusqu'à ce que ce dernier devienne insolvable, fin 2001.

La division de la société semble difficile à résoudre, car toute réforme impliquant une diminution du poids des provinces nécessite leurs accords, au travers d'une Ley Convenio, qui doit être ratifiée sur le plan fédéral et dans les provinces pour pouvoir entrer en vigueur.

LES TRADUCTIONS MONÉTAIRES DE LA CRISE DU FÉDÉRALISME

Les problèmes nés de l'imparfaite organisation du fédéralisme argentin se sont traduits par l'émission de monnaies parallèles provinciales, à divers moments de l'histoire, et notamment à partir de juillet 2001. Ces monnaies ont pris la forme de bons, représentatifs de dettes passées, et destinés à les remplacer.



Une perspective historique

Une courte analyse historique des expériences passées d'émission de monnaies parallèles, s'appuyant sur les travaux de Sbattella (2002), Irigoien (2000) et Cortés Conde (1994), permet de mesurer le caractère structurel du phénomène.

C'est en 1822 que fut émise une monnaie de papier par le Banco de Descuentos, alors que, précédemment, seuls l'or, l'argent ou le cuivre avaient été utilisés. Le gouvernement décida d'intervenir en 1826, dans le contexte de la guerre contre le Brésil et des difficultés économiques et financières qui en résultaient, en convertissant ces bons dans une nouvelle unité assimilable à une monnaie inconvertible. Celle-ci ne circula que dans la province de Buenos Aires. Son utilisation en tant que moyen de paiement fut assurée par une loi provinciale qui prévoyait que l'on puisse payer ses impôts avec cette monnaie. L'endettement, chronique à cette époque, favorisa l'émission renouvelée de bons qui furent monétisés, mais dont la dépréciation impliqua une inflation durable. Le phénomène exista jusqu'en 1867, date à laquelle la convertibilité du papier-monnaie fut restaurée dans le contexte de la fédéralisation du pays, et en particulier de la province de Buenos Aires.

Le monopole de l'émission de monnaie ne fut, toutefois, pas confié à une Banque centrale indépendante. De fait, le gouvernement fédéral conserva une possibilité d'accommoder ses déficits par le biais d'une émission monétaire, privilège dont ne bénéficiaient pas les provinces. L'une des conséquences de la Ley de *Bancos Garantizados* de 1887 fut le développement de banques provinciales. Ces dernières ne pouvaient être créées qu'avec la garantie de titres d'État que les gouvernements provinciaux purent acquérir à l'aide de prêts externes, tant et si bien que l'endettement externe des provinces doubla en 1888. Le remboursement de ce dernier fut, en partie, réalisé au travers de l'émission d'une quantité très importante de Notes. Ceci aboutit à une fuite devant la monnaie, par le biais d'achat d'or, et à la crise de 1890.

Plus récemment, on a pu relever de nouveaux phénomènes d'émissions de monnaies parallèles provinciales en Argentine. Dans les années 1980¹², après le retour à la démocratie, des négociations furent entamées pour réformer la coparticipation. Elles prirent trois années, de 1985 à 1987, pendant lesquelles le système fut suspendu et les fonds versés aux provinces sur la base d'accords bilatéraux discrétionnaires, au travers du fonds *Aportes del Tesoro Nacional* (ATN). Ceci avait lieu dans le même temps que la crise de la dette et une forte inflation, que subissaient l'Argentine et nombre de pays latino-américains. Cette situation aboutit, au terme d'importantes difficultés budgétaires provinciales, à l'émission, pour éviter le défaut de paiement, d'obligations destinées au paiement des dépenses courantes des provinces en



question¹³. Ces bons régionaux ne tardèrent pas à acquérir le statut de monnaie et à pouvoir être échangés à parité avec des Australes¹⁴ dans les banques provinciales. Ils ont même acquis la fonction de moyen de paiement. Ces déséquilibres furent résorbés à la faveur de l'accord aboutissant à la Loi de 1988, qui favorisa les provinces¹⁵ en leur octroyant une part record des fonds collectés au titre de la coparticipation. Ceci fut néfaste pour l'État fédéral, puisque ce dernier vit ses revenus baisser alors qu'il ne pouvait plus emprunter, du fait de la crise de la dette. Le déficit fédéral augmenta fortement et fut monétisé auprès de la Banque centrale, ce qui aboutit à l'hyperinflation qui fut résorbée au travers de la Loi de convertibilité de 1991.

D'autres expériences d'émission de monnaies parallèles ont eu lieu lors des années 1990, comme celle de la province de Córdoba¹⁶, en 1994. En tout état de cause, un fait peut être déduit de cette analyse historique. Le phénomène d'émission de bons acquérant le statut partiel de monnaies, du fait de déséquilibres persistants des comptes publics, est un problème récurrent.

L'exemple récent

Pour parvenir à satisfaire à l'objectif de « déficit zéro » fixé en juillet 2001, le ministre de l'Économie argentin, D. Cavallo, décida de prendre des mesures novatrices. Il voulut, en particulier, s'attaquer aux inefficiences du système de coparticipation et mit les gouvernements provinciaux sous pression en cessant unilatéralement de verser les paiements mensuels liés à ce système pour favoriser la renégociation à la baisse de la part de la coparticipation effectivement reversée aux provinces.

Or, une telle stratégie était à hauts risques. Comme l'État fédéral, les provinces (voire les municipalités) s'étaient, elles aussi, fortement endettées sur les marchés financiers et se trouvaient dans la quasi-impossibilité de satisfaire à leurs obligations, qu'il s'agisse d'honorer les échéances de remboursement de dettes, mais aussi de payer les salaires des fonctionnaires locaux. Alors que la manne de la coparticipation se tarissait, les ressources propres des provinces diminuèrent du fait de la récession qui prévalait depuis la crise brésilienne.

Devant l'impossibilité de recourir à tout nouvel endettement, le risque d'une cessation généralisée des paiements des plus grandes provinces favorisa un comportement nouveau. Le premier à remettre en cause le monopole d'émission de la Banque centrale fut C. Ruckauf, le gouverneur de la province de Buenos Aires, la première du pays. Par la Loi adoptée par le parlement provincial du 21 juillet 2001, il créa de nouveaux bons à un an et servant un taux d'intérêt de 7 %. Ces bons étaient émis en remboursement d'obligations de paiements échus, mais

non effectués, et venaient annuler la créance dont ils étaient représentatifs. Ils furent utilisés pour payer une partie de la rémunération des fonctionnaires et des retraités provinciaux, qui furent contraints de les accepter en paiement d'une partie de leur salaire, du fait de l'adoption d'une loi provinciale les y astreignant. Ces bons prirent le nom inopportun de Patacones¹⁷, un Patacón valant officiellement un peso, et n'étant pas convertible en pesos.

Les premiers paiements eurent lieu le 21 août 2001, pour l'ensemble de la part des salaires et des retraites dépassant 740 pesos. Le paiement en Patacones fut par la suite étendu, au point qu'à la date du 25 février 2002, 80 % des salaires et des retraites étaient payés par ce biais. L'acceptation des Patacones en tant que moyens de paiement fut assurée, au travers de lois provinciales favorisant le règlement des impôts avec ces quasi-monnaies. Leur utilisation fut élargie par la suite au paiement d'abonnements aux services collectifs, au remboursement de prêts bancaires, et aux achats dans les commerces¹⁸.

Au terme de la rupture des négociations portant sur la réforme de la coparticipation, en octobre 2001, les provinces qui souffraient des mêmes difficultés, choisirent d'adopter un comportement similaire à celui de la province de Buenos Aires. Elles créèrent leurs propres monnaies parallèles, sur le modèle des Patacones. De plus, le gouvernement fédéral décida de s'acquitter des paiements échus au titre de la coparticipation par le biais de Lecops¹⁹, dont le principe était voisin. Les municipalités ne se trouvant pas dans une situation budgétaire plus saine ont pris la suite en créant leur propre monnaie parallèle au peso, à l'aide de laquelle les fonctionnaires locaux furent payés. On peut, notamment, citer les cas isolés de Hughes (province de Santa Fé), Frías (Santiago del Estero) ou San Francisco (Córdoba).

La généralisation de l'émission de monnaies parallèles dans tout le pays a nécessité une attitude très ouverte de la part des autorités fédérales et monétaires. L'utilisation de ces monnaies comme moyens de paiement s'est rapidement imposée. Dans un premier temps, les autorités provinciales ont autorisé le paiement des impôts par leur biais, puis ont favorisé leur acceptation à leur valeur nominale dans les commerces. Devant l'ampleur du phénomène, et par crainte d'une chute importante de la consommation, ces derniers se sont pliés aux recommandations, bien qu'il n'y ait pas eu de contrainte formelle en ce sens. Puis, l'État fédéral a choisi de faire de même, en acceptant le paiement des impôts directs, mais aussi de la TVA par le biais des monnaies parallèles.

Certaines provinces sont allées plus loin en légiférant pour obliger les sociétés de gaz et de télécommunications à accepter le paiement des abonnements en Lecops. Des accords ponctuels ont été signés entre

plusieurs provinces pour favoriser la circulation de telle ou telle monnaie parallèle²⁰. Les banques se sont adaptées en proposant l'ouverture de comptes en Patacones et en autorisant le paiement en Patacones par le biais de cartes bleues Visa.

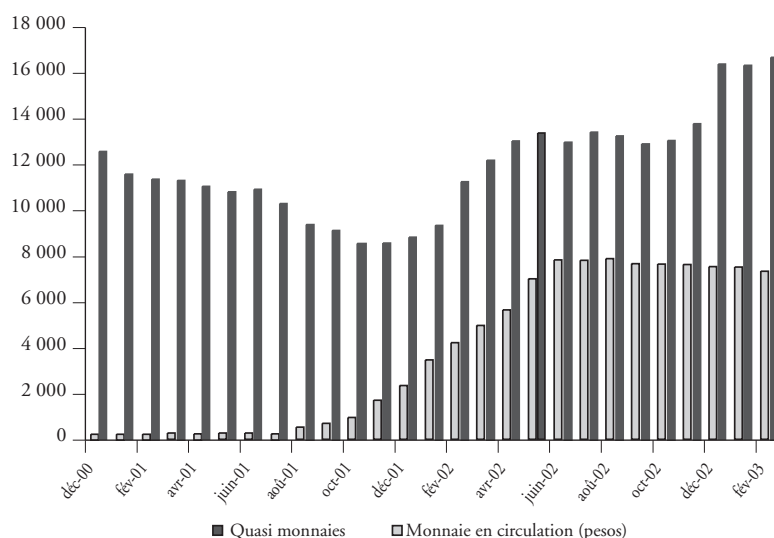
Le qualificatif de monnaie peut donc être utilisé pour décrire les bons émis en Argentine en raison de l'acceptation de ces moyens de paiement en règlement des impôts. C'est cette décision qui a été à l'origine du choix des commerçants d'accepter ces bons en paiement. Ceci nous renvoie, donc, à une conception chartaliste de la monnaie, telle que la définissent Knapp (1924) ou Keynes (1930)²¹ pour qui, « Knapp considère comme « monnaie » - à raison je crois - toute chose que l'État décide d'accepter en paiement des impôts, qu'elle soit dotée ou non du cours légal parmi ces citoyens ». Les monnaies parallèles ont pu être utilisées en paiement des impôts, sans que le cours légal ne leur soit conféré, ce qui a suffi à ce qu'elles soient acceptées en paiement par la majeure partie des agents²².

L'importance relative de ces quasi-monnaies

Dans les mois qui suivirent leur apparition, l'insertion des nouvelles monnaies dans l'économie du pays ne se fit que plus évidente, d'abord du fait de l'ampleur de l'encours. Il est difficile d'appréhender ce phénomène.

12

Graphique n° 4
Monnaies parallèles et monnaie en circulation
(stocks en millions de pesos)



Le graphique n° 4 permet de se faire une idée. On observe que, jusqu'en juillet 2001, les émissions de bons provinciaux restent faibles. Dans le même temps, les moyens de paiement en pesos diminuent très fortement, reflétant la diminution comparable des réserves de change de la caisse d'émission. De ce fait, au cours du dernier semestre 2001, les émissions de bons provinciaux constatées viennent contrebalancer la pénurie de moyens de paiement en pesos. Par la suite, la levée de la contrainte d'émission de la Banque centrale, liée à l'abandon de la caisse d'émission implique une augmentation du stock de pesos en circulation, mais la situation budgétaire des provinces les incite à lancer de nouveaux programmes d'émission de monnaies provinciales.

La part du volume de monnaies parallèles en circulation sur les moyens de paiement totaux culmine à 37 % en juin 2002. Par la suite, on observe une décrue très lente du volume de monnaies parallèles, liée notamment à la disparition des quasi-monnaies émises par des provinces qui bénéficient d'importantes redevances sur l'exploitation de leurs ressources énergétiques²³. À fin février 2003, les monnaies parallèles représentent, malgré tout, encore 30 % du volume total de monnaie en circulation dans le pays. Cet encours a, par la suite,

Tableau n° 1
Encours de monnaies parallèles en mars 2003
(en millions de pesos)

Jurisdiction	Bon	En cours	Parité	Acceptation	Valeur de marché
Buenos Aires	Patacones	2 549	0,98/0,99	100 %	2 523,5
Catamarca	Bono Público	48	0,96/0,97	100 %	46,6
Chaco	Quebrach	50	0,83/0,88	d/m	44
Córdoba	Lecor	586	0,93/0,97	100 %	568,4
Corrientes	Cecacor	200	0,45/0,52	< 50 %	104
Entre Rios	Federal	260	0,70/0,75	entre 60 et 70 %	195
Formosa	Bocanfor	50	0,80/0,85	70 %	42,5
La Rioja	Bocade	10	d/m	100 %	10
Mendoza	Petrom	74	0,90/0,95	100 %	70,3
Nacion	Lecop	3 300	0,98/0,99	100 %	3 267
Tucuman	Bocade	169	0,89/0,94	entre 85 et 90 %	158,9
Total		7 296			7 030,2

La parité est calculée comme la quantité de pesos que l'on peut obtenir pour une unité de quasi-monnaie sur le marché secondaire (valeur en novembre 2002). Le pourcentage d'acceptation correspond à la proportion d'un bien que l'on peut payer avec ces quasi-monnaies. La valeur de marché correspond à la valeur de l'encours sur le marché secondaire. d/m signifie données manquantes.

Source : Centro de Estudios Bonaerense.

diminué puisque le gouvernement fédéral et les provinces ont signé des accords bilatéraux prévoyant la disparition progressive de ces monnaies²⁴.

La répartition du stock de quasi-monnaies entre les différentes provinces montre à quel point l'importance du phénomène était liée au fait que les provinces les plus importantes y ont pris part. Comme on peut le voir sur le tableau n° 1, l'essentiel de l'encours est représenté

Tableau n° 2
Quasi-monnaies et circulation monétaire provinciale
en mars 2003

Province	Emission Propre	En % de la monnaie Totale en circulation	Emission Propre + Lecops	En % de la monnaie Totale en circulation
Buenos Aires	2 549	33 %	3 184	38 %
Catamarca	48	36 %	109	56 %
Chaco	50	16 %	216	45 %
Chubut	/	/	57	19 %
CBA	/	/	140	4 %
Córdoba	586	30 %	616	37 %
Corrientes	200	61 %	287	69 %
Entre Rios	260	47 %	378	56 %
Formosa	50	34 %	166	63 %
Jujuy	/	/	122	43 %
La Pampa	/	/	68	32 %
La Rioja	10	7 %	117	47 %
Mendoza	74	8 %	218	20 %
Misiones	/	/	100	26 %
Neuquen	/	/	98	28 %
Rio Negro	/	/	76	23 %
Salta	/	/	107	31 %
San Juan	/	/	80	30 %
San Luis	/	/	49	16 %
Santa Cruz	/	/	96	39 %
Santa Fe	/	/	268	17 %
Santiago Del Estero	/	/	136	47 %
Tierra Del Fuego	/	/	32	19 %
Tucuman	169	32 %	294	45 %
Total	3 996		7 215	

Émissions en millions de pesos (valeur nominale). Estimations propres à partir de données du Centro de Estudios Bonaerense, et du Fondo Fiduciario para el Desarrollo Provincial.



par les émissions de Lecops par l'État fédéral et de Patacones par la province de Buenos Aires. Un phénomène intéressant est que la parité des quasi-monnaies sur le marché secondaire semble être fonction de leur acceptation en tant que moyens de paiement.

Si on considère l'importance de l'émission des monnaies parallèles au plan provincial, on observe de fortes disparités, ce que montre le tableau n° 2. Dans les provinces ayant émis leurs propres bons ayant acquis le statut de monnaies parallèles, on peut constater des disparités relativement importantes. Dans la province de Corrientes, les Cecacor représentent près de deux-tiers de la monnaie en circulation. Ce chiffre n'est que d'un tiers pour la province de Buenos Aires. Cependant, en considérant la répartition de l'émission de Lecops par l'État fédéral, dans les différentes provinces bénéficiaires, on s'aperçoit d'une réalité plus contrastée. Les provinces dans lesquelles la part des quasi-monnaies est la plus importante restent celles qui en ont émis. Cependant, on observe que les Lecops représentent près de la moitié de la monnaie en circulation dans la province de Santiago del Estero.

L'ampleur de l'encours a été suffisante pour remettre en cause l'exclusivité monétaire nationale dont continuait à bénéficier jusqu'alors le peso, malgré la dollarisation partielle. La disparition des monnaies parallèles, du fait du règlement des difficultés budgétaires des différents niveaux de gouvernement et du programme d'annulation négocié avec l'État fédéral, est une chose. Il faudrait, cependant, prendre soin de reconstituer durablement l'unicité de l'unité monétaire nationale.

De plus, on peut remarquer que l'ampleur du phénomène récent d'émissions de monnaies parallèles provinciales apparaît plus importante que les expériences précédentes, observées lors des deux dernières décennies. Il s'agit donc d'une permanence, d'autant plus inquiétante, qu'elle s'aggrave avec le temps. Il faut donc mener une réforme radicale, et faire un choix entre un système dans lequel ces émissions deviendraient impossibles ou alors institutionnaliser le phénomène, l'équilibre médian paraissant trop instable.

Une mise en perspective

Le gouvernement fédéral et les provinces se sont engagés dans la voie d'une suppression progressive des monnaies parallèles provinciales afin d'assurer la réunification monétaire du pays. Ceci est d'autant plus important que la concurrence monétaire qui a prévalu depuis l'émission des Patacones a eu plusieurs conséquences néfastes. Il est important de souligner le caractère perturbateur que peuvent avoir ces monnaies en raison de leur utilisation partielle en tant que moyens de paiement. Ceci joue sur la confiance que la population a dans l'instrument monétaire, en général, et en particulier sur celle qu'elle a pour le peso.



Selon Aglietta et Orléan (2002), il existe trois types de confiance. La confiance méthodique est liée aux habitudes de paiement. Plus une monnaie est utilisée, plus elle le sera, et inversement. L'augmentation des échanges en monnaies provinciales vient diminuer l'importance des échanges en pesos, et donc la confiance méthodique dans cette monnaie. La confiance hiérarchique est liée au pouvoir de coercition d'une autorité légale qui va prendre les mesures pour assurer l'acceptabilité d'un moyen de paiement. Il sera donc rationnel de l'utiliser. Or, les provinces ont un pouvoir, bien que partiel, d'imposer leur monnaie, ce qui altère la confiance dans le peso. La confiance éthique se traduit par l'adhésion des agents économiques au projet de société lié à la monnaie. Si celui-ci est la désinflation, et que la population est en accord avec cet objectif, alors elle utilisera la monnaie. L'Argentine étant une société divisée, certains agents peuvent s'identifier davantage à un projet local qu'à un projet national. La confiance éthique dans le peso diminue alors. Le problème principal, lié à l'expérience d'émission de monnaies parallèles provinciales en Argentine, tient à l'affaiblissement de la confiance de la population dans l'État fédéral. Dans ce contexte, un projet monétaire provincial concurrent ouvre la voie à la sécession de ces dernières et à la dislocation du pays²⁵. C'est en cela qu'il apparaît dangereux.

16

Le constat de la faiblesse du peso a conduit à la proposition de A. Rodriguez Saá. Lors de son éphémère présidence, entre le 20 et le 27 décembre 2001, il proposa d'émettre une nouvelle monnaie, du nom d'Argentino, parallèle au peso, de même nature que les monnaies provinciales, et destinée à les remplacer. La valeur de l'Argentino aurait été déterminée librement par les mécanismes d'offre et de demande. Au bout d'une période de transition, l'Argentino aurait eu vocation à remplacer le peso dans le cadre d'une sortie du système de convertibilité. Ce plan fut abandonné avec la démission de Rodriguez Saá. Cependant, des auteurs tels que De La Torre et *alii* (2002) ont recommandé *a posteriori* ce type de solution pour sortir de la période de convertibilité.

Il nous semble que du phénomène des monnaies parallèles, on puisse tirer une leçon sur ce qu'est la monnaie. Ce n'est évidemment pas qu'un simple numéraire. Ce que le cas de l'Argentine permet de dire, c'est que la monnaie n'est pas, dans ses qualités, indépendante de l'organisation institutionnelle de l'État. Comme le souligne Wray (2003), politique monétaire et politique fiscale ne peuvent être séparées. Un éclatement conflictuel de l'outil budgétaire entre l'État fédéral et les provinces implique la potentialité d'un même éclatement de l'instrument monétaire entre plusieurs moyens de paiement rivaux, et ce malgré l'existence d'une Banque centrale indépendante.



Ceci permet de mesurer la gravité de la division monétaire, et de comprendre qu'une sortie de crise opérée par une simple conversion des monnaies provinciales en pesos, ne peut pas être satisfaisante. C'est à une réforme institutionnelle très difficile qu'il faut s'atteler, afin de retrouver une cohérence de nature à réunifier les provinces argentines en une nation pleinement souveraine. Blanc (2000) définit la souveraineté, sur le plan monétaire, comme l'exclusivité monétaire nationale. Cette souveraineté est donc entamée dès qu'une unité monétaire vient concurrencer la monnaie nationale, notamment dans les pratiques internes de compte et de paiement. Ceci est bien évidemment le cas quand une monnaie internationale acquiert certaines fonctions à son détriment, mais aussi quand l'expression d'un localisme se traduit par l'émission de bons monétaires, bien qu'impurs, qui viennent la concurrencer de manière peut-être encore plus profonde.

Pour paraphraser Lo Vuolo (2001), sans monnaie nationale, il n'y a pas d'autorité publique nationale cohérente et pleinement détentrice de ses prérogatives naturelles. En retournant la causalité, on peut également affirmer, comme le traduit l'expérience récente de l'Argentine, que sans autorité publique souveraine, c'est-à-dire exempte des pressions de gouvernements provinciaux, il ne peut exister de monnaie nationale souveraine.

Nous nous sommes attachés à décrire le phénomène massif d'émission de monnaies parallèles en Argentine, qui a eu cours à partir de la création des Patacones, en juillet 2001. Les causes de cet état de fait ne nous semblent pas indépendantes de l'organisation institutionnelle du pays. La récurrence de ce localisme monétaire, dans des dimensions toujours plus importantes, pousse à souhaiter que soient considérées des solutions radicales.

Le fédéralisme, comme la décentralisation, sont des systèmes au sein desquels on prend en compte le souhait que peuvent exprimer les populations locales à une gestion des affaires publiques plus proche d'elles, que ce soit par souci d'efficacité ou pour respecter les identités. Au-delà de ces considérations, il faut éviter de trop perdre en cohérence. Le gouvernement doit conserver le contrôle total des prérogatives qui lui sont propres.

L'émission de monnaies parallèles par les provinces démontre, de manière spectaculaire, que l'Argentine ne satisfait pas à une telle condition, ce qui implique des déséquilibres qui disparaîtraient probablement en toute autre hypothèse.



NOTES

1. Cité par Bourguinat (2001).
2. Sur cette partie, voir Velut (2002).
3. Pour une intuition théorique d'une telle assertion, voir Panizza (1998).
4. Voir Saiegh, Sanguinetti et Tommasi (2001).
5. Voir Nicolini *et alii* (2002).
6. Cette utilisation était sujette à l'autorisation des autorités fédérales mais ces dernières l'ont très souvent accordée. Ce mécanisme a donc été fortement utilisé, aboutissant à un endettement excessif.
7. Cette baisse permettant de financer le remboursement de la dette.
8. D'après des chiffres du ministère de l'Économie argentin.
9. Sauf dans les provinces qui bénéficient de redevances importantes versées par les compagnies privées qui exploitent leur sol (hydrocarbures) ou leurs fleuves (barrages hydroélectriques).
10. Pour une définition, voir Colliac et Dinh (2003).
11. Voir Tommasi (2002) et Braun et Tommasi (2002).
12. Voir Tommasi (2002).
13. Voir World Bank (1990), les provinces en question sont Salta, Jujuy, Catamarca, Tucuman et La Rioja. Cette dernière province est celle de C. Menem qui sera élu un peu plus tard à la présidence de la république.
14. Nom de la monnaie de l'Argentine à cette époque.
15. Du fait de la victoire des Péronistes (alors dans l'opposition) aux élections législatives et provinciales.
16. Voir World Bank (1995).
17. Les *Patacones* avaient déjà existé auparavant. Il s'agissait d'une monnaie utilisée au XIX siècle dans la Terre de Feu. *Patacones* vient du mot italien « *Pataca* » qui signifie : « quelque chose qui n'a pas de valeur ».
18. On peut penser que l'acceptation de ces quasi-monnaies en tant que moyens de paiement par le secteur privé a été en partie liée à la possibilité de les présenter en paiement des impôts. De plus, on a observé une amélioration du recouvrement des impôts au cours de l'année 2002, que l'on peut relier à cet état de fait.
19. *Lecop* : Letras de Cancelación de Obligaciones Provinciales.
20. La province de Córdoba et celle de Buenos Aires ont signé un accord selon les termes duquel les *Patacones* de Buenos Aires étaient acceptés dans la province de Córdoba, et réciproquement les *Lecors* de Córdoba dans la province de Buenos Aires, instaurant une libre convertibilité entre les deux à un taux de un pour un.
21. Ainsi que divers auteurs post-keynésiens, dont Lerner (1947) ou Wray (2003).
22. Comme le présentait Lerner (1947).
23. Ces provinces (notamment Chubut, Misiones, Rio Negro, San Juan et Tierra del Fuego) ont bénéficié de la dévaluation du peso vis-à-vis du dollar, puisque les redevances sont payées le plus souvent en dollars.
24. Ce processus était conditionné au bon vouloir des provinces. Par exemple, la province de La Rioja a décidé de se passer de l'aide de l'État fédéral.
25. Un projet monétaire supranational, tel que l'euro, semble lui ouvrir la voie à la création (à long terme) d'un projet politique supranational.

BIBLIOGRAPHIE

- AGLIETTA M. (1986), « La fin des devises clés », *La Découverte*, Agalma.
- AGLIETTA M. et ORLEAN A. (2002), « La monnaie entre violence et confiance », Odile Jacob.
- BLANC J. (2000), « Les monnaies parallèles : unité et diversité du fait monétaire », *L'Harmattan*, collection « Logiques Économiques ».
- BOURGUINAT H. (2001), « L'euro au défi du dollar, Essai sur la monnaie universelle », *Économica*.
- BRAUN M. et TOMMASI M. (2002), « Fiscal Rules for Subnational Governments: Some Organizing Principles and Latin American Experiences », *CEDI*, mimeo.
- CABALLERO R. et Dornbusch R. (2002), « A rescue plan that works », 28 mars, mimeo.
- COLLIAC S. et DINH X. C. (2003), « La société divisée », février, mimeo.
- COOPER R. et KEMPF H. (2001), « Dollarization and the Conquest of Hyperinflation in Divided Societies », *Federal Reserve Bank of Minneapolis Quarterly Review*, Vol. 25 n° 3, été, p. 3-12.
- CORTÉS CONDE R. (1994), « Deuda Externa y Crisis en Argentina », in Tedde et Marichal (éds), *La Formación de los Bancos Centrales en España y América Latina*, Banco de España.
- DE LA TORRE A., LEVY YÉYATI E. et SCHMUKLER S. (2002), « Beyond the Bipolar View: The Rise and Fall of Argentina's Currency Board », Universidad Torcuato di Tella, octobre, mimeo.
- IRIGOIN M. A. (2000), « Inconvertible Paper Money, Inflation and Economic Performance in Early Nineteenth Century Argentina », *Journal Of Latin American Studies*, vol. 32, p. 333-359.
- KEYNES J. M. (1930), « A Treatise on Money », MacMillan.
- KNAPP G. F. (1924), « The State Theory of Money », Clifton, Augustus M. Kelley.
- LENER A. (1947), « Money as a creature of the state », *American Economic Review*, vol. 37, p. 312-317.
- LO VUOLO R. (2001), « Sin Moneda Nacional, no hay Autoridad Pública », *Clarín*, 12 octobre.
- NICOLINI J. P., POSADAS J., SANGUINETTI P., SANGUINETTI J. et TOMMASI M. (2002), « Decentralization, Fiscal Discipline in Sub-National Governments and the Bailout Problem: the Case of Argentina », *Research Network Working Paper* n° R-467, IADB, août.
- PANIZZA U. (1998), « Decentralization as a Mechanism to Prevent Secession », octobre, mimeo.
- SAIEGH S., SANGUINETTI P. et TOMMASI M. (2001), « Fiscal Federalism in Argentina: Policies, Politics and Institutional Reform », *Economía*, Lacea, vol. 1, n° 2, printemps.
- SAIEGH S. et TOMMASI M. (1999), « Why is Argentina Fiscal Federalism so Inefficient? Entering the Labyrinth », *Journal of Applied Economics*, vol. 2, n° 1, mai, p. 160-209.
- SANGUINETTI P., SANGUINETTI J. et TOMMASI M. (2000), « La Conducta Fiscal de los Gobiernos Municipales en Argentina : los Determinantes Económicos, Institucionales y Políticos », mimeo, juillet.
- SAPIR J. (2000), « Les trous noirs de la science économique, essai sur l'impossibilité de penser le temps et l'argent », Albin Michel.
- SBATTELLA J. (2002), « ¿ Cuasi Monedas : Crisis del Estado Nacional o Nuevo Pacto Federal ? », mimeo, décembre.
- TOMMASI M. (2002), « Federalism in Argentina and the Reforms of the 1990s », CEDI, mimeo.
- VELUT S. (2002), « L'Argentine : des Provinces à la Nation », PUF Géographies.
- WORLD BANK (1990), « Argentina : Provincial Government Finances ».
- WORLD BANK (1995), « Argentina : Provincial Government Finances ».
- WRAY L. R. (2003), « L'approche post-keynésienne de la monnaie », in Piégay et Rochon (éds), *Théories Monétaires Post-Keynésiennes*, Économica.

