

L'ETAT EN AMERIQUE

SOUS LA
DIRECTION
— DE —

Marie-France
TOINET

PRESSES DE LA FONDATION NATIONALE
DES SCIENCES POLITIQUES

Extrait de la publication

L'Etat en Amérique

Egalement aux Presses de la Fondation nationale des sciences politiques :

Ginette Castro, *Radioscopie du féminisme américain*, 1984.

Marie-Christine Granjon, *L'Amérique de la contestation. Les années 60 aux Etats-Unis*, 1985.

Le catalogue général sera envoyé sur simple demande adressée
aux Presses de la Fondation nationale des sciences politiques
27, rue Saint-Guillaume, 75341 Paris Cedex 07

L'ETAT EN AMERIQUE

SOUS LA
DIRECTION
— DE —

Marie-France
TOINET

PRESSES DE LA FONDATION NATIONALE
DES SCIENCES POLITIQUES

Ce livre est l'aboutissement d'un colloque qui s'est tenu à Chantilly du 6 au 9 janvier 1988. Nous tenons à remercier ici la Direction générale des relations culturelles, scientifiques et techniques et du développement du ministère des Affaires étrangères, dont l'aide a permis l'organisation du colloque et la publication de cet ouvrage.

Couverture : Pierre Roch

© 1989 PRESSES DE LA FONDATION NATIONALE DES SCIENCES POLITIQUES
ISBN 2-7246-0562-4

ISBN de la version numérique : 9782724685190

ONT COLLABORÉ À CET OUVRAGE :

Henry J. ABRAHAM, Université de la Virginie (Charlottesville).

Bertrand BELLON, Université de Paris-Nord.

Nicole GAIN de MONTRICHER, CNRS.

Jane GINSBURG, Université Columbia.

Alexandra GIRAUD, Assistance publique de Paris.

Hubert KEMPF, Université de Caen.

Denis LACORNE, Fondation nationale des sciences politiques.

Theodore J. LOWI, Université Cornell.

Laura MASLOW-ARMAND, Université de Paris III.

Yves MENY, Université de Paris II et Institut d'études politiques de Paris.

Christophe MORIN, Ecole supérieure de commerce de Paris et Institut d'études politiques de Paris.

Bert A. ROCKMAN, Université de Pittsburgh.

Jean-Michel SAUSSOIS, Ecole supérieure de commerce de Paris.

Alberta SBAGIA, Université de Pittsburgh.

Martin A. SCHAIN, Université de New York.

Marie-France TOINET, Fondation nationale des sciences politiques.

André TUNC, Université de Paris I.

Thierry VEDEL, Fondation nationale des sciences politiques et Institut d'études politiques de Paris.

François WEIL, Fondation Thiers.

Graham WILSON, Université du Wisconsin (Madison).

LISTE DES PRINCIPAUX SIGLES

AT&T	: American Telegraph & Telephone
ACIR	: Advisory Commission on Intergovernmental Relations
ACCD	: Allegheny Conference on Community Development.
ABA	: American Bar Association
ALI	: American Law Institute
AMA	: American Medical Association
CCHP	: Consumer Choice Health Plan
CMU	: Carnegie Mellon University
CDBG	: Community Development Block Grant
CDC	: Community Development Corporation
CWA	: Civil Works Administration
DGT	: Direction générale des télécommunications
DRG	: Diagnosis Related Groups
FCC	: Federal Communications Commission
FTC	: Federal Trade Commission
HMO	: Health Maintenance Organizations
HSA	: Health System Agencies
HUD	: Housing and Urban Development (Department of)
ICC	: Interstate Commerce Commission
J&L	: Jones and Laughlin
LAFCO	: Local Agency Formation Commission
MCH	: Maternal and Child Health
MCI	: Microwave Communications, Inc.
NASA	: National Aeronautics and Space Agency
NAM	: National Association of Manufacturers
NARUC	: National Association of Regulatory Utility Commissioners
NCTA	: National Cable Television Association.
NIRA	: National Industrial Recovery Act.
NLC	: National League of Cities
NRA	: National Recovery Administration
NTIA	: National Telecommunication Industry Agency
OMB	: Office of Management and Budget
OPM	: Office of Personnel Management
PITT	: Pittsburgh University
PSRO	: Professional Standards Review Organizations
PUC	: Public Utilities Commission
PWA	: Public Works Administration
R'BOC	: Regional Bell Operating Company
RIDC	: Regional Industrial Development Corporation
SEC	: Securities & Exchange Commission
URA	: Urban Redevelopment Authority (Pittsburgh)
WPA	: Works Progress Administration

TABLE DES MATIÈRES

<i>INTRODUCTION. L'Amérique dans tout son Etat,</i> par <i>Marie-France Toinet</i>	9
---	---

PREMIÈRE PARTIE POURQUOI?

CHAPITRE I. L'Etat américain : images et réalités, par <i>Graham Wilson</i>	21
CHAPITRE II. Aux origines du fédéralisme américain : l'im- possibilité de l'Etat, par <i>Denis Lacorne</i>	38

DEUXIÈME PARTIE QUAND ?

CHAPITRE III. Le gouvernement sans l'Etat : le système américain, par <i>Theodore J. Lowi</i>	57
CHAPITRE IV. De l'Etat minimal à l'Etat progressiste : 1890-1920, par <i>François Weil</i>	76
CHAPITRE V. La double inconstance : la Cour suprême et le concept de <i>state action</i> , par <i>Laura Maslow-Armand</i> .	88
CHAPITRE VI. La <i>National Recovery Administration</i> (1933-1935) ou l'ambiguïté féconde, par <i>Hubert Kempf</i>	102

TROISIÈME PARTIE QUI ?

CHAPITRE VII. L'Etat investisseur, par <i>Alberta Sbragia</i> ..	121
CHAPITRE VIII. Les districts spéciaux : quand <i>self govern-</i> <i>ment</i> ne signifie plus démocratie locale, par <i>Yves Mény</i>	136

Table des matières

CHAPITRE IX. De l'Etat dans les tribunaux : tentations et limites, par <i>Henry J. Abraham</i>	150
CHAPITRE X. Le centre décentré : le développement du présidentielisme américain, par <i>Bert A. Rockman</i>	162
CHAPITRE XI. Une fonction publique en quête de légitimité, par <i>Nicole Gain de Montricher</i>	174

QUATRIÈME PARTIE

COMMENT ?

CHAPITRE XII. Fédéralisme et propriété intellectuelle, par <i>Jane Ginsburg</i>	193
CHAPITRE XIII. Des acteurs économiques majeurs : Etats fédérés et régions, par <i>Bertrand Bellon</i>	208
CHAPITRE XIV. L'atrophie du fédéralisme par le droit, par <i>Marie-France Toinet</i>	226
CHAPITRE XV. La société anonyme et l'Etat, par <i>André Tunc</i>	241

CINQUIÈME PARTIE

JUSQU'OU ?

CHAPITRE XVI. La dialectique fédérale en matière de maîtrise des dépenses de santé : concurrence ou réglementation, par <i>Alexandra Giraud</i>	253
CHAPITRE XVII. Développement économique et interventionnisme public à Pittsburgh, par <i>Christophe Morin</i> ...	273
CHAPITRE XVIII. A propos du démantèlement d'AT & T : la gestion politique d'un secteur industriel, par <i>Jean-Michel Saussois</i>	284
CHAPITRE XIX. Fédéralisme et communications aux Etats-Unis : déréglementation et centralisation, par <i>Thierry Vedel</i>	296
CONCLUSION. L'état de l'Etat aux Etats-Unis : perspective comparative, par <i>Martin A. Schain</i>	317
INDEX, par <i>Marie-Laure Kempf</i>	329

INTRODUCTION

L'AMÉRIQUE DANS TOUT SON ÉTAT

Y a-t-il vraiment un Etat, de l'Etat aux Etats-Unis ? Si la réponse est positive, cet Etat est-il structurellement semblable ou essentiellement différent des autres structures étatiques ? S'il est exceptionnel, ne serait-ce pas qu'il est moralement supérieur en ce qu'il ignorerait la raison d'Etat ?

Dans une chronique sur un film de Marcel Ophüls¹, Bertrand Poirot-Delpech écrit que les Américains sont « décidément [les] champions du monde du refus de la raison d'Etat ». Pourtant, de l'affaire Rosenberg à l'Irangate en passant par l'assassinat de Ngo Dinh Diem, bien des décisions présidentielles ont été prises, aux Etats-Unis, au nom d'une raison d'Etat, au sens où l'entend bien B. Poirot-Delpech, c'est-à-dire dévoyée.

Mais c'est à un autre titre que la remarque de l'académicien éveille l'intérêt. Constatant le refus de la raison d'Etat, elle sous-entend que son absence aux Etats-Unis est symptomatique d'un « moins d'Etat » propre à ce pays. Même si l'Etat est bien réel aux Etats-Unis, ce que personne ne nie, il y serait moins pesant et moins prégnant qu'ailleurs et ce qui en existe dans la société serait spécifique à la nation américaine, en ce sens et une fois encore « exceptionnelle », c'est-à-dire par essence différente des autres systèmes et à ce titre incomparable.

En organisant le colloque dont ce livre est issu, nous avons voulu éviter de nous égarer dans une tentative de définition de « l'Etat », tentative d'autant plus perdue d'avance que la littérature est d'une extrême richesse et que nous n'aurions sans doute guère apporté au débat. Nous n'avons en aucune façon mené la

1. *Le Monde*, 12 mai 1988, à propos de *Hôtel Terminus*, film sur le procès de Klaus Barbie.

comparaison avec un Etat idéal-type, qui n'existe pas. Nous avons volontairement procédé à une analyse purement empirique : il nous a semblé plus novateur, plus productif, d'appréhender la spécificité de l'Etat américain par l'analyse de son évolution et de ses manifestations.

Lorsque nous parlons, nous Français, de l'Etat américain, nous nous trouvons, *nolens volens*, confrontés à un problème de définition, c'est-à-dire, en définitive, de vocabulaire. Les glissements de sens, en anglais même, puis dans la traduction de l'anglais au français, sont en effet permanents et rendent particulièrement difficile l'appréhension de la réalité étatique américaine. Prenons trois mots qui sont au cœur du phénomène que nous étudions : *state*, *government* et *administration*. Le premier terme est particulièrement ambigu : *state*, c'est d'abord, dans le langage courant, l'Etat fédéré : *the State of Alabama* ; *the States*. Mais c'est aussi, pour des spécialistes américains comme Stephen Skowronek ou Theda Skocpol, l'Etat au sens classique du terme, « l'autorité souveraine s'exerçant sur l'ensemble d'un peuple et d'un territoire déterminé », selon la définition du *Petit Robert*. Cette première ambiguïté lexicale procède d'une faille originelle : lorsque la Constitution de 1787, qui bâtit en fait un Etat central fort, le premier Etat vraiment moderne, est élaborée, les constituants n'ignorent nullement qu'ils construisent un Etat national souverain, même s'il ne l'est pas exclusivement : ils savent bien que les fonctions souveraines qu'ils attribuent à l'Etat national sont évidemment retirées aux Etats fédérés. Or il faut obtenir l'assentiment de ceux-ci, qui ne sont nullement dupes des finalités profondes du texte qui leur est soumis. Il faut donc mettre en avant (ce qui sera fait dans les *Federalist Papers*, notamment le *Federalist* n° 39) le caractère mixte de la nouvelle Constitution qui ne serait « ni nationale, ni fédérale, mais une combinaison des deux ». Bref, Madison avance l'idée, sans utiliser le mot, d'une souveraineté *partagée* (cf. le texte de Denis Lacorne). Et comme il vaut mieux être prudent à l'égard des symboles, on se garde d'attribuer le nom d'Etat (qui sera réservé aux treize Etats constitutifs de l'Union) à la nouvelle entité qui devient *the United States of America*.

De cette première ambiguïté naît la seconde : puisqu'on ne saurait parler d'un *Etat* fédéral (*the federal State*) comme on parle des Etats fédérés, on va parler d'un *federal government*. Et le terme *government* est ainsi détourné de son sens usuel : il

qualifie l'Etat fédéral. On ne saurait plus dire *the Reagan government* comme on dit en Angleterre *the Thatcher government*, et l'on parlera toujours de *the Reagan administration*. Dès lors, troisième ambiguïté, on ne peut plus utiliser ce dernier terme pour qualifier ce qu'en France on appelle administration et que l'on nomme donc, aux Etats-Unis, *the civil service*. Ainsi se trouve-t-on en situation de glissements de sens permanents, qui ne sont pas sans provoquer, dans la traduction, des contresens, ou des casse-tête, dont ce livre témoigne parfois.

L'absence de mot n'implique pas que le concept ou la réalité soient pour autant inexistantes : il n'y a pas de *federal State* mais il y a un Etat fédéral. Celui-ci, en 1989, est un Etat au sens plein du terme, comme le démontre Graham Wilson dans son chapitre introductif : il remplit les fonctions régaliennes traditionnelles de l'Etat (la poursuite de la guerre et le maintien de la paix (extérieure et civile), la frappe de la monnaie, l'exercice de la justice, l'élaboration de la loi) qu'il a toujours exercées depuis les origines. Il s'est, depuis, emparé de fonctions nouvelles (contrôle de la constitutionnalité des lois et des règlements, y compris ceux des Etats fédérés ; capacité de mettre en place un impôt sur le revenu et interventions croissantes dans les Etats par le biais de ces dispositions constitutionnelles que sont la clause du commerce et le 14^e amendement) et s'est donné l'appareil administratif nécessaire pour mener à bien ses tâches. Il est probablement aussi développé que dans d'autres nations occidentales et à certains égards l'est sans doute plus : bien des aspects de la vie privée sont réglementés aux Etats-Unis par la puissance publique (qu'elle soit fédérale ou fédérée) qui ne le seraient pas dans d'autres pays, pourtant parfois considérés comme plus « étatisés » ; il en va de même en matière économique, où la puissance publique est très présente (cf. Bellon).

Malgré tout, le sentiment persiste dans l'opinion américaine qu'aux Etats-Unis la société civile demeure plus solide et résistante, moins imprégnée d'Etat, plus pénétrée de « rude individualisme » (*rugged individualism*). A dire vrai, les choses sont plus complexes, comme le souligne Graham Wilson : « Les Américains sont idéologiquement des conservateurs, théoriquement hostiles à l'intervention du gouvernement dans les affaires intérieures, mais ce sont dans la pratique des progressistes qui soutiennent toutes les activités gouvernementales. » Au fond, ils redoutent l'Etat-Léviathan, mais sont tout à fait en faveur de

l'Etat-providence : il n'est donc pas sûr qu'ils soient ainsi bien différents des Français, des Italiens ou des Allemands.

Le mythe du *moins d'Etat* n'en reste pas moins fortement ancré dans la conscience collective. Là encore, il faut remonter aux origines pour mesurer l'écart entre la réalité et l'image qui en est donnée et assumée. Pour Denis Lacorne, qui se trouve dans la droite ligne toquevillienne, les constituants de 1787 ont réussi à s'inscrire contre deux siècles d'une tradition politique occidentale qui considérait la souveraineté comme une et indivisible : les Américains ont su inventer la souveraineté partagée. Mais l'idée, judicieuse, est loin de résoudre la question tant la notion est ambiguë, à plus d'un titre. Tout d'abord, c'est toujours en s'appuyant sur les *Federalist Papers*, et notamment sur le fameux *Federalist* n° 39 de Madison, qu'est démontrée « la radicale nouveauté du régime *composite* de Philadelphie ». Le seul problème est que les *Federalist Papers*, aussi admirables soient-ils, sont d'abord des tracts de propagande publiés dans la presse de New York au moment de la ratification pour convaincre les New-Yorkais, fort réticents à l'égard de la nouvelle Constitution, de son innocuité : le texte proposé ne menacerait aucunement la souveraineté des Etats ; il créerait simplement de nouveaux pouvoirs attribués à l'Etat national, et qui laisseraient intacts les pouvoirs déjà détenus par les Etats. Selon Madison (*Federalist* n° 39) : « L'Etat (*government*) proposé ne peut être considéré comme *national* car sa juridiction ne s'étend qu'à certains objets énumérés et laisse aux Etats la souveraineté restante et inviolable pour tous les autres objets. »

Curieusement, l'interprétation des *Federalist Papers* deviendra l'interprétation officielle, l'aune à laquelle on mesure le texte constitutionnel lui-même : l'Etat créé ne serait ni national ni fédéral, il serait composite. Les *Federalist Papers*, plus qu'ils ne font écran entre la Constitution et sa réalité, deviennent la réalité constitutionnelle. On s'explique mieux ainsi que le peuple américain s'estime moins contraint qu'ailleurs : l'Etat n'est pas un et indivisible ; la souveraineté est partagée et elle est ainsi, selon Hannah Arendt, « abolie ».

Pourtant, la vérité n'est pas exactement celle-ci. Et ce n'est pas seulement l'intention originelle des Pères fondateurs, évidente dans les *Notes* que prit Madison lors des débats, qui permet de le dire ; la Constitution elle-même est parlante : les constituants veulent réduire autant que faire se peut la souveraineté des Etats.

Leur volonté est manifeste dans le texte constitutionnel (sept articles) qu'ils vont proposer à ratification.

Les pouvoirs attribués à l'Etat fédéral y sont fort importants, sans commune mesure avec ceux dont il disposait dans la précédente Constitution, celle des articles de la Confédération. Le niveau fédéral est notamment chargé (art. I, sect. 8, alinéa 1) « d'établir et de percevoir des taxes, droits, impôts directs et indirects [...] des Etats-Unis, de pourvoir à leur défense commune et de veiller à leur bien-être général ». De plus (art. I, sect. 8, alinéa 2), il est chargé « de réglementer le commerce avec les nations étrangères [et] entre les divers Etats ». Bref, il détient l'essentiel des pouvoirs en matière de politique étrangère, commerciale et sociale. En revanche, les pouvoirs attribués aux Etats fédérés sont réduits à la portion congrue : ceux qui leur sont nommément déniés (art. I, sect. 10) sont beaucoup mieux précisés que ceux, fort limités, qui leur sont accordés (art. IV). Alors que, jusqu'en 1787, l'essentiel du pouvoir appartenait aux Etats, les constituants de Philadelphie vont abolir cet ordre ancien et établir une Constitution suprême, au-dessus des Etats, directement liée aux individus. Ce sont les citoyens, et non les Etats, qui établissent la Constitution, une Constitution qui, à bien des titres — fiscal, commercial, judiciaire, contractuel — instaure des relations directes entre le système fédéral et des personnes, sans l'intermédiaire d'entités subnationales dont l'autorité du système fédéral dépendrait et qui seraient souveraines.

Les pouvoirs qui ne sont pas attribués dans la Constitution sont-ils implicitement réservés aux Etats ? Rien dans le texte de 1787 ne permet de l'affirmer. Ce silence ne signifie-t-il pas qu'il est des domaines où le « gouvernement », qu'il soit fédéral ou fédéré, n'a nullement le droit de s'immiscer ? Rien non plus ne l'indique dans la Constitution mais c'est bien ce qu'affirme Hamilton (*Federalist* n° 84) lorsqu'il écrit : « [Par cette Constitution], le peuple n'a rien abandonné et comme il garde tout, il n'a nul besoin de restrictions particulières. »

Pourtant, les Etats ne sont nullement convaincus par ce plaidoyer *pro domo* du plus centralisateur des constituants : ils estiment que les choses vont beaucoup mieux en étant précisées. Six conventions d'Etat, celles des Etats les plus peuplés, ne ratifient qu'à condition que leurs prérogatives soient nommément reconnues. Ce sera par la Déclaration des droits que les Etats recouvreront enfin quelque importance. Le 10^e amendement pré-

voit que « les pouvoirs qui ne sont pas délégués aux Etats-Unis par la Constitution, ou que celle-ci n'interdit pas aux Etats, sont conservés par les Etats... ». La souveraineté partagée leur est ainsi et enfin reconnue. Mais cette reconnaissance n'est même pas totale : le 10^e amendement précise *in fine* que ces pouvoirs sont conservés non seulement par les Etats mais aussi « par le peuple » ; et le 9^e amendement prévoit « que l'énumération de certains droits dans la Constitution ne pourra être interprétée comme ayant pour objet ou pour effet de nier ou diminuer d'autres droits conservés par le peuple ».

Ce sont l'interprétation des *Federalist Papers* et les amendements à la Constitution, et non pas le texte d'origine, qui prévoient donc une souveraineté partagée. Celle-ci est-elle même possible ? De fait, l'ambiguïté initiale provoquera une lutte incessante entre l'Etat fédéral, qui veut étendre sa souveraineté, et les Etats fédérés, qui veulent maintenir la leur.

La bataille commence dès 1793, sur l'initiative de la Cour suprême, et l'Etat fédéral perd le premier combat. Dans *Chisholm c. Georgia* (2 Dall. 419, 1793), la Cour suprême tente d'établir la supériorité de l'Union sur les Etats fédérés. Elle déclare qu'un Etat « n'est pas un Etat souverain ». Les Etats fédérés réagissent avec violence pour sauvegarder leur souveraineté et font adopter le 11^e amendement qui interdit à un citoyen d'un Etat de poursuivre un autre Etat devant un tribunal fédéral. C'est l'un des rares épisodes où ils l'emporteront : leurs divisions, les concurrences qui les opposent, seront généralement plus fortes que leur intérêt commun. La guerre de Sécession règle le problème, pour l'essentiel : elle permet d'interdire aux Etats le droit à la sécession, essence même de la souveraineté (*Texas c. White*, 7 Wall. 700, 1869). Les Etats, dès lors, ne peuvent plus mener que des combats d'arrière-garde que, pour l'essentiel, et malgré quelques victoires isolées, ils ne cessent de perdre. En 1985 (*Garcia c. San Antonio*, 469 US 528), la Cour affirme qu'à de « rares exceptions » près la Constitution « limite la souveraineté des Etats » et établit la suprématie fédérale. Et en 1988 encore, dans *South Carolina c. Baker*, par sept voix contre deux, la Cour autorise de fait le Congrès à taxer les revenus étatiques et locaux. Comme le note le *Wall Street Journal* (27 avril 1988) : « Le 10^e amendement est vidé de son sens. Le système de fédéralisme stipulé par les Pères fondateurs a été essentiellement remplacé par un système de gouvernement unitaire. »

Cette appréciation est-elle exacte ? Quand l'évolution a-t-elle commencé ? Est-ce celle réellement achevée ? Par quels processus l'Etat américain s'est-il développé ? Reste-t-il des spécificités propres au système étatique américain ? Tels ont été les termes du débat qui, lors du séminaire de Chantilly, a permis de faire progresser la compréhension de cette réalité parfois informe, souvent contradictoire, qu'est l'Etat américain. L'ensemble des textes présentés dans ce volume, revus à la lumière des discussions souvent animées qui ont caractérisé ces journées, en est la preuve.

Quand a commencé la mise en place d'un Etat national qui revendique la plénitude de la souveraineté ? En apparence, les divergences sont ici profondes entre ceux (cf. Toinet) qui voient le mouvement s'enclencher dès la mise en place des nouvelles institutions et ceux (cf. Lowi) qui ne le voient se réaliser que pendant le *New Deal* rooseveltien. Mais les termes mêmes que nous venons d'utiliser montrent bien que la contradiction n'est qu'apparente : la volonté de centralisation est affirmée dès 1793, avant même que Marshall n'arrive à la présidence de la Cour suprême, parce que celle-ci s'est immédiatement rendu compte, selon l'expression de Robert McCloskey¹, « que son plus grand problème était la relation entre la nation et les Etats fédérés. Elle était totalement disposée à créer ou à encourager la création d'une union nationale renforcée ». Il y eut des défaites et des victoires, des avancées et des reculs mais, globalement, la Cour suprême a fini par imposer, intellectuellement, sa conception.

Certes, celle-ci n'était que théorique, il fallait la mettre en pratique ; les guerres (et notamment la guerre de Sécession) et les conflits sociaux en seront les premières occasions — mais sans lendemain. Même les nombreuses lois votées par le Congrès, d'une part, et les amendements constitutionnels adoptés au tournant du siècle, d'autre part, n'en sont que l'esquisse (cf. Maslow-Armand). Ils ne sont guère appliqués. Mais ils bâtissent le socle (cf. Weil) sur lequel un président entreprenant (quoi qu'il ne fût pas étatiste) comme Franklin Roosevelt, qui y est contraint par la Dépression, va mettre en place un Etat « différencié » dont les compétences se multiplient (politiques de réglementation et de redistribution, par exemple). Il devient indispensable de mettre en place des structures nationales adaptées à ces nouvelles fonc-

1. Robert McCloskey, *The American Supreme Court*, Chicago, The University of Chicago Press, 1960.

tions (cf. Lowi). Cet Etat moderne n'en demeure pas moins « à l'américaine » : il est plus « courtier » (cf. Kempf) que jacobin. Mais il est au-dessus des intérêts particuliers parce qu'il devient de plus en plus centralisé, de plus en plus national.

Au total, l'Etat américain ne s'est pas constitué par des ruptures mais par un processus de construction lente de l'Etat, d'abord par légitimation théorique (Cour suprême : cf. Abraham et Toinet), puis par élaboration du socle législatif (Congrès : cf. Weil) et enfin par mise en place du système administratif (cf. Gain) qui vont permettre à l'exécutif, à l'époque contemporaine, de construire dans la plénitude de sa réalité et de sa souveraineté un Etat jusque-là potentiel, en « pointillés » (cf. Lowi et Rockman). Comme l'écrit Theodore Lowi, « chaque système tend à développer une politique en harmonie avec sa nature ». N'est-ce pas que la nature du système américain est dorénavant étatique ?

Aussi avancés que soient la centralisation de l'Etat américain et l'accaparement de souveraineté par l'Etat fédéral, il n'en demeure pas moins que, même aujourd'hui, les Etats fédérés, qui détenaient longtemps des prérogatives importantes, n'ont pas abdiqué. C'est là, indubitablement, une spécificité américaine. S'ils ont perdu, dans la plupart des cas, la lutte contre l'Etat fédéral, ils ont néanmoins conservé des pouvoirs non négligeables. Comment est-ce possible ? L'ampleur de l'interventionnisme public n'est pas limitée : elle n'a cessé de s'accroître au cours des temps, par le biais de l'impôt et de la réglementation. C'est là une autre originalité de la puissance publique américaine : il est rare qu'elle intervienne directement ; elle préfère orienter, par l'aide positive (terres ou crédits) ou négative (la détaxation), voire en autorisant le privé à lever des emprunts publics (*industrial revenue bonds*). Elle découvre aussi qu'on peut enserrer à bon compte les autorités subnationales dans un filet de contraintes (réglementation).

L'Etat fédéral n'a cessé d'accroître ses prérogatives et sa souveraineté aux dépens des autorités fédérées. Si celles-ci n'ont pas perdu tous leurs pouvoirs (quoiqu'elles n'aient plus que des résidus de souveraineté), c'est parce qu'elles ont bridé les collectivités locales, empiété sur l'autonomie de la société civile, entrepris de nombreuses activités qui n'étaient autrefois ni de leur ressort ... ni de celui de la puissance publique. Elles ont notamment « inventé » de nouvelles entités publiques très actives qu'elles dominent d'autant mieux que l'électeur les ignore large-

ment et participe peu à leur contrôle (cf. Sbragia et Mény) : les Etats ont réussi à créer, selon l'expression d'Alberta Sbragia, du « gouvernement étanche » (*insulated government*). Une fois de plus, on comprend mieux encore que l'opinion ne voit guère là d'Etat — et qu'il en aille de même pour les analystes.

A la lecture des textes sur ce double mouvement qui caractérise la situation des Etats (perte de souveraineté compensée par l'extension du domaine d'intervention publique), le plus surprenant est la manière dont il est perçu (cf. Lowi, Sbragia et Mény). Les Etats fédérés ne sont pas considérés comme étant « de l'Etat » au sens plein du terme, et à peine envisagés comme « de la puissance publique » : ils apparaissent comme les gestionnaires apolitiques des problèmes, des tensions et, au total, des rapports individuels au sein de la société civile entre lesquels il est indispensable d'arbitrer pour pouvoir les neutraliser. Ainsi met-on à l'écart une bonne part de l'intervention publique, sous prétexte qu'elle n'est pas centralisée. Comme à maintes reprises déjà, on rend ainsi mieux compte du sentiment de « moins d'Etat » qui habite les Américains. Mais, ainsi répartis, ces pouvoirs, dans leur ensemble, font-ils vraiment moins d'Etat ? Y a-t-il réellement absence d'Etat au niveau fédéré ?

La question intrigue d'autant plus que l'une des découvertes de ce colloque aura été que l'Etat américain subit un double processus de centralisation : le mieux connu, celui réalisé sous l'impulsion du pouvoir fédéral, et le moins connu, pour ne pas dire l'inconnu, celui que mettent en place les Etats fédérés eux-mêmes et que nous avons appelé « centralisation horizontale », pour la différencier de la « centralisation verticale », voulue et réussie par l'Etat fédéral. Les Etats, comme l'Etat fédéral d'ailleurs, s'inspirent avec empressement et de plus en plus fréquemment de leurs expériences réciproques : la réussite fait tache d'huile. Par imitation et osmose, on assiste ainsi à une uniformisation des règles de fonctionnement social : par une sorte de planification involontaire, par la vertu de l'exemple, la centralisation gagne peu à peu, d'Etat en Etat (cf. Ginsburg).

De plus, souvent décrits à juste titre comme des « laboratoires d'expérimentation sociale », les Etats fédérés n'ont pu se cantonner dans ce rôle. Tout d'abord, que l'expérience fût valide ou non, que leurs décisions fussent bonnes ou mauvaises, elles étaient souvent évaluées par l'Etat fédéral (et notamment par la Cour suprême qui, le cas échéant, la récusait ou les annulait), lequel

n'hésitait pas à la (les) reprendre à son compte s'il était nécessaire. Mais, surtout, la nécessité (comment avoir mille lois contradictoires sur le divorce ou l'héritage ?) et la modernité (la circulation des hommes et des marchandises implique un minimum de règles communes en matière de reconnaissance des diplômes ou d'étiquetage des produits) ont contraint les Etats à s'entendre. Plus qu'ils ne le souhaitaient sans doute, mais de leur propre gré, ils se sont engagés dans une sorte de « nationalisation » juridique (cf. Tunc).

C'est le signe même que l'ampleur de l'interventionnisme public ne peut plus être réduite. Que l'on analyse la santé (cf. Giraud), les communications (cf. Vedel), la politique antitrust (cf. Saussois) ou les tentatives de réindustrialisation (cf. Morin), on constate que l'Etat ne peut plus être en retrait et que chacun fait appel à lui. Même les tentations localistes d'une souveraineté réellement partagée relèvent de l'utopie : toujours et partout, le fédéral est requis. Son intervention peut être discrète, dissimulée ou niée, elle est indispensable. L'Etat américain est multiforme : il n'en est que plus présent.

Au nom du libéralisme, le président Reagan a cru qu'il était possible de réduire le poids de l'Etat : en redonnant plus d'autonomie à la société civile et en faisant confiance à la capacité individuelle d'entreprendre, l'intérêt général serait mieux servi. A peine entré en fonction, le président déclarait : « Dans la crise actuelle, le recours à l'Etat n'est pas la solution. Le problème, c'est l'Etat (*government*). » (20 janvier 1981). Mais huit ans de reaganisme n'ont pas permis de réduire sa place. L'échec est à cet égard patent. Ce pari perdu montre qu'il est sans doute impossible de restreindre, a fortiori d'éliminer l'Etat, dans une nation moderne. Il faut pourtant reconnaître à l'illusion sa vertu. Même les jacobins se trouvent obligés de repenser l'Etat : comment éviter l'Etat-Léviathan pour réussir le « mieux d'Etat » ? L'expérience américaine est, à cet égard, riche d'enseignements.

PREMIÈRE PARTIE
POURQUOI ?

ACHEVÉ D'IMPRIMER
SUR LES PRESSES DE
L'IMPRIMERIE CHIRAT
42540 ST-JUST-LA-PENDUE
EN FÉVRIER 1989
DÉPÔT LÉGAL 1989 N° 4207

IMPRIMÉ EN FRANCE

SI LE MYTHE DU « MOINS D'ÉTAT » demeure fortement ancré dans la conscience collective des Américains et dans l'idée que la plupart des observateurs se font des Etats-Unis, la puissance publique (qu'elle soit fédérale ou fédérée) y est tout aussi développée, voire parfois davantage, que dans d'autres nations occidentales, souvent considérées comme plus « étatisées ». C'est ce que s'attachent à démontrer, dans ce livre, historiens, juristes, économistes et politologues, français et américains, réunis pour analyser l'Etat américain dans tous ses états.

ONT CONTRIBUÉ A L'OUVRAGE : Henry J. Abraham, Bertrand Bellon, Nicole Gain de Montricher, Jane Ginsburg, Alexandra Giraud, Hubert Kempf, Denis Lacorne, Theodore J. Lowi, Laura Maslow-Armand, Yves Mény, Christophe Morin, Bert A. Rockman, Jean-Michel Saussois, Alberta Sbragia, Martin A. Schain, Marie-France Toinet, André Tunc, Thierry Vedel, François Weil, Graham Wilson.



9 782724 605624



Prix : 200 F
Mars 1989
ISBN : 2-7246-0562-4

Extrait de la publication