

**LA DIVERSITE DES FEDERALISMES EN AMERIQUE LATINE :
ARGENTINE, BRESIL ET MEXIQUE***

Bruno Théret

CNRS, IRISSO-université Paris Dauphine

(publié en espagnol dans Ilan Bizberg (coord.), *Varietades del Capitalismo en América Latina: Los casos de Mexico, Brasil, Argentina y Chile*, Mexico, Colegio de Mexico, 2015)

* Des esquisses de ce texte ont été présentées au XXXI International Congress of the Latin American Studies Association (LASA), San Francisco, 23 - 26 mai 2012, et dans le Séminaire *Economies-Economistes des Amériques*, Institut des Amériques, Paris, 21 mars 2013. Le texte développe des idées exposées dans la session *Federalism, Regionalism, and decentralization in Brazil: A Comparative Approach*, XXIth LASA International Congress, Chicago, 24-26 septembre 1998. Il a pris naissance dans le cadre d'un accord franco-brésilien de coopération "Université de São Paulo /COFECUB" UC 55/98, *Fédéralisme et protection sociale au Brésil : une approche en comparaisons internationales* (1998-2000), grâce auquel j'ai pu bénéficier d'échanges fructueux avec Maria Herminia Tavares de Almeida, Basilia Aguire, Sonia Draibe, Brasilio Sallum Jr et Celina Souza. Il s'est développé ensuite principalement dans le cadre de ma participation au programme CONACYT « Trajectoires institutionnelles et formes territoriales d'intégration économique en Amérique latine » dirigé par Ilan Bizberg au Centro de Estudios Internacionales du Colegio de Mexico (2008-2012), programme qui a débouché sur la publication sous sa direction du livre *La variedad de los capitalismos latino-americanos* (sous presse). Il doit ainsi beaucoup aux stimulations des divers membres de l'équipe rassemblée régulièrement ou plus occasionnellement par ce programme Carlos Alba, Alberto Aziz, Ilan Bizberg, Graciella Bensusan, Renato Boschi, Robert Boyer, Pascal Labazée (+), Ruben Lo Vuolo, Jaime Marques Pereira, Victor Soria et Enrique Valencia. Une série de missions en Argentine à partir de 2001 m'ont également permis de me faire une idée in vivo des complexités du fédéralisme argentin. Guillermo Perez Sosto, Alexandre Roig, Mariel Romero, Pepe Sbatella et Miguel Zanabria ont été pour cela des médiateurs exceptionnels. Tous ces collègues m'ont aidé, parfois sans doute sans s'en douter, à concevoir le texte présenté ici ; ils ne sauraient néanmoins être tenus pour responsables des erreurs d'appréciation qu'il pourrait contenir.

Sommaire du chapitre

Introduction	4
I. Le principe fédéral comme principe de philosophie politique et la diversité de ses formes constitutionnelles	12
I.1. Le principe fédéral comme principe structurant d'un ordre politique non centré	13
I.2. Une typologie raisonnée des formes nord-américaines et européennes de fédéralisme	16
I.3. Une nécessaire adaptation de la typologie pour y faire place aux fédérations latino-américaines	22
II. Les fédéralismes en Argentine, au Brésil et au Mexique : un bref état des lieux ..	29
II.1. Une généalogie commune des processus de fédéralisation, des temporalités spécifiques à chaque pays	30
II.2. Différences contemporaines dans les fédéralismes démocratiques : le fédéralisme individualiste décentré brésilien face aux fédéralismes corporatifs centrés mexicain et argentin	37
II.2.1. Dualité ou ternarité de l'ordre fédéral	40
II.2.2. Puissance du Sénat au sein de l'ordre fédéral	44
II.2.3. Régime électoral et système des partis politiques	48
II.2.4. Fédéralisme budgétaire	60
III. Conclusion. La diversité des fédéralismes et des démocraties présidentielles latino-américaines	69

Résumé

Toute analyse de la différenciation des capitalismes en Amérique latine qui fait jouer un rôle central à l'économie politique des trajectoires de développement, ne saurait se passer d'une analyse différenciée des formes de l'Etat – de leur généalogie et de leur évolution –. Or dans les pays de dimension continentale d'Amérique latine comme d'Amérique du Nord, ces formes de l'Etat ne sont pas unitaires mais fédérales. L'Amérique du Nord exhibe ce qu'on a pu qualifier de deux grands idéal-types de fédéralisme, le modèle étatsunien – intraétatique et régulé par le marché (*market-preserving*) – et le modèle canadien – interétatique et régulé par des politiques redistributives (*peace-preserving*). Apparemment les trois Fédérations d'Amérique latine que nous examinons – l'Argentine, le Brésil et le Mexique – sont inspirées par l'idéal-type étatsunien dont elles ont repris largement le modèle constitutionnel. Néanmoins il s'avère qu'elles ne sont guère régulées par le marché, mais bien par une gestion politique et budgétaire des conflits entre leurs divers ordres de gouvernement qui mobilise le principe économique de centralisation-redistribution (comme dans le cas canadien). Les régimes monétaires de ces diverses Fédérations sont également spécifiques. En d'autres termes les relations entre le politique et l'économique y sont différentes de ceux qu'elles sont aux Etats-Unis, tout comme elles sont différentes d'une Fédération à l'autre. Ce chapitre a pour but de montrer cette diversité des fédéralismes latino-américains, première étape vers une saisie de l'impact de cette différenciation sur les trajectoires économiques de chacune d'elles.

« It would be fair to say that the study of federalism is currently not part of the core theoretical debates in comparative politics. The heterogeneity of the field suggests that there is still some way for comparative federalism to go before it can assume the role of a key area of study in devising and fine-tuning comparative theory » (Jan Eck, « Does federalism Really Matters? », *Comparative Politics*, 39(1), 2006, p. 115).

Introduction

Dans cet ouvrage on a considéré que pour saisir la diversité des capitalismes latino-américains, il convenait d'analyser la variété des formes qu'y prennent aussi bien les systèmes nationaux de protection sociale (plus ou moins libéral-résidualistes ou universalistes, plus ou moins centralisés ou fragmentés) que les systèmes de relations industrielles (plus ou moins corporatistes ou clientélistes, plus ou moins étatisés ou marchandisés), ou encore les systèmes monétaire-financiers (plus ou moins monétaristes ou structuralistes, plus ou moins dans les mains des banques ou des marchés financiers), tous sous-systèmes sociaux qui articulent étroitement le politique et l'économique, et régulent en les médiatisant les logiques contradictoires du public et du privé, du collectif et de l'individuel. On a également affirmé dans ce livre la nécessité de prendre en compte la diversité des formes que prennent, dans ces trois pays, l'Etat et plus largement l'exercice de la souveraineté. Toutefois jusqu'à maintenant, nous avons principalement pris en compte les empreintes de l'Etat sur la société (politiques publiques, compromis de classes, démocratisation) en délaissant quelque peu les modes de structuration historiques de ces Etats eux-mêmes, leurs formes constitutionnelles tant politiques qu'administratives.

Or il a été montré par divers auteurs que la genèse et la configuration des systèmes de protection sociale dépendent en général des formes précises des institutions politiques et, dans les pays politiquement structurés en Fédérations¹, de celles qu'y a pris le fédéralisme. Ainsi Pierson (1995), Olsen (2002), Théret (2002, 2006), Stepan (2004b), Obinger, Castle &

¹ On adopte ici la convention orthographique proposée par Olivier Beaud (2007) consistant à écrire Fédération (avec f majuscule) pour désigner l'ensemble formé par l'Etat fédéral et les entités fédérées (états, provinces, cantons, etc.), et à écrire fédération (avec f minuscule) pour désigner le seul Etat fédéral qui représente la Fédération dans son ensemble.

Leibfried (2005) ont montré que le fédéralisme, si on ne le réduit pas au modèle étatsunien, n'est pas en lui-même un obstacle au développement d'une ample protection sociale, et que tout dépend en la matière des formes exactes des arrangements institutionnels constitutifs des Fédérations. L'impact différencié des formes de fédéralisme sur les systèmes nationaux de santé (Gray 1991; Maioni, 1998; Banting & Corbett (eds), 2002) et de relations industrielles ainsi que sur les politiques d'emploi (McIntosh (ed), 2002; Giraud 2003; Perret, Giraud, Helbing & Battaglini, 2007) a été également bien documenté. Dernier exemple, la crise actuelle de l'euro, dont l'issue conditionne la trajectoire future de l'Union européenne, est à l'évidence une manifestation des traits fédéralistes de celle-ci. Cette crise ne peut être comprise sans que soit pris en compte le caractère fédéral de l'ensemble des arrangements institutionnels qui définissent l'Union européenne.

Ce chapitre est une première tentative pour corriger le biais que constitue l'absence de place dédiée à la nature fédérale des arrangements institutionnels constitutifs de l'Etat dans notre analyse des trajectoires argentine, brésilienne et mexicaine. A cette fin il prend pour objet le problème posé par la construction fédérale de l'Etat, construction qui a pour trait caractéristique essentiel par rapport aux Etats unitaires que les compétences politiques et administratives y sont distribuées entre différents niveaux territoriaux de pouvoir, entre divers ordres de gouvernement à la fois indépendants et interdépendants.

Comme la citation placée en exergue en rend compte, l'étude du fédéralisme au plan international est un secteur mineur des études comparatives en science politique comme en sociologie, en histoire et en sciences économiques. Pourtant plus de 40% de l'humanité (en ne considérant pas la Chine comme une fédération) vit dans des pays qui ont adopté une Constitution fédérale et sont parmi les plus importants en termes de population et/ou de puissance économique, ce qui est tout particulièrement le cas dans les Amériques. Aussi dans le cadre de cette recherche comparative sur l'Argentine, le Brésil et le Mexique qui ont des constitutions fédérales et non pas unitaires, recherche qui en outre met l'accent sur l'impact du et de la politique sur le développement économique, il est logique de poser l'hypothèse que les différences de forme du fédéralisme dans ces trois pays jouent un rôle important dans la différenciation des types de capitalisme qui y prévalent².

Mais bien que périphérique au cœur des sciences sociales, la littérature sur la

² Dans ce chapitre on se bornera néanmoins à examiner ce qui fait l'unité et la diversité des trois fédéralismes latino-américains, étape préalable à l'évaluation de l'impact possible de cette diversité sur les trajectoires différenciées de développement des trois pays.

comparaison des fédéralismes occidentaux n'en est pas moins consistante³. Il existe aussi divers travaux sur les différentes traditions de pensée qui envisagent le principe fédéral en tant que principe philosophique et/ou juridique d'organisation d'un ordre politique qui se veut alternatif à celui de l'Etat territorial unitaire, lequel veut que tout le pouvoir politique soit concentré dans un Etat monopolisant toutes les compétences⁴. Enfin le corpus des études comparatives en science politique des fédéralismes latino-américains parmi lesquelles se détachent celles de Stepan, Gibson et Falleti, Jones et Samuels, est croissant. Ainsi, par exemple, ces derniers considèrent-ils que :

« Federalism permeates and influences all aspects of politics in Argentina and Brazil. As such, an explanation of any facet of Argentine and Brazilian politics that fails to incorporate an understanding of how federalism influences national politics is likely to be incomplete (at best) or even incorrect (at worst). While the influence of federalism in Mexican politics has historically been quite limited (at least during the latter two-thirds of the 20th Century), (...) (various authors) highlight the growing importance over the past ten to fifteen years of the country's federal structure for the dynamics of national politics, in several crucial areas. » (Jones et Samuel, 2005, p. 2).

Toutefois, les études sur les fédéralismes latino-américains sont pour une grande part le fait de politistes étatsuniens mais aussi indigènes qui se réfèrent à la conception anglo-saxonne du fédéralisme reformulée (et dévalorisée) par William Riker (encadré 1) et qui, bien qu'ils soient souvent critiques à l'égard de certains présupposés théoriques de cet auteur, n'en reprennent pas moins la même épistémologie et utilisent la même méthodologie (voir encadré 2). Ces travaux négligent notamment de ce fait les aspects constitutionnels du fédéralisme et ignorent les études historiques sur la genèse propre des Fédérations latino-américaines et son influence sur leur évolution ultérieure.

Encadré 1

William Riker, théoricien du choix rationnel et de l'absence de signification propre du fédéralisme

« William Riker transformed the study of federalism by advancing both a methodological approach and numerous substantive propositions. Methodologically, he introduced students of federalism to the scientific approach of positive political science, illustrating the development of "testable and tested generalizations". Substantively, he explained the origins of federal systems as a bargain among political leaders with expansionist and militaristic concerns. He argued that the United States was a politically

³ Cf. par exemple Gagnon & Tully (2001), Hueglin & Fenna (2006), Liebfried & Pierson (ed.) (1995), Obinger, Liebfried & Castle (2005), Théret (2002, 2004a, 2005, 2006), Watts (1996), Béland & Lecours (2013).

⁴ Cf. Burgess & Gagnon (1993), Burgess (2006), Beaud (2007).

centralized federal system from its founding. He linked the degree of centralization in federal systems to the degree of centralization among their political parties. Despite all his work, though, Riker ultimately dismissed federalism as a minor institution having little impact on policy outcomes » (Volden, 2004, p. 89).

« The rational choice literature on institutions has produced a deeper understanding of the role of institutions in producing stability in what would otherwise be chaotic social choice problems. In particular formal political institutions are often viewed as instruments designed by politicians in order to narrow the social choice issue space, thereby inducing stable policy outcomes (...). Federalism received far less attention than other institutional aspects of the political system, perhaps because of the shadow cast by William Riker, one of the founders of the rational choice approach. Riker believed that the degree of centralization or decentralization of a federal system (and its policy effects in general) depended on the workings of the party system. Political parties, not federal institutions, had policy significance » (Diaz-Cayeros, 2004, p. 298).

C'est là une manifestation de la pensée d'Etat, pour parler comme Pierre Bourdieu, ie de ce que tout chercheur est pensé *a priori* par son Etat et pense la forme de celui-ci comme universelle. Ainsi, de même qu'on trouvera un nombre infime de politistes français qui s'intéressent au fédéralisme, on trouvera peu de politistes canadiens qui raisonnent sur le fédéralisme en termes rikériens du fait de la nature même de « leur » Fédération ; en effet, pour les Canadiens anglophones comme francophones, il est quasi-impossible de penser que les institutions fédérales n'ont pas en elles-mêmes de signification politique. Dans le cas du Mexique où « *for many years, Mexican federalism was dismissed as false or insignificant* » du fait du monopole exclusif du PRI sur l'ensemble de la vie politique et administrative pendant plusieurs décennies, « *the formal institutional arrangement of the territory was (considered as) unimportant* » et, « *with (some rare) exceptions (...), little scholarly research addressed the role of federalism. In fact, most of a half-century's research on Mexico suggested that all politics was national. Political scientists were among the principal perpetrators of the centralist myth* » (Diaz-Cayeros, sd, p. 1). En Argentine et au Brésil, il a aussi fallu attendre que les régimes militaires ne soient plus qu'un mauvais souvenir pour que se développent des recherches prenant en compte le caractère fédératif de ces pays; ces fédérations ayant été conformées à l'origine selon le modèle fédéral états-unien, c'est tout naturellement alors que ce modèle et les interprétations qui en ont été données ont servi de référent théorique pour les chercheurs nord-américains et les chercheurs nationaux formés et influencés par eux qui se sont alors intéressés à ces Fédérations. Néanmoins, avec la démocratisation et la libéralisation de l'Amérique latine, la dynamique, voire l'instabilité, des

arrangements fédératifs a conduit progressivement bon nombre des chercheurs nationaux, surtout au Brésil, à s'émanciper de la conception rikérienne et du modèle étatsunien, et ceux-ci ont reconstruit des formes proprement « nationales » d'analyse de leurs fédérations, la contrepartie en étant un abandon de la perspective comparative.

Encadré 2

Garman, Haggard & Willis (2001 et 2004) et Diaz-Cayeros (2004) : deux exemples de la rémanence de l'influence de William Riker sur l'interprétation des fédéralismes latino-américains

Garman, Haggard & Willis récusent l'aspect normatif de la littérature majoritaire en sciences économiques et politiques sur la décentralisation et proposent une théorie qui se veut « positive » expliquant les causes du phénomène :

« (...) the main weakness of the literature on decentralization is its almost exclusive, ultimately normative concern with the economic and political *effects* of decentralization. With some important exceptions, much less attention has been paid to explaining the causes – *why* countries decentralize as they do. We propose a positive theory of fiscal decentralization or what is known in public finance as the assignment problem : the devolution of policy responsibilities and taxing and spending power to state and municipal governments. » (Garman, Haggard & Willis, 2001, p. 207).

Toutefois ces auteurs développent un point de vue économiciste (marché politique et individualisme méthodologique), leur « théorie positive du fédéralisme fiscal » (qu'ils pensent d'ailleurs pouvoir étendre aux Etats unitaires et au fédéralisme en général, p. 234) étant « centrée sur les relations politiques entre politiciens des différents niveaux de gouvernement » (ibid., p. 234) :

« Our theory focuses on the accountability of politicians operating at the different levels of government : presidents, legislators, and governors. Several features of the political system can influence these lines of accountability, but a crucial one is the internal structure of political parties, as noted by William Riker over twenty-five years ago. Stated most simply, if parties are more centralized, any bargaining over intergovernmental fiscal relations will favor the center and the fiscal structure of the state will be more centralized. Conversely, if party control is less centralized, the state's fiscal structure will also tend to be more decentralized, other things being equal » (ibid., p. 207).

Ils considèrent finalement, à l'issue de leur étude des degrés de décentralisation des finances publiques (dans les quatre fédérations latino-américaines plus la Colombie) que : « The most important point to underscore is that the pitfalls of fiscal decentralization are not simply a result of poor mechanism design—as the new literature on fiscal federalism suggests—but rather reside at a deeper level in the strategic bargaining between levels of government, bargaining that is rooted in features of the political system. Policy prescriptions that yield optimal results in one political system may therefore have very different outcomes in another » (ibid., p. 236).

Diaz-Cayeros, quant à lui, en dépit du fait qu'il reconnaisse que pour Riker, le fédéralisme n'a guère de signification politique (cf. encadré 1), va encore plus loin dans le rikérisme :

« Political parties are political devices that constrain social choice spaces, presumably bringing about stability in outcomes. Parties can create political practices that change the outcome that would have been generated by formal rules and procedures (i.e. institutions). In this sense, parties can become a substitute for formal institutions in solving social choice issues. The Rikerian hypothesis about the « (in)significance » of federalism can be reformulated in the following terms : political practices, including but not limited to the

workings of the party system, determine the degree of centralization of federal regimes, which implies that although federal institutional arrangements might be similar in two countries, binding constraints are created by political practices, as expressed in party competition, political bargaining, and internal procedures within political parties. Willis, Garman, and Haggard (...) have recently advanced our understanding of federalism in precisely this direction, suggesting that the control of party nominations is the most crucial explanatory variable of the degree of decentralization found in federal (and even unitary) systems in Latin America. In order to think about federal arrangements meaningfully, our theoretical frameworks should therefore combine an institutional approach (the rules and procedures in the federal constitution and other legal provisions that constrain political choice) with political practices (the strategic maneuvering of political parties and bargaining among politicians). An analysis of individual legislators acting alone in the world of legislative rules, committees, agenda formation, and veto powers is insufficient. (...) understanding the outcomes of fiscal federalism in Mexico requires going beyond the formal institutional framework to probe the workings of the Mexican party system » (Diaz-Cayeros, 2004, pp. 298-299).

Mais les politiciens étant eux-mêmes des individus institutionnalisés, leurs stratégies politiques ne peuvent être saisies à l'aune d'un principe anthropologique abstrait et unique postulant un comportement universel du politicien consistant à maximiser purement et simplement ses chances de pouvoir personnel sur la base d'un calcul rationnel ; de telles stratégies sont aussi contraintes ou libérées par des schèmes culturels, des routines, des scripts, des représentations collectives, une rationalité en finalité, bref par tout ce sur quoi l'institutionnalisme sociologique attire l'attention. On verra ci-dessous que la notion de style politique (*policy pattern* ou *policy style*) vise précisément à saisir l'impact sur le fonctionnement d'un système politique de schèmes récurrents – car marqués par des cultures politiques spécifiques à chaque système - des pratiques politiques conduisant à la production des politiques publiques, et dont la caractérisation permet de préciser des types différenciés de systèmes politiques ayant la même constitution formelle tant au plan administratif que légal.⁵

La littérature comparatiste, quant à elle, a massivement continué à adopter un point de vue néo-institutionnaliste économiciste et individualiste, influencé par la théorie du choix rationnel et/ou par le modèle économique néo-classique, point de vue qui, comme on l'a vu au chapitre 1, est en réalité normatif et juge de la qualité des institutions à l'aune de leur fonctionnalité aux réquisits d'une économie capitaliste de marché naturalisée et considérée comme intrinsèquement efficace⁶. Ainsi, à quelques exceptions près⁷, les travaux académiques

⁵ Sur la nécessité d'en arriver à un institutionnalisme de la synthèse faisant sa place au choix rationnel, mais l'inscrivant à la fois dans une perspective historique et sociologique, cf. Théret (2000).

⁶ Cf. par exemple Stepan (1999), Remmer & Wibbels (2000), Wibbels (2000), Eaton & Dickovick (2001), Garman, Haggard & Willis (2001), Rodden (2002), Rodden and Wibbels (2002), Diaz-Cayeros (2004).

⁷ Pour des exceptions, voir Gibson et Falleti (2004) et Falleti (2010). Falleti notamment se réclame explicitement de l'institutionnalisme historique et non du néo-institutionnalisme économique, et elle récuse en ces termes l'approche mainstream : « (...) unlike the bulk of the literature on decentralization that stresses the territorial interests or electoral incentives of politician to decentralize, (my) (...) book takes into account the territorial interests of societal and political actors who not only voice the interests of their political parties or ideological affiliations but also represent their levels of governments and geopolitical geographical units. My claim is that in analyzing the incentives of bargaining actors toward decentralization reforms, their territorial interests are more

ont-ils fait leurs arguments concernant les problèmes de viabilité rencontrés par les Fédérations latino-américaines qui ne se distinguent que marginalement de ceux développés par les organismes financiers internationaux comme la Banque mondiale et le FMI dans le cadre du dit « Consensus de Washington ». Ils considèrent notamment que les crises des années 1980-90 en Argentine et au Brésil sont principalement le résultat d'un endettement irresponsable des entités fédérées, allant de pair avec un « *malapportionment* » électoral lié à une surreprésentation dans les organes du gouvernement fédéral des populations des provinces ou états les plus pauvres.

Aussi Marta Arretche peut-elle conclure de manière critique un *survey* de la “vision de la science politique nord-américaine sur le fédéralisme et la démocratie au Brésil”, en considérant que “l’analyse comparée des Fédérations a encore besoin d’une théorie capable de suggérer des chemins interprétatifs quant à l’origine des modèles divers de Fédérations contemporaines, tout comme des conditions historiques de leur différentes trajectoires” (Arretche, 2001, p. 7).

Par ailleurs la conception privilégiée de la démocratie servant de référence normative et performative dans ces études est restrictive : son horizon est réduit au cadre individualiste libéral schumpétérien de la démocratie représentative basée sur le modèle pluraliste de la concurrence électorale sur le marché politique, soit d’une démocratie déléguée à une élite professionnelle experte qui doit être imprégnée de la rationalité économique du modèle néoclassique pour trouver grâce aux yeux de ces chercheurs⁸. Sinon il ne saurait s’agir que de corporatisme ou pire encore de populisme. De tels présupposés, trop directement marqués par des préférences idéologiques, ne sont pas acceptables dans la perspective institutionnaliste historique qui est la notre et se réfère à la théorie française de la régulation comme à l’ancien institutionnalisme économique américain de John Commons. Pour faire science dans cette perspective, il faut en effet partir des faits observables⁹ afin de les interpréter, les comprendre et les expliquer, sans les considérer comme irrationnels dès lors qu’ils ne se conforment pas aux réquisits et aux prédictions du modèle économique de *l’homo œconomicus* néoclassique.

illuminating than their partisan loyalties or affiliations (...)» (Falleti, 2010, p. 246). A contrario Spiller et Tommasi (2003a et b) sont un bon exemple de la vision technocratique électoraliste imputant les crises politiques et financières des fédérations au mauvais fonctionnement du « marché politique » et, corrélativement, à un défaut de professionnalisation en matière législative du personnel politique combiné à un manque de bureaucratie rationnelle (i.e. au service de la « raison économique »).

⁸ A contrario pour une conception élargie de la démocratie permettant de la penser dans sa diversité et comme processus, cf. Bizberg (2010) et Aziz (cet ouvrage, chapitre 4).

⁹ Les discours eux-mêmes doivent être considérés comme des faits, y-compris ceux tenus par les chercheurs uniquement et directement préoccupés par le conseil aux princes et la performativité du modèle économique dominant.

Aussi, dans ce qui suit, si nous ne nous interdisons pas d'utiliser le matériel empirique accumulé sur la période récente par les politologues se reconnaissant dans la théorie économique de l'action rationnelle, nous nous référons néanmoins surtout aux travaux des historiens du fédéralisme latino-américain tels que Marcello Carmagnani, Alicia Hernandez Chavez, Natalio Botana, etc. qui ont du fédéralisme une conception sociétale et dynamique. Ces historiens prennent en compte les dimensions idéologiques (modèles institutionnels préférés par les acteurs politiques) et philosophiques (modèles doctrinaires) du phénomène fédéraliste en montrant qu'il s'agit d'une nécessité pour en comprendre et expliquer la variété.

Ainsi pour Carmagnani,

« l'image qui prévaut du fédéralisme (en Amérique latine, BT) est celle d'une copie du fédéralisme nord-américain, un emprunt extérieur s'intégrant mal dans une tradition considérée de manière erronée comme centraliste et héritée du régime colonial. Probablement, pour ne pas dire à coup sûr, cette image négative du fédéralisme dérive du fait qu'on tend à projeter sur le passé une réalité du temps présent caractérisée, ainsi que l'illustrent les études portant sur la phase de ce que nous avons défini comme le fédéralisme centralisateur, par une inclination des gouvernements fédéraux à concentrer entre leurs mains les compétences des états fédérés. En revanche, notre représentation du fédéralisme d'aujourd'hui peut être différente si nous projetons sur le présent les formes que le fédéralisme a eu dans le passé. De l'étude du fédéralisme en Amérique latine, il ressort non seulement qu'il a eu des antécédents et des motivations historiques précises, mais aussi que chaque pays qui l'a adopté a eu la capacité de savoir le traduire en une rationalité constitutionnelle dans laquelle le principe fédéral nord-américain a servi, tout au plus (...), de source normative » (Carmagnani, 1993, p. 397)¹⁰.

En Argentine, au Brésil et au Mexique,

« le fédéralisme n'est pas une copie du fédéralisme nord-américain ni un produit vernaculaire. On pourrait plutôt le caractériser comme un processus de type interactif selon lequel les propositions doctrinaires provenant d'autres contextes sont réélaborées à la lumière des nécessités et réalités mexicaines, brésiliennes et argentines. (...) Le modèle doctrinaire du fédéralisme est, de ce fait, le résultat d'un processus qui se développe à partir d'une réorganisation des idées et des institutions » (Carmagnani, 1993, p. 398)¹¹.

Hernandez Chavez défend un point de vue similaire concernant le Mexique :

¹⁰ (original espagnol) « La imagen que tiende a darse del federalismo (en America latina, añado, BT) es la de haber sido copia del modelo norteamericano, un injerto mal logrado en una tradicion erroneamente considerada de corte centralizador derivado del regimen colonial. Probablemente, por no decir seguramente, esta imagen negativa del federalismo depende del hecho de que se tiende a proyectar hacia el pasado una realidad del presente caracterizada, como lo ilustran los estudios relativos a la fase que hemos definido del federalismo centralizador, por una inclinacion de los gobiernos federales a concentrar en sus manos competencias que corresponden a los estados. Diferente puede ser, en cambio, nuestra imagen del federalismo de hoy, si proyectamos sobre el presente las formas que tuvo en el pasado. De su estudio emerge que no solo existen antecedentes y motivaciones historicas precisas para el federalismo en America latina, sino tambien que cada pais que lo adopto tuvo la capacidad de saber traducirlo en una racionalidad constitucional en la cual el principio federal norte americano sirvio, a lo mas, (...) de "fuente normativo » (Carmagnani, 1993, p. 397).

¹¹ En Argentina, Brasil y Mexico, (original espagnol) « el federalismo no es una copia del federalismo norteamericano ni un producto vernaculo. Mas bien se podria caracterizar como un proceso de tipo interactivo segun el cual las propuestas doctrinarias proveniente de otros contextos son reelaboradas a la luz de las necesidades y realidades mexicanas, brasileñas y argentinas. (...) El modelo doctrinario del federalismo es, entonces, el resultado de un proceso que se desarrolla a partir de una reorganizacion de las ideas y de las instituciones preexistentes » (ibid., p. 398).

« La forme que prend le fédéralisme au Mexique n'est pas une déformation du principe fédéral, mais une adaptation et une réinvention de ce principe qui répond aux défis internes et externes du pays » (Hernandez Chavez, 1993, p. 203)¹².

Ces analyses d'historiens nous conduisent à ne pas entrer directement dans une comparaison empirique des trois fédéralismes argentin, brésilien et mexicain, mais à commencer par resituer cette comparaison dans le cadre plus général que nous avons construit à partir de travaux comparatifs antérieurs sur les fédéralismes nord-américains et européens. Ces travaux ont conduit à une modélisation de la forme fédérale de souveraineté qui permet d'une part de rompre avec l'assimilation faite le plus souvent par les économistes et les politistes qui les suivent entre une Fédération et un état unitaire décentralisé, d'autre part de construire une typologie des Fédérations nord-américaines (étatsunienne et canadienne) et européennes, typologie dont les critères nous serviront à situer les trois Fédérations latino-américaines ici étudiées dans un espace comparatif plus large tout comme à les différencier entre elles.

1. Le principe fédéral comme principe de philosophie politique et la diversité de ses formes constitutionnelle concrètes

Pour introduire cette modélisation et montrer qu'elle a une portée générale, nous pouvons partir de la définition du pacte fédéral dans le projet de Constitution mexicaine de 1916 :

« Le peuple exerce sa souveraineté au moyen des pouvoirs de l'Union, lorsque ceux-ci sont compétents, et au moyen des pouvoirs des états fédérés, pour tout ce qui touche à leurs régimes internes, dans les termes fixés respectivement par la présente Constitution fédérale et les constitutions particulières des états, lesquelles ne peuvent en aucun cas contrevenir aux stipulations du Pacte fédéral » (Proyecto de Constitution que presenta Venustiano Carranza al Congreso constituyente, 1 de diciembre de 1916, *Derechos del pueblo mexicano. Mexico a través de sus constituciones*, Camara de Diputados, 1967, Artículo 41, vol. V, pp. 471-489. Cité par Hernandez Chavez, 1993)¹³

On peut également citer à nouveau Carmagnani :

¹² (original espagnol) « La forma que assume el federalismo en Mexico no es una deformacion del principio federal, sino mas bien una adecuacion y reinencion del mismo para responder a los desafios internos y externos del pais » (Hernandez Chavez, 1993, p. 203).

¹³ (original espagnol) « El pueblo ejerce su soberania por medio de los poderes de la Union, en los casos de competencia de estos, y por los de los estados, en lo que toca a sus regimenes interiores, en los terminos respectivamente establecidos por la presente Constitucion Federal y las particulares de los estados, las que en ningun caso podran contravenir las estipulaciones del Pacto Federal » (Proyecto de Constitution que presenta Venustiano Carranza al Congreso constituyente, 1 de diciembre de 1916, *Derechos del pueblo mexicano. Mexico a través de sus constituciones*, Camara de Diputados, 1967, Artículo 41, vol. V, pp. 471-489. Citado por Alicia Hernandez Chavez, « Federalismo y gobernabilidad en Mexico, in M. Carmagnani (coord) *Federalismos latinamericanos: México/Brasil/Argentina*, Mexico, FCE, 1993 »)

« Le nouveau principe fédéral (...) établit non seulement que la fédération a une sphère de souveraineté propre, et que, pour autant, comme pour les états fédérés (...), elle peut agir directement sur les citoyens. De cette façon la fédération offre aux citoyens non seulement la préservation de son horizon régional, mais aussi la projection à un horizon plus large, lui garantissant la possibilité de sauvegarder ses droits. Cette double garantie dérive du fait que chaque souveraineté est limitée à sa propre sphère, chacune d'entre elles étant indépendante de l'autre (...). Tant la souveraineté fédérale que celle des états sont limitées (...). Cette limitation à sa propre sphère de souveraineté se reflète, au sein de l'architecture de la forme du gouvernement fédératif, dans une division des pouvoirs entre pouvoirs indépendants – ceux propres à la fédération, ceux des états – appelés résiduels pour autant qu'ils ne sont pas attribués à la fédération – et pouvoirs coordonnés entre la fédération et les états » (Camagnani, 1993, p. 410)¹⁴.

1.1. Le principe fédéral comme principe structurant d'un ordre politique non centré

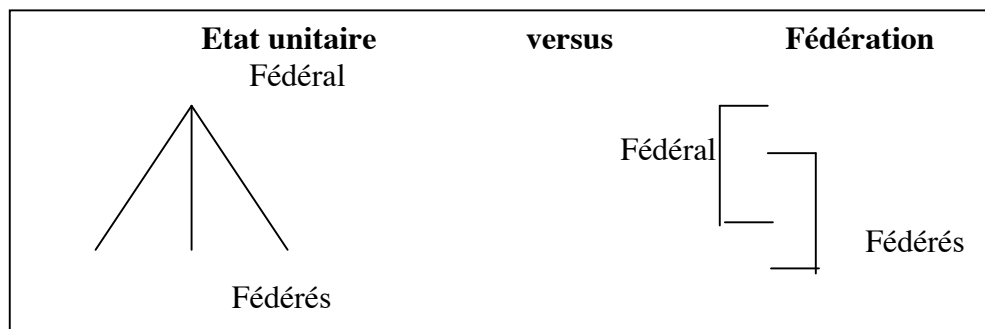
Une souveraineté de type fédéral implique donc l'existence de pouvoirs politiques d'exécution *a priori* divisés et indépendants, ce qui signifie que la notion de décentralisation ne peut rendre compte à elle-seule du fait fédéral : un ordre politique fédéral est une structure de pouvoirs décentrée (non centralisée) et non simplement décentralisée; c'est précisément en ceci qu'une Fédération se distingue de l'Etat territorial unitaire¹⁵. Cela implique, en retour, des pouvoirs de coordination entre les ordres de gouvernement (l'Etat fédéral et les états fédérés). Cela requiert également que la souveraineté en tant que représentation unitaire de la société réside au niveau éthico-juridique de l'autorité qui la représente symboliquement (le Peuple, le Pacte fédéral, le Grand Texte Constitutionnel et les institutions qui sont habilitées à les interpréter en cas de conflit et abus de pouvoir, Cour suprême ou constitutionnelle, référendum populaire ou procédures institutionnelles permettant l'amendement du pacte fédéral). Une Fédération, finalement, n'est pas comme l'Etat unitaire fondée sur une hiérarchie de pouvoirs (avec un pouvoir suprême dominant tous les autres), mais sur une

¹⁴ (original espagnol) « El nuevo principio federal (...) establece no solo que la federacion tiene una esfera de soberania propia y, por lo tanto, como acontece con (los) (...) estados, puede operar directamente sobre los ciudadanos. En esta forma la federacion ofrece a los ciudadanos no solo la preservacion de su horizonte regional, sino tambien, la proyeccion a uno mas amplio, garantizandoles la posibilidad de salvaguardar sus derechos. Esta doble garantia deriva del hecho de que cada soberania esta limitada a su propio esfera, siendo asi cada una de ellas independientemente de la otra. (...) tanto la soberania federal como la soberania de los estados son limitadas (...). Esta limitacion en su propia esfera de soberania se refleja, en la arquitectura de la forma de gobierno federal, en una division de poderes entre poderes independientes – los propios de la federacion-, poderes de los estados –llamados residuales en cuanto son los no atribuidos a la federacion – y poderes coordinados entre federacion y estados » (Carmagnani, 1993, p. 410).

¹⁵ Celina Souza souligne bien ce point dans le cas du Brésil : « Devido à importância que a descentralização assumiu no Brasil posterior a 1988, a maioria dos trabalhos focaliza o federalismo mais como sinônimo de descentralização (...), do que associando o federalismo a uma ordem política e constitucional com especificidades próprias. Muitos trabalhos também analisam as relações que se estabelecem entre esferas de governos, focalizando as chamadas relações intergovernamentais, também como resultado da emergência de políticas descentralizadas, mas sobretudo pelo considerável aumento de programas “intergovernamentalizados”, tendência observada na maioria dos países federais e unitários. » (Souza, 2005, p. 106-107).

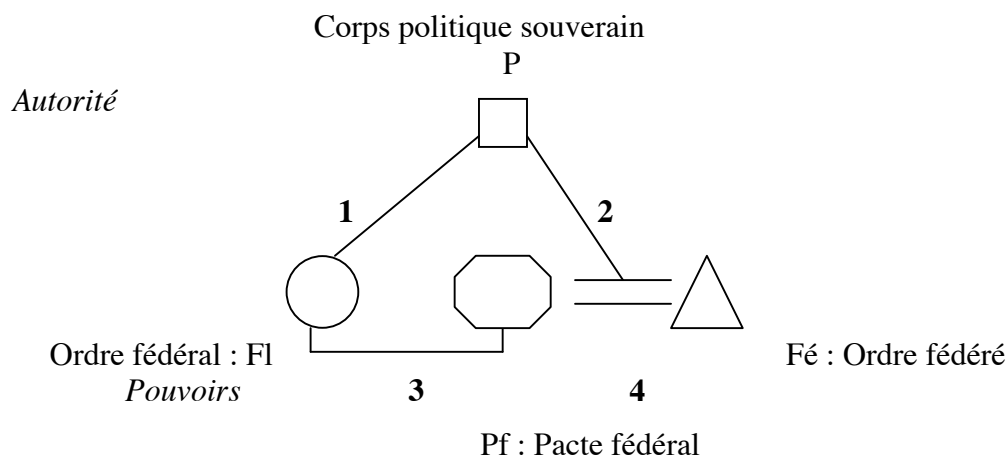
hiérarchie de valeur (schéma 1)¹⁶ : la supériorité de l'Etat fédéral qui fonde l'unité de la Fédération par delà la diversité maintenue des états fédérés, réside dans le fait qu'il détient non pas toutes les compétences et les pouvoirs associés mais seulement celles qui sont supérieures en valeur par rapport à celles détenues par les états fédérés, à savoir les fonctions nécessaires au maintien de l'unité du tout de la Fédération que sont la capacité d'assurer la paix civile entre les états fédérés et de les représenter en commun et de les défendre dans l'espace international.

Schéma 1 : Hiérarchie de pouvoir (centrée) et hiérarchie de valeur (non centrée)



On peut alors modéliser cette hiérarchie de valeurs et le découplage qu'elle requiert entre autorité et pouvoirs de la manière suivante (schéma 2)

Schéma 2 : Structure relationnelle d'un ordre politique fédéraliste



¹⁶ Le niveau fonctionnel de l'Etat fédéral n'est pas supérieur en pouvoir, mais seulement en valeur, car au niveau inférieur en valeur qu'est le niveau territorial des compétences des entités fédérées, l'Etat fédéral est lui-même inférieur en pouvoir à ces dernières.

Ce schéma exprime que le corps politique souverain qui n'est autre que le Peuple ou l'ensemble des Peuples rassemblés dans la Fédération (en cas de Fédération multinationale) délègue sa souveraineté à un ordre politique complexe composé d'au moins deux ordres de gouvernement et d'un ensemble d'institutions médiatrices du rapport entre ces ordres et qui ne sont autres que les formes de concrétisation du pacte fédéral. Au plan politique le plus abstrait, une Fédération est ainsi structurée par deux paires de relations : les relations 1 et 2 de délégation de la souveraineté à la fédération (État fédéral) et aux entités fédérées, relations qui en inscrivant l'ordre politique dans la société globale et les territoires, structurent le régime de citoyenneté (avec ses deux registres des droits-libertés et des droits-créances¹⁷) ; les relations 3 et 4 internes à l'ordre politique global de la Fédération, relations qui lient ensemble l'État fédéral et les unités fédérées par la médiation de formes institutionnalisées du pacte fédéral.

Ces quatre relations, formant deux paires distinctes, sont toutes différentes les unes des autres. Les relations 1 et 2, liant le corps politique souverain aux divers ordres de gouvernement, sont toutes deux réglées par des régimes de représentation électorale et de redistribution économique (fisco-financière), mais la relation 1 est univalente (elle ne vaut que dans l'ordre fédéral) alors que la relation 2 est bivalente ou mixte (elle concerne à la fois la relation du citoyen à l'ordre fédéré et celle de ce dernier à l'ordre fédéral). La relation 1 exprime l'appartenance directe de tout individu à la fédération, quelle que soit sa province d'appartenance ; c'est une relation qu'on peut qualifier d'appartenance sociale et d'expression d'intérêts fonctionnels (renvoyant par exemple à la division sociale du travail à l'échelle de la fédération) ; le régime électoral qui en est une expression est fondé le plus généralement sur la règle « un individu, une voix ». La relation 2 rend compte, quant à elle, de l'appartenance aux entités fédérées, collectivités territorialisées, et elle exprime donc des intérêts territoriaux ; sur le plan de la représentation électorale, elle correspond éventuellement à un double suffrage : élections du gouvernement des entités fédérées et choix des représentants à la chambre territoriale de la fédération (Etat fédéral).

Quant aux relations 3 et 4, elles assurent l'unité de l'ordre politique par delà la division des pouvoirs souverains. La relation 3 qui inscrit l'ordre fédéral dans le pacte fédératif (Pf) traduit la consubstantialité de l'État fédéral à ce pacte. Il n'y a tautologiquement d'État fédéral (i.e. de fédération) que parce qu'il y a un pacte fédératif. Ce dernier est constitutif de l'État fédéral ; il en fixe les compétences, le mode de fonctionnement. La relation 4 est en revanche une relation d'alliance, d'union, car, du côté de l'ordre fédéré, le pacte fédératif est

¹⁷ Sur ce point, cf. Théret (1998, p. 106 et sv.).

un pacte d'alliance, de mariage. Les entités fédérées, ancrées dans leur territoire, ne sont pas intrinsèquement fondées dans ou dépendantes du pacte fédératif ; elles peuvent exister en dehors de lui, alors que l'État fédéral, en tant que puissance fonctionnelle, n'a pas en tant que tel d'inscription territoriale propre.

1.2. Une typologie raisonnée des formes nord-américaines et européennes de fédéralisme

Le pacte fédératif se concrétise au niveau politique dans les institutions qui médiatisent la relation entre l'Etat fédéral et les entités fédérées, à savoir en premier lieu la chambre territoriale (Sénat ou Conseil des états fédérés) et, dans une moindre mesure, les institutions "diplomatiques" plus ou moins formelles qui gèrent les compétences partagées quand n'existe pas de chambre territoriale dotée d'un réel pouvoir au niveau fédéral (la "comitologie" dans l'expérience européenne et le système similaire des conférences interprovinciales à différents niveaux ministériels comme à celui des premiers ministres au Canada – parfois dénommé « fédéralisme exécutif »). D'où l'importance primordiale qu'il convient de donner, pour saisir les différences entre Fédérations, à l'existence (inexistence) et au pouvoir (ou à l'absence de pouvoir) de cette seconde chambre législative qui appartient aux deux ordres – fédéral et fédéré – de gouvernement.

Ce qui conduit à distinguer à la suite de Richard Simeon et Ronald Watts notamment et à partir d'une comparaison des Etats-Unis et du Canada¹⁸ :

- d'un côté, un type-idéal *intraétatique* et de style coopératif (entre la fédération et les entités fédérées) de fédéralisme, dans lequel un Sénat fédéral puissant représente les états fédérés de manière égalitaire (tout état disposant du même nombre de sièges, deux dans le cas des Etats-Unis qui sont l'archétype en la matière) en leur permettant de participer à l'élaboration des politiques publiques fédérales;

¹⁸ « Canada is a parliamentary Federation; the US a congressional one. This difference has large consequences for the operation of federalism in the two countries. In the United States, power at the national level is shared between president and Congress; and in Congress, the weakness of the party system and party discipline further disperse power. 'Divided government' is not only a feature of politics in Washington, but also in an increasing number of states. In Canada, the fusion of executives and legislatures, combined with strong party discipline, renders both national and provincial governments much more centralized. This, along with the smaller number of Canadian provinces, powerfully contributes to the distinctive Canadian pattern of intergovernmental relations known as 'executive federalism' and to policy-making through direct intergovernmental bargaining which has been labelled 'federal-provincial diplomacy'. (...) 'Summit diplomacy' plays a central (...) role in Canada, and a relatively minor one in the United States. The rhetoric of Canadian federalism sees provinces and Ottawa as a partnership of equals; american writers, by contrast, talk of the 'intergovernmental lobby' (Simeon, 1995, p. 250-251). Cf. également Watts (1996).

- de l'autre, un type-idéal *interétatique* et de facture compétitive en matière de légitimité des divers ordres de gouvernement, où la chambre territoriale est inexistante ou sans pouvoir et où donc perdurent *de jure* ou *de facto* des institutions diplomatiques grâce auxquelles le gouvernement fédéral et les gouvernements fédérés peuvent néanmoins coopérer (cas du Canada et de l'Inde par exemple).

En ce qui concerne les relations entre les entités fédérées, elles seront a contrario plutôt compétitives dans le type intra-étatique qui peut rendre la coopération directe entre elles inutile, et plutôt coopératives dans le type interétatique qui peut rendre à l'inverse la coopération directe entre elles nécessaire pour construire un rapport de force commun pertinent face à l'Etat fédéral¹⁹.

La structure du schéma 2 est également au cœur du régime économique "fisco-financier" (budgétaire, monétaire et financier) de tout ordre politique fédératif. Dans ce registre, le pacte fédératif se traduit par un système de relations entre des finances publiques fédérales et fédérées qui sont différenciées ; on se borne en général à ce propos à parler de fédéralisme budgétaire, car tout fédéralisme monétaire est exclu a priori, la monnaie étant considérée par principe comme une compétence exclusivement fédérale, par essence supérieure en valeur aux compétences des états fédérés²⁰. Ainsi le rôle médiateur équivalent à celui du Sénat dans la Constitution politique d'une Fédération est tenu dans sa Constitution économique par le système des transferts fisco-financiers intergouvernementaux, c'est-à-dire

¹⁹ " (...) North american federal systems (...) offer very different models, both in their structure and their political dynamics. They also face different challenges. If the Canadian danger is a slide into 'centrifugal disequilibrium', the danger in the US is 'centripetal disequilibrium'. The cost for the US (...) is overload and paralysis at the center, as all the dimensions of social and economic diversity are played out in Washington; the cost for Canada is continuing uncertainty about the survival of the federation" (Simeon, 1995, p. 268).

²⁰ Comme le montre la citation suivante, il s'agit là d'un choix politique "conventionnel" et non lié à la nature intrinsèque de la monnaie, choix destiné à aider à la construction et au maintien de l'Etat fédéral, et non pas nécessairement économiquement et démocratiquement "fonctionnel", comme le montrent l'histoire même des Etats-Unis, mais aussi et surtout celles des Fédérations latino-américaines : « Other than assigning national defense to the federal government, there is no uniformity in the constitutional formulas by which federal systems of the Americas divide powers between national and state governments. Even the treaty-making power and the power to issue money, which functionally and logically seem quintessential national powers, have not been assigned solely to federal governments. Argentina grants the provinces, with the consent of Congress, concurrent powers to enter into partial treaties on various subjects. Treaties are not necessarily the supreme law of the land in Canada; the treaty-making power has been interpreted so narrowly that the federal government cannot adopt legislation necessary to implement a treaty if the substantive area of the treaty deals with matters constitutionally allocated to provincial regulation. The U.S. Constitution is omissive in allocating power to control issuance of currency. While it specifically prohibits the states from issuing bills of credit (what paper money was then called) and from making anything but gold or silver coin legal tender, a provision authorizing the federal Congress to issue bills of credit was stricken from the draft Constitution. Instead Congress was given the power to coin money and to regulate its value. Not until 1862, after great debate, did Congress issue paper money in order to finance the Civil War. For a substantial period in U.S. history, the circulating notes issued by state banks constituted the bulk of the U.S. money supply. Not until 1865 did Congress preempt control over monetary policy from the states by the device of levying a 10 percent excise tax on the amount of any state bank notes paid out after July 1, 1886 » (Rosenn, 1994, p. 17, c'est nous qui soulignons).

par l'ensemble des droits et obligations monétaire-financières réciproques liant l'Etat fédéral et les états fédérés. L'équivalent fonctionnel du degré de pouvoir de la chambre territoriale au sein de l'ordre fédéral de gouvernement est alors le degré d'inconditionnalité et de péréquation (i.e. d'égalisation ou d'instauration de conditions minimales d'exercice de leurs compétences par l'ensemble des entités fédérées) du régime de ces transferts.

Quant aux relations économiques (1 et 2) liant les citoyens aux institutions politiques respectivement fédérale et fédérée, ce sont des relations monétaires de dettes/créances constitutives de la dette sociale de la Fédération à l'égard du corps politique, la relation 1 représentant la redistribution fiscale directe par l'Etat fédéral, et la relation 2 celle mise en œuvre par les entités fédérées, laquelle est duale puisqu'elle comprend une redistribution fiscale indirecte de monnaie fédérale via les transferts intergouvernementaux.

On peut alors distinguer également deux types-idéaux de fédéralisme budgétaire en contrastant à nouveau les Fédérations étatsunienne et canadienne, soit le type "*market-preserving*" étatsunien, dans lequel il n'y a pas de redistribution fiscale inconditionnelle et visant à une péréquation des capacités budgétaires relatives des états, et le type "*peace-keeping*" canadien, dans lequel un important système fédéral de transferts de péréquation interprovinciale vise *a contrario* à assurer une égalisation tendancielle des conditions d'accès aux services publics et sociaux sur tout le territoire de la Fédération.

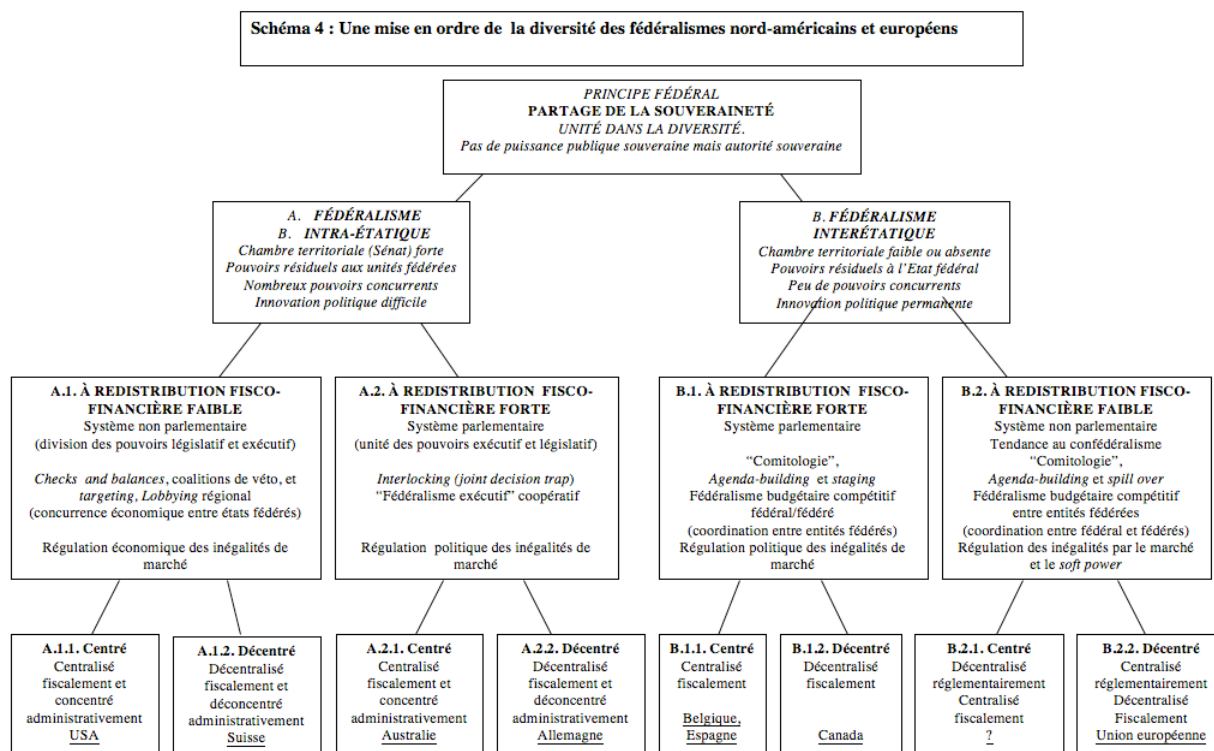
Dans le premier type, le marché est le principe régulateur de la société et pas seulement de l'économie ; la Fédération, l'Etat fédératif dans son ensemble est conçu de manière à ne pas pouvoir en perturber le jeu, mais au contraire à le conforter et le placer en son cœur même. On fait ainsi confiance au marché et à la mobilité géographique des "facteurs de production" pour réduire les inégalités sociales territoriales entre les états fédérés, quitte à ce que l'Etat fédéral intervienne au coup par coup en distribuant des secours d'urgence en cas de crise sociale. Dans le second, c'est tout le contraire : l'intervention publique redistributive est justifiée par la nécessité permanente de réduire les inégalités inhérentes à l'économie de marché et qui peuvent déstabiliser la Fédération en exacerbant les différences interrégionales ; pour autant elle ne doit pas permettre à l'Etat fédéral d'empiéter sur les compétences des provinces, ce qui irait à l'inverse du but recherché.

En combinant ces deux alternatives politiques et économiques, ce qui est logiquement possible puisqu'elles concernent des critères de différenciation qui sont des variables indépendantes, on peut concevoir un ordonnancement théorique de la diversité des fédéralismes qui est présenté dans le schéma 4 suivant.

Quatre types-idéaux se dégagent de ce schéma : deux fédéralismes intra-étatiques sans ou avec péréquation fisco-financière significative (types A1 versus A2), et deux fédéralismes interétatiques avec ou sans péréquation fisco-financière significative (types B1 versus B2). La comparaison des Fédérations observables dans les pays capitalistes nord-américains et européens conduit alors à associer à ces divers idéaux-types les formes particulières et diverses prises par les institutions et régimes politiques de ces pays et qui jouent un rôle essentiel dans leur stabilisation et leur résilience en tant que Fédérations (Théret 2005 et 2006).

Ainsi peut-on à un premier niveau associer le couple antagonique A/B des fédéralismes intra et interétatiques à des styles politiques contrastés alternativement défavorables (cas US – *check and balances* conduisant à l'hégémonie d'une *veto coalition* conservatrice - et allemand - *joint decision trap* associée à un fédéralisme exécutif²¹ *interlocking*) ou favorables à l'innovation institutionnelle (cas canadien – *agenda building* - et européen – « méthode Monnet » et *spill over effect*). Ce clivage intra/inter se traduit également dans les pactes fédératifs par une distribution des compétences dites « résiduelles » (i.e. dont l'affectation n'est pas définie explicitement dans la Constitution de la Fédération) aux entités fédérées dans le type intra-étatique et à l'Etat fédéral dans le type interétatique, ce qui peut apparaître comme un principe « naturel » de compensation des asymétries de pouvoir propres à chacun de ces deux types.

²¹ On parle également de « fédéralisme exécutif » pour la RFA dans la mesure où l'exécutif fédéral n'est pas indépendant du Parlement (régime parlementaire) et où le Sénat allemand (*Bundesrat*) n'est pas composé de représentants élus directement par les citoyens des *landers*, mais nommés par les gouvernements de ces *landers*.



A un second niveau, les couples antagoniques A2/A1 et B2/B1 correspondent à une opposition entre régimes politiques parlementaires (« souveraineté législative » de type *Westminster* ou « à l'allemande ») et non parlementaires (présidentiel comme aux USA ou collégial comme en Suisse). On observe en effet que pour le corpus des fédérations nord américaines et européennes, les régimes parlementaires fonctionnent avec un fédéralisme budgétaire visant sur une base inconditionnelle à la péréquation des ressources entre états fédérés, alors qu'une telle péréquation n'apparaît pas comme une institution fondatrice (nécessaire pour sa viabilité) dans les fédérations dotées de régimes non parlementaires²².

²² Il y a bien eu aux USA un « *general revenue-sharing* » respectant l'autonomie des états fédérés entre 1972 et 1986. Mais pour l'essentiel, les transferts fédéraux y sont de type ciblés et conditionnels (cf. Théret, 2002, pp. 370-376). Pour ce qui est de la Suisse, pays de « présidentielisme collégial » (Seiler, 1996) où la Fédération dans sa forme actuelle date de 1848, la notion de péréquation entre cantons à fortes, moyennes ou faibles capacités financières (décomposées en une centaine de domaines) n'a été mise au cœur du débat politique qu'après 1945 et n'a eu de base légale qu'en 1959. Jugée inefficace, non transparente et entravant l'autonomie des cantons (la proportion des transferts liés étant de 73% en 1997, - Blöchliger, 2001, p. 20 - et 76% en 2001), elle a été remise sur l'agenda fédéral en 1994, et une réforme (s'inspirant à la fois du Canada et de l'Allemagne) qui s'est accompagnée d'une redistribution importante des compétences partagées entre fédération et cantons, a été proposée en 2003, votée par référendum populaire fin 2004 et est rentrée en vigueur début 2008. Cette réforme vise à réduire les écarts de ressources financières cantonales par habitant en garantissant une dotation minimale (85% de la moyenne suisse) à tout canton, tout en maintenant « la compétitivité fiscale des cantons à l'échelle nationale et internationale », ce qui a été obtenu pour une majorité de cantons en 2011 (DFP 2012). La réforme visait aussi à réduire la part des transferts affectés (de 76% à 57%) (DFP, 2007, p. 30), mais celle-ci

Enfin si on veut pouvoir distinguer le modèle suisse et le modèle étatsunien, comme nous y convie Burgess (2006) mais aussi l'évidence d'une différence radicale dans le fonctionnement politique de ces deux Fédérations qui relèvent pourtant toutes deux historiquement d'un même type intra-étatique et sans péréquation fédérale inconditionnelle²³, il faut introduire un troisième niveau de différenciation, à savoir celui déjà évoqué du degré de non centralisation (ou de non centrément) (A1.1/A1.2 ; A2.1/A2.2 ; etc.). Ne pas confondre décentralisation (qui suppose une centralisation préalable) et non centralisation (qui suppose au contraire des compétences non centralisées par la fédération et sur lesquelles elle ne dispose pas de pouvoir souverain) est crucial, à l'évidence, pour ne pas assimiler les Fédérations, surtout celles qui sont intra-étatiques, à des Etats unitaires décentralisés, lesquels par définition ne connaissent pas la non centralisation²⁴. Mais cela vaut aussi pour les Fédérations interétatiques qui peuvent être plus ou moins « centrées » notamment sur le plan fisco-financier²⁵.

aurait au contraire augmenté (83% en 2009, d'après Dafflon, 2012, tableau 5-5) : dans les totaux de transferts « les montants péréquatifs ne sont jamais importants, tant s'en faut » (ibid., p. 11)). En fait ce qui l'a motivé a été surtout la réduction du montant global des transferts fédéraux, en mobilisant notamment une péréquation horizontale entre cantons à fort potentiel de ressources et cantons à faible potentiel, laquelle représente presque la moitié des montants totaux de transferts au titre de la péréquation.

²³ La constitution fédérale suisse de 1848 a été largement calquée, comme celles des Fédérations latino-américaine, sur la constitution étatsunienne de 1788. Toutefois la confédération helvétique date du XVIème siècle, voire du XIIIème, et elle a conservé les marques de cette histoire comme par exemple dans le recours à la démocratie directe qui la rend unique en son genre (l'autorité souveraine du Peuple n'y est pas déléguée et d'ordre judiciaire-législatif - Cour suprême tranchant les conflits entre fédération et entités fédérées et Congrès amendant la Constitution, mais est directe et s'exprime par le recours à des référendums populaires).

²⁴ Sur ce point, cf. Elazar (1987), Osaghae (1990), Théret (2002), Watts (1996 et 2002), Almeida (2005). “Não-centralização não é o mesmo que descentralização, apesar de este último ter sido erroneamente usado no lugar do primeiro para descrever os sistemas federais. Descentralização implica a existência de uma autoridade central, um governo central que pode descentralizar ou recentralizar de acordo com sua vontade [...]. Em um sistema político não-centralizado, o poder é difuso e não pode ser legitimamente centralizado ou concentrado sem romper a estrutura e o espírito da Constituição. Os sistemas federais clássicos [...] são sistemas não-centralizados. Todos têm um governo geral, ou nacional, um governo que tem poder em muitas áreas e com muitos propósitos, mas não um governo central que controla todas as linhas de comunicação e de decisão política. Em todos os sistemas não centralizados, estados, cantões ou províncias não são criaturas do governo federal. Com este último, derivam sua autoridade diretamente do povo. Estruturalmente, eles são substancialmente imunes à interferência federal. Funcionalmente, eles compartilham muitas atividades com o governo federal, sem perder seu papel de formulação política e seus poderes de decisão. Para usar um outro tipo de imagem, a descentralização implica hierarquia – uma pirâmide de governos em que o poder flui do topo para a base – ou do centro para a periferia [...]. A não-centralização é melhor conceituada como uma matriz de governos com poder distribuído de tal forma que a ordem dos governos não é fixa” (Elazar, 1987, p. 35-36, cité par Almeida, 2005, p. 31, note7).

²⁵ Un fédéralisme « non centré » peut être centralisé dans certains domaines de compétences partagées, mais ne saurait être globalement centralisé (c'est tout particulièrement le cas du Brésil, on le verra). En tout état de cause, il est de nature nécessairement coopératif ou concurrentiel et coordonné à travers des procédures et institutions de règlement des conflits verticaux entre ordres de gouvernement et horizontaux au sein de chacun des ordres. C'est ce que signale, non sans une légère ambiguïté dans les mots retenus, Maria Herminia Tavares de Almeida : « As federações contemporâneas, em boa medida, não cabem mais no modelo de federalismo dual. Elas são melhor descritas por um dos dois modelos da tipologia baseada na natureza das relações intergovernamentais: o federalismo centralizado e o federalismo cooperativo. Ambos tratam de capturar as

1.3. Une nécessaire adaptation de la typologie pour y faire place aux fédérations latino-américaines

La question qui se pose alors est celle de la mesure dans laquelle ce cadre théorique et méthodologique peut servir à analyser les fédéralismes latino-américains et à saisir ce qui les différencie par delà le fait qu'ils sont tous de nature intra-étatique et présidentielistes. A priori la typologisation proposée dans le schéma 4 paraît d'un intérêt limité dans la mesure où le premier critère de différenciation n'a pas d'objet et ne fait donc pas sens pour différencier les « fédérations hispaniques », comme les nomment Hueglin et Fenna (2006), puisqu'elles ont toutes adoptée la forme constitutionnelle intraétatique et présidentieliste des Etats-Unis²⁶. Surtout, l'association faite dans la construction des types-idéaux entre forme intragouvernementale du fédéralisme, régime politique non parlementaire et absence de péréquation ne tient pas au vu des fédérations latino-américaines à régime présidentiel calqué du modèle étatsunien et qui, du fait d'inégalités économiques de grande ampleur entre les entités fédérées, ont néanmoins développé des programmes significatifs de transferts fiscaux

transformações do arranjo dual, em decorrência da expansão do escopo dos governos, em geral, e do governo federal, em particular. O primeiro é o federalismo centralizado, quando estados e governos locais quase se transformam em agentes administrativos de um governo nacional com grande envolvimento nos assuntos subnacionais, predomínio nos processos de decisão e no controle dos recursos financeiros. O segundo é o federalismo cooperativo, caracterizado por formas de ação conjunta entre esferas de governo, em que as unidades subnacionais mantêm significativa autonomia decisória e capacidade de autofinanciamento. Esse é um arranjo complexo que pode combinar as duas primeiras acepções de descentralização discutidas anteriormente, ou seja, pode ser mais ou menos centralizado. Finalmente, é importante levar em consideração que, apesar de um certo grau de centralização caracterizar as formas existentes de federação, todas possuem mecanismos que impedem sua transformação em estado unitário. Em outras palavras, sob regime democrático, as federações possuem um desenho institucional que multiplica pontos de veto e assegura algum grau de não centralização (...). Em resumo, nem a definição de Elazar nem a de Riker parecem completamente satisfatórias para pensar o federalismo contemporâneo. Há mais do que não-centralização nas federações existentes na atualidade. Por outro lado, o critério de graus de centralização para classificá-las parece simplificar demais as possibilidades institucionais que resultam da cooperação entre esferas de governo. No caso da federação brasileira remodelada pela Constituição de 1988, o modelo cooperativo adotado combinou a manutenção de áreas próprias de decisão autônoma das instâncias subnacionais; descentralização no sentido forte de transferência de autonomia decisória e de recursos para os governos subnacionais e a transferência para outras esferas de governo de responsabilidades pela implementação e gestão de políticas e programas definidos no nível federal. Em consequência, a avaliação dos rumos do federalismo brasileiro, em termos da polaridade descentralização-recentralização, deve levar em conta a complexidade desse arranjo cooperativo e as formas distintas que assumem as relações governamentais em diferentes áreas de políticas públicas. » (Almeida, 2005, pp. 31-32).

²⁶ « The US model has been adopted and imitated most extensively in Latin America. In terms of the institutional setup, the federal systems of Mexico, Venezuela, Brazil and Argentina are strongly American in character - as their choice of presidentialism rather than parliamentarism. Hispanic federalism, however, has been driven by a much more centralist dynamic owing to these countries' colonial tradition of authoritarianism, Catholicism, and clientelism. Authoritarian parties and military dictatorships used the federal structures of regional administration as transmission belts for their nationalist projects. However, the same federalist structures have more recently become opportunity structures for democratization from below » (Hueglin & Fenna, 2006, p. 77).

inconditionnels visant à la péréquation des revenus entre entités fédérées : l'Argentine depuis 1935 (Eaton, 2001; Porto, 2004), le Brésil depuis 1965-67 (Souza, 2011 ; Paes, 2011) et même le Mexique quoique beaucoup plus timidement dans la période la plus récente (Diaz-Cayeros, 2004).

Mais ne s'agit-il pas là d'une forme d'incohérence institutionnelle ? On peut en effet se demander si le choix d'une constitution de type étatsunien, notamment en Argentine, n'a pas été malencontreux et ne serait pas un facteur structurel explicatif de l'instabilité politique et de la volatilité économique qu'a connu et connaît toujours ce pays²⁷. Une mise en perspective historico-comparative des deux couples nord et sud américains - Etats-Unis / Canada et Brésil / Argentine – n'est pas sans donner corps à cette intuition. Car au plan économique comme aux plans géographique et démographique, l'Argentine apparaît comme étant vis-à-vis du Brésil dans un rapport similaire à celui qui lie et oppose le Canada aux Etats-Unis. Au plan économique et politique, l'Argentine a été longtemps quoique de façon informelle un *dominion* de la couronne britannique comme le Canada, et les deux pays ont tous deux fondé leur prospérité sur des exportations de matières premières agricoles et minière à destination de la métropole anglaise (Rapoport (coord.), 1994). Au plan politique, ils sont également structurés autour d'une asymétrie de pouvoir et d'un conflit d'ordre culturel et territorial similaire entre ici, Buenos Aires (le Port) et le reste de l'Argentine (l'Intérieur, l'Argentine la plus ancienne), et là, l'ensemble du Canada anglophone (ROC) et le Québec francophone (antérieurement Bas Canada, le premier Canada). En outre le fédéralisme est dans les deux pays l'enfant non d'une guerre extérieure, mais d'une guerre civile prolongée pendant une bonne partie du XIX^{ème} siècle entre « factions » territoriales²⁸. Dans les deux cas la volonté de provinces pourtant soucieuses de leur indépendance de former une fédération (1853-60 en Argentine et 1868 au Canada) a trouvé sa source dans des raisons essentiellement économiques et a été portée pour l'essentiel par une bourgeoisie libérale de marchands-banquiers.

Néanmoins les pères fondateurs de la République fédérale argentine n'ont pas choisi une voie interétatique, parlementaire et non centrée comme celle suivie par le Canada, ce que divers facteurs peuvent expliquer. Pour le Canada la voie républicaine étatsunienne était bouchée par le fait qu'il est resté jusque tard dans le XX^{ème} siècle un Dominion de la Couronne britannique sous l'autorité supérieure d'une Cour suprême siégeant à Londres

²⁷ Comme le suggèrent par exemple Spiller & Tommasi (2004), mais dans une perspective différente de celle développée ici.

²⁸ Pour le cas argentin cf. Gibson et Faletti (2004).

(*privy council*). De plus le Canada a mis en place une forme parlementaire *sui generis* de fédéralisme après que l'Argentine se fut constituée en Fédération sur le modèle républicain étatsunien ; celle-ci n'a donc pu s'en servir de modèle. Aussi le fait que l'Argentine, après un décollage économique impétueux parallèle à celui du Canada à partir des années 1880-90, a, après la première guerre mondiale, connu un déclin économique quasi permanent alors que le Canada réussissait à consolider son développement tout en maintenant la paix civile entre anglophones et francophones, pourrait bien être corrélé à la forme présidentialisée de son régime politique ; celle-ci a en effet favorisé une dérive anti-démocratique et autoritaire du système politique, destinée avant tout à protéger les intérêts de l'oligarchie agro-exportatrice hostile à tout développement industriel diversifié (cf. chapitre 1). Il n'est donc pas absurde de poser comme hypothèse que la forme intra-étatique présidentialisée du fédéralisme a été et est encore en Argentine la source d'incohérences institutionnelles qui rendent socialement et politiquement instable le pays et sont un obstacle à son développement économique. Cela dit, il faut sans doute voir dans cette relation non une causalité mais bien plutôt l'expression de deux phénomènes, l'un politique, l'autre économique, reliés à une même cause tierce : le pouvoir oligarchique de la faction agro-exportatrice de la bourgeoisie libérale hostile aussi bien au développement de la démocratie qu'au développement d'un modèle d'industrialisation menaçant sa toute puissance économique.

Pour autant, l'enfermement sur le long terme du pays dans une suite récurrente de cycles qui témoignent de la volatilité de son économie et de l'instabilité de sa politique, montrent qu'il s'agit là d'un patron profondément ancré dans la société et à travers lequel le pays se maintient vaille que vaille²⁹. Une telle récurrence de l'instabilité tant économique que politique conduit alors plutôt à y voir *a contrario* l'expression d'un arrangement institutionnel doté d'une certaine cohérence, voire d'un mode paradoxal de régulation par la crise violente³⁰. Et il est rien moins que sûr que si les pères fondateurs de la Fédération argentine avaient pu

²⁹ Ainsi pour Leiras (2013), « Es mas productivo analizar el federalismo argentino en su positividad, como el resultado de propositos deliberados y objetivos alcanzados por actores estratégicos con intereses diversos antes que como el fracaso inevitable de un diseño institucional contradictorio. (...) Las federaciones se forman para intergar territorialmente (o para mantener integradas) naciones economica y socialmente heterogeneas cuyas elites locales tienen intereses parcialmente compatibles pero tambien contradictorios. Muchas veces, la integridad territorial solo puede obtenerse a expensas de la eficiencia, la igualdad y la rendicion de cuenta democratica. La comprobacion de que un pais sea, como la Argentina, ineficiente en sus procesos de decision e inequitativo en sus resultados sociales, lejos de comprometer la validez de sus credenciales federales, las confirma. La prueba del fracaso de una federacion no es la complejidad politica, el desarrollo erratico ni la desigualdad, sino la secesion » (p. 214-215).

³⁰ Cette situation n'est pas sans évoquer la « régulation banqueroutière » qui caractérisait l'économie de la monarchie française d'Ancien Régime et qui a permis sa perdurance pendant deux siècles, de la fin du XVI^e à la fin du XVIII^e siècle (cf. Théret, 1992).

connaître le « modèle » parlementaire intergouvernemental canadien, ils l'auraient préféré au modèle « américain » en dépit de leur conservatisme et de leur lien avec le Royaume Uni.

En outre même si l'ancrage de la Constitution brésilienne de 1889-91 dans la constitution étatsunienne semble avoir été plus fonctionnelle que dans le cas argentin, du fait que le Brésil entretient des similarités économiques, géographiques, historiques et démographiques importantes avec les Etats-Unis³¹, la mise en place au Brésil par un régime militaire, puis la constitutionalisation après le retour à la démocratie, de programmes fédéraux de péréquation fiscale très significatifs, apparaît quant à elle dysfonctionnelle si on prend comme étalon le modèle US de *market-preserving federalism*. Pour autant, compte tenu de la trajectoire du Brésil, il n'est pas évident dans ce cas de parler d'incohérence institutionnelle.

Donc incohérence ? Peut-être parfois, mais pas nécessairement. Aussi la non conformité des fédéralismes latino-américains aux idéaux-types nord-américains et européens de fédérations doit-elle plutôt conduire à revenir à nouveaux frais, pour l'infléchir, sur la démarche comparative et typologique illustrée dans le schéma 4. On le fera sous la forme de deux amendements.

Le premier s'inscrit dans le prolongement de l'approche de la diversité des capitalismes retenue dans cet ouvrage et qui fait place à diverses échelles de cette diversité. On ne saurait en effet plaquer sur des pays capitalistes périphériques des types de corrélations observés dans les pays capitalistes centraux. Aussi pour différencier les Fédérations latino-américaines aussi bien entre elles qu'avec les fédérations propres aux capitalismes nord-américains et européens, vaut-il mieux abandonner l'a priori d'une association nécessaire entre un régime politique présidentiel et une absence de régime fédéral de péréquation fiscale entre entités fédérées ; la « décorrélation » (le désajustement) observée peut être a contrario considérée comme une expression idéal-typique du fédéralisme « périphérique » latino-américain. Pour intégrer les cas latino-américains dans le schéma 4, il convient donc plutôt d'abord de le compléter en y ajoutant un idéal-type A3 « à redistribution fisco-financière inconditionnelle restreinte », correspondant au type sud-américain de fédéralisme et dont, comme on le verra ci-dessous, le sous-type « centré » (A3.1) est représenté par l'Argentine et le sous-type « décentré » (A3.2) par le Brésil, le Mexique relevant quant à lui du type A1 et du sous-type (A1.1) exemplifié par les Etats-Unis, du fait de la faiblesse de ses programmes inconditionnels de transferts fédéraux et de son caractère centré-centralisé.

³¹ Entre autres, son économie a été fondée sur l'esclavage et celui-ci a été aboli tard dans le XIXème siècle comme aux Etats-Unis. Il s'agit également de deux pays continentaux où la colonisation de l'intérieur et l'élargissement de la frontière interne ont été des éléments structurants de leur développement.

Cette catégorisation des fédéralismes sud-américains en un type A3 revient à reconnaître comme viable et stabilisé dans le temps l'arrangement constitutionnel consistant à combiner un gouvernement présidentiel de la fédération et un régime fédéral constitutionnalisé de péréquation des ressources des entités fédérées. Caractériser ce dernier régime de « restreint » signifie qu'il n'a pas vocation à résoudre véritablement le problème crucial pour le développement économique des Fédérations latino-américaines que sont les inégalités extrêmes de ressources et de richesses qui perdurent, voire s'accroissent, entre les entités fédérées en redoublant les inégalités interindividuelles à l'échelle de la Fédération. La démarche « réaliste » adoptée dans ce livre pour caractériser les capitalismes périphériques se refuse en effet à confondre la question de la viabilité ou de la pérennité à long terme des sociétés avec celle de la justice sociale censée devoir y régner comme avec celle de l'efficacité des politiques économiques quant à leurs objectifs affichés. Conformément à cette démarche, nous considérons donc que les programmes fédéraux de péréquation fiscale sont susceptibles de rendre viables les Fédérations latino-américaines non pas parce qu'ils répondent à leurs objectifs affichés de réduire les divergences économique et sociale entre les entités composant ces Fédérations, mais parce qu'ils maintiennent ces inégalités dans les limites de leur soutenabilité sociale et territoriale dans les contextes fédératifs prévalant³².

Le deuxième amendement concerne la logique même de la typologisation qui a conduit au schéma 4. On ne peut se contenter de mener les comparaisons internationales à partir de termes simplement dichotomiques. En effet, pour saisir conceptuellement la diversité des fédéralismes latino-américains, le présidentielisme qui leur est commun ne doit pas seulement être distingué du parlementarisme. Il doit lui-même être décompacté, ce qui peut se faire en mobilisant l'idée d'une gradation dans le degré d'importance ou de puissance ou encore de force de l'institution présidentielle relativement aux autres organisations politiques participant du gouvernement de la société (pouvoirs législatif et judiciaire, voire monétaire, mais aussi partis politiques, corporations ou syndicats et « mouvements sociaux »).

En d'autres termes, pour différencier les fédéralismes latino-américains, il ne faut pas seulement les distinguer des fédéralismes nord-américains et européens en abandonnant l'a priori d'une association nécessaire entre un régime politique présidentiel et une absence de régime fédéral de péréquation fiscale entre entités fédérées. Il faut aussi analyser le

³² En cela ils sont le pendant territorial des politiques sociales focalisées sur la pauvreté, mais qu'elles n'ont pas *de facto* pour mission d'éradiquer mais bien plutôt de maintenir dans les limites de leur soutenabilité sociale, étant donnée la « fonctionnalité » de la pauvreté au mode prévalent de domination économique et sociale.

présidentialisme en tant que variable qualifiée par son « degré structurel de force » vis-à-vis des autres institutions politiques, lequel est une fonction complexe de sa place dans l'assemblage d'ensemble de l'ordre politique. Conformément aux développements théoriques précédents et en abandonnant la vision purement dichotomique des diverses dimensions du fédéralisme, cette force variable du présidentielisme peut néanmoins être réduite à une fonction des trois variables que la modélisation du fédéralisme nous a conduit à considérer comme centrales, à savoir rappelons-le: 1/la force au sein de l'ordre fédéral de la chambre territoriale représentant les entités fédérées, 2/le niveau de la redistribution fiscale inconditionnelle destinée à péréquer les ressources budgétaires des entités fédérées, et 3/le degré de centration ou de centrement (non centralisation) de la Fédération renvoyant au caractère plus ou moins favorable à l'Etat fédéral des rapports de pouvoirs entre les divers ordres de gouvernement.

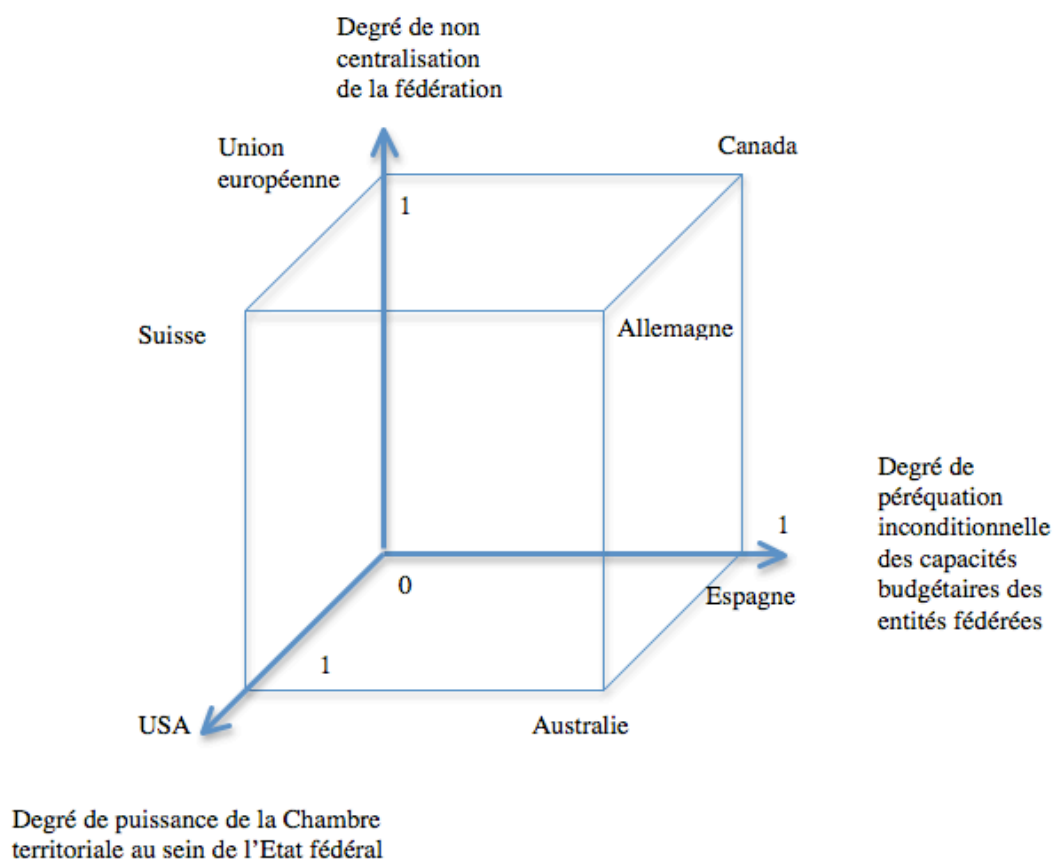
Le schéma 5, construit à partir de ces trois variables indépendantes (et donc orthogonales les unes aux autres), présente sous la forme d'un référentiel cubique l'espace dans lequel les différentes Fédérations peuvent être comparativement situées et leurs évolutions respectives suivies dans le temps. Ce référentiel, contrairement au graphe du schéma 4, ne hiérarchise plus les critères de différenciation des Fédérations ; il a de ce fait une portée typologique qui va au-delà des Fédérations « mères » nord-américaines et européennes qui ont servi à élaborer le schéma 4 et se retrouvent aux divers sommets du cube du schéma 5. C'est une représentation plus apte à rendre compte de l'existence de Fédérations hybrides et évolutives qui mêlent des traits empruntés aux divers modèles « mères » et les combinent au risque de remettre en cause leur cohérence institutionnelle. Ainsi un tel référentiel comparatif est-il susceptible de permettre de suivre les trajectoires historiques des diverses Fédérations qui, au gré des luttes sociales, des luttes de puissance et des conflits entre territoires, sont devenues ou peuvent devenir plus ou moins intraétatiques, plus ou moins redistributives, plus ou moins non centralisées³³.

Dans cet espace comparatif, les variables binaires sont structurantes, elles forment l'armature du cube ; par leurs combinaisons elles dégagent l'espace des arrangements institutionnels possibles. La face avant du cube est le plan du fédéralisme intraétatique tandis que la face arrière est celle du fédéralisme interétatique. La face gauche est celle du

³³ Nous avons utilisé cette même méthodologie descriptive pour montrer la diversité des systèmes nationaux de protection sociale (Théret, 1997, 2009 et 2010), ainsi que la différenciation des trajectoires de développement du capitalisme au Brésil et au Mexique à partir de la crise de la dette des années 1980 (Marques Pereira et Théret, 2001 et 2004a et b). Bizberg (2010) l'utilise pour différencier les trajectoires de la démocratie en Amérique latine.

fédéralisme non redistributif et orienté par le marché tandis que la face droite est celle du fédéralisme redistributif qui fonde sa légitimité sur une recherche de l'égalité et de la paix sociale. Enfin la face inférieure du cube est celle du fédéralisme centré alors que la face supérieure est celle du fédéralisme décentré (non centralisé). Entre ces divers plans (qui correspondent à des situations dichotomiques extrêmes et idéelles, soit 0 ou 1), plusieurs positions (forte, moyenne ou faible par exemple) peuvent être définies et caractérisées par des variables constitutionnelles et institutionnelles, ou encore à partir de divers schèmes récurrents de pratiques politiques (styles politiques). C'est ce que nous tenterons de faire ci-dessous pour situer les trois Fédérations latino-américaines ici privilégiées tant par rapport aux Fédérations « centrales » que les unes par rapport aux autres.

Schéma 5 : Espace référentiel à trois dimensions des diverses fédérations



En effet, en rapportant le degré d'intra-étatisme d'une Fédération à la puissance relative de sa chambre territoriale au sein du gouvernement fédéral, il est possible de situer chaque Fédération latino-américaine sur l'axe correspondant du cube en évaluant la force structurelle de sa forme de présidentielisme en fonction de critères constitutionnels mais aussi de la forme du système de représentation politique – régime des partis politiques et régime électoral ; ainsi

sera-t-on conduit à parler pour la dernière période des fédéralismes démocratiques, de présidentialisme très fort au Mexique, moyennement fort en Argentine, et plutôt faible au Brésil. On peut procéder de la même manière pour les deux autres dimensions de l'espace comparatif : le degré de péréquation fiscale inconditionnelle (très faible au Mexique ; moyen en Argentine ; fort au Brésil) et le degré de non centration (quasi nul au Mexique, centré-centralisé; moyen en Argentine, centré-décentralisé ; fort au Brésil, décentré-décentralisé). Au total le constat sera que la diversité des fédérations latino-américaines n'est pas moindre que celle des capitalismes qu'ils encadrent tout en étant pour partie conformés par eux.

Ainsi, avec les deux infléchissements qu'on vient d'expliciter, les principes généraux du cadre comparatif élaboré à partir des Fédérations nord-américaines et européennes gardent leur pertinence pour les trois Fédérations latino-américaines prises en compte ici. Ce cadre permet, sans trancher a priori, de concevoir une alternative pour l'explication des formes spécifiques que prend le fédéralisme dans les pays capitalistes périphériques latino-américains : les écarts aux modèles référentiels construits à partir des fédérations « paradigmatiques » du capitalisme « central » doivent-ils être interprétés comme révélant des incohérences institutionnelles susceptibles d'expliquer leurs faibles performances économiques, sociales et politiques relativement aux fédérations qui servent de modèles ? Ou ne doivent-ils pas plutôt être vus, au contraire, étant donné leur résilience, comme l'expression de cohérences propres à des formes de gouvernement et de domination sociale pérennes et viables – à défaut d'être nécessairement justes et efficaces - propres aux sociétés capitalistes périphériques ? Le cadre théorique amendé permet également de différencier entre elles les trois Fédérations latino-américaines étudiées comme nous allons le voir maintenant plus en détail.

II. Les fédéralismes en Argentine, au Brésil et au Mexique : un bref état des lieux

Il ne rentre pas dans les limites de ce travail d'entreprendre une comparaison des fédéralismes argentin, brésilien et mexicain sur la longue durée. On se bornera ici à l'analyse de leurs formes les plus récentes qu'on peut qualifier de démocratiques ; elles sont en effet étroitement associées au processus de redémocratisation qui, avec la crise des dettes publiques qui a touché l'Amérique latine au début des années 1980, y a pris son essor et a été étroitement corrélé à un renouvellement du fédéralisme.

Néanmoins, s'agissant d'un renouvellement et non pas d'un avènement, on mettra préalablement ces fédéralismes d'origine ibérique en perspective historique. Car ce qui les rapproche d'un point de vue historique en les différenciant des fédéralismes anglo-américains et européens – une origine commune dans le processus de décolonisation de l'Amérique latine –, a aussi été la source d'éléments cruciaux de leurs imaginaires institués expliquant pour partie leurs trajectoires singulières et leur diversité actuelle. Avant de présenter cette diversité, on commencera donc par exposer brièvement la généalogie commune de ces trois fédéralismes, une généalogie qui n'a pas empêché que tous aient évolué à leur propre rythme et connu des temporalités spécifiques d'évolution.

II.1. Une généalogie commune des processus de fédéralisation, des temporalités spécifiques à chaque pays

Alfred Sepan (2004a, pp. 33-37) a proposé de différencier les fédérations à partir de trois situations idéal-typiques concernant leur origine. On pourrait identifier selon lui non seulement des fédérations qui résultent de la volonté de sociétés politiques préalablement indépendantes de s'assembler (*coming-together*) – l'idéal-type rikérien de fédéralisme associatif exemplifié par les Etats-Unis, mais aussi des fédérations destinées à maintenir ensemble des communautés politiques qui auparavant appartenaient à un même Etat unitaire (*holding-together*), celui-ci se transformant dans le cadre d'un « fédéralisme dévolutif » en Etat fédéral – le prototype en étant pour Stepan l'Inde de 1948 et d'autres exemples en étant l'Espagne des autonomies (1978) et la Belgique de 1993. Enfin le troisième type de fédérations, exemplifié par l'Union soviétique, correspondrait à des fédérations forcées (*putting-together*) non volontaires et non démocratiques. Sans entrer dans une critique de cette typologie³⁴, on doit néanmoins considérer qu'elle est très difficilement utilisable pour distinguer en pratique les fédérations entre elles, les latino-américaines en particulier.

Le problème de toute fédération dès lors qu'elle a été créée est en effet de se maintenir, de tenir ensemble en contenant les forces centrifuges et centripètes qui peuvent la détruire soit par éclatement, soit par sa transformation en Etat unitaire. Selon le point de départ dans le temps de l'histoire d'une fédération qu'on adopte, on peut alors être conduit à la typologiser

³⁴ Disons seulement ici que la catégorie de fédération non volontaire ressort plutôt, du point de vue de la philosophie politique, de la notion d'empire. Un type supplémentaire de fédération pourrait d'ailleurs être celui de la transformation d'un Empire en une Fédération démocratique, soit un type qui ressortirait de l'idéal-type *holding-together* quand bien même ce qui est appelé à se maintenir ensemble n'a pas la forme préalable d'un Etat unitaire (comme dans le cas de l'Inde, mais aussi de l'Allemagne).

différemment. On en veut pour preuve que Stepan lui-même classifie le Brésil comme le Canada, l'Allemagne et l'Autriche (tableau, p. 36) dans la catégorie des fédérations *coming-together*, mais en les considérant plus éloignés de l'idéal-type que les Etats-Unis, la Suisse et l'Australie qui selon lui en sont au contraire proches. Or cela ne l'empêche pas de donner en note un commentaire sur le Brésil qui justifie que ce dernier soit considéré plutôt comme proche de l'idéal-type *holding-together* :

« Most Brazilian States were not unhappy about the Brazilian Federal Republic being created in 1889. However Brazil was an independant state and unitary empire from 1822 to 1889, and the military, after the coup overthrowing the emperor, unilaterally announced in their « Proclamation of the Republic » that the federation was formed and that the military would use force to ensure the unity of the federation » (Stepan, 2004a, note c, p. 36).

Stepan est en fait conduit, à juste titre d'ailleurs, à considérer que la plupart des fédérations mêlent des traits des trois idéal-types qu'il définit. Mais le fait qu'il ne propose pas de catégorisation pour l'Argentine et le Mexique dont pourtant il est un bon connaisseur, témoigne de ce que sa grille d'analyse est très difficile à utiliser en Amérique latine, les deux processus *coming-together* (*asociativo*) et *holding-together* (*distributivo*) y étant intimement liés et en tension mutuelle (Carmagnani coord., 1993 ; Gibson et Falleti, 2004)³⁵. En fait, pour trancher et éclaircir cette question de la généalogie des fédérations argentine, brésilienne et mexicaine, il faut remonter dans l'histoire jusqu'à leurs origines les plus anciennes, ce que ne fait pas Stepan.

L'ouvrage collectif *Fédéralismes latino-américains* publié sous la direction de Marcello Carmagnani (1993) et que nous avons déjà cité est à ce titre fort précieux. La position défendue dans cet ouvrage est qu'il y a une généalogie commune aux trois fédérations latino-américaines ici comparées et que, contrairement au point de vue majoritairement reçu³⁶, cette

³⁵ Les commentaires en note de Stepan montrent que ceci vaut également pour le Canada et l'Allemagne. Mais on peut aussi l'étendre aux Etats-Unis si on considère le passage des Articles de la confédération de 1777 (*coming-together*) à la Constitution fédérale de 1787 (*holding-together*).

³⁶ Cf. par exemple pour un exposé de cette vision classique Keith Rosenn (1994). Pour ce juriste constitutionnaliste américain : « The federalist traditions of Canada and the U.S., although they differ in various important respects, are quite distinct from those of Latin America. Canada and the U.S. were colonized by Great Britain, which allowed its colonies substantial freedom in governing themselves. In both countries, federalism was perceived as a useful technique for integrating substantially autonomous colonies into a single nation. Latin America, on the other hand, was colonized by Spain and Portugal, whose heavily centralized regimes permitted their colonies little freedom to govern their own affairs. In Latin America, federalism was perceived as a means to decentralize governments that had been heavily concentrated. Both the U.S. and Canada, with the exception of Quebec, were products of colonizations that synthesized Protestantism, Locke's social compact theory, and the natural rights of Englishmen. This North American inheritance of theology and political theory was far more conducive to the structured dispersal of power among many regional centers than Latin America's inheritance of the centralized, hierarchical organization of Roman Catholicism and Bourbon absolutism. It should not be surprising, therefore, that power in all the Latin American federal nations is far more centralized than in Canada or the U.S. » (Rosenn, 1994, p. 4, c'est nous qui soulignons).

généalogie est similaire à celle des fédérations nord-américaines. Mais pour la mettre à jour, les auteurs remontent au-delà des guerres d'indépendance du début du XIX^{ème} siècle contre les puissances coloniales ; ils peuvent ainsi considérer que la situation d'origine, à la fin du XVIII^{ème} siècle, était déjà de type confédéral et non pas unitaire.

« El fundamento historico de la division de poderes entre federacion y estados se encuentra en la concepcion de una doble esfera de soberania, la general o federal y la provincial o estatal. A traves de ella, se observa la existencia de un horizonte preexistente, de origen colonial, caracterizado por una organizacion de « antiguo regimen » segun la cual existe dos esferas, la de la soberania popular – cabildos y camaras municipales- y la del monarca, que se manifiesta territorialmente a través de sus funcionarios, virreyes, capitanes generales, audiencias, etc. (...). La ruptura de esta organizacion dio origen a que las provincias evolucionaran hacia entidades soberanas e independientes, y en cuanto tales podian operar directamente sobre el pueblo. Al mismo tiempo, siendo las provincias soberanas, podian delegar una porcion de su soberania a un gobierno general, el cual a diferencia de los provinciales, no operaba directamente sobre el pueblo sino que ejercia un poder delegado capaz de coordinar, a lo mas, a las diferentes provincias. (...). De alli que la reorganizacion de la tradicion colonial se haya traducido en la realidad en una tension entre federacion y provincias o estados; la primera tratara de traducir la autoridad delegada por las provincias en una esfera dotada de una propia autonomia, y las segundas trataran de salvaguardar su independencia limitando la transformacion de la soberania federal. Esta tension la vemos manifestarse entre los años de 1820 y de 1830 en los tres paises considerados » (Carmagnani, 1993, p. 409).

« Los estudios nos muestran que la realidad preexistente en los tres paises (...) en el momento en que se convierten en Estados independientes se caracteriza por una orientacion de tipo confederal. Esta orientacion mas fuerte en Mexico que en Argentina y en Brasil, tiene sus raices hacia el final del periodo colonial. En MEXICO, rastreamos sus primeros brotes en el fracaso de la centralizacion politica y administrativa de las reformas borbónicas que llevo al virreinato de la Nueva España a una expansion de los ayuntamientos y a la constitucion de una pluralidad de poderes provinciales a partir de 1812. En el naciente Imperio de BRASIL, la centralizacion politico-administrativa realizada a partir de la segunda mitad del siglo XVIII y acelerada entre 1808 y 1815 por el traslado de la corte a Rio de Janeiro en 1808, produjo la progresiva conformacion de poderes regionales. En lo que sera ARGENTINA, a semejanza de lo que acontecio en Mexico, se origina en la oposicion a la centralizacion politico-administrativa que se trato de implementar con la construccion del virreinato del Rio de la Plata y en la imposibilidad de reorientar las tendencias autonomistas que se expresaban en los cabildos. En los tres paises tenemos entonces que el punto de partida de la tendencia que se expresara en el primer federalismo es una creciente regionalizacion del poder en el curso del siglo XVIII, fenomeno estrechamente asociado con la crisis de las monarquias ibericas. De alli entonces que podamos decir que el federalismo encuentres su punto de partida y su fundamento doctrinario e institucional en la provincializacion del espacio politico, social y economico en Mexico, Brasil y Argentina. » (Carmagnani, 1993, pp. 398-99).

L'enjeu central du fédéralisme en Argentine, au Brésil et au Mexique était donc à l'origine proche de celui qu'il représentait aux Etats-Unis, à savoir le passage d'une confédération à une fédération³⁷. Ici - en Amérique latine - comme là - dans le développement du fédéralisme étatsunien, le fédéralisme n'a pas été de prime abord le résultat d'un processus de dévolution impulsé par le haut - *top-down* - et destiné à contrer un processus de

³⁷ Ce qui pourrait bien expliquer pourquoi le modèle constitutionnel US y a été un modèle de référence largement recopié avant que d'être réinterprété.

désagrégation, mais bien d'une dynamique d'association – *bottom-up* – mêlant la violence à la bonne volonté et à la persuasion.

La grande différence entre les Etats-Unis et les fédérations latino-américaines a résidé plutôt dans le « *timing* » de ce passage, les premiers transformant en dix ans (1777-1787) leur confédération en fédération après la fin de la guerre d'indépendance, tandis que cette transformation a pris un tour immédiatement plus conflictuel et un temps beaucoup plus long en Amérique latine (près de 50 ans au Mexique et en Argentine et près de 80 ans au Brésil). A cet égard, il est clair que le Brésil a vécu dès l'origine une histoire particulière du fait de la situation spécifique créée par l'immigration du roi et de la Cour du Portugal à Rio de Janeiro en 1808 ; la transformation du pays en Empire, en réglant à sa manière la question de la construction de l'unité du pays à partir de pouvoirs régionaux, a freiné le passage d'un ordre confédératif à une fédération républicaine. Pour Celina Souza, cette situation explique paradoxalement que le fédéralisme brésilien soit fondé dans un individualisme (lockéen) proche de celui qui a toujours prédominé aux Etats-Unis³⁸, alors que l'Argentine et le Mexique, construits à partir de pouvoirs collectifs territorialisés, ont gardé une dimension corporative plus accentuée.

« (...) Diferentemente de muitas federações, a brasileira nunca foi uma resposta às clivagens sociais decorrentes de conflitos étnicos, linguísticos ou religiosos. Movimentos separatistas ocorreram apenas durante o período colonial e **no início do século XIX a unidade do país não era questionada**. Por isso, as constituições brasileiras não prevêm regras para a secessão e a de 1988 ainda estabelece que nenhuma emenda constitucional pode abolir a “forma federativa de Estado”. **Dado que a unidade do país não se constitui em ameaça, as constituições sempre declararam que “todo o poder emana do povo” e não da nação, do Estado ou das unidades constitutivas da federação**, como ocorre em muitos países federais, sinalizando que o **sistema federativo brasileiro está assentado no princípio do individualismo e não no das instituições coletivas**. Nesse sentido, **o constitucionalismo brasileiro aproxima-se da tradição norte-americana, em que, baseada na concepção lockeana**, os direitos fundamentais têm sua origem nos indivíduos, distanciando-se da tradição da Europa continental, onde o Estado é a fonte dos direitos fundamentais » (Souza, 2005, p. 106).

S'il est ainsi pertinent de distinguer d'abord les deux fédérations d'origine hispanique et celle d'origine lusitanienne, les histoires des premières n'en sont pas moins également différentes ; l'Argentine en tant que telle n'a notamment jamais connu, jusqu'à la fédéralisation de la ville de Buenos Aires en 1880, de pouvoir central à proprement parler au même titre que le Mexique, mais seulement un pouvoir hégémonique (celui de la ville-province de Buenos Aires)³⁹. Au total la même généalogie de transformation d'une situation

³⁸ Cette caractérisation est par ailleurs cohérente avec la forme clientéliste qu'a pris le système de domination sociale et des relations de travail au Brésil et qu'on a pu opposer à la forme corporatiste caractéristique quant à elle du Mexique (Marques Pereira et Théret, 2001 et 2004b).

³⁹ Sur le « fédéralisme hégémonique », cf. Gibson et Falletti, 2004.

de type confédéral en un fédéralisme libéral républicain inspiré du type étatsunien s'est traduite dans les trois fédérations à la fois par des phases similaires d'évolution et par des rythmes de changement et des chronologies institutionnelles contrastés renvoyant aux fortes spécificités des contextes locaux.

Quatre grandes phases dans la genèse des fédérations argentine, brésilienne et mexicaine actuelles peuvent ainsi être distinguées (cf. Carmagnani (coord.), 1993, et tableau 1) :

- La phase confédéraliste fait suite aux guerres d'indépendance (1810-1853) et se traduit par des conflits interrégionaux⁴⁰ et des réactions centralistes dès le milieu des années 1830 : le Mexique, devenu Etats-Unis du Mexique par sa Constitution de 1824, verra cette Constitution refondue en 1842 dans un sens plus centraliste et libéral au plan économique (Vasquez, 1993) ; l'Argentine, par le Pacte fédéral de 1831, devient les Provinces Unies du Rio de la Plata, lesquelles seront soumises entre 1835 et 1852 à l'hégémonie de Buenos Aires placée sous le gouvernement dictatorial de Rosas (Chiaramonte, 1993) ; quant au Brésil, devenu un « empire fortement fédéraliste » par sa constitution de 1834, il connaît aussi une réforme centraliste en 1841 (Murillo de Carvalho, 1993).

- La phase du fédéralisme libéral (1853-1930) rompt d'abord avec la période précédente et les tendances centralistes et autoritaires. L'Argentine adopte une Constitution fédérale en 1853, à l'encontre de l'hégémonie de Buenos Aires qui finira en 1860 par y adhérer et devra accepter en 1880 la fédéralisation de la Ville de Buenos Aires et sa séparation d'avec la Province du même nom (Botana, 1993). Le Mexique adoptera en 1857 une Constitution plus libérale – on parle de « fédéralisme conciliateur » - et, par une réforme de 1874, verra l'institution d'un Sénat (Carmagnani, 1993a). Le Brésil enfin connaîtra également à partir des années 1850 une remise en cause du centralisme impérial qui débouchera sur l'institution d'une République en 1889 et d'une Constitution fédérale en 1891 ; il s'agit ici aussi de la constitution d'un « fédéralisme hégémonique » mais de type oligopolistique et non

⁴⁰ « (...) el federalismo mexicano, brasileño y argentino no puede ser esquemáticamente enmarcado, tal como acontece en la experiencia norteamericana, en una única concepción doctrinaria e institucional. El federalismo en las tres áreas latinoamericanas estudiadas aparece así como un modelo doctrinario y institucional que trata de proyectar inicialmente, en el primer tercio del siglo XIX, cuando interviene con fuerza el liberalismo, una mayor centralización política y terminar por asumir a partir de los años de 1930 una dimensión centralizadora que tiende, a su vez, a desmoronarse a partir de las últimas dos décadas » (Carmagnani, 1993, p. 403).

monopolistique comme en Argentine, car marqué par des luttes pour la prééminence entre divers états (Minas Gerais, Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul, São Paulo) (Love, 1993)⁴¹.

Ce fédéralisme libéral était porté par des régimes politiques oligarchiques qui seront au tournant du XX^{ème} siècle confrontés à des mouvements d'opposition à base territoriale et/ou à caractère démocratique. Au Mexique, la guerre civile initiée en 1910 contre la dictature présidentielle de Porfirio Diaz (au pouvoir depuis 1876) aboutira à une nouvelle constitution fédérale (adoptée en 1917 et réformée en 1929)⁴². En Argentine, à partir des années 1890, un nouveau parti, l'Union civique radicale (UCR), milite pour l'intégration politique des immigrants et une démocratisation du régime politique qui sera obtenue en 1912 et conduira H. Yrigoyen, le leader de l'UCR, à la Présidence de la République en 1916. Au Brésil, les luttes pour l'hégémonie entre oligarchies régionales conduiront à l'affirmation de la suprématie de Sao Paulo à partir des années 1910, l'état alors le plus développé.

- La phase du fédéralisme centralisateur (1930-1983) est à la fois une réaction aux débordements démocratiques des débuts du siècle, et une tentative de réponse à la crise économique associée à la « guerre de Trente ans du XX^{ème} siècle » (1914-1945) qui a frappé les pays centraux et a eu d'importantes répercussions sur les pays latino-américains à croissance économique tirée par les exportations. L'Argentine connaît dès 1930 un « *federalismo centralizador* » se traduisant par des alternances plus ou moins rapides entre pouvoirs militaires et civils ; le premier coup d'Etat militaire qui interrompt le deuxième mandat de Yrigoyen en 1930 est le point de départ d'une recentralisation du régime qui s'accompagne d'une grande instabilité politique, une petite minorité seulement de présidents arrivant à terminer leurs mandats (Bidart Campos, 1993)⁴³.

⁴¹ « The republican constitution promulgated in 1891 copied a good deal from the U.S. constitution and codified a presidential, federal system of government. However, a strong central government was not well-established at the time. Indeed, the subsequent political period (until 1930) came to be known as the "Politics of the Governors" because governors of the most important states for all intents and purposes dictated the flow of national politics, as well as controlled politics within their states. This period still casts a shadow over Brazilian politics ». (Jones et Samuel, 2005, p. 3).

⁴² Sur les origines profondes de cette guerre civile au niveau des pueblos, voir Hernandez Chavez, 1993a.

⁴³ « Between 1930 and 1983, twelve presidents, both elected presidents and heads of *de facto* regimes, were removed from office by force. This history of instability has left an imprint on how political and institutional actors operate. (...) High rotation in the presidency has translated into an even higher rotation in the upper echelons of the bureaucracy. This constant turnover has impeded the development of norms of cooperation across agencies and impeded the development of a strong civil service, a problem that still haunts the Argentine polity. » (Spiller & Tommasi, 2004, p. 5).

Tableau 1 : Chronologies comparées du fédéralisme en Argentine, au Brésil et au Mexique, selon Carmagnani *et alii* (1993)

Periode	Mexico	Brasil	Argentina
Confédéralisme			
Années 1820-40	Estados Unidos Mexicanos (Constitucion de 1824). Constitucion de 1842, mas centralista y liberal	« Imperio fuertamente federalista » (Constitucion de 1834). Imperio centralista (1841)	Provincias Unidas del Rio de la Plata (Pacto federal de 1831) Hegemonia de Buenos Aires con dictadura de Rosas (años 1835-52)
Fédéralisme libéral			
Années 1850-80	Federalismo liberal Constitucion de 1857 y reforma de 1874 (institucion del Senado). « Federalismo de concertacion »	Crisis del centralismo	Constitucion federal de 1853 ; Pacte de 1860 y federalizacion de Buenos Aires 1880. « Federalismo hegemonico y centralizador »
Années 1890-1900	« Federalismo conciliador »	Constitucion de 1891 Republica federal con hegemonia regional (RJ, MG, SP y RGS)	« Federalismo plural y centralizador »
Années 1910-20 Crisis del liberalismo	Guera civil 1910 Constitucion de 1917 y reforma de 1929.	Hegemonia de São Paolo	Democratizacion (reformas de 1912, eleccion de 1916)
Fédéralisme centralisateur			
Années 1930-80 Corporativismo	Reforma constitucional de Cardenas de 1934 . « Federalismo devaluado »	Constitucion de 1934 <i>Estado novo</i> de Vargas en 1937; regimen militar (1964- 1985). « Federacion sometida »	Regimenes militares desde 1934 y Peronismo (1946-55 y 1973-76); regimen militar (1974- 1983). « Federalismo centralizador »
Fédéralisme démocratique			
Années 1980 - 2000	Democratizacion y federalizacion a partir de 1983	Democratizacion 1985 y federalizacion Constitucion de 1988	Democratizacion 1983 y Constitucion de 1994

Au Mexique, c'est de « *federalismo devaluado* » qu'il s'agit après la réforme constitutionnelle de Cardenas en 1934 et la formation du monopole quasi-exclusif du PRI sur la vie politique et les gouvernements tant fédéral que fédérés (Hernandez-Chavez, 1993b). Au Brésil, avec la nouvelle constitution adoptée en 1934 et *l'Estado novo* de Vargas en 1937, on est en présence d'une « *federacion sometida* » (Camargo, 1993).

Dans cette phase donc, les trois pays se retrouvent en synchronie au plan politique, du fait de la crise économique mondiale qui les frappe simultanément. Des leaders charismatiques nationalistes (Cardenas, Vargas et Peron), mettant à profit l'institution présidentielle, s'imposent ici et là à la faveur de la crise économique et sociale et font le lit des régimes autoritaires militaires et/ou civils qui se succéderont ensuite dans toute la période. Le fédéralisme se maintient à la périphérie du régime politico-administratif, mais est dénié par un centre qui, comme dans un Etat unitaire, se considère comme étant hiérarchiquement supérieur en pouvoir, quel que soient ses domaines constitutionnels de compétences, vis-à-vis des états ou des provinces fédérées.

- Enfin la phase encore en cours du fédéralisme démocratique (commençant en 1983) est une période pendant laquelle la décentralisation, voire une décentration comme dans le cas du Brésil, est étroitement associée à la démocratisation. Le Mexique entame son processus d'ouverture démocratique du régime de parti unique à partir de 1977 (Ochoa-Reza, 2004, p. 258 et sv.) et le conforte après 1983 (Hernandez Chavez, 1993). L'Argentine renoue avec la démocratie en 1983 et adopte une nouvelle constitution en 1994. Enfin au Brésil, la dictature militaire instituée en 1964 cède la place à un régime démocratique civil en 1985 et une nouvelle constitution fédérale est adoptée en 1988.

II.2. Différences contemporaines dans les fédéralismes démocratiques : le fédéralisme individualiste décentré brésilien face aux fédéralismes corporatifs centrés mexicain et argentin

Cette genèse du fédéralisme en Amérique latine permet de comprendre deux traits juridico-politiques que partagent les trois Fédérations argentine, brésilienne et mexicaine, à savoir :

- que les constitutions fédérales successives qu'elles se sont données ont toujours été largement inspirées de celle des Etats-Unis et que notamment elles partagent un pouvoir exécutif de type présidentiel censé être contrebalancé par un pouvoir législatif composé de

deux chambres, l'une représentant les individus en tant que citoyens de la fédération et l'autre les entités fédérées qui ont par ailleurs le pouvoir de se doter de leurs propres constitutions;

- que néanmoins leurs systèmes juridique et judiciaire sont fondés dans le droit romain et se réfèrent au Code civil et non pas à la *Common law* comme dans les fédérations nord-américaines (USA et Canada - hors Québec -).

Pour autant des différences importantes séparent les trois pays aux niveaux tant de leurs constitutions et de leurs « styles » politiques que de leurs constitutions économiques et administratives, différences qui font que dans la phase actuelle des fédéralismes démocratiques, ils se situent à des niveaux de non centrement et de décentralisation qui les opposent. Les formes prises par le fédéralisme démocratique dans les trois pays sont en effet marquées par l'empreinte de leurs origines, leurs trajectoires historiques et leurs schèmes culturels évolutifs. Dans le schéma 6 nous caractérisons ces différences par une opposition entre un « fédéralisme individualiste » (Souza) relativement non centré – c'est le cas du Brésil - et des fédéralismes corporatifs centrés, mais néanmoins plus ou moins décentralisés – fédéralisme corporatiste centralisé et étatique dans le cas du Mexique et fédéralisme corporatiste décentralisé et sociétal dans le cas de l'Argentine.

Ce schéma met en relief une première opposition entre le Brésil lusitanien et les deux fédérations hispaniques, puis une deuxième contrastant ces deux dernières. Il rassemble à cette fin divers traits distinctifs des trois fédérations qu'une revue de la littérature comparative ou par pays fait ressortir, et les organise selon deux axes relatifs respectivement (le vertical) au degré de non centrement et (l'horizontal) au degré de décentralisation de ces fédérations⁴⁴. On examine successivement maintenant ces divers éléments distinctifs avant de resituer le plan formé par les deux axes qu'ils dessinent dans le cadre du référentiel comparatif cubique précédemment présenté (cf. infra schéma 8).

⁴⁴ Ainsi que nous l'avons déjà suggéré, nous ne considérons pas en effet, comme le fait en général la littérature sur la décentralisation en Amérique latine, que la dite « décentralisation politique » peut être mise sur le même plan que les décentralisations administrative et fiscale dont elle constituerait un troisième niveau (cf. Falletti, 2010). Ce qui est classé sous ce terme de décentralisation politique, comme par exemple par Falletti l'autonomie vis-à-vis du pouvoir fédéral et l'élection populaire d'une assemblée et d'un maire de la capitale fédérale (ibid., p. 9), relève selon nous plutôt d'un processus de « non centralisation ».

SCHEMA 6 : LA DIVERSITE ACTUELLE DES FEDERALISMES LATINO-AMERICAINS

BRASIL

1. Portugues, multiracial

2. Tres ordenes de gobierno

Veto amplio del Senado y de algunos estados
(cuatro puntos de veto)

Presidencialismo relativamente escasa
Suprema Corte fuerte

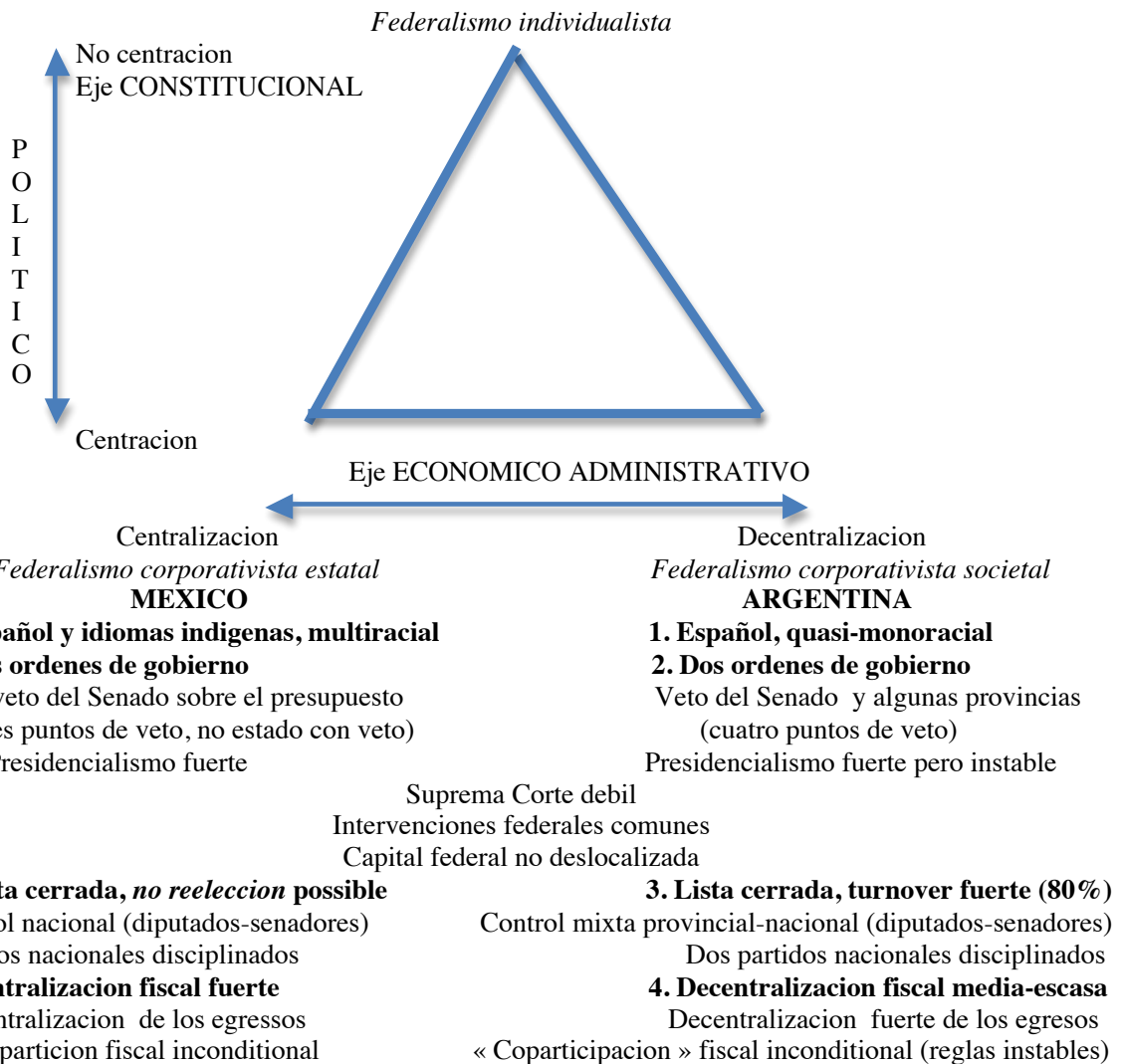
Intervenciones federales tóbées **en désuétude**
Capital federal deslocalizada

3. Lista electoral abierta, turnover medio (50%)

No control partidario federal o estatal (diputados y senadores)
Partidos no disciplinados y regionales

4. Decentralizacion fiscal fuerte

Decentralizacion fuerte de los egresos
Reparticion fiscal incondicional importante constitucionalizada (FPE y FPM)



II.2.1. Dualité ou ternarité de l'ordre fédéral

Il est commun de considérer que

« despite two separate authoritarian and centralizing periods since (one of which only ended in 1985), on many measures Brazil remains one of the most highly decentralized federal systems in the world. Its degree of political and fiscal decentralization exceeds all other Latin American countries, and rivals or exceeds better-known federal systems such as the U.S., Canada, and Germany » (Jones & Samuels, 2005, p. 3).

Cela dit, si nous pensons que dans la phase du fédéralisme démocratique, le Brésil se caractérise, à l'inverse de l'Argentine et du Mexique, par un faible degré de centrement de la fédération, c'est surtout parce que la Constitution de 1988 reconnaît aux municipes brésiliens le statut à part entière d'entités autonomes fédérées au même titre que les états. Le pouvoir souverain y est donc divisé en trois ordres de gouvernement et non seulement en deux comme en Argentine et au Mexique et dans la majeure partie des fédérations actuelles, ce qui correspond à une « fragmentation entre divers centres de pouvoirs qui, bien que dotés de capacités inégales, sont en compétition les uns vis-à-vis des autres » (Souza, 2005, p. 113)⁴⁵. Dans la mesure où par ailleurs les municipes ne sont pas représentés au sein du gouvernement fédéral par une chambre législative (comme le sont les états dans le Sénat), il en résulte que le Brésil a une constitution de type à la fois intra-étatique, pour ce qui concerne les relations entre l'Etat fédéral et les vingt six états fédérés, et interétatique en ce qui touche aux relations entre les ordres de gouvernement fédéral, étatique et municipal (les 5570 municipes).

« Diferentemente de muitas federações, a brasileira, assim como a belga, é um sistema de três níveis (triplo federalismo) porque incorporou os municípios, juntamente com os estados, como partes integrantes da federação, refletindo uma longa tradição de autonomia municipal e de escasso controle dos estados sobre as questões locais. » (Souza, 2005, p. 110). « Dado que a teoria do federalismo não incorpora a situação de espaços territoriais que possuem garantias constitucionais próprias, inclusive tributárias, como é o caso dos municípios brasileiros, os conceitos de relações intergovernamentais e descentralização-centralização seriam os mais apropriados para analisar situações como a brasileira, tornando-se de crucial importância para o melhor entendimento de como o federalismo atua na prática. O uso desses dois conceitos pode iluminar a análise sobre a distribuição de poder territorial em países como o Brasil, onde os municípios assumem papel de destaque, não apenas pela existência de políticas descentralizadas, mas pelo seu relativo descolamento da jurisdição dos estados. Nenhum mecanismo ou instituição regulando as relações intergovernamentais está previsto na Constituição de 1988. (ibid., p. 113).

Alors qu'on est en présence d'un fédéralisme qui se veut coopératif notamment du fait de l'importance que les compétences partagées, communes et concurrentes y ont pris

⁴⁵ Celina Souza est un des rares auteurs à prendre en considération cette ternarité de l'ordre fédéral brésilien. Joue également dans ce décentrement le fait que la capitale fédérale a été au Brésil « délocalisée », c'est-à-dire placée en un « site propre » symbolisant le centre de gravité de la Fédération et son indépendance vis-à-vis des puissances territorialisées qui la constituent, alors que cela n'a pas été le cas en Argentine et au Mexique où la capitale se confond avec le centre économique et politique traditionnellement le plus puissant.

(Almeida, 2005), ce fédéralisme est simultanément en pratique pour une bonne part compétitif et conflictuel.

« No entanto, e apesar do grande número de competências concorrentes, na prática existem grandes distâncias entre o que prevê a Constituição e sua aplicação. O objetivo do federalismo cooperativo está longe de ser alcançado por duas razões principais. A primeira está nas diferentes capacidades dos governos subnacionais de implementarem políticas públicas, dadas as enormes desigualdades financeiras, técnicas e de gestão existentes. A segunda está na ausência de mecanismos constitucionais ou institucionais que estimulem a cooperação, tornando o sistema altamente competitivo. » (Souza, 2005, p.112). « Com exceção das áreas acima referidas, as relações intergovernamentais são altamente competitivas, tanto vertical como horizontalmente, e marcadas pelo conflito. Mecanismos cooperativos tendem a depender de iniciativas federais. Apesar de a Constituição prover vários mecanismos que sinalizam no sentido do federalismo cooperativo, tais como as competências concorrentes acima mencionadas, **o federalismo brasileiro tende a ser altamente competitivo e sem canais institucionais de intermediação de interesses e de negociação de conflitos.** » (ibid., p.114)

Tableau 2 : Distribution des compétences et des dépenses afférentes entre niveaux de gouvernement

	<i>Exclusively National (%)</i>	<i>Exclusively Subnational (%)</i>	<i>Mixed (%)</i>
Argentina			
amount	13	60	27
structure	6	67	27
execution	6	67	27
supervision	37	42	21
Brazil			
amount	20	30	50
structure	20	30	50
execution	20	30	50
supervision	45	20	35
Mexico			
amount	45	10	45
structure	25	20	55
execution	30	35	35
supervision	70	20	10

Source : Garman, Haggard, Willis, 2001)

^aThe categories indicate which level of government decides the *amount* spent, the *structure* of expenditure, the *execution* of expenditure, and the *supervision* and setting of standards. For Brazil, Colombia, and Mexico the survey covers twenty policy areas, for Venezuela nineteen, and for Argentina fifteen.

Source : Garman, Haggard et Willis (2001)⁴⁶

⁴⁶ Dans ce tableau, les données sur l'Argentine ne sont pas totalement comparables à celles concernant le Brésil et le Mexique puisqu'elles concernent seulement quinze domaines de politiques publiques et non vingt comme dans les cas brésilien et mexicain. Néanmoins il est juste de considérer que les domaines de compétence partagés sont moins importants en Argentine qu'au Brésil et au Mexique, l'Argentine apparaissant a contrario comme plus purement décentralisée en matière de montant et d'exécution des dépenses publiques ainsi que de supervision et d'établissement des standards.

En outre, comme le montre le tableau 2, le fait qu'il existe au Brésil de nombreuses compétences partagées-communes-concurrentes peut, par comparaison avec le Mexique, être paradoxalement interprété non pas comme un indice de centrément mais au contraire de non centrément de la Fédération. En effet, alors qu'au Mexique l'établissement et la supervision des normes publiques sont fortement centralisés (70%), ce qui indique que les compétences partagées (d'ampleur similaire à celles du Brésil) sont fortement contrôlées par l'Etat fédéral (qui effectue par ailleurs lui-même 45% des dépenses totales au titre de ses compétences propres), au Brésil l'Etat fédéral établit ou supervise moins de la moitié des standards (45%) (et par ailleurs n'effectue que 20% des dépenses totales au titre de ses compétences propres). Aussi le partage massif des compétences peut-il être pour le Brésil interprété comme l'indice d'un centrément faible de la Fédération, l'Etat fédéral n'étant pas en mesure de monopoliser beaucoup de compétences.

Par ailleurs les pouvoirs « extraordinaires » de l'exécutif fédéral sont plus limités au Brésil que dans les deux autres pays : 1/ les interventions fédérales dans les états, prévues dans les trois constitutions, sont au Brésil tombées en désuétude (comme au Canada) alors qu'elles jouent un rôle toujours très important aussi bien au Mexique (Ward & Rodriguez, 1999⁴⁷) qu'en Argentine (Dillinger & Webb, 1999)⁴⁸ ; 2/ le pouvoir présidentiel de gouverner par décret est plus fort en Argentine qu'au Brésil (Eaton & Dickovick, 2004, p. 105) où « les mesures qui peuvent avoir été initiées seulement par le pouvoir exécutif doivent être soumises à l'approbation du Congrès » (Souza, 2005, p. 114). On sait par ailleurs que les initiatives présidentielles au Mexique constituent l'essentiel de l'agenda politique et ont toujours été, jusqu'à tout récemment, entérinées par des chambres législatives contrôlées par le parti dominant du Président (Lujambio, 1996 ; Diaz-Cayeros, 2004, p. 302).

Enfin comme les états fédérés n'exercent au Brésil qu'un contrôle limité sur les municipales, la Fédération brésilienne est asymétrique et relativement faiblement hiérarchisée en pouvoir, au contraire de ce qui se passe en Argentine et au Mexique.

⁴⁷ “Even popularly elected state governors who fall badly out of favor with the president are faced with almost instant dismissal, which the president can accomplish in a variety of ways. He can appoint the governor to a lesser, non elective position or force him into retirement. Should the offending governor resist, the president can have the PRI controlled federal Senate declare the state government “dissolved” (cité par Kraemer, 1997, p. 25). « Under Salinas, more governors fell foul of the president than at any time since President Cirdenas. For a variety of reasons, no fewer than sixteen constitutionally elected governors stood down during his mandate » (Ward & Rodriguez, 1999, p. 676).

⁴⁸ Sur les interventions fédérales dans les entités fédérées en général et tout particulièrement en Amérique latine, cf. Vítolo, 2007.

La Fédération n'en est pas moins stabilisée du fait que la Cour Suprême (*Superior Tribunal Federal*, STF) y dispose d'une forte autorité et est indépendante de l'exécutif présidentiel.

« O STF pode declarar a inconstitucionalidade de lei aprovada pelos poderes executivos federal e estaduais e anular decisões tomadas pelo Congresso Nacional. (...) O STF é a mais alta corte da federação e desde 1988 combina as competências de uma típica corte constitucional com a de julgamento de certos tipos de recursos. Do ponto de vista federativo, suas competências incluem o controle de constitucionalidade de leis e normas federais e estaduais, o julgamento de conflitos entre o governo federal e os governos estaduais, entre dois ou mais governos estaduais e entre os governos estaduais e suas assembleias legislativas, assim como a constitucionalidade de leis municipais. Isso significa que o STF pode anular leis federais, estaduais e municipais interpretadas por seus membros como inconstitucionais. » (Souza, 2005, pp. 114-115).

Ceci n'est pas le cas dans les deux autres fédérations. En Argentine, en effet,

« the tendency of military governments and civilian regimes to remove Supreme Court justices has weakened the judiciary over the last half of the twentieth century, affecting its current functioning and reputation, and has transformed the Court into an institution with limited ability to restrain any excesses of the incumbent president » (Spiller & Tommasi, 2004, p. 5).

Dans le cas du Mexique, la situation a beaucoup évolué dans le cours du processus d'ouverture démocratique lente adoptée par le PRI, conjointement à sa conversion au néolibéralisme du Consensus de Washington et à sa participation à l'ALENA.

« Tradicionalmente (...) el Poder Judicial aun más que el Legislativo ha sido dominado directamente por el Ejecutivo y por interferencias y consideraciones de índole política. Ha habido poca independencia efectiva tanto de la Suprema Corte nacional como de sus contrapartes en los estados » (Ward, 2000, p. 372).

La Cour suprême manquait aussi traditionnellement de tout prestige car elle connaissait de nombreux scandales et avait mauvaise réputation sur le plan moral (problèmes internes de mœurs, de corruption et de compromission avec le narcotrafic) (Caballero, 2009, p. 174 et 177-178). Néanmoins les pouvoirs judiciaires et la Cour Suprême fédérale ont connu en 1994 une réforme importante sous la présidence de Ernesto Zedillo, époque où la stratégie d'ouverture démocratique est passée par la promotion d'un *Nuevo Federalismo*. Cette réforme a conféré une plus grande autonomie à la Cour suprême vis-à-vis de l'exécutif, a amélioré son prestige et l'a doté d'une véritable capacité à régler les *controversias constitucionales* au sein et entre les divers niveaux de gouvernement. Ainsi en 2002, pour la primera vez « *la Suprema Corte de Justicia se opone a una decision del presidente de la República en un asunto considerado como estrategico* » y « *aparece como un arbitro entre los poderes legislativo e ejecutivo* » (Caballero, 2009, p. 188). Néanmoins les années suivantes, la contestation de plusieurs de ses décisions confirme qu'elle ne bénéficie pas d'une confiance inébranlable dans le public et le fait que, en raison d'un biais « national » marqué, son indépendance vis-à-vis des pouvoirs exécutifs et législatifs fédéraux n'est pas assurée, ce qui l'empêche d'être

créditée d'un rôle d'arbitre indiscutable dans la gestion des conflits constitutionnels entre fédération et états fédérés, ce en quoi elle diffère fortement de la Cour Suprême brésilienne⁴⁹.

Les diverses caractéristiques institutionnelles rendant compte du centrément plus faible de la Fédération brésilienne expliquent déjà que le présidentielisme soit au Brésil moins fort qu'au Mexique et en Argentine. Mais d'autres facteurs – la puissance du Sénat, l'organisation du système des partis politiques et du régime électoral, la forme du fédéralisme fiscal – jouent aussi dans le même sens.

II.2.2. Puissance du Sénat au sein de l'ordre fédéral

Le Sénat est au Brésil l'institution qui détient le plus de pouvoirs dans le système des freins et des contrepoids à l'institution présidentielle :

« the Senate has twelve areas where it has exclusive competence. For example, the Senate directly appoints two-thirds of the judges that review federal expenditures, and it has the right to deny or confirm the other third. The Senate has exclusive competence to authorize state borrowing and can override a negative opinion of the Central Bank. The Senate has exclusive competence to approve the central administration's foreign borrowing levels. In Brazil, there is *no* policy area that is beyond the policy-making competence of the Senate, but there are many policy areas that are the exclusive law-making prerogatives of the Senate » (Stepan, 2004a, p. 58). « A “win-set“ of senators representing 13 percent of the total electorate can block ordinary legislation supported by senators representing 87 percent of the population » (ibid., p. 62). Aux USA, ce “win-set » est de 15% (ibid.).

En outre,

« A Câmara dos Deputados pode instaurar processo contra o Presidente da República, cujo julgamento cabe ao Senado Federal. **Este, por sua vez, é a instituição que mais detém competências no sistema de freios e contrapesos, sendo responsável pelo julgamento de membros do STF, pela ratificação de nomes indicados pelo Presidente da República para vários cargos no poder Executivo e pela decisão sobre pedidos de empréstimos internos e externos dos três níveis de governo** » (Souza, 2005, p. 114).

A contrario, au Mexique, le Sénat ne dispose pas d'un pouvoir de veto sur le budget fédéral (Stepan, 2004b, p. 332) et « bien qu'il devrait être l'arène de discussion du fédéralisme, il a principalement été un espace dédié à la circulation politique des élites »

⁴⁹ « Nacionalmente (...) la Suprema Corte ha comenzado a jugar un papel concerniente a revisar la constitucionalidad de las acciones de otra rama del gobierno y se le ha otorgado el poder para “drogar » la legislacion anticonstitucional. No obstante, para poder hacerlo, debe promulgarse una recusacion por parte del Procurador General en los siguientes 30 dias a su promulgacion, o bien por el 33 por ciento de cualquier Camara del Congreso, o por una legislatura estatal. Estas restricciones y el poco margen de tiempo presentan varios problemas logísticos que pueden minar la fuerza del procedimiento. La revision judicial tambien es llevada a cabo por la Suprema Corte y por las cortes de circuito individuales para escuchar los amparos presentados por los ciudadanos con agravios en contra de una presunta indiciacion o abuso gubernamental. (...) Uno de los problemas de la legislacion mexicana es que cada amparo debe enfocarse solamente en los hechos del caso en particular, y no sobre los asuntos constitucionales que puede plantear en relacion con los precedentes (lo que solo puede hacer la legislatura). Ello limita severamente el papel de la separacion de poderes del sistema judicial mexicano en terminos de sus habilidad para actuar como un “control » de los poderes Ejecutivo o Legislativo » (Ward, 2000, p. 375-376).

(Diaz-Cayeros, 2004, p. 306)⁵⁰.

« In theory, the Mexican Senate would have been the space for the representation of states within the federal institutional arrangement. Such an idea underlies the equal representation of each state, and the Federal District, in that body. In practice, senators have expressed partisan rather than regional interests, which is a consequence of the no re-election rule, the concurrent election of senators and the president, the nomination procedure for PRI candidates to governorships, the lack of authority of the Senate over the federal budget, and the electoral rules that have increased the district magnitude for the Senate » (ibid.).

En Argentine également, au même titre que l'ensemble du Congrès et que la Cour Suprême, le Sénat joue un rôle relativement mineur, même si c'est pour d'autres raisons qu'au Mexique.

En Argentine « (...) Congress as a whole has very little influence over the budget: the president prepares the yearly proposal, without party input. Congress has a chance to amend the proposal, but the president possesses a line-item veto that permits him to ignore Congress' revisions. » (Jones & Samuels, 2005, p. 10).

Par ailleurs, les règles d'élection et le nombre des sénateurs sont différents dans les trois Fédérations, même si en ce cas l'Argentine et le Brésil sont assez proches et s'opposent en commun au Mexique par leur « *malapportionment* », c'est-à-dire par le fait que les élus au Sénat (mais aussi à la Chambre des députés) représentent des populations d'importances très inégales selon les districts électoraux ainsi que le montre le tableau 3. Ainsi, selon Jones & Samuels (2005, pp. 4 et 5), « le Sénat argentin est celui qui dans le monde connaît la plus mauvaise répartition des sièges », et « comme l'Argentine (mais à l'inverse du Mexique), le Brésil connaît aussi une très mauvaise répartition des sièges dans les chambres législatives en comparaison avec le reste du monde ».

Tableau 3 : Biais de représentation dans les deux chambres législatives

	Brésil	Argentine	Mexique	Etats-Unis
Nombre d'entités fédérées	27	24	32	50
Chambre des députés	1,92	1,85	1,04	1
Taux de surreprésentation**	(2,31)	(1,8)	(0,14)	(0,09)
Biais de représentation 1999 [#]	0,09	0,14	0,06	0,01
Sénat	3,93	3,44	1,96	5,24
Taux de surreprésentation	(6,1)	(4,07)	(1,8)	(5,3)
Biais de représentation 1999	0,40	0,49	0,23	0,36
Ratio de Financement*	3,25	2,22	1,08	1,06

⁵⁰ “The Senate in particular became a museum for political hasbeens, a reward to those at the end of their careers or currently out of favor for a top executive post.” (cité in Kraemer, 1997, p. 24).

** Moyenne et écart-type entre parenthèses d'un indicateur de surreprésentation calculé comme pourcentage du total des sièges détenu par un état (ou province) rapporté au pourcentage de sa population dans la population nationale. Un score de 1 signifie que les allocations de sièges sont proportionnelles à la population (Gibson, Calvo & Falletti, 2004).

[#] Un score de 0,00 indique un proportionnement parfait ; un score de 1,00 un non proportionnement parfait (Samuels & Snyder, 2001).

	(4,68)	(1,6)	(0,37)	(0,3)
--	--------	-------	--------	-------

Sources : Gibson, Calvo & Falleti, 2004, et Samuels & Snyder, 2001.

Un grande partie de la littérature comparative anglo-américaine de science politique sur les trois pays est focalisée sur cette question du « *malapportionment* » et des différences de valeur d'un vote individuel en termes de représentants selon les circonscriptions électorales⁵¹. Dans cette perspective, divers ratios d'intensité du biais de représentation de certaines entités fédérées vis-à-vis des autres sont calculés pour les deux chambres législatives et mobilisés dans l'explication de la formation des coalitions présidentielles et de redistributions des ressources fédérales qui seraient non conformes au principe démocratique ; plus ce biais est élevé dans une Fédération, plus le jeu du principe démocratique est limité et plus la Fédération est *demos-constraining* ; moins il est élevé, plus la Fédération est *demos-enabling* (selon les termes de Stepan, 2004a et b).

Selon nous, cette littérature pose problème car elle ne tient pas compte de la nature propre du Sénat dans une fédération, à savoir que c'est une chambre qui a pour fonction spécifique de représenter non pas les citoyens individuellement, mais les personnes collectives que sont les entités territoriales fédérées, le principe d'égalité devant y être respecté étant alors qu'une petite province vaut la même chose qu'une grande province⁵². Appliquer le même critère de démocratie représentative pour la Chambre des députés et le Sénat implique alors logiquement que « toutes les fédérations démocratiques sont par essence *demos-constraining* » (Stepan, 2004a, p. 49) et qu'un Etat unitaire doté d'un régime parlementaire et d'un Parlement unicaméral est nécessairement plus démocratique qu'une fédération⁵³. Autrement dit les Fédérations bicamérales et non parlementaires sont nécessairement plus ou moins drastiquement anti-démocratiques.

* Pourcentage des transferts fédéraux à un état (ou province) rapporté au pourcentage de sa population dans la population nationale.

⁵¹ Pour un exemple, cf. Snyder & Samuels, 2004.

⁵² Stepan ne l'ignore pas mais juge le principe d'égalité territoriale « idéologique » et hiérarchiquement inférieur en valeur au principe d'égalité de valeur des votes individuels : « (...) all democratic federations constrain the demos (...) (since) the demos is diffused, not only into many demoi, but also into various authority structures. (...) At the center there are two law-making legislatures. One legislature, the lower chamber, represents the principle of population and can come close to the pure democratic equality of one person one vote. But the upper chamber represents the principle of territory. The ideological discourse of territorial equality (one unit one vote) can mask *massive inequality* (a citizen's vote in a small state counts for more than hundred votes in a large state). » (Stepan, 2004a, p. 48).

⁵³ « If a country is a unitary state, has a unicameral legislature, and is parliamentary, that country is in the least "demos-constraining" position because it has the potential for only one electorally generated institutional veto player – the unicameral parliament. Denmark, Finland, Sweden, Norway, Luxembourg, Greece and New Zealand are such countries. (...) it should also be stressed that a federal state that is parliamentary and has an

Toutefois ce type d'analyse repose sur l'idée que le *demos* est une simple addition électorale d'individus égaux devant le vote dans le cadre d'une démocratie délégative. Or un *demos* n'est pas seulement une « population » agrégeant occasionnellement et formellement des individus souverains identiques ; il a nécessairement une base territoriale et est doté historiquement d'une culture propre, il a sa propre personnalité, c'est une « personne morale ». Aussi le principe d'égalité collective « *one unit one vote* » prévalant dans la plupart des Fédérations pour les élections au Sénat, peut-il être considéré comme tout aussi démocratique que le principe d'égalité individuelle. Certes les deux principes se contredisent, mais c'est précisément le propre d'une Fédération que de trouver un compromis entre eux et de les faire tenir ensemble à travers la structure bicamérale du pouvoir législatif au sein de l'Etat fédéral. Aussi le problème démocratique posé par le *malapportionment* ne concerne-t-il pour l'essentiel que la Chambre des représentants (députés) des citoyens de la Fédération.

De cette structure contradictoire (ambivalence) du principe démocratique dans les Fédérations, il découle que l'étude des Fédérations ne doit pas tant hiérarchiser le long d'un continuum des fédérations démocratiques plus ou moins *demos-constraining* ou *demos-enabling* sur la base d'une conception normative (idéologique) unique de la démocratie, mais doit plutôt considérer, sur la base d'observations empiriques, l'existence possible de formes différentes de démocratie (Bizberg, 2010), ce sur quoi on reviendra en conclusion de ce chapitre.

On peut néanmoins dès à présent renverser l'interprétation des données du tableau 3 en considérant que le Mexique, le moins *demos-constraining* selon le critère de Stepan, est au contraire, en tant que Fédération, le moins *demos-enabling*, car il correspond à une dilution du pouvoir des états qui favorise un régime « partidocratique » plus que démocratique. A l'inverse, au Brésil la « surreprésentation » au Sénat des états les plus petits et/ou les plus pauvres peut certes, comme en Argentine, résulter de calculs politiques destinés à permettre la construction des coalitions et des politiques présidentielles (Gibson & Calvo, 2000)⁵⁴; elle n'en exprime pas moins une forme du principe démocratique selon laquelle un « peuple » se reconnaissant en tant que tel vaut autant que tout autre peuple, quelque soit sa taille et sa richesse. Un tel principe de respect des identités régionales propre au fédéralisme permet d'éviter la domination d'un centre impérial ou d'un état-membre hégémonique et de favoriser

upper chamber with a delaying but almost never an absolute veto over legislation has only one institution that is a veto player. Austria is such a country (...) » (Stepan, 2004b, p. 327).

⁵⁴ « On most counts, Argentina's federal system overrepresents poor and underpopulated territories more than any federal system in the world. » (Gibson & Calvo, 2000, p. 35).

éventuellement le développement de formes de démocratie non purement représentatives et plus directes et participatives.

En bref, en contradiction avec l'intégration du Brésil par Stepan (2004a, p. 40) dans la catégorie des fédéralismes symétriques – il serait le plus proche du modèle rikerien de « fédéralisme centralisé » inventé par les USA⁵⁵ -, l'autonomie de l'ordre municipal de gouvernement rend, comme on l'a déjà souligné à la suite de Souza (2005), la Fédération brésilienne pour partie asymétrique et non centralisée ; et cette asymétrie n'est sans doute pas sans relation avec la forte dynamique de démocratie participative qui est le propre de la société civile au Brésil, en dépit de l'individualisme qui y règne dans l'ordre socio-politique. Quant aux Etats Unis du Mexique, le fait qu'ils aient réduit le « *malapportionment* » de leur Sénat par rapport au Brésil, à l'Argentine et aux USA et qu'ils soient également parmi les Fédérations les moins distordues en termes de valeur des votes individuels pour la Chambre des représentants, ne les rend pas pour autant plus *demos-enabling* que le Brésil ou l'Argentine ; cela témoigne plutôt d'une dilution de la spécificité du Sénat par rapport à la Chambre des représentants et du passage d'un régime de parti unique à une partidocratie (Bizberg, 2010). Enfin en ce qui concerne l'Argentine qui est pour certains la Fédération la plus électoralement biaisée du monde, y-compris pour ce qui concerne sa Chambre des Députés (Samuels et Snyder, 2001 ; Jones et Samuels, 2004)⁵⁶, on peut la considérer comme proche du Brésil sous cet angle (tableau 3), sans pour autant considérer que la qualité de son régime démocratique soit similaire, compte tenu des formes spécifiques qu'y ont le système des partis politiques et le régime électoral. L'Argentine est en effet en ces dernières matières plus proche du Mexique que du Brésil comme nous allons le voir maintenant.

II.2.3. Régime électoral et système des partis politiques

Les différences de régime électoral et de système partidaire entre les trois Fédérations expriment, en effet là encore, une opposition entre le Brésil et les deux autres Fédérations, elles-mêmes différemment structurées sur ce plan, l'Argentine étant plus décentralisée que le Mexique. En ce qui concerne d'abord le régime électoral, ces pays font tous trois appel à des modes de scrutin fondés sur le principe de la représentation proportionnelle (RP), mais au

⁵⁵ « (...) far from the U.S. version of “centralized federalism” being the federal norm, it is an extreme “outlier” on the demos-constraining end of the continuum that I will construct. In fact, as I shall demonstrate later, of the main federal systems in the world, only Brazil has a potential to block the democratic majority at the center comparable to the majority-blocking potential of the United States » (Stepan, 2004a, p. 47).

⁵⁶ Gibson, Calvo et Falleti (2004) considèrent, quant à eux, que c'est plutôt le Brésil qui l'emporte sur l'Argentine de ce point de vue. Néanmoins le taux de surreprésentation calculé par ces auteurs pour les Sénats indique que ce sont les USA qui sont les plus distordus.

Brésil les listes sont ouvertes alors qu'en Argentine et au Mexique elles sont fermées; en outre le Mexique ne fait que partiellement appel à la RP (tableaux 4 et 5).

Tableau 4 : Régimes électoraux pour la Chambre des députés*

Pays	Durée du mandat	Nombre de sièges	Formule électorale
Brésil	4	513	RP liste ouverte
Argentine	4	257 (la moitié élus tous les deux ans)	RP liste fermée
Mexique	3	500	Mixte : majorité (300) proportionnel 200

Source : Marengo dos Santos (2006)

Tableau 5 : Différences de régime électoral et de mode de désignation des candidats au suffrage

TABLE 1
NOMINATION CONTROL AND LIST SYSTEM

<i>Country</i>	<i>Nomination Control</i>	<i>Electoral System</i>
Argentina	subnational: both principal parties (PJ and UCR) use internal primaries for assembly elections at the provincial level	closed list/mixed control: provincial party leaders determine the rank order of the party list, but national party leaders can intervene in provincial party organization or put the alternative national party list to a vote with provincial list determined by rank and file
Brazil	subnational: all parties hold municipal, state, and national conventions, with each level nominating delegates to its superior convention; state conventions nominate candidates for congressional and senate races, and national conventions nominate candidates only for presidential contests; governors exert substantial influence in state conventions	open list/subnational coalitions: candidates employ personal vote strategies through making political alliances with subnational executives
Mexico	national: for PRI, historically highly centralized in party leadership and president. Party leadership also important in PRD and PAN, but with some use of conventions (PAN) and primaries (PRD) emerging	closed list/national control

Source : Garman, Haggard & Willis (2001)

* PR : représentation proportionnelle.

Ceci conduit à d'importantes différences dans les manières dont les carrières politiques sont conçues et les partis politiques organisés dans les trois pays, différences qui redoublent l'opposition déjà relevée entre le fédéralisme individualiste brésilien et les fédéralismes corporatistes argentin et mexicain et se reflètent dans les degrés divers de centrement de ces Fédérations.

Le régime électoral brésilien avec RP et listes ouvertes est le plus complexe et pour rentrer dans cette complexité, le mieux est de citer extensivement David Samuels, un des spécialistes de ce type de régime⁵⁷ :

« (...) Brazil uses a version of open-list proportional representation in which the states of the federation are the electoral constituencies. (...) Under Brazil's open-list PR system, citizens can cast one vote for either an individual legislative candidate or for a party label. Most vote for a candidate (...). The "open" list means that candidates' individual vote totals determine their placement on the list; party leaders do not rank candidates. This system thus promotes both intra- and inter-party competition, at the state-wide level: candidates must compete with their list-mates as well as with candidates on other lists to obtain votes. Lists receive seats based on how many total votes all candidates on the list receive, and list seats are then distributed to candidates based on their individual vote totals. » (Jones & Samuels, 2005, p. 5).

Ce système électoral favorise en conséquence l'individualisme des politiciens professionnels aux dépens du corporatisme partidaire.

« Brazil's election laws allow for highly individualistic campaigns (...) as opposed to a party-coordinated effort across the country. Moreover (...) Brazil's electoral rules heighten the "representation" of states' interests in national politics. » (ibid.)

Cet individualisme, par la médiation du financement des campagnes politiques, est une des sources du clientélisme qui est un trait spécifique du mode de domination et de régulation sociale au Brésil (Marquès-Pereira et Théret, 2004a et b).

« Under open list proportional representation candidates (...) cannot appeal to voters solely on a partisan programmatic basis. Instead, to win votes they must build up a personal vote base. They need therefore to raise and spend money on favors, gifts, and other particularistic goods. Because of this need, electoral systems like Brazil's promote relatively high individual campaign spending. As the degree of competition in such systems increases, so does the level of spending. (...) When candidates under open list proportional representation face

⁵⁷ Pour plus de détail sur ce système établi en 1932, modifié en 1935 et mis en œuvre en 1946 après la chute du régime autoritaire de Vargas, cf. Nicolau, 2007. Pour ce dernier, « the utilization of the open list system in Brazil is remarkable for a series of reasons. The first one is its longevity. No other country in the world has utilized the open list for so many years. The second one derives from the size of the Brazilian electorate, 115 million in 2002, in contrast to the other countries that adopt the same model: Poland, 29.4 million (2001); Peru, 14.9 million (2001); Chile, 8.1 million (2001); Finland, 4.1 million (1999); (...) the number of voters is particularly important to define some patterns of relation between representatives and their constituencies. The third reason is associated with the combination of the open list with other attributes of the electoral system: large electoral districts, possibility of achieving electoral coalitions, simultaneous elections for other offices (president, state governors and senators) and a marked distortion in states' representation in the Chamber of Deputies (malapportionment). » (Nicolau, 2007, p. 2).

increased intraparty competition, they must raise and spend more money in order to stand out from the crowd. (Samuels, 2001, p. 33).

Or

« (...), Brazilian candidates at all levels are responsible for raising and spending their own money, and national political parties play no role (with the exception of the PT, which in the 2002 election played a financial role in a small number of elections beyond the presidential race). This limits the ability of the national party to coordinate campaigns or to favor particular candidates. » (Jones & Samuels, 2005, p.5). « Relatively few individuals, an average of only seventeen individuals per congressional candidate, contribute to political campaigns, and there is good reason to believe that many contributors are direct family relations, close friends, and/or business associates of the candidates. Nepotism and family political dynasties are widely known facts of Brazilian political life. (...) Moreover, the high probability that contributors are members of the candidate's family or are the candidate's business partners and that the politician plans to return to local politics serves as a sanctioning norm, especially important in Brazil because family and personal connections are highly valued. (...) Politicians in Brazil seek to establish iterated, long-term relationships with potential campaign financiers in order to develop their reputations (...) as competent providers of pork to both voters and to the firms that thrive on government contracts. Because most campaign contributors are family members and a small number of firms, Brazilian politicians are much more likely to have tight personal relationships with their financiers.» (Samuels, 2001, pp. 34-36).

La multiplicité des partis régionaux - la fragmentation du système de représentation politique - qui résulte de ce système électoral a été interprétée par la science politique étatsunienne comme étant à l'origine d'une faiblesse de l'exécutif présidentiel associée à son incapacité décisionnelle, le président ne pouvant que très difficilement obtenir du Congrès des votes favorables pour ses politiques dans la mesure où la RP empêche que son parti dispose d'une majorité au Congrès. Mais cette approche a été critiquée par plusieurs politologues brésiliens qui, sur la base d'études du fonctionnement effectif de la Chambre des députés pendant les deux mandats présidentiels de Cardoso (Limongi & Figueredo, 1998 ; Figueredo & Limongi, 2002 ; Arretche, 2007a et b, 2012 et 2013), ont montré qu'avec la Constitution de 1988, l'individualisme clientélaire et l'implantation locale des députés n'empêche pas que ceux-ci soient soumis à l'autorité du leader de leur groupe parlementaire et à la discipline de vote de leur parti⁵⁸. En fait, selon ces auteurs, le pouvoir législatif au

⁵⁸ « Dans la Constitution brésilienne de 1988, le présidentialisme a été maintenu et le régime électoral n'a pas subi d'altération significative. Le principe de représentation proportionnelle et la liste ouverte ont continué à commander le processus de transformation des votes en sièges législatifs. (...) Pour autant le cadre institutionnel qui a émergé après la promulgation de la Constitution de 1988 est loin de reproduire celui expérimenté par le pays dans le passé. La Charte de 1988 a modifié les bases institutionnelles du système politique national et altéré radicalement son fonctionnement. (...) D'abord par rapport à la Constitution de 1946, les pouvoirs législatifs du Président de la République ont été considérablement élargis. En réalité (...) la Constitution de 1988 a maintenu les innovations constitutionnelles introduites par les constitutions écrites par les militaires et visant à garantir la prépondérance législative de l'exécutif et une meilleure prise en considération de ses propositions législatives. De la même façon, les ressources législatives à la disposition des leaders partidaires pour commander leurs groupes parlementaires furent amplifiées par les régimes internes des chambres législatives. En dépit de tous les blâmes que la littérature électoraliste peuvent décerner aux partis politiques brésiliens, le fait est que l'unité de référence pour structurer les travaux législatifs sont les partis et non les parlementaires. Le système politique

niveau fédéral a été conformé à partir de la Constitution de 1988 de manière telle que les intérêts territoriaux ne peuvent plus y primer sur les intérêts programmatiques des partis :

« (...) territorial governments could veto the initiatives that negatively affected their interests in case state caucuses (bancadas) behaved cohesively at the federal decisionmaking arenas and were oriented by an exclusively regional vision. This is not the case either. Cohesive Brazilian state caucuses (bancadas) are the exception in the Chamber of Deputies. They are divided by loyalty to their respective party leaders, whose voting orientation they follow. Actually, unlike what is usually described, issues of a programmatic nature revealed themselves to be more divisive than questions of regional interest. These are formulated within parties and are negotiated by party leaders. In other words, even for matters affecting the interests of territorial governments, party cohesion was revealed to be more important than state cohesion. » (Arretche, 2007, p. 67).

Conjointement au monopole de l'exécutif présidentiel sur l'agenda législatif et budgétaire institué en 1988, les règles de fonctionnement des deux chambres du Congrès ont été modifiées et permettent désormais la formation de coalitions entre la présidence et les leaders de certains partis qui assureraient au président de la République un contrôle fort et centralisé sur le pouvoir législatif.

« On peut démontrer l'interdépendance entre la prépondérance législative de l'Exécutif, le cadre centralisé des travaux législatifs et la discipline des partis politiques. L'Exécutif domine le processus législatif parce qu'il détient le pouvoir de fixer l'agenda du Parlement, et cet agenda est exécuté et voté par un Pouvoir législatif organisé de façon hautement centralisée autour de règles de distribution des droits parlementaires en accord avec les principes partidaires. A l'intérieur de ce cadre institutionnel, le président dispose de moyens d'inciter les parlementaires à la coopération. Ainsi ceux-ci ne disposent pas de l'armature institutionnelle qui leur serait nécessaire pour poursuivre des intérêts particularistes. Au contraire, la meilleure stratégie pour eux pour obtenir des ressources pour leur réélection est de voter de manière disciplinée » (Limongi & Figueiredo, 1998, p. 4).

Toutefois selon nous⁵⁹, cette faiblesse du pouvoir législatif propre des députés qui serait susceptible de leur permettre de favoriser leur base électorale personnelle a son revers de la médaille, car elle secondarise l'intérêt du mandat parlementaire dans l'établissement des carrières politiques. Le centralisme décisionnel qui a dominé à la Chambre des députés et fait que la présidence, à partir de 1993, a été relativement forte et proactive au niveau fédéral, a certes permis, dans les limites imparties par la constitutionnalisation de la plupart des transferts fiscaux aux entités fédérées (cf. infra), une recentralisation institutionnelle au niveau monétaire et budgétaire (fiscalité et dépenses) ainsi qu'une uniformisation des normes juridiques s'imposant aux entités fédérées⁶⁰. Il n'assure pas pour autant que le président soit

brésilien fonctionne aujourd'hui sur des bases radicalement différentes de celles sur lesquelles fonctionnait le régime de 1946. (...) On ne trouve pas d'indiscipline des partis ni un Congrès qui agirait comme un veto player institutionnel. Les données montrent une prépondérance forte et marquante de l'Exécutif sur un Congrès qui est disposé à coopérer avec lui et vote de manière disciplinée. » (Limongi & Figueiredo, 1998, p. 2).

⁵⁹ Mais cela est également suggéré par Figueiredo & Limongi, 2002.

⁶⁰ Ce qui n'est pas en soi un obstacle à une compétition politique entre elles et avec le gouvernement fédéral.

également fort au niveau de la Fédération en tant que tout, i.e. également aux niveaux des ordres étatique et municipal de gouvernement⁶¹.

L'affirmer serait oublier l'extrême fragmentation des partis politiques et leurs origines largement régionales (à l'exception du Parti des travailleurs), ce qui n'est qu'apparemment compensé par la relative facilité avec laquelle la Constitution peut être amendée⁶². En d'autres termes, on ne peut se contenter d'une analyse des seules politiques (*policies*) institutionnalisées pour juger de la force de l'exécutif présidentiel et du centrement d'une Fédération. Il faut aussi prendre en compte le processus politique (*politics*) qui conduit à ce que ce soient les politiques publiques favorisées par la présidence qui soient privilégiées, processus qui consiste spécifiquement au Brésil en la formation de coalitions présidentielles au sein des deux chambres du congrès.

Dans la formation de ces coalitions joue tout d'abord un élément structurel, à savoir les inégalités historiques entre grandes régions, états et municipes qui conduisent à la formation d'alliances entre l'Etat fédéral et les états les moins développés. En effet,

« historical inequality across Brazil's regions generates different incentives across Brazil's states and serves to politically divide them from each other. A few states could survive on their own without much central-government support. However, a strong symbiotic link exists between the states in the less-developed regions and the central government. Brazil's presidents know that politicians from the poorer regions desperately need central-government tax revenue to be transferred in their direction – after all, patronage is the lifeblood of all politicians' careers. Politicians from these regions, in turn, know that presidents need their support in the legislature for policy proposals. Thus, although politicians from all states and municipalities favor decentralizing "more" resources, they all compete against each other for resources and face differing incentives in terms of their willingness to support the executive branch. Moreover, the states' that depend on federal government fiscal support also have little incentive to seek additional policy responsibilities, which they would thus have to fund. The inequities across Brazil's states helps explain why, despite Brazil being a comparatively decentralized country, the central government retains such extensive control over public policy elaboration and implementation, in contrast to the US, for example. » (Jones & Samuels, 2005, p. 15)⁶³.

⁶¹ Arretche (2012, p. 145 et sv.) montre que les présidents brésiliens F.H. Cardoso et Lula, grâce à la construction de majorités au Congrès, ont contruit à partir des années 1990, dans un contexte de guerres fiscales entre états et de fractionnement des municipes, un régulation fédérale forte des finances publiques étatiques et municipales qui oriente pour une large part les politiques sous-nationales en fonction d'objectifs nationaux. Mais cela implique que l'administration fédérale s'est renforcée mais non pas que la présidence soit structurellement forte, sauf à considérer que les élites locales et leurs mandataires au Congrès sont nécessairement dépourvus de tout esprit national.

⁶² « (...) the rules for amending the Constitution, one of the political institutions most highlighted by the literature as a resource for defending the prerogatives of sub-national governments, are not very demanding in Brazil, when compared with federations that opted for creating veto opportunities for territorial governments. A 3/5 majority in two rounds in the two legislative houses — Chamber of Deputies and Senate — is enough to approve amendments to the Constitution. (...) the rules for amending the Constitution, even when the amendments in question affect the interests of territorial governments, do not demand super-majorities. » (Arretche, 2007, p. 66). Néanmoins cette relative facilité d'amendement reste dans les mains du Congrès et peut jouer a priori dans des sens opposés en fonction des alliances qui y sont nouées entre partis régionaux et nationaux et des paysages électoraux dans les divers états.

⁶³ « There are no ardent "anti-federalists" across contemporary Brazil fighting an ideological battle against centralizers, as there were in the early history of the US. (...) governors, mayors and their allies do have tools

D'autre part, si les intérêts idéologiques ou programmatiques des partis défendus au niveau fédéral et articulés par leurs leaders au Congrès l'ont emporté dans cette arène sur les intérêts des états (*bancadas estaduais*), à l'inverse de ce qui se passait à l'époque de la « politique des gouverneurs », c'est sans doute parce qu'un nombre significatif de partis et de politiciens partagent un même référentiel idéologique quant aux politiques fédérales désirables (selon eux), rendant ainsi possible la construction d'une coalition présidentielle et la stabilisation d'un « fédéralisme de coalition ».

Bref,

« la clef de la gouvernabilité au Brésil réside dans la capacité du président de la République à construire des coalitions législatives larges et consistantes dans les deux Chambres. Les présidents ont des pouvoirs considérables pour construire des coalitions en utilisant le patronnage de façon à créer des incitations et le contrôle de l'agenda pour mettre en forme leurs propositions. Cependant l'effectivité d'une telle stratégie est limitée à la fois par le manque de contrôle direct par le président sur les partis qui forment sa coalition, et par le calendrier électoral. Autrement dit, les présidents brésiliens ont peu de garantie que leurs coalitions dureront au-delà du court terme. En outre ils savent que les leaders nationaux des partis n'ont pas eux-mêmes de contrôle vertical sur les délégations des partis, tout spécialement d'une élection à l'autre » (Jones & Samuels, 2005, p.15).

En effet,

« au Brésil, les leaders nationaux des partis ne contrôlent pas les carrières post-législatives des députés sortants. Ce qui contraste avec ce qui se passe dans les autres pays de la région où les leaders des partis contrôlent les carrières intra comme extra-législatives. Par exemple, au Mexique (...), les carrières se construisent depuis longtemps en gravissant les échelons au sein des principaux partis nationaux (...) (il est possible que cette pratique change (...) au fur et à mesure que le fédéralisme gagnera en importance). D'autres pays comme (...) l'Argentine (...) exhibent aussi des taux plus élevés de rotation que le Brésil. Néanmoins, en Argentine par exemple, les « boss » provinciaux des partis jouent un rôle essentiel dans la détermination du sort des députés sortants, représentation à l'élection et poursuite d'une carrière post-législative. Au Brésil, au contraire, ni les leaders nationaux, ni les subnationaux, n'ont une telle influence directe sur les choix de carrières de députés. » (Jones & Samuels, 2005, p.8).

En fait,

« chez les politiciens brésiliens, l'ambition extra-législative domine celle qu'ils peuvent avoir d'avancer au sein du législatif. La ré-élection est une option de second choix pour de nombreux députés sortants – y compris ceux qui finissent par se représenter » (ibid., p.8, note 5)⁶⁴. « (...) presque aucun député ne cherche à construire une carrière législative à long terme. (...) les députés concentrent leur énergie à rechercher des positions en dehors des chambres législatives, c'est-à-dire de façon typique dans les gouvernements étatiques et municipaux

they can use to influence national legislators. They have also organized national governors' and mayors' councils to publicize their political goals and lobby to protect their interests. However, such efforts are counterbalanced by competition among subnational units, mainly for resources from the federal government. Moreover, this competition is exacerbated and states' efforts to coordinate their political interests are made more difficult by the dramatic historic differences in level of development across Brazil's regions. » (Jones & Samuels, 2005, p.15).

⁶⁴ « In contrast, in the US for example, far more incumbents see reelection as their best opportunity for consolidating political power. » (ibid.) Le taux de réélection y était en 1996 de 83% (Rodriguez et Bonvecchi, 2004, p. 11).

(...). Pour chaque élection, la rotation à la Chambre des députés tourne autour de 50% » (ibid., p.7). (cf. tableau 6)⁶⁵.

Tableau 6 : Rotation parlementaire en Argentine, au Brésil et au Mexique⁶⁶

TABLE 6				
Parliamentary Turnover: Argentina, Brazil, Chile and Mexico				
Electoral Year	Argentina	Brasil	Chile	Mexico
1983	93,3	-	-	86
1985	71,8	-	-	-
1986	-	55,4	-	-
1987	80,3	-	-	-
1988	-	-	-	81
1989	81,6	-	86,7	-
1990	-	58,3	-	-
1991	76,8	-	-	85,7
1993	77,1	-	39,2	-
1994	-	50,5	-	85,6
1995	73,4	-	-	-
1997	66,9	-	35,2	92,4
1998	-	39,4	-	-
1999	76,4	-	-	-
2000	-	-	-	88
2001	69,3	-	32,5	-
2002	-	39,6	-	-

Source : Marengo dos Santos (2006)

En pratique,

« au lieu de lutter pour monter dans la hiérarchie des partis nationaux, les hommes politiques brésiliens se battent pour diriger les partis au niveau des états, et ils sont en compétition pour les votes des résidents de leurs états. (...) En bref, en dépit de transformations socio-économiques considérables et d'un grand nombre de changements de régime depuis un siècle, la politique à l'échelle des états influence encore grandement la politique brésilienne au niveau national. » (Jones & Samuels, 2005, p. 4).

Par delà les transformations du régime législatif fédéral dans le sens d'une centralisation de la décision politique en faveur de l'exécutif présidentiel, il reste que le régime électoral de représentation proportionnelle avec liste ouverte est associé à une multiplicité et un caractère régional marqué des partis politiques ; leur nombre n'a pas été réduit jusqu'à ce jour et constitue un trait marquant du système politique brésilien qui le différencie radicalement des systèmes argentin et mexicain. Par exemple, sur la période 1995-98, dix huit partis étaient représentés à la Chambre des députés : cinq faisaient partie de la coalition présidentielle, sept

⁶⁵ « Brazilian politicians have long-term political careers, even though they may not have long-term congressional careers. (...). Typically, they spend one or two terms in the chamber, then attempt to continue their careers outside of the national legislature by returning to state or local government. » (Samuels, 2001, p. 34).

⁶⁶ Ne pas tenir compte de la colonne « Chile ». Voir aussi Rodriguez & Bonvecchi, 2004, p. 11.

représentaient l'opposition de gauche, six l'opposition de droite (Figueiredo & Limongi, 2002, p. 324).

S'il y a donc eu disciplinarisation des partis au sein de la Chambre basse qui a limité le caractère prébendier de l'activité des députés, la fragmentation du système partidaire n'en a pas moins persisté. Cette fragmentation doit être associée aux motivations personnelles et pas seulement idéologiques et régionales qui ont abouti à la création de ces partis ; elle n'implique plus nécessairement que le gouvernement fédéral soit soumis aux intérêts individuels et régionaux des membres du congrès, mais elle signifie que la centralisation de la décision politique au niveau fédéral n'empêche pas un fort décentrement de la Fédération, les partis politiques du fait de leur forte pluralité n'effectuant pas le travail de centrement de l'ordre politique au niveau fédéral comme cela est largement le cas en Argentine et au Mexique.

« In many countries, political parties provide the mechanism for policy coordination at the central-government level. This is precisely what scholars such as William Riker would predict. In Brazil, political parties do not play this role. Instead, presidents struggle to construct coalitions to overcome the obstacle of relatively weak parties and the centrifugal political incentives of the electoral system and political ambition. » (Jones & Samuels, 2005, p. 14-15).

La vie politique brésilienne n'est donc pas centrée sur l'ordre fédéral de gouvernement. Ni le système institutionnel des règles électorales, ni le système des partis politiques ne soutiennent un tel centrement politique de la Fédération. En outre le fait que les municipes, pourtant des entités autonomes de la Fédération au même titre que les états, ne disposent guère d'une représentation instituée propre au sein de l'Etat fédéral et doivent donc mobiliser des relations intergouvernementales avec lui pour affirmer leur autonomie, joue dans le même sens.

Il convient donc de distinguer la centralisation décisionnelle en matière législative au niveau fédéral, y-compris concernant les compétences politiques des états et des municipes (Arretche, 2007b, p. 66), du centrement organisationnel de la Fédération. Le Brésil, en tant qu'il mixte intra et interétatismes et en tant que la présidence ne peut gouverner qu'en formant une coalition multipartis avec des partis formés essentiellement sur une base locale, est une Fédération non centrée en comparaison avec le Mexique et même l'Argentine - qu'on peut estimer être à mi-chemin entre le Mexique et le Brésil de ce point de vue.

Le Mexique, en la matière, s'oppose en effet radicalement au Brésil. Il ne mobilise le principe de RP que partiellement et selon un système de liste fermée (hiérarchie des candidats prédéterminée par les partis sur les listes) (tableau 4) ; le système partidaire est centré autour de trois partis disciplinés (PRI, PAN et PRD) au sein desquels les hommes politiques font leurs classes et construisent leurs carrières (cf. supra); ce système est renforcé (et s'est

généralisé à l'ensemble des partis) du fait que toute réélection immédiate à un même mandat est interdite par la Constitution. Le financement des campagnes électorales passe par les partis et a une dimension nationale marquée⁶⁷. Ce sont les partis qui, par leur centralisation, assurent l'unité de la fédération. A l'opposé du Brésil enfin, le pouvoir de l'exécutif présidentiel n'est pas constitutionnellement autonome vis-à-vis du législatif, même si, dans les faits, il a été jusque là exorbitant ; le pouvoir législatif présidentiel dépend en fait du contrôle national des chambres législatives et des carrières politiques individuelles par le parti du président⁶⁸.

L'Argentine partage avec le Brésil le régime de RP mais aussi avec le Mexique le fait que les suffrages s'expriment sur des listes fermées⁶⁹. Ce qui fait que, comme au Mexique, les carrières politiques n'y sont pas construites individuellement, mais sous le contrôle principalement de deux grands partis (Parti justicialiste – péroniste - et UCR –radical-) dans lesquels règne la discipline de vote⁷⁰.

« Un système électoral centré sur les partis, comme le système de RP avec liste fermée, tend à produire des systèmes de partis peu fragmentés, avec un petit nombre de partis disciplinés ou « unitaires » (...). Les législateurs élus selon ces règles ont, par conséquence, de fortes incitations à respecter la discipline partidaria plutôt qu'à maximiser des bénéfices particularistes » (Rodriguez & Bonvecchi, 2004, p. 10)⁷¹.

⁶⁷ "In Mexico, it appears that campaign finance also (as in the US, BT) has a strong national element (...). (Jones & Samuels, 2005, p.5).

⁶⁸ « (...) authority is not vested in the executive but in Congress. The Mexican executive is, in fact, comparatively weak from an institutional standpoint. During the era of PRI hegemony, the overwhelming presidential power was only possible because PRI controlled both chambers and the presidency, and the political incentives of the system were such that congresspersons and senators were willing to abide with presidential priorities and policies (...). » (Diaz-Cayeros, 2004, p. 302)

⁶⁹ « Argentine Chamber deputies are elected from closed party lists (using proportional representation) in multi-member districts (...). Deputies are allocated to the provinces based on their population (according to the 1980 Census), with every province receiving a minimum of five deputies and no province receiving fewer deputies than it held during the 1973-76 democratic period. One half (127 and 130) of the Argentine Chamber is renewed every two years, with each of the 24 electoral districts (provinces) renewing one-half (or the closest approximation) of its delegation. (...). Prior to 2001 Argentine senators were elected by the provincial legislatures. (...) Since 2001 senators (three per province) have been directly elected for six year staggered terms (with one-third of the Senate renewing every two years; the Senate renewed completely in 2001) using closed party lists and a limited vote/incomplete list allocation formula (two seats are allocated to the plurality party and one seat is allocated to the first runner-up). » (Jones & Samuels, 2005, p. 4).

⁷⁰ En Argentine, « (...) virtually all national deputies occupy an elective, appointive, or party position prior to their election as deputy, and an overwhelming majority continue to occupy an elective, appointive, or party position following their tenure in the Chamber of Deputies. » (Jones & Samuels, 2005, p.7).

⁷¹ **Traduction espagnole originale :** « En cambio, un sistema electoral centrado en los partidos, como el sistema de representación proporcional con lista cerrada, tiende a producir sistemas de partidos poco fragmentados, con un pequeño número de partidos disciplinados o unitarios" (...). Los legisladores electos bajo estas reglas tienen, por consiguiente, fuertes incentivos para la disciplina partidaria antes que para la maximización de beneficios particularistas. »

Néanmoins ce contrôle s'exerce d'abord au niveau provincial plutôt que fédéral (national) – on parle de contrôle mixte -, ce qui fait que la politique partisane est avant tout provinciale comme au Brésil⁷².

« The locus of partisan politics in Argentina is the province (...). Political careers are generally provincial-based (with even positions in the national government often a consequence of provincial factors), and the base of political support for politicians and parties is concentrated at the provincial level. (...) Executive and legislative candidates at the national, provincial, and municipal levels are selected via either party primaries or elite arrangement (or in a handful of cases via competitive party convention votes). Political parties, not the government, run party primaries (for both party leadership positions and candidacies for national, provincial, and municipal public office) (...). » (Jones & Samuels, 2005, p.7).

Mais contrairement au Brésil cette fois, ce sont « les “boss” provinciaux des partis » qui « jouent un rôle essentiel dans la détermination du sort des députés sortants, représentation à l'élection et poursuite d'une carrière post-législative » (cf. supra⁷³) et, comme au Mexique quoique pour d'autres raisons, la rotation des candidats aux mandats législatifs est très élevée (entre 70% et 80%, voir tableau 6).

« (...) in most instances the re-election decision for members of the Argentine Chamber of Deputies (as well as the decision regarding their political future) lies primarily with the provincial-level party boss(es), and not with the individual deputy. Furthermore, these party bosses practice rotation (...), with the consequence being very low re-election rates for Chamber deputies. Between 1989 and 2003 only 19% of Chamber deputies achieved immediate re-election (the only presidential democracies with a lower re-election rate than Argentina are countries like (...) Mexico that prohibit immediate re-election), with an overwhelming majority of deputies returning home to political posts in their province, or going to national level posts, often in "representation" of their province. » (Jones & Samuels, 2005, p.6).

Mais les partis étant nationaux et régis par une forte discipline interne au niveau national, il existe un contrôle hiérarchique présidentiel sur les « bosses » provinciaux et les élus à la chambre des députés et au Sénat, contrôle qui apparaît au grand jour occasionnellement dans les interventions fédérales (le plus souvent à l'initiative de la présidence) dans les provinces. Le contrôle partidaire sur les élus nationaux est donc mixte, à la fois provincial et national.

« La combinaison entre représentation proportionnelle pour les élections nationales et dépendance à l'égard des négociations et élections internes au niveau provincial fait que les législateurs sont typiquement pris dans une relation de double loyauté (...) vis-à-vis d'une part du leadership partidaire national, dans la mesure où ils représentent le peuple qui les a élu sur les listes de leur parti, d'autre part du leadership partidaire provincial, dans la mesure où ils lui doivent leur entrée sur la liste qui leur a permis d'être élus. La relation à l'institution des élus au Congrès argentin (...) s'en trouve ainsi constitutivement tendue : les législateurs doivent simultanément

⁷² « In both Argentina and Brazil, politicians' ambitions do not lie at the national level, and politicians generally discount the importance of national party leaders in assessing their future career options. In both countries, but in different ways (...), national legislators pay relatively greater attention to subnational forces. This partly explains the weight of federalism in the politics of both countries. » (Jones & Samuels, 2005, p.6).

⁷³ Voir également Flamand et Olmeda (2010) : “El control de recursos publicos y las redes clientelares territoriales otorgan a los gobernadores una posicion privilegiada para negociar acuerdos intra e inter partidarios con los candidatos que aspiran a ocupar cargos al nivel nacional” (p. 199).

assurer la bonne fortune du gouvernement national et servir les intérêts locaux de leur province. La discipline partidaria qu'on peut attendre d'eux est, par conséquent, structurellement problématique, et rien dans sa nature ne fait qu'elle s'ajuste plus aux directives d'un leadership plutôt qu'à celles de l'autre » (Rodriguez & Bonvecchi, 2004, p. 12)⁷⁴.

Pour Spiller et Tommasi (2004), ceci explique qu'en Argentine, comme au Mexique mais pour des raisons différentes⁷⁵, on soit en présence d'un présidentielisme démesurément fort par défaut de capacité du pouvoir législatif :

« Historical legacies and the constitutional context make the Argentine Congress a weak policymaking arena lacking professionalization (legislators respond to provincial party elites that care little about the quality of national policies), and Presidential proactive powers are too extensive. (...) Electoral rules in Argentina transfer power away from national legislators and national parties towards provincial party bosses. This leads to transient and "amateur" legislators, as party bosses have incentives to rotate them. This amateur legislators lack the incentives to undertake congressional activities (including supervising the bureaucracy or the implementation of the budget). This grants the executive ample discretion concerning budget design and implementation. The capacity and tendency for unilateral executive action also results from the broad proactive legislative powers of the President, weak judicial review, and the history of democratic instability which has focused on the executive activities (such as lobbying) that in more stable democracies might have operated through Congress. » (Spiller et Tommasi, 2004, pp. 3 et 5). « One of the consequences of amateur legislators, who spend short periods in Congress and who depend upon provincial leaders who are not primarily interested in the quality of national policy, is that there is little or no investment in building legislative capacities or institutions. This neglect, in turn, reinforces the centrality of the executive in policymaking. » (ibid., p. 11).

Au total, au plan de la gouvernementalité, l'Argentine, bien qu'elle soit, en comparaison avec le Brésil, centrée comme le Mexique sur l'Etat fédéral (assimilé à la *Nacion*) et caractérisée parfois aussi comme « hyperprésidentieliste »⁷⁶, n'en est pas moins considérablement moins centralisée que ce dernier. Sans qu'on puisse ici vraiment le démontrer, on peut poser une hypothèse de cohérence institutionnelle entre ces deux formes

⁷⁴ **Traduction espagnole originale :** « La combinación entre representación proporcional para la elección nacional y dependencia de las negociaciones o elecciones internas provinciales típicamente da lugar a una doble lealtad (...) por parte de los legisladores: al liderazgo partidario nacional, en la medida en que representan al pueblo que los ha elegido en las boletas de su partido, y al liderazgo partidario provincial, en la medida en que deben a éste su ingreso a la boleta por la cual fueron electos. La conexión electoral (...) del Congreso argentino resulta, pues, constitutivamente tensa: los legisladores deben servir simultáneamente a la fortuna del gobierno nacional y al beneficio local de la provincia. La disciplina partidaria que cabe esperar de ellos es, por consiguiente, estructuralmente problemática, ya que nada en su naturaleza conduce a que ella se ajuste más a las directivas de un liderazgo que a las del otro ».

⁷⁵ Au Mexique cela est le fruit d'un processus politique *top-down* au sein du parti national hégémonique, alors qu'en Argentine, le processus est en quelq sorte de type *bottom-up*, les leaders provinciaux étant les forces de base à partir desquelles émergent les leaderships nationaux et le présidentiel.

⁷⁶ Cette appréciation est néanmoins contestée par exemple par Llanos (2001) : « The Argentine political regime has been referred to as hyperpresidentialist by those scholars who emphasise the superiority of the Executive enshrined in the Constitution. Conversely, others have pointed out that, although undoubtedly powerful, the Argentine President still faces difficulties posed by the separation of powers. In the system of checks and balances, the role of Congress in the legislative process ought not to be underestimated. Because of the congressional prerogatives to approve, delay, amend, or reject the Executive's initiatives, the Argentine system would be better referred to as one of limited centralism. » (Llanos, 2001, p. 69).

plus et moins centralisées de centrement de la Fédération et les deux formes respectivement étatique et sociétale de corporatisme qui marquent les relations sociales dans les deux pays.

II.2.4. Fédéralisme budgétaire

Les différences précédentes entre les trois fédérations sont confirmées dès lors que l'on s'intéresse aux formes qu'y ont pris le fédéralisme budgétaire. Nous avons déjà souligné au chapitre 1 que sur le plan fiscal, le Brésil, l'Argentine et le Mexique étaient très différents. Le graphique 3 de ce chapitre montre les larges différences de « pression fiscale » entre le Brésil (où celle-ci passe de 25% environ au début des années 1990 à plus de 35% dans les années 2000⁷⁷) et le Mexique (où, abstraction faite des recettes pétrolières, elle se réduit à environ 10% sur cette même période), l'Argentine occupant une position intermédiaire (la pression fiscale y étant stabilisée à un peu plus de 20% dans les années 1990 et croissant jusqu'à un peu plus de 30% à partir de 2002).

Les graphiques 4 et 5 du chapitre 1 montrent également la grande diversité dans les structures et modalités de répartition des ressources fiscales entre les divers ordres de gouvernement de ces pays. Alors que « Mexico's fiscal federalism is among the most centralized in the world » (Diaz-Cayero, 2003, p. 3) – avec 95% des recettes fiscales centralisées par l'Etat fédéral⁷⁸ –, « Brazil is one of the most fiscally decentralized nations in the world » (Jones et Samuels, 2004, p. 13) – avec seulement 70% de recettes fédéralisées⁷⁹ –, l'Argentine étant là encore en position intermédiaire quoique plus proche du Mexique que du Brésil – avec une fédéralisation des ressources fiscales comprise entre 82 et 86%⁸⁰ -. On observe également dans le graphique 5 que la part des recettes fiscales de l'ordre municipal de gouvernement brésilien est du même ordre que celle des états et municipes mexicains (autour de 5%), alors que celle des états brésiliens se situe entre 25% et 30% quand celle des provinces argentines oscille entre 15% et 20%.

Le tableau 2 (supra, p. 40) et le tableau 7 ci-dessous rendent compte quant à eux de différences très importantes dans la répartition des dépenses et dans les programmes de transferts intergouvernementaux destinés à combler les déséquilibres budgétaires verticaux et horizontaux entre les diverses collectivités publiques. Comme nous l'avons déjà remarqué, malgré des niveaux relatifs de dépenses au titre des compétences partagées sensiblement

⁷⁷ Selon certaines sources elle serait même plus élevée et aurait atteint 39% en 2005 (Serra & Afonso, 2007, cuadro 1, p. 32).

⁷⁸ Malgré une très légère tendance à la décentralisation.

⁷⁹ Malgré une recentralisation significative dans les années 1990.

⁸⁰ La décentralisation des années 1990 étant suivie d'une recentralisation dans les années 2000 qui ramène la fédéralisation fiscale à son niveau des années 1980.

identiques au Brésil et au Mexique, le premier exhibe un niveau beaucoup plus faible d'engagement par l'Etat fédéral de dépenses propres que le second, l'inverse valant pour ce qui concerne les états et municipes.

Pour ce qui est de la redistribution des recettes fiscales entre ordres de gouvernement, le tableau 7 rappelle d'abord, quant à lui, que les transferts fiscaux fédéraux ne sont pas constitutionnalisés au Mexique, alors qu'ils le sont au Brésil (depuis 1965) et en Argentine (depuis 1994), ces deux pays connaissant en outre des parts de transferts discrétionnaires similaires.

Tableau 7 : Caractère des transferts fédéraux aux entités fédérées dans les Fédérations latino-américaines (en % du total des transferts) au tournant des années 2000

Répartition	Automatique constitutionnalisée		Automatique légiférée		Discrétionnaire	
	inconditionnel	fléché	inconditionnel	fléché	inconditionnel	fléché
Brésil	88,91	5,6				5,48
Argentine	74,98	19,82			5,19	
Mexique			49,12			50,87
Vénézuela (p.m.)	44,2	44,2	1,04	5,6	4,94	

Source : Inter-American Development Bank, *Latin America after a Decade of Reforms : Economic and Social Progress in Latin America, 1997 Report* (Washington , D.C.), cité dans Garman, Haggard, Willis, 2001.

Par delà cette proximité, le Brésil se distingue néanmoins nettement de l'Argentine dans la mesure où il n'y existe pas de transferts discrétionnaires non fléchés et où le total de la part des transferts fléchés y est presque deux fois plus faible. En outre les transferts constitutionnalisés sont, en Argentine, spécifiés par un "accord-loi" ⁸¹ et ont tendance à être renégociés en permanence, ainsi qu'on l'a vu au chapitre 1, ce qui n'est pas le cas au Brésil ⁸². Enfin la part fléchée de ces transferts est en Argentine quatre fois plus importante qu'au Brésil. Quant au Mexique la part du discrétionnaire fléché y est prédominante et croissante ⁸³

⁸¹ « Le "régime de coparticipation" (...), reconnu par la Constitution de 1994, s'appuie sur un accord entre le gouvernement national, celui de la ville autonome de Buenos Aires et les gouvernements provinciaux, (et) est sanctionné par une loi. Cet « accord-loi », qui établit une répartition fixe, est destiné à garantir l'automatisme des transferts financiers. Proposé par le Sénat, il est approuvé à la majorité absolue de chaque chambre ainsi que par chaque province et ne peut pas être modifié de façon unilatérale. » (Melin & Claverie, 2005, p. 10).

⁸² Même si lors de son premier mandat présidentiel (1995-1998), F. H. Cardoso a négocié la rétention provisoire d'une part (20%) de ces transferts pour une période de deux ans à des fins d'ajustement fiscal ; une opposition parlementaire croissante l'a obligé à abandonner cette mesure lors de son deuxième mandat présidentiel (1999-2002) (Arretche, 2007b, p. 48).

⁸³ La part estimée pour 2010 des fonds fléchés (ramo 33 - *Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios aprobado por la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión*) est en effet de

par rapport à l'inconditionnel légiféré. Ainsi le gouvernement fédéral exerce-t-il un pouvoir totalement discrétionnaire sur une part des transferts aux états et municipales qui est dix fois plus importante que dans les autres fédérations latino-américaines. Au Mexique, le décentrement fiscal n'a donc pas eu lieu, y-compris pour les municipales qui pourtant ont été présentés comme les piliers d'un renouveau du fédéralisme⁸⁴.

« Federal discretion over the new revenue-sharing system made the states "dependent sovereignties" as it kept the power of the purse strings firmly in the hands of the presidency and his chief economic ministries. This served to undercut the ability of the states to coordinate an "all for one and one for all" strategy against the center. (...) While social spending was increasingly decentralized, control over the earmarking of these funds continued to be strongly centralized. (...) This system produced patterns of social spending that have upheld federal priorities, whether these are based on objective criteria or particular political interests. (...) Such examples of federal control over the "dependent sovereignties" have persisted despite an increasingly more competitive electoral system that makes governors more important actors within their parties. (...) While these changes in the Mexican political landscape should not be ignored, they have thus far not represented a substantial shift of leverage between central and subnational authorities sufficient enough to undo close-ended federal mandates, hard budget constraints on subnational spending and borrowing, and indirect influence by central authorities on subnational policymaking. The persisting stickiness of these institutions is a function of the continued dominance of the presidency and its leverage over subnational interests. » (Montero, 2001, pp. 48-49)⁸⁵.

Au plan quantitatif, les contrastes sont tout aussi saisissants. Au Mexique, en effet, « même si on comptabilise les transferts fédéraux comme ressources propres des états et municipales, la décentralisation fiscale (la part totale – après redistribution fédérale - des ressources publiques revenant aux pouvoirs publics subnationaux, BT) n'est encore que d'environ 20% » (Diaz-Cayeros, 2004, p. 3) :

« (...) la Federación reparte a los estados aproximadamente el 20% del total recaudado y éstos a su vez tienen obligación de repartir de éstos recursos que reciben el 20% a sus Municipios. Es decir, de cada peso recaudado 80 centavos son para la Federación, 16 centavos para los 32 estados e incluyendo el Distrito Federal y 4 centavos para los más de 2,000 municipios del país » (Alor & Valenzuela Duarte, 2011, pp. 4-5).

Le ratio de décentralisation fiscale est au Brésil en revanche de 42.4% en 2005 (Serra et Afonso, 2007, p. 32), soit à un niveau de plus du double de celui du Mexique. En Argentine au même moment (2004), il est de 40%, un niveau similaire à celui du Brésil (Observatorio de

55,85 % du total (ramo 28 - *Participaciones a Entidades Federativas y Municipios* - et ramo 33) (calculé d'après Alor & Valenzuela Duarte, 2011, pp. 13 et 16), et non plus de 50,87% comme en 1997. Cf. également tableau 8 infra où cette part atteint 60% à partir de 2004.

⁸⁴ Dans l'exposé des motifs qui furent à l'origine de la Loi de Coordinación Fiscal adoptée en 1980, « se señalaba que: "una mejor distribución del ingreso fiscal entre la Federación y Estados y una reasignación de atribuciones entre una y otros, constituye un instrumento idóneo para el fortalecimiento del Federalismo. Llegar a dotar de más recursos a los Estados, dará a éstos la base económica indispensable para que hagan lo mismo con sus Municipios. El fortalecimiento de la institución municipal constituye la base y garantía de nuestro desarrollo democrático" » (cité par Alor & Valenzuela Duarte, 2011, p. 4).

⁸⁵ Ce constat fait en 2001 est toujours d'actualité comme le montrent Alor & Valenzuela Duarte (2011).

Políticas Publicas, 2005, p. 39)⁸⁶. Cette proximité (autour de 60%) du taux de fédéralisation fiscale au Brésil et en Argentine les oppose conjointement au Mexique, mais elle ne saurait dissimuler des différences très importantes entre eux. Outre celles déjà relevées quant à la discrétionnalité et au fléchage des ressources redistribuées, deux autres méritent qu'on s'y arrête : l'une concerne les formes prises par les politiques de décentralisation associées à la libéralisation économique, l'autre les relations entre états ou provinces et municipales.

Tulia Falleti a attiré l'attention sur le fait que, dans ce qu'elle appelle « le premier cycle des politiques postdéveloppementalistes de décentralisation » des années 1978-1997 (Falleti, 2010, p. 23), l'Argentine se distinguait du Brésil et du Mexique du fait que le processus de décentralisation des compétences et des dépenses publiques s'y était accompagné d'une réduction des ressources fiscales afférentes aux provinces, au contraire de ce qui s'est produit au Brésil et surtout au Mexique qui, quant à eux, ont connu un accroissement simultané des transferts fiscaux fédéraux (ibid., p. 64 et sv.). La décentralisation a ainsi entraîné dans les années 1990 un fort accroissement du déséquilibre fiscal vertical en Argentine, un accroissement relativement faible de ce déséquilibre au Brésil, et sa réduction au Mexique (tableau 8). Falleti montre ainsi la diversité des modes de décentralisation dans les trois pays en les reliant à des styles politiques nationaux marqués, mais pas exclusivement, par les héritages des régimes autoritaires - militaires pour ce qui concerne l'Argentine et le Brésil⁸⁷ - ayant initié la « décentralisation postdéveloppementaliste ». Cette analyse fait écho à nos remarques précédentes concernant le contraste entre l'instabilité du « régime de coparticipation » argentin, qui n'a pas été résolue par sa constitutionnalisation en 1994, et la stabilité des régimes de transferts aux états et aux municipales au Brésil constitutionnalisés depuis 1965. Elle indique également que l'identité de deux taux globaux de décentralisation fiscale ne saurait faire sens que si elle est mise en regard des régimes correspondants de dépenses des entités fédérées.

Falleti toutefois prend les entités sous-nationales en bloc et passe ainsi à côté d'une variable clé pour l'analyse des fédéralismes des trois pays, à savoir les relations politiques et la répartition des ressources décentralisées entre municipales et états ou provinces. Cet « oubli » est le produit du peu de cas que cette auteure fait également de la distinction entre

⁸⁶ Ce qui correspond à une redistribution de 22.9% des ressources fédérales (dont 21.6% au titre de la coparticipation) représentant 38.6% du total des ressources provinciales (Observatorio de Políticas Publicas, 2005, cuadro 1, p. 10). Au Brésil, le ratio de 42.4% correspond à une redistribution des ressources fédérales de 15.7%, plus faible donc qu'en Argentine vu que le prélèvement direct est moins « fédéralisé » qu'en Argentine.

⁸⁷ Pour cette auteure, « les différentes formes d'organisation du pouvoir pendant ces régimes fournissent la clé des trajectoires divergentes de la réforme institutionnelle et des résultats des relations intergouvernementales dans l'Argentine et le Brésil contemporains » (Falleti, 2007, p. 116).

décentralisation et non centralisation, et donc de la spécificité à cet égard du Brésil par rapport au Mexique et à l'Argentine.

Tableau 8 : Evolution de l'équilibre intergouvernemental de pouvoir en Argentine, au Brésil et au Mexique

Variable	Argentina			Brazil			Mexico		
	Prior Dec.	After Dec.	Change	Prior Dec.	After Dec.	Change	Prior Dec.	After Dec.	Change
Subnat. Share of Revenues (SSR)	21% (1983)	19% (1999)		25% (1980)	33% (1995)		9% (1982)	21% (1997)	
Compared SSR level	3	1		4	4		1	2	
SSR change ^a			-8%			29%			122%
SSR <i>ch. rank.</i>			1			2			4
Subnat. Share of Expenditures (SSE)	34% (1978)	41% (1999)		32% (1980)	44% (1995)		18% (1978)	29% (1999)	
Compared SSE level	4	3		3	4		1	1	
SSE change ^b			21%			38%			61%
SSE <i>ch. rank.</i>			1			2			4

Source : Falletti, 2010, p. 65.

En effet, au Brésil, la part des ressources disponibles des municipales a presque doublé après l'adoption de la Constitution de 1988 qui en fait des entités fédérées à part entière – autonomes donc par rapport aux états : celle-ci passe de 8.9% en 1983 à 17.2% en 2005, alors que la part des états stagne voire diminue à partir des années 1990 (de 28.5% en 1990, elle est passée à 26.4% en 2000 et elle est de 25.2% en 2005) (selon Serra et Afonso, 2007, cuadro 1, p. 32, et Almeida, 2005, tabela 1, p. 33)⁸⁸. Les ressources des municipales constituent ainsi plus de 40% du total des ressources de l'ensemble des entités sub-nationales brésiliennes en 2005, alors qu'en Argentine et au Mexique, ces parts sont moitié moindres : en moyenne sur la période 1993-1999, quand la part des municipales était de 38.1% au Brésil, elle était de 21% en Argentine ; au Mexique, les municipales reçoivent autour de 18% de ce qui est redistribué aux entités subnationales par l'Etat fédéral, dans un contexte d'extrême centralisation fiscale où ils dépendent à plus de 90% des transferts fédéraux, tout comme les états fédérés eux-mêmes (tableau 9)⁸⁹.

Au Brésil, l'ordre municipal, bien que dépendant à près de 70% des transferts fédéraux

⁸⁸ D'autres sources donnent des parts plus fortes pour les états et municipales, par exemple 27.5% et 18.9% en 2005 et 26.9% et 19.6% en 2007, soit cette année là un ratio de décentralisation fiscale de 46.5% (cf. Alencar et Wulf Gobetti, 2008, p. 18).

⁸⁹ Pour le Brésil, calculé à partir de Almeida (2005, tabela 1, p. 33) ; pour l'Argentine, **retrouver réf.** ; pour le Mexique, cf. Alor & Valenzuela Duarte (2011, p. 16) et Pliego Moreno (2010, p. 5).

d'impôts pour assurer son financement⁹⁰, est ainsi du point de vue fiscal presque aussi important que l'ordre étatique-provincial alors qu'il l'est considérablement moins en Argentine et au Mexique, quand bien même dans ce dernier cas l'Etat fédéral a prétendu chercher – sans succès – à réduire le rôle des états en favorisant les municipales (Diaz-Cayeros, 2004, note 5, p. 319)⁹¹.

Tableau 9 : Part des transferts fédéraux et étatiques au municipes dans les transferts fédéraux totaux au Mexique

milliers de pesos	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Participaciones Ramo 28	180 764 359	203 819 654	217 118 121	245 256 345	282 738 454	292 352 911
Aportaciones Ramo 33	253 488 852	290 645 697	326 435 893	365 658 010	421 234 691	440 403 344
Total transferts	434 253 211	494 465 351	543 554 014	610 914 355	703 973 145	732 756 255
Ramo 33/ total transferts	58,37%	58,78%	60,06%	59,85%	59,84%	60,10%
Tranferts fédéraux et étatiques au municipes	82 355 485	91 247 965	97 985 241	109 229 017	125 161 676	133 470 867
% transferts municipes / total transferts	19,0%	18,5%	18,0%	17,9%	17,8%	18,2%
Revenus bruts des Etats	494 251 765	561 029 979	616 367 067	697 515 127	805 174 297	894 122 447
% transferts/revenus bruts des états	87,9%	88,1%	88,2%	87,6%	87,4%	82,0%

Source : Pliego Moreno, 2010, p. 5

La proximité des parts relatives de ressources dévolues aux municipalités en Argentine et au Mexique et l'extrême dépendance des entités sous-nationales – hormis les capitales Buenos Aires et Mexico - à l'égard des transferts fédéraux ne sauraient à leur tour dissimuler ce qui sépare ces deux pays. A savoir que non seulement les transferts sont beaucoup plus massivement discrétionnaires et fléchés au Mexique qu'en Argentine comme on l'a vu précédemment, mais aussi que l'idée d'égaliser les capacités fiscales des entités fédérées ne fait pas sens au Mexique comme elle le fait en Argentine et au Brésil ; cette idée n'y fait pas partie du répertoire de justification et d'action de la politique fédérale, le modèle idéologique

⁹⁰ En 2005, il ne prélève que 5.6% du total des ressources tributaires de la Fédération alors qu'il en reçoit ultimement 17.2%, soit plus de trois fois plus (Serra et Afonso, 2007, cuadro 1, p. 32).

⁹¹ Les municipales mexicains disposent de ce fait depuis 1983 d'un impôt spécifique sur la propriété au contraire des états qui ont accepté, à l'époque du « fédéralisme centralisateur », de se dépouiller au profit de l'Etat fédéral de toute prérogative en matière de prélèvements. Toutefois cet impôt est très inégalement effectivement prélevé.

prévalant étant bien plutôt celui du fédéralisme libéral (sous sa forme modernisée du *market-preserving federalism*) selon lequel le fédéralisme vaut surtout par son aptitude à réduire la capacité des états à prendre des décisions redistributives nécessairement perturbatrices des mécanismes de marché.

« The Mexican federal pact reflects a deeply embedded distrust of state power. The federal content in the document does not reflect an aspiration to bring about, for example, equality of conditions among constituent units, nor does it provide for specific benefits federalism is supposed to bring about to citizens. Federalism is primarily about limiting the power of the states. (...) This distrust of states is expressed mainly in the realm of taxation. The constitution contains provision that limit state authority to tax by granting exclusive rights to both the federal and the municipal governments. The exclusivity for the federal government was a long process, culminating in the 1940s with the exclusive authority being granted to federal government over several important taxes, although Congress never approved a bill proposed in the 1940s to provide for explicit exclusive tax assignment to the federal government. The exclusivity of municipalities in the property tax is a more recent development, finding its expression in the 1983 reform of Article 115 (of the constitution) » (Diaz-Cayeros, 2004, pp. 300-301).

La centralité paradoxale de l'ordre municipal dans le fédéralisme budgétaire brésilien et donc la différence essentielle de celui-ci avec les fédéralismes budgétaires argentin et mexicain sont encore plus manifestes si on regarde du côté de la répartition des dépenses publiques. Sur ce plan, en effet, on observe au Brésil une substitution forte entre l'ordre fédéral et l'ordre municipal, ce dernier étant désormais responsable de la mise en œuvre des dépenses publiques pour plus d'un tiers de leur total, soit presque à égalité avec les états (tableau 10).

Tableau 10 : Répartition des dépenses publiques entre ordres de gouvernement au Brésil

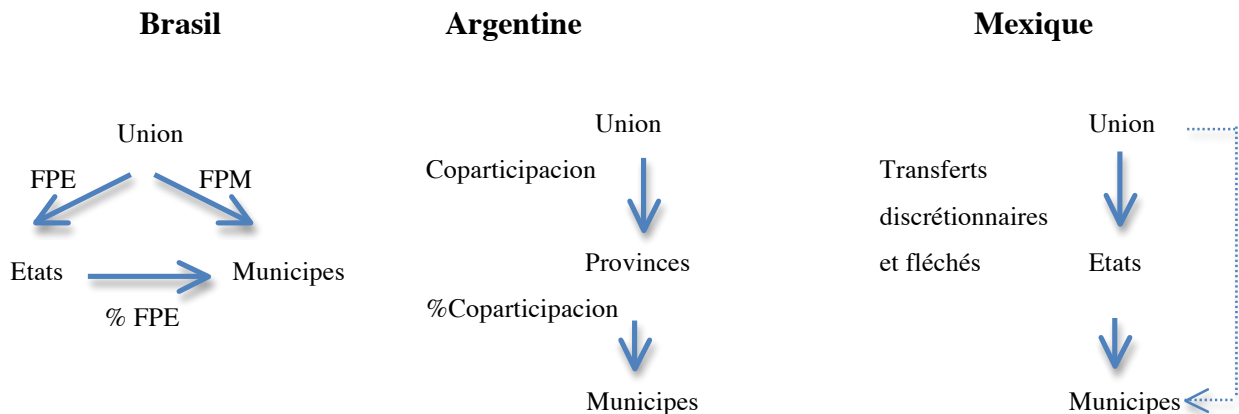
Ordres	Années en %	1988	2000	2005
fédéral		43.7	31.8	26.6
étatique		36.1	37.1	38.2
municipal		20.3	31.1	35.1

Source : Serra et Afonso, 2007, cuadro 3, p. 36.

Combiné aux faits que la part fléchée et discrétionnaire des transferts fédéraux d'impôts est faible et que les relations entre la fédération et les municipes sont de type exclusivement intergouvernementales, cela traduit bien non seulement une décentralisation, mais aussi un non centrement de la fédération.

Sur la base de ces observations, le schéma 7 formalise les différences structurelles entre le Brésil, l'Argentine et le Mexique en matière de fédéralisme fiscal.

Schéma 7 : Trois formes différentes de fédéralisme fiscal en Amérique latine



Dans le cas du Brésil, l'Union a tissé des relations directes avec les municipes via l'institution d'un Fonds de participation des municipes (FPM) calqué sur le modèle du Fonds de participation des états (FPE), lequel, en outre, donne lieu à une redistribution secondaire aux municipes. Ces deux fonds représentaient en 2000 73.8% du total des transferts redistributifs (dont 51% concernent les municipes). Ils sont complétés notamment par des transferts sectoriels au titre du Système Unifié de Santé (14.5% du total dont 81% vont aux municipes) et de l'éducation fondamentale (FUNDEF : 2.8% pour le régime fédéral dont 56% vont aux municipes, et 2.5% pour le régime étatique destiné exclusivement aux municipes) (Prado, 2001, p. 19). C'est donc au Brésil bien plus de la moitié des transferts fédéraux qui sont destinés directement aux municipes. Ces divers fonds sont aussi hautement redistributifs entre les états et les municipes de haut et bas revenus.

En revanche dans le cas des fédérations hispaniques, les relations intergouvernementales ne sont pas triangulaires mais au contraire linéaires et verticales, les municipes dépendant des états ou provinces de la même manière que ceux-ci dépendent de l'Etat fédéral. La relation de dépendance des municipes à l'égard des provinces ou états peut d'ailleurs être plus étroite et de type plus purement administratif que celle liant les provinces-états à la fédération si celles-ci ne sont pas dotées d'un parlement bicaméral où les municipes sont représentés à travers un Sénat provincial. En Argentine comme au Mexique, ceci est laissé à la libre appréciation des Constitutions des provinces ou états qui ont beaucoup d'autonomie en la matière pour légiférer (Flamand et Olmeda, 2010)⁹².

⁹² Ainsi en Argentine "en ocho unidades subnacionales hay legislativos provinciales bicamerales, mientras en 16 son unicamerales, además, cada provincia elige sus legisladores usando reglas electorales diversas: sistemas de mayoría relativa, de representación proporcional y mixtos (...)" (ibid., p. 196). Au Mexique, "los congresos estatales y los cabildos municipales tienen amplias potestades legislativas y

Ainsi en Argentine :

« la Constitution ne fait que mentionner le régime municipal, dont elle laisse la définition à la discrétion de chaque province. Il en va de même pour l'autonomie municipale qui doit être fixée dans sa portée et son contenu par les autorités provinciales. L'Argentine possède 1913 municipalités qui disposent d'autorités élues et 256 représentées par des autorités déléguées par leur gouvernement provincial. De ce fait, les municipalités ont souvent été considérées comme le résultat de la déconcentration territoriale et administrative plutôt que comme un lieu d'organisation autonome de la société. » (Melin & Claverie, 2005, p. 5).

Il en résulte qu'en matière de fédéralisme budgétaire

« les municipalités dépendent avant tout des transferts issus de la coparticipation et de la fiscalité provinciale (...) et manifestent un degré d'autonomie financière très faible. (...) La répartition des financements publics est organisée selon un système de coparticipation régi par des accords entre la Nation et les Provinces, accords dont sont exclues les municipalités. Les Provinces perçoivent des transferts de la Nation qu'elles redistribuent, selon leurs critères propres, aux municipalités placées sous leur juridiction. » (ibid., pp. 10 et 15).

Au Mexique, du fait de son caractère historique, l'autonomie municipale est plus valorisée symboliquement et constitutionnellement bien qu'en pratique les municipes soient tout aussi dépendants fiscalement des états que ne le sont des provinces les municipes argentins. Il y a certes quelques fonds de transferts discrétionnaires fléchés qui leur sont directement affectés, mais ceux-ci ne représentent par exemple en 2008-2009 que moins de 20% du total de ces fonds discrétionnaires⁹³. Le tableau 9 supra montre également, on l'a vu, que les municipes ne reçoivent qu'environ 18% du total des transferts fédéraux directs ou passant par l'intermédiaire des états. Bref, malgré la démocratisation, la décentralisation et la libéralisation économique, ils sont restés les parents pauvres du « nouveau fédéralisme » mexicain.

Ce qui sépare l'Argentine du Mexique en matière de fédéralisme budgétaire ne réside donc pas dans la forme plus ou moins hiérarchisée des relations entre provinces ou états et municipes. Les deux pays se différencient d'une part par une fiscalité plus forte mais aussi plus décentralisée et plus fortement redistribuée en Argentine qu'au Mexique, d'autre part par des formes contrastées de leurs régimes de transferts intergouvernementaux fédéraux. Le fédéralisme fiscal argentin est presque intégralement institutionnalisé dans la Constitution et dans des lois, et les transferts intergouvernementaux sont d'une part relativement peu fléchés et discrétionnaires (sauf dans quelques provinces), d'autre part soucieux, au moins prétendument, de réduire les inégalités interrégionales de capacité budgétaire des entités fédératives. Le fédéralisme fiscal mexicain, en revanche, repose à 60% sur un système de

reglementarias que, sin embargo, empleaban con muy poca frecuencia" (ibid., p. 199). C'est pourquoi "el diseño institucional formal de los gobiernos subnacionales en México, a diferencia del argentino, sigue siendo relativamente homogéneo" (ibid., p. 220).

⁹³ Chiffre calculé à partir du cuadro 2, pp. 8 et 9 de Pliego Moreno (2010).

transferts discrétionnaires et fléchés⁹⁴, et il est par ailleurs peu soucieux d'égalisation des capacités budgétaires des états.

III. Conclusion. La diversité des fédéralismes et des démocraties présidentielistes latino-américaines

Au total, au terme de cette tentative de synthèse des caractères communs et différenciés des trois fédérations latino-américaines les plus significatives, il nous semble que par delà leur référence commune au fédéralisme étatsunien et le régime présidentiel qu'elles partagent, l'hypothèse d'une diversité de types de fédéralismes en Amérique latine fait sens et, avec elle, l'idée du caractère incontournable, pour saisir certains traits cruciaux des Fédérations, de la distinction analytique entre décentralisation et non centralisation. La décentralisation n'est pas une caractéristique propre des ordres politiques fédératifs. La non centralisation (décentrement) l'est en revanche car elle fonde la distinction conceptuelle entre une fédération et un état unitaire : les Fédérations peuvent être distinguées par leur degré de non centralisation qui n'est autre qu'un degré de conformation de l'ordre politique global aux principes de la philosophie politique du fédéralisme.

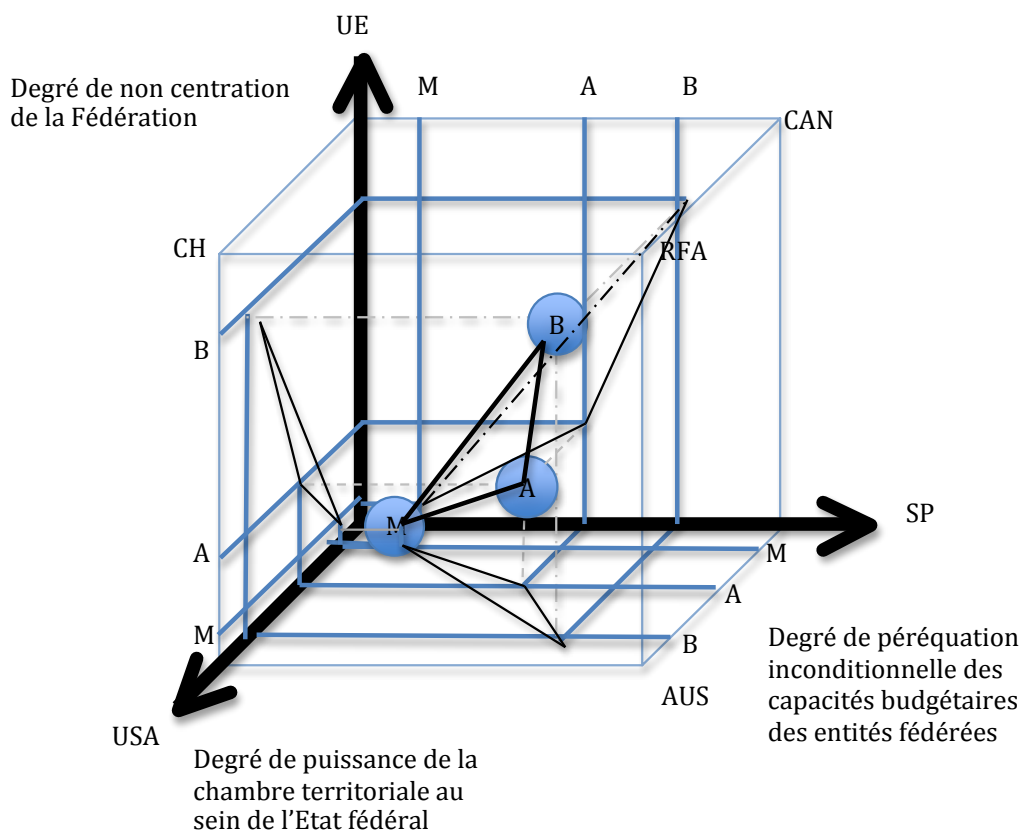
L'opposition structurante sur ce plan entre le Brésil et l'Argentine et le Mexique qu'on a pu mettre en évidence en prêtant une attention particulière à la constitutionnalisation de l'ordre municipal brésilien de gouvernement en tant qu'ordre constitutif autonome de la Fédération à égalité avec les états (quoique s'intégrant au système d'ensemble selon des modalités intergouvernementales spécifiques), montre bien le jeu crucial de cette variable dans le système des différences observables entre les trois pays dont la seule catégorie de décentralisation ne saurait rendre compte.

Pour autant cette dernière catégorie ne doit pas être abandonnée car elle permet de saisir d'autres différences conduisant à distinguer les fédérations entre elles à d'autres niveaux - économiques et administratifs notamment, par delà leur possible similarité au plan politico-juridique du non centrement. Ce n'est en effet qu'en croisant les deux catégories que nous avons pu typifier le Brésil par opposition à l'Argentine et au Mexique, mais aussi prendre la mesure de la distance qui sépare l'Argentine du Mexique. Le Brésil, lusitanien et fortement empreint d'une idéologie individualiste, peut être décrit comme un type de fédéralisme décentré et décentralisé, tandis que l'Argentine et le Mexique, pays hispaniques et marqués

⁹⁴ Cf. tableau 9 supra, ligne « Ramo 33/total des transferts ».

historiquement par le corporatisme, doivent être caractérisés en tant que fédérations respectivement centrée-décentralisée et centrée-centralisée.

SCHEMA 8 : POSITIONNEMENT DE L'ARGENTINE, DU BRÉSIL ET DU MEXIQUE DANS LE REFERENTIEL COMPARATIF CUBIQUE DES FEDERATIONS



En privilégiant ce cadre analytique simple fondé sur les deux variables « décentrement » et « décentralisation », nous pouvons en outre resituer dans un cadre comparatif international plus global la comparaison par miroirs réciproques des trois fédérations latino-américaines ici prises en considération. En effet grâce à cette simplification du fait social total complexe qu'est le fédéralisme, le plan formé par les trois points que l'Argentine, le Brésil et le Mexique constituent dans l'espace des fédérations contemporaines peut aisément, quoique de manière encore imprécise, être inséré dans le référentiel comparatif orthonormé à trois dimensions que nous avons présenté dans la première partie de ce chapitre, lequel est

construit à partir d'un corpus large de fédéralismes « centraux », anglo-saxons et européens-continentaux. Le schéma 8 ci-dessus où nous positionnons par projection sur les différentes faces de ce référentiel cubique l'Argentine, le Brésil et le Mexique rend compte de cette possible montée en généralité .

L'exercice n'est certes encore qu'une esquisse simplement illustrative car non quantifiée de manière cardinale, mais seulement ordinale. Ainsi le Mexique est-il d'abord placé à proximité du point d'origine du référentiel, là où le fédéralisme est réduit en pratique à zéro malgré son possible maintien formel au plan constitutionnel : le Mexique, on l'a vu, est en effet à la fois 1/quasi-totalement centré sur l'Etat fédéral qui peut être assimilé à un Etat central, 2/dépourvu de tout programme de péréquation inconditionnelle des capacités budgétaires des entités fédérées, et 3/doté d'une représentation politique édulcorée des intérêts territoriaux au sein de l'ordre fédéral de gouvernement.

Le Brésil est à l'inverse positionné à un haut niveau sur les trois axes : haut niveau de non centralisation de la Fédération (proche donc du plan supérieur formé par les fédérations canadienne, suisse et allemande) ; mais aussi haut niveau de péréquation inconditionnelle des capacités budgétaires des entités fédératives (proche donc du plan latéral droit formé par le Canada, la RFA, l'Australie et l'Espagne); enfin haut niveau quant au degré de puissance du Sénat. A vrai dire ce dernier positionnement est discutable compte tenu de l'importance de l'ordre municipal de gouvernement que le Sénat ne représente pas et qui laisse place à des relations intergouvernementales compétitives entre les ordres de gouvernement et entre les entités fédératives au sein de ces ordres ; la montée en puissance observée de l'ordre municipal qu'on a relaté devrait donc conduire à accroître la distance du Brésil au plan intra-gouvernemental (USA – Australie - Confédération Helvétique – RFA) et à le situer plus près du plan intergouvernemental (Canada, Espagne, Union européenne). Mais pour pouvoir trancher en la matière en étant capable de mesurer la force relative de l'intergouvernementalisme par rapport à l'intra-gouvernementalisme, il faudrait que plus de recherches soient menées sur les relations intergouvernementales triangulaires que les municipales (et leurs maires), faute de représentation collective au sein de l'ordre fédéral de gouvernement, sont conduits à nouer tant avec le gouvernement fédéral qu'avec les gouvernements des états par la médiation du système partidaire, de réseaux d'influence ou encore d'associations civiles *ad hoc*. Or la dimension ternaire et partiellement *bottom-up* du fédéralisme brésilien a été négligée par les chercheurs⁹⁵, quand bien même les municipales ont

⁹⁵ Cf. note 47.

été des lieux centraux d'innovations politiques et sociales (budgets participatifs, minima sociaux) où s'expriment la force dynamique de la société civile brésilienne (Bizberg, 2010, pp. 36-37), alors que du côté de l'intra-gouvernementalisme, c'est plutôt un agenda présidentiel de normalisation néolibérale et centraliste qui a prévalu et qui a fait l'impasse, si ce n'est budgétairement, sur les conséquences politiques de l'autonomie de l'ordre municipal⁹⁶.

Enfin le fédéralisme corporatif centré mais décentralisé argentin est projeté sur les trois axes du référentiel global dans des positions intermédiaires entre le fédéralisme corporatiste centré-centralisé mexicain et le fédéralisme individualiste décentré-décentralisé brésilien. Le rôle médiateur central que tient en Argentine le système partidaire dans la cohésion de la Fédération, conjugué à l'ambivalence fédérale-provinciale de ce système, conduit néanmoins à la positionner d'une part à proximité du Mexique pour ce qui est des degrés de puissance du Sénat et de non centrage de la Fédération, d'autre part à proximité du Brésil pour le degré de péréquation fiscale inconditionnelle.

Ce qui conduit à se reposer la question de la cohérence institutionnelle du fédéralisme argentin. A cet égard nous pensons qu'il est pertinent de voir dans les types mexicain et brésilien de fédération, en raison de leur relative stabilité et de leur persévérance dans leur être, des idéal-types de fédéralisme périphérique. Nous avons dans la première partie proposé à titre heuristique de considérer le Mexique comme relevant du sous-type de fédéralisme exemplifié par les USA, soit un fédéralisme intragouvernemental, présidentiel et sans péréquation fiscale. Nous pouvons maintenant introduire une spécification du Mexique en tant que variante périphérique de ce sous-type, dans la mesure où il se distingue du « modèle US » par la faiblesse des pouvoirs législatifs et notamment du Sénat qui n'est plus vraiment représentatif des intérêts des états et est dépourvu de pouvoir en matière budgétaire. Le centrage présidentiel du fédéralisme mexicain le rend ainsi encore plus proche de l'Etat unitaire que ne le sont les USA, ce qui est cohérent avec son caractère périphérique dont témoignent l'extrême faiblesse de la pression fiscale, l'absence de péréquation fiscale, en dépit du haut niveau des inégalités sociales et interrégionales, et la puissance exorbitante du pouvoir présidentiel dans le maintien de l'ordre social. Ce type d'arrangement institutionnel

⁹⁶ La littérature de science sociale sur la question de la place des municipes dans la Fédération ne s'est développée qu'au début des années 2000 après que la libéralisation économique et financière des années 1990 ait conduit à des fractionnements de municipes motivés par des raisons économiques et fiscales ainsi qu'à des « guerres fiscales » entre états et entre municipes pour attirer des investissements. Depuis que ces processus ont été régulés, l'intérêt des sciences sociales pour l'étude de la place spécifique des municipes dans l'ordre fédératif brésilien s'est, sauf erreur, tari.

s'est révélé être doté d'une durabilité remarquable ; il s'est ressourcé dans l'idéologie et l'économie néolibérales, et le PRI, en organisant une transition électorale lente et progressive vers le multipartisme, a permis à ce « modèle » de perdurer par delà la fin de son monopole autoritaire sur le gouvernement.

Nous avons également suggéré dans la première partie de considérer le Brésil et l'Argentine comme de nouveaux sous-types périphériques *sui generis* de fédérations présidentielles et « à redistribution fisco-financière inconditionnelle restreinte », i.e. ne visant pas réellement à réduire sensiblement les inégalités de capacité des états ou provinces à fournir des services publics et sociaux en quantité et qualité équivalentes, mais seulement à maintenir ces inégalités dans les limites de leur soutenabilité sociale et politique. Nous n'avons pas développé dans ce chapitre la question de l'impact effectif (plus ou moins) restreint des programmes de péréquation fiscale inconditionnelle dans ces deux pays où de très grandes inégalités interrégionales perdurent malgré de tels programmes, tenant pour acquis et caractéristique des capitalismes périphériques ce type de problèmes, surtout dans un contexte de libéralisation économique et financière. Nous pouvons néanmoins préciser maintenant que le caractère *sui generis* idéal-typique de ce fédéralisme périphérique sud-américain à péréquation fiscale inconditionnelle mais limitée dans ses effets⁹⁷, réside dans le degré relativement faible de force de son présidentialisme. Le Brésil en est une expression exemplaire en raison de son fort degré de décentrement constitutionnel.

L'Argentine en revanche ne saurait plus être considérée comme un sous-type stable « centré » de cette catégorie, du fait que la tendance au centrage de la Fédération sur l'Etat fédéral par la médiation de partis nationaux disciplinés, laquelle agit dans le sens d'un présidentialisme fort, est contrecarrée par des forces de rappel irréductibles constituées par les pouvoirs et intérêts provinciaux – notamment les gouverneurs - et la difficulté de les contrôler au jour le jour depuis le centre. Le fédéralisme argentin est ainsi pris dans une tension permanente entre des attracteurs positionnés institutionnellement à l'opposé l'un de l'autre et serait donc une forme institutionnellement hybride et par conséquent potentiellement instable.

Nous sommes confortés dans cette interprétation par nos analyses du chapitre 1 qui nous ont déjà conduit à conclure que le capitalisme argentin était un hybride « combinant synchroniquement et oscillant diachroniquement » entre les idéaux-types mexicain et brésilien de capitalisme périphérique. Le même type de raisonnement peut en effet être ici tenu. Alors

⁹⁷ Sur la relative efficacité redistributive des programmes fédéraux de transferts fiscaux au Brésil, cf. Arretche (2012).

qu'il y a cohérence au Mexique entre un régime présidentiel fort, le centrage de la fédération, et l'absence de régime de péréquation fiscale, ainsi qu'au Brésil entre un régime présidentiel de coalition, le décentrement de la fédération et un régime stabilisé et significatif de péréquation fiscale inconditionnelle, cette cohérence fait défaut à l'Argentine. En effet dans ce pays coexistent un régime présidentiel fort - mais périodiquement déstabilisé -, une Fédération centrée sur l'Etat fédéral - mais régulièrement contesté par une partie des pouvoirs provinciaux jusqu'à menacer de fragmentation les partis nationaux -, et un régime constitutionnel et inconditionnel de péréquation fiscale - mais où l'inconditionnalité affirmée des droits provinciaux tend néanmoins à être en permanence détournée ou politiquement manipulée, comme le sont au Mexique les transferts discrétionnaires qui, bien que fléchés, sont souvent utilisés par les gouverneurs et les alcaldes municipaux à des fins autres que celles prévues.

La volatilité du régime politique et de la politique économique qui est caractéristique de l'Argentine est susceptible d'être expliquée par une telle incohérence institutionnelle. Il suffit pour ce faire de l'interpréter comme l'expression d'oscillations politiques récurrentes, témoignant d'un impossible choix définitif⁹⁸, entre une accentuation de la centralisation de la fédération via le renforcement du régime présidentiel avec réorientation politique du régime des transferts fiscaux fédéraux dans un sens néolibéral et *market-preserving* (sur le modèle mexicain), et un présidentialisme plus tempéré et plus respectueux de l'autonomie des provinces et de l'égalisation des conditions de vie dans chacune d'entre elles, et donc associé à un régime de coparticipation fiscale plus redistributif et stable comme au Brésil.

De la comparaison en miroirs réciproques des trois pays, il ressort enfin que la différenciation des formes du fédéralisme qu'on y observe est fortement corrélée à la variation selon ces pays des degrés de force du présidentialisme tout comme à la diversité des formes prises par les dynamiques de démocratisation qui y ont conduit au renouveau du fédéralisme démocratique.

⁹⁸ Ce qui peut expliquer le pessimisme du jugement *mainstream* selon lequel « the relevant policymaking actors, such as the President, the provincial governors, and interest groups, lack an institutionalized arena in which they can make intertemporal policy agreements. Additionally, they cannot delegate the implementation of potential policy agreements to a professional bureaucracy (because there is none), nor can they rely on enforcement of contracts by the judiciary (because it is also weak and unstable). Therefore, policy making becomes the outcome of a non-cooperative game that results in each actor behaving myopically and opportunistically, which causes policy volatility, poor coordination, and poor enforcement. Both political and economic actors (domestic and foreign) distrust the ability of the Argentine polity to deliver credible policies. In order to overcome this credibility problem, policymakers occasionally resort to very rigid mechanisms, such as the Convertibility Regime, which often turn out to be excessively costly under adverse economic shocks. » (Spiller & Tommasi, 2004, p. 3).

En ce qui concerne le degré de force du présidentialisme que nous avons posé comme une variable à prendre nécessairement en compte pour rendre pertinente la comparaison des fédérations latino-américaines qui sont toutes à régime présidentiel, les analyses empiriques de la deuxième partie confirment l'hypothèse que nous avons faite dans la première partie selon laquelle cette variable était une variable endogène qu'on pouvait considérer comme une fonction de trois variables explicatives indépendantes, à savoir 1/la puissance du Sénat en tant que Chambre représentative des entités fédérées, 2/l'extension et l'intensité redistributive des programmes de transferts fiscaux de péréquation inconditionnels, et 3/l'ampleur du décentrement des pouvoirs publics au sein de la Fédération.

Il est clair qu'un régime présidentiel dans un Etat unitaire donne *a priori* au président une force potentielle supérieure à celle que peut prétendre atteindre un président dans une fédération, vu l'absence de division des compétences souveraines dans l'Etat unitaire. Néanmoins cette force, dans un Etat unitaire comme dans une Fédération, peut être limitée ou étendue par la plus ou moins grande extension des contre-pouvoirs législatifs et judiciaires, ainsi que par les formes du régime électoral et du système des partis qui peuvent limiter ou non le soutien que le président peut obtenir du côté législatif. Effectivement, on observe bien que la force du présidentialisme au Mexique est due au fait que la Fédération mexicaine fonctionne comme un quasi-Etat unitaire qui plus est quasi-monocaméral (faiblesse du Sénat, centralisation fiscale, pouvoir d'intervention sur les états fédérés, partis nationaux disciplinés).

De même, au Brésil, malgré des prérogatives constitutionnelles larges de la présidence en matière législative, le pouvoir présidentiel s'avère limité d'une part par la fragmentation, la régionalisation et l'individualisme régnant dans le système des partis conformé par le régime électoral, ce qui l'oblige à construire des coalitions non contrôlables au-delà du court terme sauf à mobiliser le clientélisme et la corruption, d'autre part par la ternarité de l'ordre fédératif qui implique le jeu de relations intergouvernementales plus ou moins informelles avec les municipes qui ne sont pas représentés en propre dans l'ordre fédéral. Si on tient compte en outre de la puissance du Sénat et de la Cour suprême fédérale, ainsi que du dépérissement du pouvoir d'intervention fédérale dans les états, le doute n'est plus permis quant à la relativement faible force du présidentialisme brésilien au plan institutionnel, sauf à ce qu'elle soit renforcée par le charisme personnel du président.

Enfin l'Argentine, là encore, est dans une situation intermédiaire. Le pouvoir présidentiel y est *a priori* fort comme au Mexique (les pouvoirs législatifs et judiciaires sont faibles), mais il dépend néanmoins comme au Brésil des pouvoirs et intérêts régionaux,

lesquels s'expriment au sein même des partis nationaux et donc du parti présidentiel. Si le président contrôle véritablement son parti, s'il peut s'appuyer sur une majorité partidaire forte et n'a donc pas besoin de nouer des coalitions territoriales⁹⁹, il peut gouverner à la mexicaine ; sinon, il doit gouverner à la brésilienne en formant des coalitions territoriales et en mobilisant à cette fin les programmes fédéraux de transferts fiscaux. Cela dit l'imaginaire centraliste-unitariste et corporatiste des élites politiques, l'absence d'autonomie des municipales (si ce n'est la ville de Buenos Aires), la forte centralisation fiscale, un fort pouvoir fédéral d'intervention dans les provinces, le pouvoir présidentiel de veto sur le budget et un Sénat faible, une Cour suprême sans réelle autorité car manquant de légitimité, font que le présidentielisme à la mexicaine est le modèle dominant en temps normal. Mais le modèle présidentiel mexicain est en Argentine instable et fauteur de crise, car il n'a pas dans ce pays d'assises solides dans le système partidaire qui, étant donné le régime électoral, n'est que partiellement centralisé. Aussi à l'occasion de crises politiques, si les partis nationaux se fragmentent, un présidentielisme à la brésilienne devient le seul choix possible pour maintenir coûte que coûte l'Etat fédéral et un fédéralisme démocratique, ce qui suscite le besoin d'une présidence charismatique, constructrice de coalitions et ardente redistributrice d'argent public¹⁰⁰.

Comme nous avons centré notre analyse comparative essentiellement sur la période du fédéralisme démocratique, il convient d'évoquer, pour terminer, un dernier point que nous avons laissé de côté jusqu'à maintenant, celui de la corrélation entre la diversité des formes prises par les dynamiques de démocratisation qui ont conduit au renouveau du fédéralisme démocratique et la différenciation des formes du fédéralisme et du présidentielisme dans les trois pays étudiés. A vrai dire, dans la mesure où il utilise une problématique similaire à celle de ce texte, il nous suffit pour cela de reprendre l'analyse comparative de la diversité des types de démocratie en Amérique latine qu'Ilan Bizberg (2010) a développé et dans laquelle il propose notamment une caractérisation des formes variées de démocratie et de leurs tendances d'évolution au Mexique, au Brésil et en Argentine.

Bizberg qui prend soin de ne pas réduire la démocratie à la tenue d'élections ouvertes et libres (poliarquia) et qui ne pense pas qu'il en existe une forme unique, la définit comme une fonction de trois variables ; le degré d'institutionnalisation du régime des partis politiques, le

⁹⁹ Le conflit entre Buenos Aires et l'Intérieur (les provinces autres) est structurant de l'histoire de l'Argentine. Aussi pour apaiser ce conflit, les partis mettent-ils en avant dans la course à la Présidence un « boss » provincial, qui a d'autant plus de chance d'être élu qu'il vient d'une province pauvre et donc fortement dépendante de la redistribution fédérale.

¹⁰⁰ Sur ce point, cf. Bernadou (2007, 2009 et 2014).

degré de représentativité du régime politique, et le niveau d'organisation, d'autonomie et de représentativité de la société civile (Bizberg, 2010, p. 25). La combinaison des valeurs – forte ou faible – de ces variables permet alors de définir sept idéal-types de démocratie formant les sommets d'un cube¹⁰¹. Bizberg caractérise sur cette base le Brésil comme démocratie clientélaire dans laquelle les partis sont faiblement institutionnalisés et disciplinés, mais où par ailleurs la société civile est « une des plus denses et actives du continent » américain, au point que les mouvements sociaux ont d'une part joué un rôle essentiel dans la rédaction de la Constitution de 1988, d'autre part été à l'origine du parti « le plus solide de tout le système » partidaire (le Parti des travailleurs) (ibid., p. 36), lequel a contribué à son tour à une plus grande institutionnalisation de ce système. Enfin

« en Brasil hay una tendencia hacia una democracia participativa, que consiste en que los sectores de la poblacion que tienen menos capacidad de influir en politica y en las decisiones de politica publica la haga mediante la organizacion y la participacion social » (ibid. p. 37).

Cette caractérisation est tout à fait congruente avec ce que nous avons vu de la forme décentralisée du fédéralisme brésilien, l'importance qu'y tiennent d'une part les municipales - reconnus comme entités fédératives mais non intégrés dans l'intragouvernementalisme -, d'autre part l'individualisme régnant dans le système partidaire et sa fragmentation, enfin la relative faiblesse du régime présidentiel dans cette démocratie clientélaire matinée de démocratie participative qu'on pourrait aussi bien qualifier de « démocratie décentralisée », les mouvements sociaux y jouant un rôle clef à la fois dans le processus de démocratisation et dans le décentrement de la fédération.

La démocratie mexicaine qualifiée de « corporatiste-clientélaire » n'est, quant à elle, selon Bizberg, que « relativement institutionnalisée » ; la société civile, quoique bien organisée, y est muselée par l'Etat, et l'intégration de la société dans le système politique qui assure la représentativité de ce dernier y passe par un « corporatisme étatique » doublé, néolibéralisme oblige, par un clientélisme présidentiel qu'illustrent les programmes nationaux de lutte contre la pauvreté (Solidaridad, Progresá, Oportunidades). L'ouverture démocratique par la seule voie électorale a engendré ici une tendance non à la participation populaire qui a été annihilée

¹⁰¹ Bizberg élimine le huitième sommet en le considérant comme dépourvu de sens : « el que combina baja representatividad y fuerte organizacion de la sociedad civil, con una baja institucionalizacion del regimen partidista (...) no es una configuracion que tenga sentido » (Bizberg, 2010, p. 26). Néanmoins on peut considérer qu'il fait sens en tant qu'idéal-type de démocratie directe actualisé dans la Cité grecque qui excluait les esclaves et les métèques de la citoyenneté, mais était structurée par une société civile organisée et autonome ne requérant pas la formation de partis politiques.

d'emblée de jeu, mais à la « partidocratie », c'est-à-dire à la refermeture du système politique à tout nouvel entrant :

« los partidos han logrado crear un sistema que les permite reproducirse y eventualmente perpetuarse en el poder, limitando el surgimiento de otros partidos o asociaciones y que tiene poca enraizamiento en la sociedad civil » (ibid., p. 29)¹⁰².

Le contrôle par le haut du système politique et la démocratisation restreinte à la compétition électorale sont essentiels pour comprendre pourquoi un fédéralisme centré-centralisé et un régime présidentiel fort se sont maintenus en dépit des velléités, au départ du processus d'ouverture politique, de restaurer les pouvoirs des *cabildos* (autorités municipales) en contournant ceux des états fédérés.

Pour ce qui est de l'Argentine, elle est caractérisée comme une « démocratie mouvementiste » à tendance « délégative » (au sens de Guillermo O'Donnell). La démocratie est « mouvementiste » quand une société civile bien organisée et un haut niveau de représentativité du système politique conduisent à une subordination des partis aux mouvements sociaux (mouvement syndical notamment), comme à l'époque du péronisme du temps de Peron vivant, quand le mouvement péroniste débordait largement un parti péroniste peu institutionnalisé (Bizberg, 2010, p. 30-31).

Mais

« a partir de la presidencia de Menem, la situación del peronismo cambia radicalmente en lo que concierne a la relación entre el sindicalismo y el partido, aunque estos cambios no parecen dirigirse hacia una mayor institucionalización del sistema de partidos, sino más bien en dirección de una democracia delegativa » (ibid., p. 44),

i.e. une démocratie « dans laquelle ni les partis politiques, ni la société civile ne sont structurés et organisés » et où les exclus d'un système politique faiblement représentatif entretiennent une relation directe, mais qui n'est pas purement clientéliste et est généralement qualifiée de « populiste », avec un leader charismatique (ibid., p. 30).

En effet,

« durante los años noventa las bases sindicales peronistas se debilitaron de manera notable y el peronismo menemista se basó cada vez más en una población empobrecida, subempleada, desorganizada, y en situación de marginación social y cultural (...). (...) Además, el peronismo se debilitó como movimiento, se dividió (...) y se deslegitimó por el hecho de que una parte apoyó las medidas neoliberales (...). »

Comme l'autre grand parti traditionnel, le parti radical, a connu un processus de décomposition du même type qui a culminé en 2001 avec les mouvements sociaux qui ont entraîné la chute du président (radical) de la Rúa et, à sa suite, une valse de présidents intérimaires (péronistes), le système politique argentin a été au bord de la rupture (quatre

¹⁰² Sur ce point voir Aziz, chapitre 4.

présidents du même parti concourant pour la même élection présidentielle); il ne s'est maintenu avec la présidence Kirchner qu'au prix d'une « claire tendance à la démocratie délégative » avec recours au gouvernement par décret (mesures de nécessité et urgence) et usages occasionnels de moyens extra-institutionnels (ibid., p. 45).

Cette caractérisation, à son tour, nous paraît tout-à-fait cohérente avec ce que nous avons pu qualifier ci-dessus d'une part de présidence forte mais instable propre à l'architecture institutionnelle du fédéralisme argentin, d'autre part de corporatisme sociétal pour rendre compte à la fois de l'autonomie organisationnelle des acteurs de la société civile argentine et des liens distendus, contrairement à ce qui prévaut au Mexique, que ceux-ci entretiennent avec les partis de gouvernement.

Il reste que ces corrélations entre (type de) démocratie et (forme du) fédéralisme dans chacun des trois pays méritent d'être étudiées de manière plus approfondie, ne serait-ce que pour pouvoir monter en généralité. Il s'agit d'améliorer, en tenant compte des conflits territoriaux horizontaux et verticaux et pas seulement des conflits sociaux envisagés au seul niveau global de la Fédération, notre compréhension des relations dialectiques qu'entretiennent l'action collective en mouvement et l'action collective instituée dans des règles et organisations de la vie en commun. Ne doit-on pas, entre autre, considérer qu'il y a des formes spécifiquement fédérales de démocratie tout comme, si on suit les historiens latino-américains, il existe des formes démocratiques de fédéralisme ?

Enfin, la recherche doit être également poursuivie pour évaluer de manière comparative l'impact des types de démocratie et de fédéralisme sur la conformation des types de capitalisme. Il importe notamment de caractériser de manière plus précise les « styles politiques » nationaux, ie les manières spécifiques aux divers pays non seulement de concevoir les rapports Etat-économie, mais aussi et surtout de mener des politiques publiques.

Bibliographie

- Adamovich, Ivan Baron & Gerald Hosp, 2003, "Fiscal Federalism for Emerging Economies: Lessons from Switzerland?", *Publius*, 33(1), pp. 1-21.
- Alencar, Andre Amorim & Wulf Gobetti, Sergio, 2008, "Justiça Fiscal na Federação Brasileira: uma análise do sistema de transferências intergovernamentais entre 2000 e 2007", *Finanças públicas – XIII Prêmio Tesouro Nacional*.
- Almeida, Maria Herminia Tavares de, 2005, "Recentralizando a Federação", *Revista de sociologia política*, Curitiba, 24, pp. 29-40.

- Alor Ham, Angelica Maria & Humberto Valenzuela Duarte, 2011, « Federalismo en el Estado Mexicano », *Revista El Buzón de Pacioli*, Número Especial 74, www.itson.mx/pacioli
- Arretche, Marta, 2001, “Federalismo e democracia no Brasil. A visão da ciencia politica-norte-americana”, *São Paulo em Perspectiva*, 15(4), pp.
- Arretche, Marta, 2007a, “Representação territorial e poder de veto: examinando a agenda federativa brasileira”, *31º Encontro Anual da ANPOCS, Caxambu, 22-26 de outubro*.
- Arretche, Marta, 2007b, “The Veto Power of Sub-national Governments in Brazil: Political Institutions and Parliamentary Behaviour in the Post-1988 Period », *Brazilian Political Science Review (Online)* vol.2, no. se, Rio de Janeiro.
- Arretche, Marta, 2012, *Democracia, federalismo e centralização no Brasil*, Rio de Janeiro, Editora FGV - Editora Fiocruz.
- Arretche, Marta, 2013, “Demos-Constrainting or Demos-Enabling Federalism? Political Institutions and Policy Change in Brazil», *Journal of Politics in Latin America*, 2, pp. 133-150.
- Banting, Keith & Stan Corbett (eds), 2002), *Health Policy and Federalism. A Comparative Perspective on Multi-Level Governance*, Montreal, McGill-Queen’s university Press.
- Battagliani Monica & Olivier Giraud, 2003, “Policy Styles and the Swiss Executive Federalism: Comparing Diverging Styles of Cantonal Implementation of the Federal Law on Unemployment”, *Swiss Political Science Review*, 9(1), pp. 285-308.
- Beaud, Olivier, 2007, *Théorie de la Fédération*, Paris, PUF.
- Béland, Daniel & Lecours André, 2013, “Federalism, Nationalist Politics, and Social Policy: How Ideas and Institutions Shape Federal Dynamics” in Benz A. and J. Broschek (eds.), *Federal Dynamics: Continuity, Change, and Varieties of Federalism*. Oxford: Oxford University Press, pp. 209-228.
- Bernadou Vanessa (2007), « La restauration d’une autorité politique. L’itinéraire « extraordinaire » du président Nestor Kirchner », *Politix*, n° 80, pp 129-153.
- Bernadou Vanessa (2009), “Nestor Kirchner : du président « sans pouvoirs » au « chef hégémonique »”, *Critique internationale*, n° 43, pp 89-107.
- Bernadou Vanessa (2014), “Réflexions autour de la notion de « charisme situationnel » : cas du président argentin Nestor Kirchner”, in [Bernadou V.](#), [F. Blanc](#), [R. Laignoux](#) et [F. Roa Bastos](#) (eds), *Que faire du charisme ? Retours sur une notion de Max Weber*, Rennes, Presses Universitaires de Rennes, pp. 189-215.
- Bidart Campos, German J., 1993, « El federalismo argentino desde 1930 hasta la actualidad », in Carmagnani M. (coord.) *Federalismos latinoamericanos: México / Brasil / Argentina*, Mexico, FCE, pp. 363-396.
- Bizberg, Ilan, 2010, « Las democracias latinoamericanas : una tipología », in Bizberg I. (ed.), *Mexico en el espejo latinoamericano. ¿Democracia o crisis ?*, El Colegio de Mexico, pp. 21-62.
- Bizberg, Ilan (ed.), 2010, *Mexico en el espejo latinoamericano. ¿Democracia o crisis ?*, El Colegio de Mexico.
- Blöchliger, Hansjörg, 2001, “La nouvelle péréquation financière en comparaison internationale”, *La Vie économique. Revue de politique économique*, décembre, pp. 18-23.
- Bonvecchi Alejandro & German Lodola, 2009, “The Dual Logic of Intergovernmental Transfers. Territorial Coalition-Building in Argentina”, paper delivered at the 2009 Congress of LASA, Rio de Janeiro.

- Botana, Natalio, 1993, « El federalismo liberal en Argentina », in Carmagnani M. (coord.) *Federalismos latinoamericanos: México / Brasil / Argentina*, Mexico, FCE, pp. 224-262.
- Burgess, Michael, 2006, *Comparative Federalism. Theory and Practice*, New York, Routledge.
- Burgess, Michael & Gagnon, Alain-G (eds), 1993, *Comparative Federalism and Federation. Competing Traditions and Future Directions*, Toronto – Buffalo : University of Toronto Press.
- Caballero, José Antonio, (2009), « De la marginalidad a los reflectores. El renacimiento de la administración de Justicia en México », in Lorenzo M. y I. Bizberg *Una Historia Contemporánea de México*, vol. 3 : *Las instituciones*, Mexico, Oceano, pp. 163-193.
- Camargo, Aspasia, (1993), « La federación sometida. Nacionalismo desarrollista e inestabilidad democrática, in Carmagnani M. (coord.) *Federalismos latinoamericanos: México / Brasil / Argentina*, Mexico, FCE, pp. 300-362.
- Carmagnani, Marcello, 1993a, « El federalismo liberal mexicano », in Carmagnani M. (coord.) *Federalismos latinoamericanos: México / Brasil / Argentina*, Mexico, FCE, pp. 135-179.
- Carmagnani, Marcello, 1993b, « Conclusion: el federalismo, historia de una forma de gobierno », in Carmagnani M. (coord.), *Federalismos latinoamericanos: México / Brasil / Argentina*, Mexico, FCE, pp. 397-416.
- Carmagnani, Marcello (coord.), 1993, *Federalismos latinoamericanos: México / Brasil / Argentina*, Mexico, FCE.
- Chiaromonte, José Carlos (1993), « El federalismo argentino en la primera mitad del siglo XIX », in Carmagnani M. (coord) *Federalismos latinoamericanos: México / Brasil / Argentina*, Mexico, FCE, pp. 81-134.
- Coutau, Gilbert, 1996, “Bicaméralisme suisse et européen”, in Sidjanski D. (ed.), *L’Union européenne à la lumière du fédéralisme suisse*, Chêne-Bourg, Georg Editeur – Publications de l’Institut européen de l’université de Genève, pp. 55-62.
- Dafflon, Bernard, 2012, “Les transferts financiers entre collectivités publiques “, in Ladner A., JL Chappelet, Y Emery et alii (eds), *Manuel Suisse d’administration publique*, Lausanne, Presses Polytechniques et Universitaires Romandes, chapitre 5.
- Dehove, Mario et Bruno Théret, 2000, « L’union européenne comme innovation institutionnelle », in Michèle Tallard M., B. Théret et D. Uri (eds), *Innovations institutionnelles et territoires*, Paris, L’Harmattan, pp. 403-440.
- DFP (Direction générale des finances), 2002, *La péréquation financière nationale*, Confédération Suisse, novembre, 4 p..
- DFP (Direction générale des finances), 2007, *Réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons (RPT)*, Confédération Suisse, septembre, 37 p..
- Diaz-Cayeros, Alberto, s.d., “Decentralization, Democratization, and Federalism in Mexico”, mimeo, 52 p.
- Diaz-Cayeros, Alberto, 2003, “Coalition Building Strategies, and Fiscal Dependence in Mexican Federalism”, paper prepared for the 99th Meeting of APSA, Philadelphia, August 27-31, 33 p.
- Diaz-Cayeros, Alberto, 2004, « Do Federal Institutions Matter? Rules and Political Practices in regional Resource Allocation in Mexico », in Gibson E. (ed.), *Federalism and democracy in Latin America*, Baltimore, Johns Hopkins University Press, pp. 297-322.

- Eaton, Kent, 2001, « Decentralisation, Democratisation and Liberalisation: The History of Revenue Sharing in Argentina, 1934-1999 », *Journal of Latin American Studies*, 33(1), pp. 1-28.
- Eaton, Kent & J. Tyler Dickovick, 2001, « The Politics of Re-centralisation in Argentina and Brazil », *Latin American Research Review*, 39(1), pp. 90-122.
- Eck, Jan, (2006), « Does federalism Really Matters? », *Comparative Politics*, 39(1), pp.
- Falletti, Tulia G, 2007, “ S’emparer du pouvoir ou créer du pouvoir ? Les héritages des régimes militaires dans la décentralisation en Argentine et au Brésil”, *Critique internationale*, 35(2), pp. 101-117.
- Falletti, Tulia G, 2010, *Decentralization and Subnational Politics in Latin America*, New York, Cambridge University Press.
- Figueiredo, Argelina & Limongi, Fernando, 2002, « Incentivos Eleitorais, Partidos e Política Orçamentária », *DADOS – Revista de Ciências Sociais*, 45(2), pp. 303-344.
- Flamand, Laura & Juan Olmeda ; 2010, « Un analisis comparativo de las relaciones intergubernamentales en Argentina y Mexico », in Bizberg I. (ed.), *Mexico en el espejo latinoamericano. ¿Democracia o crisis ?*, El Colegio de Mexico, pp. 191-232.
- Gagnon, Alain-G & Tully, James (eds), 2001, *Multinational Democracies*, Cambridge (UK) : Cambridge University Press.
- Garman, Christopher, Stephan Haggard & Eliza Willis, 2001, “Fiscal Decentralization: A political Theory with Latin American Cases”, *World Politics*, 53(2), pp. 205-236.
- Gibson, Edward, 2004, « Federalism and Democracy in Latin America : Theoretical Connections and Cautionary Insights », in Gibson E. (ed.), *Federalism and democracy in Latin America*, Baltimore, Johns Hopkins University Press, pp. 1-28.
- Gibson, Edward & Ernesto Calvo, 2000, " Federalism and Low Maintenance Constituencies: Territorial Dimensions of Economic Reform in Argentina ", *Studies in Comparative International Development*, 35(3), pp. 32-55.
- Gibson, Edward, Ernesto Calvo & Tulia Falletti, 2004, "Reallocative Federalism: Territorial Overrepresentation and Public Spending in the Western Hemisphere.", in Gibson E. (ed.), *Federalism and democracy in Latin America*, Baltimore, Johns Hopkins University Press, pp. 173-196.
- Gibson, Edward & Tulia Falletti, 2004, « Unity by the Stick : Regional Conflict and the Origins of Argentinian Federalism ». in Gibson E. (ed.), *Federalism and democracy in Latin America*, Baltimore, Johns Hopkins University Press, pp. 226-254.
- Gibson, Edward L. (ed.), 2004, *Federalism and democracy in Latin America*, Baltimore, Johns Hopkins University Press.
- Giraud, Olivier, 2003, *Fédéralisme et relations industrielles dans l’action publique en Allemagne: La formation professionnelle entre homogénéités et concurrences*, Paris, L’Harmattan.
- Gray, Gwendolyn, 1991, *The Development of Health Systems in Canada and Australia*, University of Toronto Press.

- Hernandez Chavez, Alicia, 1993a, *Anenecuilco. Memoria y vida de un pueblo*, Mexico, Fondo de Cultura Economica.
- Hernandez Chavez, Alicia, 1993b, « Federalismo y gobernabilidad en Mexico », in Carmagnani M. (coord) *Federalismos latinoamericanos: México / Brasil / Argentina*, Mexico, Fondo de Cultura Economica, pp. 263-299.
- Hernandez Chavez, Alicia (coord.), 1996, *Hacia un nuevo Federalismo ?*, Mexico, Fondo de Cultura Economica.
- Hueglin, Thomas & Alan Fenna, 2006, *Comparative Federalism. A Systematic Inquiry*, Peterborough (Ontario), Broadview Press.
- Jones Mark P. & Samuels David J., 2005, « The Future of Federalism in Mexico: Lessons from Argentina and Brazil », Paper prepared for *Democratic Institutions in Latin America: Implications for Mexico's Evolving Democracy*, University of California, San Diego, La Jolla, CA, March 5-6.
- Kraemer, Moritz, 1997, « Intergovernmental Transfers and Political Representation: Empirical Evidence from Argentina, Brazil and Mexico », *Inter-American Development Bank Office of the Chief Economist Working Paper* 345.
- Leibfried, Stephan & Pierson, Paul (eds.), 1995, *European Social Policy: Between Fragmentation and Integration*, Washington D.C.: The Brookings Institution.
- Leiras Marcelo, 2013, « La contradicciones aparentes del federalismo argentina y sus consecuencias politicas y sociales », in Acuña C. (ed.) *¿Cuanto importan las instituciones? Gobierno, Estado y actores en la politica argentina*, Buenos aires, Siglo XXI editores, pp. 209-245.
- Limongi, Fernando & Figueiredo, Argelina (1998), "As Bases Institucionais do Presidencialismo de Coalizão". *Lua Nova*, 44, pp. 81-106.
- Llanos, Mariana, 2001, " Understanding Presidential Power in Argentina: A Study of the Policy of Privatisation in the 1990s", *Journal of Latin American Studies*, 33(1), pp. 67-99.
- Love, Joseph, 1993, « Federalismo y regionalismo en Brasil, 1889-1937 », », in Carmagnani M. (coord.) *Federalismos latinoamericanos: México / Brasil / Argentina*, Mexico, FCE, pp. 180-223.
- Lujambio, Alonso, 1996, *Federalismo y Congreso en el Cambio Politico de Mexico*, Mexico, UNAM.
- Maioni, Antonia, 1998, *Parting at the Crossroads: The Emergence of Health Insurance in the United States and Canada*, Princeton, Princeton University Press.
- Marenco dos Santos, André, 2006, « Comparing houses of representatives : parliamentary recruitment in Argentina, Brazil, Chile and Mexico », *Teoria e Sociedade*, Vol 2, special edition, Belo Horizonte.
- Marques Pereira, Jaime. & Théret, Bruno (2001), " Régimes politiques, médiations sociales et dynamiques macro-économiques : quelques enseignements pour la théorie du développement d'une comparaison des caractères nationaux distinctifs du Brésil et du Mexique à l'époque des régimes de substitution des importations", *L'année de la régulation*, Vol. 5, pp. 105-143.

- Marques Pereira, Jaime & Théret, Bruno (2004a), « Régimes politiques, médiations sociales et trajectoires économiques. A propos de la bifurcation des économies brésilienne et mexicaine depuis les années 1970 », in Lautier B. & J. Marques Pereira (dir.), *op. cit.*, pp. 25-83.
- Marques Pereira, Jaime et Bruno Théret (2004b), « Mediaciones institucionales de regulacion social y dinamicas macroeconomicas : Los casos de Brasil y Mexico », in Alba C. & I. Bizberg (coord.), *Democracia y globalizacion en Mexico y Brazil*, Mexico, El Colegio de Mexico, pp. 40-102.
- Martinez Fritscher, André, 2011. "Bargaining for Fiscal Control: Tax Federalism in Brazil and Mexico, 1870-1940," [Working Papers](#) 2011-06, Banco de México.
- McKinnon, Ronald I., 1997. « Monetary Regimes, Government Borrowing Constraints, and Market-Preserving Federalism: Implications for EMU ». in Courchene T. J. (ed.), *The Nation State in a Global/Information Era: Policy Challenges*. Kingston, Ont.: John Deutsch Institute for the Study of Economic Policy, Queen's University., pp. 101-142.
- McIntosh, Tom (ed), 2000, *Federalism, Democracy and Labour Market Policy in Canada*, Montreal, McGill-Queen's University Press.
- Melin, Béatrice & Claverie, Jean-François, 2005, *Bilan des politiques de décentralisation en Amérique latine*, Paris, L'OCAL, IHEAL.
- Montero, Alfred P., 2001, "After Decentralization: Patterns of Intergovernmental Conflict in Argentina, Brazil, Spain, and Mexico", *Publius*, 31(4), pp. 43-64.
- Murilo de Carvalho, José, 1993, « Federalismo y centralizacion en el Imperio brasileño : historia y argumento », in Carmagnani M. (coord), *Federalismos latinoamericanos: México / Brasil / Argentina*, Mexico, FCE, pp. 51-80.
- Nicolau, Jairo, 2007, « The open-list electoral system in Brazil », *Dados* 3(no.se), pp. 1-27.
- Obinger, Herbert, Stephan Leibfried & Francis G. Castles (eds), 2005, *Federalism and the Welfare State. New World and European Experiences*, Cambridge (UK) : Cambridge University Press.
- Observatorio de Políticas Publicas, 2005, *Federalismo fiscal*, CAT. OPP/CAG/2005-10., Jefatura de Gabinete de Ministros, Buenos Aires.
- Ochoa-Reza, Enrique, 2004, « Multiple Arenas of Struggle. Federalism and Mexico's Transition to Democracy », in Gibson E. (ed.), *Federalism and democracy in Latin America*, Baltimore, Johns Hopkins University Press, pp. 255-296.
- Olsen, Gregg M., 2002, *The Politics of the Welfare State. Canada, Sweden and the United States*, Don Mills (Ont.), Oxford University Press.
- Osaghae, Eghosa E. 1990. "A Reassessment of Federalism as a Degree of Decentralization." *Publius. The Journal of Federalism*, 20, pp. 83-98.
- Perret, Virgile, Olivier Giraud, Marc Helbing & Monica Battaglini, 2007, *Les Cantons suisses face au chômage. Fédéralisme et politiques de l'emploi*. Paris, L'Harmattan.

- Petitpierre, Gilles, 1996, "Le conseil fédéral suisse : expérience et réforme ", in Sidjanski D. (ed.), *L'Union européenne à la lumière du fédéralisme suisse*, Chêne-Bourg, Georg Editeur – Publications de l'Institut européen de l'université de Genève, pp. 96-100.
- Pierson, Paul, 1995, « Fragmented Welfare States : Federal Institutions and the Development of Social Policy », *Governance*, vol. 8, n° 4, pp. 449-478.
- Porto, Alberto, 2004, « Inestabilidad de los parametros basicos del Regimen de Coparticipacion Federal des Impuestos », in Porto A. (ed.), *Disparidades regionales y federalismo fiscal*, La Plata, Ediciones de la Universidad de La Plata (Edulp), pp. 211-222.
- Porto, Alberto (ed.), 2004, *Disparidades regionales y federalismo fiscal*, La Plata, Ediciones de la Universidad de La Plata (Edulp).
- Prado, Sergio, 2001, *Transferências fiscais e financiamento municipal no Brasil*, São Paulo, www.cepam.sp.gov.br/.../TransferenciasFiscais&FinancMunicipal.pdf
- Rapoport Mario (coord.), 1994, *Globalizacion, Integracion e Identidad Nacional. Analisis comparado Argentina-Canada*, Buenos Aires, Grupo Editor Latinamericano.
- Remmer Karen L. & Erik Wibbels, 2000, « The Subnational Politics of Economic Adjustment. Provincial Politics and Fiscal Performance in Argentina », *Comparative Political Studies*, 33(4), pp. 419-451.
- Reynoso, Diego, 2002, « Federalismo y democracia: las dos dinámicas de la transición mexicana », *Revista Mexicana de Sociología*, 64(1), pp. 3-30.
- Rodden Jonathan, 2002, "The Dilemma of Fiscal Federalism: Grants and Fiscal Performance around the World," *American Journal of Political Science*, 46 (July), pp. 670-687.
- Rodden Jonathan and Erik Wibbels, 2002, "Beyond the Fiction of Federalism: Macroeconomic Management in Multitiered Systems", *World Politics*, 54(4), pp. 494-531.
- Rodríguez, Jesús & Alejandro Bonvecchi, 2004, « El papel del poder legislativo en el proceso presupuestario: la experiencia argentina », *Working Paper SERIE macroeconomía del desarrollo I*, CEPAL, Santiago de Chile.
- Rosenn, Keith, 1994, "Federalism in the Americas in Comparative Perspective", *The University of Miami Inter-American Law review*, 26(1), pp. 1-50.
- Samuels, David, 2001, "Does Money Matter? Credible Commitments and Campaign Finance in New Democracies: Theory and Evidence from Brazil", *Comparative Politics*, 34(1), pp. 23-42.
- Samuels, David & Mainwaring, Scott, 2001, « The Value of a Vote : Malapportionment in Comparative Perspective », *British Journal of Political Science*, 31, pp. 651-671.
- Samuels, David & Mainwaring, Scott, 2004, « Strong Federalism, Constraints on the Central Government, and Economic Reform in Brazil », in Gibson E. (ed.), *Federalism and democracy in Latin America*, Baltimore, Johns Hopkins University Press, pp. 85-130.
- Seiler, Daniel-Louis, 1996, "L'apport de l'expérience suisse", in Sidjanski D. (ed.), *L'Union européenne à la lumière du fédéralisme suisse*, Chêne-Bourg, Georg Editeur – Publications de l'Institut européen de l'université de Genève, pp. 29-46.
- Serra, José y Afonso, José Roberto, 2007, « El federalismo fiscal en Brasil: una visión panorámica », *Revista de la Cepal*, 91, pp. 29-52.

- Simeon, Richard, 1995, "Canada and the United States: Lessons from the North American Experience", in Knop, Karen, and Sylvia Ostry, Richard Simeon & Katherine Swinton (eds), *Rethinking Federalism. Citizens, Markets, and Governments in a Changing World*, Vancouver, UBC Press, pp.251-272.
- Snyder Richard & David J. Samuels, 2004, « Legislative Malapportionment in Latin America », in Gibson E. (ed.), *Federalism and democracy in Latin America*, Baltimore, Johns Hopkins University Press, pp. 131-172.
- Sobarzo, Horacio, 2010, "Reforma fiscal y relaciones fiscales intergubernamentales", in Lustig N., *Los grandes problemas de México. IX Crecimiento Económico y Equidad*, México, El Colegio de México, pp. 253-290.
- Souza, Celina, 2005, "Federalismo, Desenho Constitucional e Instituições Federativas no Brasil Pos-1988", *Revista de sociologia politica*, Curitiba, 24, pp. 105-121.
- Souza, Marcos Tadeu Napoleão de, 2011, *Findos de Participação dos estados. Perspectivas de Mudança*, Biblioteca Digital da Câmara dos Deputados, 17 p..
- Spiller, Pablo T & Mariano Tomassi, 2003a, « The Institutional Foundations of Public Policy: A Transactions Approach with Application to Argentina », *Journal of Law Economics & Organization*, 19(2), pp. 281-306.
- Spiller, Pablo T & Mariano Tomassi, 2003b, "Public Policy Making in Argentina", miméo, 26 p..
- Stepan, Alfred, 1999, « Para uma nova analyse comparative do federalismo e da democracia : federações que restringem ou ampliam o poder do Demos », *Dados*, vol. 42, n° 2, Rio de Janeiro.
- Stepan, Alfred, 2004a, « Toward a New Comparative Politics of Federalism, Multinationalism, and Democracy : Beyond Rikerian Federalism », in Gibson E. (ed.), *Federalism and democracy in Latin America*, Baltimore, Johns Hopkins University Press, pp. 29-84.
- Stepan, Alfred, 2004b, « Electorally Generated Veto Players in Unitary and Federal Systems », in Gibson E. (ed.), *Federalism and democracy in Latin America*, Baltimore, Johns Hopkins University Press, pp. 323-361.
- Théret, Bruno, 1992, *Régimes économiques de l'ordre politique*, Paris, PUF.
- Théret, Bruno, 1997, « Méthodologie des comparaisons internationales, approches de l'effet sociétal et de la régulation : fondements pour une lecture structuraliste des systèmes nationaux de protection sociale », *L'Année de la régulation*, Vol. 1, Paris, pp. 163-228.
- Théret, Bruno, 2000a, « La régulation politique : le point de vue d'un économiste », in Jacques Commaille & Bruno Jobert (dir.), *Les métamorphoses de la régulation politique*, Paris, LGDJ, pp. 83-118.
- Théret, Bruno, 2000b, « Institutions et institutionnalismes. Vers une convergence des conceptions de l'institution ? », in Tallard M., B. Théret et D. Uri (dir.), *Innovations institutionnelles et territoires*, Paris, L'Harmattan, pp. 25-68.
- Théret, Bruno, 2002, *Protection sociale et fédéralisme : l'Europe dans le miroir de l'Amérique du Nord*, Bruxelles : Presses Inter-universitaires Européennes – Peter Lang et Montréal : Presses de l'Université de Montréal.
- Théret, Bruno, 2003a, "Canada's Social Union and European Union Social Policies : Mirror Images?", in Fortin S., A. Noël, and F. Sainte-Hilaire (eds), *Social Union Framework. Intergovernmental Relations and Social Policy in Canada*, Montreal : McGill-Queen's University Press - IRPP.
- Théret, Bruno, 2003b, « As instituições entre as estruturas e as ações », *Lua nova.*, n.58, pp. 225-254.

- Théret, Bruno (2004), « Del principio federal a una tipología de las federaciones: algunas propuestas », *Foro Internacional*, XLIV(1), pp. 29-65.
- Théret, Bruno, 2005, « Du principe fédéral à une typologie des fédérations : quelques propositions », in Gaudreault-DesBiens J.-F. et F. Gélinas, *Le fédéralisme dans tous ses états. Gouvernance, identité et méthodologie*, Montréal-Bruxelles, Yvon Blais et Bruylant, pp. 99-133.
- Théret, Bruno, 2006, “ Politiques sociales et fédéralisme politique. Des relations d’interdépendance qui peuvent être positives ou négatives selon le type de fédéralisme ”, *Lien social et politiques*, 56, Automne, pp. 41-56.
- Théret, Bruno, 2009, “Sistemas nacionales de protección social y representación política en la regulación societal: una visión morfogénica del cambio institucional desde una perspectiva comparada con especial referencia al caso de Japón y de Francia”, in Barba C., G. Ordóñez y E. Valencia (coord.), *Más allá de la pobreza. Regímenes de bienestar en Europa, Asia y América*, Universidad de Guadalajara – El Colegio de la Frontera Norte (México), pp. 71-108.
- Théret, Bruno, 2010, « The place of National System of Social Protection and Political Representation in Socio-Economic Regulation. A Morphogenetic Structuralist View on Institutional Change in Comparative Perspective with Special Reference to Japan and France », *Evolutionary and Institutional Economic Review*, Vol. 7(2), pp. 177-207.
- Tommasi, Mariano, Saieg M. S. & Pablo Sanguinetti (2001), “Fiscal Federalism in Argentina: Policies, Politics, and Institutional Reform”, *Economic Journal of Latin American and Caribbean Economic Association*, vol. 1, primavera, pp. 157-201.
- Vazquez, Josefina Zoraida (1993), « El federalismo mexicano, 1823-1847 », in Carmagnani M. (coord) *Federalismos latinoamericanos: México / Brasil / Argentina*, Mexico, FCE, pp. 15-50.
- Vítolo Alfredo, 2007, *Emergencias constitucionales III. Intervención federal*, Ciudad Argentina.
- Volden, Craig, 2004, “ Origin, Operation, and Significance: The Federalism of William H. Riker “, *Publius*, 34(4), pp. 89-107.
- Ward Peter, 2000, “Nuevo federalismo, relaciones intragubernamentales y cogobierno en México”, in Marquez-Padilla C. & J. Castro Rea (coord.), *El Nuevo Federalismo en América del Norte*, México, UNAM, pp. 335-384.
- Ward, Peter M. & Rodriguez, Victoria E., 1999, « New Federalism, Intra-Governmental Relations and Co-Governance in Mexico », *Journal of Latin American Studies*, 31(3), pp. 673-710.
- Watts, Ronald, 1996, *Comparing Federal systems in the 1990s*, Institute of Intergovernmental Relations, Kingston (Ont.) : Queen’s University, and the McGill University Press.
- Watts Ronald, 2002, “La répartition des pouvoirs , des responsabilités et des ressources au sein de fédérations”, in Griffiths A. & K. Nerenberg (eds), *Guide des pays fédérés*, Montréal-Kingston, Forum des fédérations - McGill-Queen’s University Press, pp. 474-500.
- Weingast, Barry (1995), « The Economic Role of Political Institutions : Market-Preserving Federalism and Economic Development », *The Journal of Law, Economics, and Organisations*, Vol. 11, n° 1, pp. 1-31.
- Wibbels, Eric, 2000, “Federalism and the Politics of Macroeconomic Policy and Performance”, *American Journal of Political Science*, 44(4), pp. 687-702.

Willis, Eliza, Garman, Christopher & Haggard Stephan, 1999, "The Politics of Decentralization in Latin America", *Latin American Research Review*, 34(1), pp. 7-56.