



HAL
open science

Le fédéralisme américain: genèse et fonctionnement contemporain

François Vergniolle de Chantal

► **To cite this version:**

François Vergniolle de Chantal. Le fédéralisme américain: genèse et fonctionnement contemporain. Fédéralisme, Décentralisation et Régionalisation de l'Europe Perspectives comparatives Federalism, Decentralisation and European Regionalisation Comparative perspectives Ouvrage collectif sous la direction de Sylvia CALMES-BRUNET et Arun SAGAR Préface de Michel BUSSI EDITIONS L'EPITOGE -LEXTENSO, 2015. halshs-02201467

HAL Id: halshs-02201467

<https://shs.hal.science/halshs-02201467>

Submitted on 31 Jul 2019

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

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

LE FEDERALISME AMERICAIN

GENESE HISTORIQUE ET FONCTIONNEMENT CONTEMPORAIN

François VERGNOLLE DE CHANTAL

Professeur en civilisation américaine, Université Paris 7 Paris-Diderot¹

fdechantal@univ-paris-diderot.fr

RESUME

Si le modèle américain de 1787 encadre fortement l'État fédéral et octroie la compétence de droit commun aux États, ce fédéralisme dual a évolué par étapes vers plus de centralisation et vers un fédéralisme coopératif dans le cadre duquel les États fédérés et l'État fédéral négocient et s'affrontent. Cette centralisation se retrouve également au sein des États fédérés, qui créent et gèrent les nombreux gouvernements locaux dont l'autonomie est variable. Enfin, les États interviennent très peu au niveau international, qui reste réservé à l'Union.

ABSTRACT

Although the American model of 1787 established a limited federal government and gave the residual competence to the States, this dual federalism evolved towards a form of centralisation and of cooperative federalism in which the States and the federation both negotiate with one another and compete. Further, this centralisation may also occur within the States themselves, where the autonomy of local governments varies greatly. Finally, the States have a very limited role at the international level, which remains reserved for the Union.

INTRODUCTION

Dans *De la démocratie en Amérique* (1835 & 1840), TOCQUEVILLE avait montré en son temps que les États-Unis étaient un laboratoire politique à ciel ouvert où se déployait le principe essentiel de cette jeune république, l'égalité. Mais cette appréciation classique n'épuise pas la contribution américaine à la science politique. Ainsi, les débats de la fondation, entre 1787 et 1788, qui virent l'adoption de la nouvelle Constitution, furent aussi un champ fertile d'innovations théoriques. La séparation des pouvoirs, la « grande république », et le fédéralisme, furent ainsi façonnés dans le cadre des débats entre Pères Fondateurs américains.

Les États-Unis sont donc une référence fédérale incontournable d'abord de par l'ancienneté et la permanence de leur fédération qui, depuis 1789 et en dépit d'une Guerre de Sécession, n'a cessé de se reformuler, tout en restant fidèle à la perspective définie à l'origine : celle d'être un partage constitutionnel des compétences entre deux niveaux de gouvernement, chacun étant suprême dans sa sphère d'action. Mais il y a une seconde spécificité du fédéralisme américain, celui d'avoir été porté comme un projet politique au moment de la fondation par une petite élite, celle des Pères Fondateurs. Ce projet, qui fut ratifié grâce à l'habileté tactique de ses partisans, fut néanmoins contesté jusqu'à la Guerre de Sécession. Les premières décennies de la république furent donc marquées par un débat institutionnel intense – attisé par la question de l'esclavage et la menace sécessionniste du Sud –, de sorte que la question de l'équilibre fédéral était devenue identitaire au milieu du 19^e : qui sommes-nous ? Quels sont les liens entre les communautés qui nous constituent ? Existe-t-il une nation américaine au-delà de la division entre États fédérés ? Le questionnement institutionnel a donc été immédiatement intégré au débat sur l'identité nationale, lui donnant ainsi une acuité toute particulière.

Avec la fin de la Guerre de Sécession en 1865, l'identité nationale n'est plus contestée, ce dont le langage se fait le reflet, en déclinant depuis lors les États-Unis au singulier et non au pluriel – « *the US is* » remplace « *the US are* »). Ce faisant, le débat fédéral changea aussi de nature. Il se transforma en interrogation sur la plus ou moins grande centralisation des institutions nationales. Le *New Deal* des années trente fixa le cadre politique du débat contemporain : les Démocrates s'approprièrent le thème de la centralisation et les Républicains se firent les défenseurs d'un « nouveau fédéralisme » (*New Federalism*) qui cherche à réduire les compétences de l'État fédéral et à les renvoyer aux États fédérés. Les Démocrates, dominants pendant une génération, construisirent ainsi un État-Providence entre les années trente et les années soixante qui repose sur des programmes nationaux autorisés par une Cour Suprême prête à reconnaître la constitutionnalité de ce nouvel activisme fédéral. À l'inverse, les Républicains, depuis Reagan dans les années quatre-vingt, se sont engagés dans un transfert de compétences qui touche essentiellement l'aide sociale, avec le soutien d'une Cour Suprême conservatrice qui cherche à nouveau à redéfinir des limites à l'action fédérale, comme elle le faisait jusqu'aux années trente.

¹ L'auteur co-dirige la revue *Politique Américaine*. Il a publié de nombreux livres et articles sur le fédéralisme américain, notamment *Le fédéralisme américain en question* (Éditions Universitaires de Dijon, 2006) et *Fédéralisme & antifédéralisme* (PUF, coll. Que-sais-je, 2005). Il a récemment publié aux Éditions du CNRS *L'impossible présidence impériale. Le contrôle législatif aux États-Unis* (2016).

Le fédéralisme demeure de nos jours un enjeu politique important, comme l'ont illustré la réforme de l'assurance-maladie (*healthcare*) en 2010 et le *Tea Party*, notamment par le biais de l'enjeu fiscal dans un environnement budgétaire contraint qui pousse à la recomposition des liens entre les niveaux de gouvernement. L'activisme social de l'État fédéral est en recul depuis les années quatre-vingt et aucun nouveau programme public national d'envergure comparable à ceux de la *Great Society* n'a été créé. En revanche, l'État fédéral a multiplié les « obligations » (*mandates*) nationales sur les niveaux inférieurs de gouvernement (États fédérés), à charge pour eux d'en assurer le financement. Ces obligations touchent à tous les domaines – éducation, sécurité (anti-terrorisme), environnement, droit électoral, assurance-maladie – et constituent ce que les observateurs dénomment le « fédéralisme coercitif » (*coercive federalism*) : les États sont obligés d'agir, de sorte qu'ils deviennent des acteurs de politique publique de premier plan mais doivent agir pour le compte de l'État central. La centralisation fédérale par le biais de « mandats » signifie donc à la fois une subordination des États vis-à-vis de l'État fédéral et aussi une obligation de modernisation.

I. ETATS FEDERES ET ETAT FEDERAL

L'État fédéral est né dans la méfiance et le rejet au cours des années 1780. La tradition américaine de suspicion contre l'autorité centrale, née de la lutte contre la Grande-Bretagne pour obtenir l'indépendance, a rendu très difficile la constitution d'un État central (et aussi d'un Exécutif). Celui-ci a été une créature des treize États fondateurs, qui ont construit d'abord un pouvoir central de coordination, puis un pouvoir central indépendant. La tentative de coordination fut illustrée par la Confédération de 1781, première formule d'alliance entre les treize États. Elle était constituée d'une seule assemblée (il n'y avait ni Exécutif ni Judiciaire) où toutes les décisions étaient prises par majorité extraordinaire des délégués des États sans qu'aucune sphère de compétences propres ne soit définie pour le gigantesque Congrès confédéral.

L'échec retentissant de cette première tentative fut à l'origine d'un puissant mouvement de modernisation porté par les élites socio-économiques visant au renforcement de l'État fédéral. Ils prirent pour cette raison le nom de « fédéralistes » alors qu'ils étaient surtout des « nationalistes » convaincus de l'existence d'une identité nationale continentale, américaine, qui dépassait et englobait les États. Certains de ces fédéralistes se réunirent en juin 1787 au sein d'une convention de délégués des États à Philadelphie. Ils réussirent à rédiger un projet de Constitution créant un nouvel État fédéral complet (doté de trois pouvoirs séparés), qui avait des compétences propres et pour lesquelles les décisions étaient prises par les nouvelles institutions nationales. L'État fédéral bénéficie des compétences déléguées par la Constitution et les États ont les compétences résiduelles.² Les pouvoirs de l'État fédéral sont décrits dans l'Article 1, section 8, qui donne une liste de dix-sept pouvoirs explicites, dont la « clause du commerce » (le 3^e), permettant de réglementer le « commerce interétatique », qui est très vite devenu le principal moyen d'action de l'État fédéral. Il y eut en effet une extension constante de ce champ de compétence, notamment par l'action de la Cour Suprême. Ainsi en 1824, dans *Gibbons v. Ogden* (1824), la plus haute instance du Judiciaire fédéral définit le « commerce » comme synonyme d'« *intercourse* » (c'est-à-dire potentiellement à peu près toutes les formes d'interaction sociale) et non plus de simple « *trade* » (échange de biens). Les tentatives ponctuelles pour définir des limites à ce pouvoir furent des impasses, notamment la dernière, celle de 1935-37 où la décision *Schechter*, limitant la portée du pouvoir fédéral sur le « commerce », fut annulée en deux ans à peine par une autre, *McLaughlin*, qui renonça à toute limite juridique et s'en remit aux élus pour décider du contenu de cette clause. Depuis lors, la réglementation du « commerce » permet à l'État fédéral d'agir dans à peu près tous les domaines. Ainsi, la grande loi de 1964 sur les droits civiques (*Civil Rights Act*) qui interdit toute forme de ségrégation raciale, fut adoptée sur la base du seul pouvoir commercial. La section 8 de l'Article 1 se termine par une 18^e clause qui donne au Congrès le pouvoir de faire les lois « nécessaires et propres » (*necessary and proper*) à l'exécution des pouvoirs explicites. Cette clause ouverte est la source des « pouvoirs impliqués » (*implied powers*) dont l'existence en creux fut débattue dès les premières années de la décennie 1790, avec la création ou pas d'une Banque Centrale, avant qu'une interprétation large en soit donnée par la Cour Suprême dans la décision *McCulloch v. Maryland* (1819). Enfin, la « clause de suprématie » (Article 6, section 2) faisait de la loi fédérale et des traités internationaux des normes supérieures aux lois fédérées.³ Ainsi se construisit le modèle du « fédéralisme dual »⁴ reposant sur un partage constitutionnel relativement net des compétences entre deux niveaux de gouvernement, chacun demeurant

² C'est l'inverse au Canada : la Constitution de 1867 repose sur le principe que les Provinces ont des pouvoirs délégués et l'État central a les pouvoirs résiduels.

³ Cette disposition constitutionnelle est complétée par la décision *Reid v. Covert* (1957) de la Cour Suprême, qui déclare que la Constitution fédérale est supérieure aux traités internationaux.

⁴ Ce modèle repose sur quatre postulats juridiques présentés par Edward CORWIN, un des plus grands constitutionnalistes américains, dans un article de 1950 (« The Passing of Dual Federalism » in *Virginia Law Review*, n° 36, février 1950, p. 1-24) : les pouvoirs énumérés de l'État fédéral – la limitation des sphères de compétences – les deux ordres de gouvernement sont suprêmes dans leur sphère d'action – et il y a une tension entre les deux types de gouvernement.

suprême dans sa sphère d'action et opposant les « pouvoirs de police » des États aux « pouvoirs régaliens » de l'État fédéral.⁵

Après la Guerre de Sécession, l'État fédéral disposa d'un nouvel instrument avec le XIV^e Amendement de 1868. Cet amendement est à lui seul une nouvelle constitution pour le pays. Il crée en effet une citoyenneté identique pour tous les citoyens (Blancs et Noirs), ce qui légalement prend la forme d'une « nationalisation », c'est-à-dire une extension à l'échelle de la nation des protections contenues dans la Déclaration des Droits (*Bill of Rights*) de 1791.⁶ Ces dix premiers amendements sont en effet une liste de dix libertés fondamentales qui, jusqu'alors, ne pouvaient être invoquées que contre l'État fédéral. A partir de 1868, ces mêmes protections furent aussi invocables contre tous les États fédérés. C'est le processus d'« incorporation » du *Bill of Rights*, longtemps ralenti par une Cour Suprême conservatrice mais entamé vigoureusement dans les années soixante (avec la « révolution des droits » menée par le *Chief Justice* Earl WARREN) et continué jusqu'à nos jours – « l'incorporation » du IInd amendement en étant le dernier exemple en 2008 et en 2010. L'État fédéral est alors amené à garantir ces droits à tous les individus à l'échelle de la nation : c'est la seconde grande source d'extension des pouvoirs de l'État fédéral, après la clause du commerce.

La troisième étape de renforcement de l'État fédéral par rapport aux États fédérés est à trouver dans la centralisation progressiste qui s'est opérée en trois vagues successives, le Progressisme du début du 20^e siècle, le *New Deal* des années trente et la « Grande Société » des années soixante. Ces réformes partageaient une vision négative des États fédérés, perçus, souvent à juste titre, comme inefficaces, corrompus et, pour certains, racistes.⁷ Elles allèrent aussi de pair avec une extension de la base fiscale de l'État fédéral. En 1913, le XVI^e amendement autorisa la création d'un impôt fédéral sur le revenu dont le bénéficiaire fut utilisé pour investir dans des domaines jusqu'alors réservés aux États. En 1952, l'impôt fédéral sur le revenu atteignait 42% du budget de l'État fédéral, tandis que 32% provenaient de l'impôt fédéral sur les sociétés, faisant ainsi de cette date le pic de la progressivité fiscale de l'État fédéral.⁸ La création d'un État-Providence national que cette manne fiscale permit, a conduit l'État fédéral à s'approprier une part substantielle du pouvoir de police des États fédérés, en se basant soit sur le pouvoir commercial (dès 1906 avec le *Pure Food Act*, mais aussi avec *Social Security* en 1935, le *Interstate Highway System* en 1956, le *Civil Rights Act* de 1964, et *Medicare* et *Medicaid* en 1965), soit sur la base du XIV^e Amendement (avec le *Voting Rights Act* en 1965). L'État fédéral intervient alors le plus souvent par le biais d'une dotation (*grant*)⁹ dont le modèle contemporain fut défini par le *Smith-Lever Act* de 1914, qui portait sur la supervision des aménagements agricoles. Ce mode de financement fonctionne généralement par le biais de « contributions équivalentes » (*matching funds*) où le montant de la subvention fédérale sera égal à celui des financements apportés par l'État fédéré. Les fonds sont alors attribués à des projets précis et une agence administrative de régulation est créée pour gérer les fonds – soit en local soit au fédéral. L'État fédéral a un rôle décisif dans la définition des critères, tout en ayant un droit de regard sur le résultat final.

Ce renforcement social de l'État fédéral a donné naissance au « fédéralisme coopératif » (*cooperative federalism*), dont Morton GRODZINS fut le premier analyste en 1966.¹⁰ Coopératif, ce fédéralisme l'est d'abord par le jeu des financements croisés et des obligations fédérales sur les États. Le *Civil Rights Act* de 1964 en est l'exemple paradigmatique dans la mesure où il prévoit des sanctions financières importantes en cas de manquements aux objectifs de la loi. Mais il y a maintenant plus de six cent « mandats » (dont soixante sont majeurs), tous créés après 1960. La lutte contre la discrimination raciale fut une source importante de « mandats », par exemple avec le *Equal Employment Opportunity Act* (1972) qui étendit la lutte contre les

⁵ Outre la politique étrangère et la défense, les activités internes de l'État fédéral se réduisaient à la régulation du commerce interétatique, des grands travaux, l'émission de la monnaie, la gestion des brevets, la poste et les droits de douane. Tout le reste était du ressort des États : tous les aspects du droit privé (propriété – incluant l'esclavage jusqu'en 1865, famille, héritage etc.), le droit pénal, le droit électoral, l'hygiène publique, entre autres. Ce « pouvoir de police » regroupait en fait toutes les questions affectant directement la vie concrète des individus. Dans les faits, et jusqu'à la fin du 19^e, un citoyen américain n'avait donc pas de contacts avec l'État fédéral, sauf par le courrier !

⁶ L'amendement est composé de cinq sections. Seule la première a été la source d'une jurisprudence importante. Cette section se compose de quatre clauses : sur la citoyenneté (*Citizenship clause*) – sur les privilèges ou immunités (*Privileges or Immunities Clause*) – sur la procédure régulière (*Due Process Clause*) – sur l'égalité de protection des lois (*Equal Protection Clause*). La première annule la décision *Dred Scott* de la Cour Suprême de 1857, qui déniait aux Noirs la possibilité d'être citoyens ; la 3^e interdit aux États et aux gouvernements locaux de retirer (*deprive*) aux gens (*persons*) « la vie, la liberté ou la propriété » (*life, liberty, property*) sans « procédure régulière » (*due process*) ; la 3^e encore est la base légale de l'« incorporation » puisqu'elle ne fait que reprendre la « procédure régulière » du V^e Amendement de 1791 ; la 4^e a été le socle de la décision *Brown* de 1954 et rend obligatoire l'intervention de l'autorité publique (fédérée ou fédérale) pour garantir les mêmes droits à tous.

⁷ Ce diagnostic négatif sur les États fut résumé par deux auteurs en 1970 qui les décrivent comme les « piliers effondrés du système fédéral » (*fallen arches of the federal system*) : CAMPBELL A., SHALALA D., « Problems Unsolved, Solutions Untried : The Urban Crisis » in CAMPBELL A. (dir.), *The States and the Urban Crisis*, Englewood Cliffs, NJ, Prentice Hall, 1970, p.4-26.

⁸ Depuis le dernier tiers du XX^e siècle, la progressivité de la fiscalité fédérale est en recul.

⁹ On trouve d'autres expressions plus ou moins synonymes comme « *grants-in-aid* » ou bien « *project/program/categorical grants* ».

¹⁰ Il utilisa ainsi l'expression de « *Marble-Cake Federalism* », dorénavant omniprésente dans les manuels. Voir son ouvrage classique : GRODZINS M., *The American System. A New View of Government in the United States*, Chicago, Rand McNally Co., 2nd éd. 1966. Pour un point de vue complémentaire, on lira ELAZAR D., *American Federalism: A View from the States*, New York, Thomas Y. Crowell Co., 1966, qui décrit le fédéralisme coopératif comme « non-centralisé » plutôt que « décentralisé ».

discriminations à l'embauche dans les États **et les** gouvernements locaux, déjà imposée en 1964 aux acteurs privés. Le nombre de dotations (*grant*) s'est lui aussi accru : il y avait 51 *categorical grants* en 1964, mais 530 dès 1971 et 618 en 1995. Au total, la préemption fédérale sur les États est incontestable et touche tous les domaines – santé, sécurité, environnement, consommation, agriculture, droits civils –, avec une accélération dans les années soixante et soixante-dix. La restriction de la marge d'action des États fédérés est allée de pair avec une dépendance financière car jusqu'à 26% du budget fédéré dépendait ainsi du seul État fédéral en 1978, *Medicaid* étant de loin le poste le plus important.¹¹ Mais à l'inverse de l'Australie, du Canada ou de l'Allemagne **par exemple**, il n'y a pas de mécanisme de « péréquation » par l'État fédéral au bénéfice des États les plus pauvres.

Dans ces conditions, quel bilan peut-on faire de la « révolution conservatrice » des dernières décennies ? Celle-ci s'est en effet construite sur la défense des « droits des États » (*States' Rights*) dès 1964 et fut ponctuée par des appels réguliers à un « Nouveau Fédéralisme » (*New Federalism*) aussi bien avec NIXON, REAGAN que GINGRICH, qui montrent à quel point la gestion des États s'est améliorée à partir des années soixante. Mais la montagne rhétorique aboutit à une souris politique. Le bilan est en effet très mitigé. S'il y eut quelques innovations de politique publique dont l'objectif était de baisser le montant des dotations fédérales, les Républicains au pouvoir n'ont pas hésité à reprendre à leur compte les « mandats » fédéraux, mais cette fois pour imposer des objectifs conservateurs.

NIXON essaya de libéraliser l'aide fédérale aux États en instituant une enveloppe libre de toutes conditions. Le *General Revenue Sharing (GRS)* de 1971 (*State and Local Fiscal Assistance Act*) distribuait ainsi la manne fédérale par le biais d'un financement dont les deux-tiers étaient attribués aux gouvernements locaux et un tiers aux seuls États. Il s'agissait à l'époque de la plus grande enveloppe budgétaire accordée aux États, tout en poursuivant l'aide aux métropoles entamée par Lyndon B. JOHNSON. Il n'y avait aucune condition sauf d'être **dépensée** dans l'intérêt du public. L'administration avait aussi comme projet la création de six *Special Revenue Sharing (SRS)* à dépenser dans six domaines d'intérêt général, comme l'éducation, l'aide sociale (*welfare*) et la politique de la ville (*urban development*), mais le *Watergate* mit un terme à la réflexion.

En dénonçant l'État fédéral comme le principal problème des États-Unis, REAGAN s'investit bruyamment dans la croisade néofédérale. Il proposa en janvier 1982 un « échange » (*swap*) de fonctions entre l'État fédéral et les États fédérés. Dans ce projet, la gestion de *Medicaid* passerait entièrement au niveau fédéral, tandis que les États recevraient une compétence pleine et entière sur deux programmes essentiels de l'aide sociale, celui des coupons d'alimentation (*Food Stamp*) et celui de l'aide aux mères célibataires (*AFDC – Aid to Families with Dependent Children*) ; dans le même temps, le plan prévoyait la consolidation de 43 programmes fédéraux (surtout dans le domaine des transports), qui seraient transférés aux États. La proposition fut un échec. Elle reposait sur une hypothèse de baisse des aides fédérales – car l'État central diminuait au même moment ses taux de prélèvements – et obligeait les États à augmenter la ponction fiscale fédérée. Or, les États n'auraient pas pu assumer ces nouveaux coûts sans soutien fédéral. Dans ces conditions, le *Omnibus Reconciliation Act* de 1982 se contenta de consolider 79 *grants* en neuf « **dotations globales** » (*block grants*), baissant le financement total de ces programmes d'environ 25%. La purge était déjà sévère, et fut en partie compensée par la suppression du GRS hérité de Nixon : le *Revenue Sharing* avait cessé pour les États en 1980 et s'arrêta en 1986 pour les villes.

Enfin, le 104^e Congrès (1994-1996), premier Congrès à majorité républicaine depuis 1954, imposa, sous la direction du *Speaker* Newt GINGRICH, une série de réformes néofédérales à un Bill CLINTON affaibli. Ainsi, le *Work Opportunity Act* de 1996 réalisa un des principaux objectifs de la droite républicaine depuis les années soixante en démantelant AFDC pour en faire un *block grant* (limité dans son montant) et en imposant aux États des critères très durs, comme les programmes de *workfare* (retour au travail) **obligeant** les bénéficiaires à travailler pour continuer à toucher leur allocation. Un an auparavant, en 1995, le Congrès avait aussi adopté le *Unfunded Mandate Act*, **demandant** à l'État fédéral de définir avec plus de précisions les coûts et les conséquences d'un « mandat », mais sans pour autant lui interdire d'en créer. Cette loi fut donc plus symbolique que substantielle et les « mandats », plus précis, voire limités, sont plus que jamais là.

Au total, les réformes « néofédérales » des Républicains n'ont abouti qu'à de modestes transferts de compétences vers les États. Les conservateurs au pouvoir ont adopté un consensus autour de l'utilisation des « mandats » nationaux pour imposer leurs valeurs à l'échelle de la nation, tout en déléguant la responsabilité fiscale aux États. **Ainsi**, en 1984, une loi prévoyait la baisse de 15% des aides fédérales pour l'entretien des autoroutes aux États qui, d'ici 1987, n'auraient pas fixé à 21 ans l'âge légal pour consommer de l'alcool. **Finalement**, aucun des fondamentaux du « fédéralisme coopératif » ne fut remis en question. Les « mandats » se sont multipliés sous NIXON comme sous REAGAN, mais ce fut surtout avec G.W. BUSH que cette pratique fut

¹¹ La moyenne se situe actuellement à 17%.

stématisée, notamment dans les domaines de la sécurité, de l'éducation et des procédures électorales, au point que les observateurs parlèrent volontiers d'un « Fédéralisme coercitif ».¹²

II. ETATS FEDERES ET COLLECTIVITES INFRA-ETATIQUES

La complexité du fédéralisme américain ne se limite pas aux relations entre les États et l'État fédéral. Au sein de chacun des États, les « gouvernements locaux » (*local governments*) ont développé leurs propres spécificités. La Constitution fédérale ne parle pas des collectivités infra-étatiques. Il n'y a pas à leur égard l'ambiguïté fondatrice qui existe sur le statut de « co-souverain » des États par rapport au gouvernement national. Les gouvernements locaux sont une pure création des États fédérés et sont dans une complète relation de dépendance – c'est l'État qui définit ce qu'ils peuvent faire ou pas, de manière tout à fait arbitraire. Ce mode de création autoritaire fut formalisé en 1868 par un Juge de l'Iowa, John Forrest DILLON qui, dans une décision fédérée de 1868, *Clinton v. Cedar Rapids and the Missouri River*, résuma la dépendance complète des collectivités locales vis-à-vis des États. Rapidement promue au statut de « règle », la « *Dillon's Rule* » définit la conception classique des gouvernements locaux.¹³

Mais il existe une autre tradition, concurrente, qui prit son essor au 20^e siècle et qui attribue une plus grande autonomie aux gouvernements locaux. Là aussi, c'est vers la jurisprudence fédérée qu'il faut se tourner pour en trouver l'origine. Un Juge de la Cour Suprême du Michigan, Thomas M. COOLEY, expliqua dans une décision de 1871, *People v. Hurlbut*, que l'autonomie locale est un droit que l'État fédéré ne peut modifier à sa convenance. L'autonomie (*home rule*) peut se décliner de différentes façons, généralement par l'octroi de chartes, qui offrent un statut spécifique. Elle fut d'abord accordée à des grandes villes, avant de s'étendre à d'autres formes de gouvernement local. Il y a en effet pléthore de collectivités infra-étatiques aux États-Unis, et chacune a des compétences ou un statut différent. De nos jours, on dénombre environ 88 000 « gouvernements locaux » (sans tenir compte des tribus indiennes, qui sont à part) qui se déclinent en comtés,¹⁴ villes et toute une série d'alliances régionales très diverses, dont plus de 90% ont moins de 25 000 résidents. Ces gouvernements locaux sont aussi des structures politiques qui regroupent des élus, environ 506 000, qui vont du *shérif* au *juge* en passant par les membres des « districts scolaires » (*School Districts*), qui décident sur le contenu des programmes scolaires. A ce réseau local, il faut aussi ajouter des associations de propriétaires/résidents (*Residential Community Association*), qui sont passées de quelques milliers en 1960 à 274 000 en 2005, illustrant ainsi la vigueur de la vie locale aux États-Unis.

Cette vigueur peut aller jusqu'à posséder des pouvoirs de taxation propre. Ainsi, sept États (Connecticut, Maine, Géorgie, New Hampshire, Caroline du Sud, Vermont, Wisconsin), permettent à leurs collectivités infra-étatiques de mener leur politique fiscale d'une manière relativement libre. Dans les autres, les gouvernements locaux sont plus contraints mais peuvent néanmoins taxer leurs résidents. Jusqu'au début du 20^e siècle, les gouvernements locaux puisaient leurs ressources dans l'impôt foncier (*property tax*), mais depuis lors, la fiscalité locale s'est diversifiée avec l'impôt sur la consommation (*sales tax*),¹⁵ l'impôt sur le revenu et les cotisations (*payroll tax*), ou encore la facturation des services locaux (*fees, service charge*). A l'image de ce qui se fait au niveau fédéral, les programmes de redistribution entre collectivités sont rares : seuls le Wisconsin et le Minnesota ont des programmes de ce type. L'autonomie fiscale des gouvernements locaux demeure néanmoins très encadrée par l'État. C'est ce dernier qui perçoit en effet l'essentiel des financements fédéraux – à hauteur de 90% – pour ensuite les redistribuer.¹⁶

Dans ces conditions, il y a au niveau fédéré, une duplication de la relation entre les États et l'État central. En effet, près du tiers du budget des collectivités locales dépend des financements fédérés et les États n'hésitent pas à imposer des « mandats » aux gouvernements locaux sur toute une panoplie de sujets (environnement, lutte contre la discrimination, transparence des services publics, archives, modalités du service aux usagers). Le nombre de ces *mandates* varie selon les États : il y en a en moyenne une soixantaine par État, mais jusqu'à 1 400 en Californie et seulement 25 en Caroline du Nord. Il y a donc un mouvement historique vers la centralisation au sein des États fédérés, qui est allé de pair avec leur « modernisation » suite aux mandats fédéraux. Mais il est en

¹² KINCAID J. « From Cooperative to Coercive Federalism » in *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, n° 509, mai 1990, p. 139-152.

¹³ Elle fut reprise et validée par la Cour Suprême dans une décision de 1907, *Hunter v. Pittsburgh*.

¹⁴ Même si leur nom est identique dans tout le pays, les villes et les comtés n'ont pas les mêmes pouvoirs partout. Ainsi, les comtés sont traditionnellement faibles en Nouvelle-Angleterre (et n'existent ni au Connecticut ni dans le Rhode Island). Ils y sont limités à des compétences judiciaires (police locale et prison).

¹⁵ La « *sale tax* » n'est pas tout à fait identique à la taxe sur la valeur ajoutée (*value-added tax*) que nous connaissons en Europe. Cette dernière s'applique en effet à tous les niveaux de la production de biens et de services, de la transformation de la matière première au service final. Techniquement, la taxe sur la valeur ajoutée est un gigantesque impôt sur la consommation, omniprésent dans toutes les étapes de la vie économique.

¹⁶ La seule exception à cette tendance générale fut entre les années 1940 et 1970 : entre 30-40% de l'aide fédérale passait alors directement aux gouvernements locaux, afin de financer la réhabilitation des quartiers, l'aménagement local, la construction de HLM (*housing projects*) et l'éducation. Le *General Revenue Sharing* de NIXON fut le sommet de ce contournement des États.

permanence contesté par une revendication de « *home rule* », qui revient avec la même régularité que celle de « droits des États » (*States' Rights*). Elle est d'autant plus forte quand il y a une « grande ville » dans l'État (cf. la ville et l'État de New York, Chicago en Illinois, Philadelphie en Pennsylvanie etc.),¹⁷ de sorte que la fragmentation est un danger qui affleure, notamment dans un contexte de tension fiscale (*fiscal stress*). Des exemples de « sécession fiscale » se sont ainsi multipliés, par exemple en Californie, où les résidents préfèrent créer leur propre gouvernement local plutôt que de financer une collectivité voisine en difficultés.¹⁸

III. ETATS FEDERES ET COLLECTIVITES INFRA-ETATIQUES SUR LE PLAN INTERNATIONAL

La Constitution écarte d'office les États de toute activité à l'international, en leur refusant toute possibilité d'intégrer de leur propre initiative des traités internationaux.¹⁹ Dans ces conditions, les États demeurent des acteurs mineurs sur la scène internationale. Ils sont présents uniquement dans le domaine des relations commerciales et du développement économique, ce qui peut inclure l'environnement, comme a su le faire la Californie. En 2007, 40 États avaient des bureaux de représentation à l'étranger – alors qu'ils n'étaient que quatre en 1969 – pour un nombre total de deux cents. Historiquement, ces représentations à l'étranger se concentraient en Europe, mais la tendance depuis plus de vingt ans est une réorientation vers l'Asie.

Les dernières années ont aussi vu une intervention grandissante des États et des gouvernements locaux dans le domaine de l'immigration, où la paralysie de l'État fédéral semble complète. Si l'État fédéral est, aux termes de la loi, détenteur d'un pouvoir exclusif sur les questions d'immigration et de citoyenneté, les États fédérés et les autorités locales sont devenus des acteurs dans la gestion de l'immigration illégale, suscitant ainsi des tensions accrues avec le pouvoir fédéral. La responsabilité en incombe très largement aux responsables fédéraux eux-mêmes. En effet, l'activisme local et fédéré sur ces questions résulte partiellement des pressions émanant de l'État fédéral lui-même. C'est en effet l'État fédéral qui a incité les États fédérés et les autorités locales à agir dans le domaine de l'immigration, notamment sur la question de l'intégration des immigrés. L'exemple de la réforme de l'aide sociale en 1996 est particulièrement parlant. Ce texte a transféré certaines compétences liées à l'immigration aux niveaux inférieurs. Les responsables fédérés sont ainsi devenus les garants de la lutte contre la fraude. Il leur revenait d'empêcher des immigrants normalement non-éligibles aux programmes sociaux fédéraux de toucher des allocations publiques. Les attentats du 11/09 ont ensuite entraîné des mesures encore plus sévères, les autorités fédérales cherchant à obtenir le soutien des autorités fédérées et locales pour mettre en œuvre des politiques sécuritaires. Mais la principale explication à l'activité récente des autorités fédérées et locales est l'échec de toute réforme nationale. L'entrée de plain-pied des échelons « subnationaux » dans le domaine de l'immigration vient pallier l'absence de l'État fédéral. Par ailleurs, les municipalités elles aussi interviennent, et ce faisant, elles complexifient encore un peu plus le schéma d'ensemble. Ce qui est problématique dans cet activisme fédéré et local sur l'immigration c'est que cette nouvelle réalité est très diverse, affaiblissant ainsi les règles nationales uniformes établies par le Congrès et les cours de justice. Cet activisme est également extrêmement controversé, comme l'atteste le fait qu'un grand nombre de lois fédérées et d'ordonnances locales soit contesté en justice. La situation actuelle, un patchwork de mesures fédérées et locales contradictoires, donne néanmoins une certaine visibilité internationale aux États et aux gouvernements locaux dans la mesure où, de l'autre côté de la frontière, le Mexique a mis en place une politique proactive envers sa « diaspora » dès la fin des années quatre-vingt-dix.

CONCLUSION

Le flux est permanent entre collaborations et tensions au sein du fédéralisme américain depuis les débuts de la république. Il se double d'une concurrence féroce entre les unités de gouvernement dans un contexte où la péréquation est inexistante. C'est dans ces conditions que se construisent les politiques publiques nationales, confirmant à chaque fois le diagnostic classique de Woodrow WILSON dans *Constitutional Government* (1908), qui faisait du fédéralisme le « *principe cardinal de [notre] système politique* ». Le fédéralisme qui se fabrique ainsi aux États-Unis depuis deux cents ans est avant tout une expérimentation et une pratique, bien plus qu'une théorie. Sa nature évolue en permanence, dans le cadre constitutionnel légué par les fondateurs de 1787.

BIBLIOGRAPHIE SÉLECTIVE

CAMPBELL A., SHALALA D., «Problems Unsolved, Solutions Untried: The Urban Crisis» in CAMPBELL A. (dir.), *The States and the Urban Crisis*, Englewood Cliffs, NJ, Prentice Hall, 1970, p. 4-26

¹⁷ La première revendication de sécession de la ville de New York remonte à 1861 ! Dans les années 1970, son maire réclamait la création d'un statut fédéral de « villes nationales » qui seraient autonomes par rapport à leurs États.

¹⁸ Je me permets de renvoyer sur ce point à VERGNOLLE DE CHANTAL F., « The Anti-Federalist Moment in California Politics » in KOUSSER T., MILLER K., DOUZET F. (DIR.), *The New Political Geography of California*, Berkeley, IGS Press, 2008, p.309-327.

¹⁹ La section 10 de l'Article 1 est explicite sur ce point : « *Aucun État ne pourra se joindre à un traité, à une alliance, à une confédération* ».

- CORWIN E., “The Passing of Dual Federalism”, in *Virginia Law Review*, n° 36, février 1950, p. 1-24
- ELAZAR D., *American Federalism: A View from the States*, New York, Thomas Y. Crowell Co., 1966
- GRODZINS M., *The American System. A New View of Government in the United States*, Chicago, Rand McNally Co., 2nd éd. 1966
- KINCAID J., “From Cooperative to Coercive Federalism” in *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, n° 509, mai 1990, p. 139-152
- VERGNIOLE DE CHANTAL F., *Fédéralisme & antifédéralisme*, PUF, coll. Que-sais-je, 2005
- VERGNIOLE DE CHANTAL F., *Le fédéralisme américain en question*, Editions Universitaires de Dijon, 2006
- VERGNIOLE DE CHANTAL F., “The Anti-Federalist Moment in California Politics” in KOUSSER T., MILLER K., DOUZET F., *The New Political Geography of California*, Berkeley, IGS Press, 2008, p.309-327
- VERGNIOLE DE CHANTAL F., *L'impossible présidence impériale*, Editions du CNRS, 2016

FICHE PAYS

ÉTATS-UNIS

XXX

I. INFORMATIONS GÉNÉRALES

1. Superficie – 9,6 millions de km²
2. Population – 320 millions d’habitants
3. Date d’entrée en vigueur de la Constitution et articles de la Constitution qui concernent l’organisation territoriale de l’État – 1787 (constitution fédérale) et 1791 (Déclaration des Droits) ; le 10^e Amendement de la Déclaration protège les pouvoirs des États.
4. Dates et objets des principales réformes constitutionnelles et législatives qui concernent l’organisation territoriale de l’État – pas de réforme constitutionnelles & législatives explicitement territoriales.

II. ORGANISATION TERRITORIALE DE L’ÉTAT (quantitatif)

1. Nombre d’États fédérés et textes importants – 50 États fédérés.
2. Carte des États fédérés, avec capitales/métropoles – Cf ci-dessous.
3. Chambre du Parlement représentant les États fédérés ? Composition ? – Sénat composé de cent sénateurs, chaque État ayant deux sénateurs, quelle que soit sa population.
4. Nombre, forme et niveau des collectivités locales (communes, départements, provinces, districts…) et textes importants – il y a environ 88000 gouvernements locaux.
5. Entités interétatiques/interdépartementales/intercommunales et/ou processus de fusions de ces entités – il y a actuellement plus de 200 « contrats » (interstate compacts). Seuls 22 sont d’ampleur nationale (avec plus de 35 États impliqués).

III. COMPOSITION DES ORGANES FÉDÉRÉS ET LOCAUX, ET MODES DE DESIGNATION DES REPRÉSENTANTS (nomination, élection au suffrage universel direct ou indirect etc.)

1. Composition des organes des États fédérés. Textes importants – chaque État a sa constitution et dispose d’un législatif bicaméral dont une chambre représentant les territoires. Seul le Nebraska a un législatif monocaméral.
2. Composition des organes des pouvoirs locaux. Textes importants – la configuration locale est très variée (*school boards*, comtés, municipalités), y compris au sein d’une même catégorie.
3. Composition des organes des structures interétatiques/interdépartementales/intercommunales. Textes importants – là aussi les formules sont très variées.

IV. PARTAGE DES COMPETENCES MULTI-NIVEAUX (Compétences séparées et exclusives, ou compétences partagées/concurrentes ? Compétence de droit commun à quel niveau ? Primauté du droit national ? Pouvoir législatif fédéré ou local ? Principe de subsidiarité ?...)

1. Compétences des États fédérés. Articulation avec les compétences de l'État national et avec les compétences locales ? Textes importants – les compétences fédérées sont (pouvoir de « police ») sont protégées par le 10^e amendement (1791), mais dans ses domaines constitutionnels, la loi de l'Etat fédérale s'impose (clause de la « suprématie », Article VI, section 2). Il n'y a aucune disposition protégeant les gouvernements locaux.

2. Compétences des autorités locales. Textes importants - Les compétences sont très variables en fonction de ce que consentent à accorder les Etats fédérés.

3. Compétences des structures interétatiques/interdépartementales/intercommunales. Textes importants – Là aussi, il n'existe aucune disposition générale.

4. Coopération interétatique/interlocale ? Coopération formelle/informelle ? Modalités, textes importants – les modalités des contrats entre Etats fédérés (*interstate compacts*) varient.

V. ASPECTS FINANCIERS (Autonomie financière ? Financements communs/croisés ? Système de péréquation ?...)

1. Relations entre les États fédérés et l'État national. Textes importants – Financements croisés qui sont variables selon les programmes nationaux concernés. Le financement de *Medicaid* diffère de celui du programme TANF. Il n'existe pas de programme global de péréquation entre l'Etat central et les Etats fédérés.

2. Relations entre les États fédérés et les entités locales. Textes importants – Les financements fédéraux passent par les Etats fédérés qui les redistribuent éventuellement. Seul le programme de GRS fut une exception.

3. Relations interétatiques/interlocales. Textes importants – pas de règle générale.

VI. RELATIONS ENTRE LES ENTITES INFRA-NATIONALES ET LES ORGANISATIONS INTERNATIONALES/SUPRANATIONALES (Union européenne...) **OU LES AUTRES NATIONS**

1. Relation des États fédérés avec les organisations internationales/supranationales ou avec les autres Nations – aucune.

2. Relation des pouvoirs locaux avec les organisations internationales/supranationales ou avec les autres Nations – aucune.

VII. AUTRES REMARQUES (cas particuliers, mouvements sécessionnistes, jurisprudences importantes, autres aspects notables...) – La fédération américaine a connu une guerre de Sécession (1860-1865).

