

Aspect de la **coopération** et de la **concurrence** dans les relations intergouvernementales aux États-Unis

Par **John Kincaid**, professeur, Lafayette College • kincaidj@lafayette.edu
Traduit de l'anglais (américain)

Dans un système démocratique fédéral dans lequel les gouvernements constituants de la fédération et le gouvernement national détiennent des pouvoirs considérables d'« autogouverner », de nombreux concepts qualifient les relations intergouvernementales : la coopération, la collaboration, la coordination, la collusion, la coercition, la concurrence et le conflit. Le fédéralisme, système d'unité dans la diversité, de partage de l'autorité et d'indépendance, engendre des relations intergouvernementales qui reflètent celles qu'entretiennent les êtres humains dans une société et celles qui caractérisent les États-nations sur la scène internationale. Tout comme les relations au sein de la société civile, les relations intergouvernementales sont ordonnées en démocratie fédérale par des règles constitutionnelles et juridiques qui visent à prévenir l'anarchie et la tyrannie et elles y sont assujetties. Toutefois, puisqu'il est impossible de fixer une fois pour toutes les relations entre des entités autonomes par des mécanismes constitutionnels et juridiques, les relations intergouvernementales reflètent aussi les aléas de la scène internationale. Les relations intergouvernementales sont par conséquent dynamiques, soumises au changement de manière imprévisible au fil du temps.

Dans le présent article, le mot « intergouvernemental » désigne les relations entre différents ordres de gouvernement (fédéral, États, municipalités), tandis que le mot « interjuridictionnel » désigne les relations entre les gouvernements d'un même ordre (État-État, local-local). Les analystes ont souvent recours au terme « vertical » pour qualifier les relations intergouvernementales et au terme « horizontal » pour qualifier les

relations interjuridictionnelles, mais ces qualificatifs augurent d'un lien hiérarchique entre des paliers de gouvernement qui ne correspond pas à la structure constitutionnelle ou fonctionnelle de chaque « polities » de la fédération.

La coopération, la collaboration, la coordination, la collusion, la coercition, la concurrence et le conflit ont tous marqué, à un moment ou à un autre, l'histoire des relations intergouvernementales aux États-Unis. Chacune de ces pratiques peut parfois prédominer – par exemple, la guerre de Sécession (1861-1865) a été le conflit intergouvernemental le plus grave de l'histoire américaine –, mais toutes coexistent en permanence et elles sont en interaction. On s'interroge souvent sur le meilleur moyen d'obtenir la coordination intergouvernementale : elle découle logiquement de la coopération. Pas toujours toutefois, en raison de contretemps, de communications altérées ou d'une mauvaise planification qui entraînent la confusion ou le conflit. Elle peut aussi bien naître de la collusion, de la coercition ou de la concurrence, mais il peut y avoir coordination sans coopération ni collusion, le conflit n'être qu'une forme de concurrence et le conflit ou la concurrence déboucher sur la coercition...

Cet article s'attache principalement à la coopération et à la concurrence à trois étapes historiques du fédéralisme américain : le fédéralisme dual (*dual federalism*), le fédéralisme coopératif (*cooperative federalism*) et le fédéralisme coercitif (*coercive federalism*). La coopération est essentiellement une caractéristique de longue date des relations intergouvernementales plus qu'elle ne l'a été des relations interjuridictionnelles, alors que la concurrence est une caractéristique de longue date des relations interjuridictionnelles. En ce qui a trait aux relations intergouvernementales, le gouvernement fédéral peut supprimer la concurrence grâce à la supériorité que lui confère sa position constitutionnelle par rapport aux États, tout comme

ces derniers peuvent le faire par rapport aux administrations locales. En revanche, pour les relations interjuridictionnelles, la coopération se heurte à des obstacles à l'action collective et il est malaisé de l'imposer.

■ DE 1789 À 1932 : LE FÉDÉRALISME DUAL

Sur le plan constitutionnel, les États-Unis possèdent un système de fédéralisme centralisé. En effet, selon la Constitution des États-Unis (1788), les peuples des États ont délégué des pouvoirs précis et limités à ce qu'on appelle communément le gouvernement fédéral (se reporter en particulier à l'article I, section 8 de la Constitution des États-Unis). Tous les autres pouvoirs gouvernementaux appartiennent aux États ou au peuple (voir le dixième amendement de la Constitution des États-Unis ratifié en 1791). Par conséquent, contrairement aux traditions française et européenne, il n'existe pas de concept d'« État » dans la tradition politique américaine. Le vocable « État » désigne simplement un État constituant de l'Union (par exemple, l'État de la Californie).

La première période du fédéralisme américain a commencé en 1789 et porte généralement le nom de *dual federalism* ou fédéralisme dual (ou double) en français. Elle est caractérisée par le double constitutionnalisme fédéral-États, la double souveraineté et la double citoyenneté au sein d'une organisation fédérale. La Constitution des États-Unis a créé un gouvernement national distinct, doté de ses propres pouvoirs et de ses propres institutions législatives, exécutives et judiciaires pour exercer ces pouvoirs. Plus qu'un fédéralisme exécutif (comme en Allemagne), elle a donc institué un système de fédéralisme dual dans lequel les gouvernements constituants administrent les lois-cadres adoptées par le gouvernement national. Le gouvernement américain possède son propre appareil administratif pour mettre en œuvre ses politiques et lorsqu'il doit faire appel aux États, il lui faut trouver les moyens d'obtenir leur coopération.

Selon Edward S. Corwin, défenseur de la suprématie nationale (1913), le fédéralisme dual possédait quatre caractéristiques :

(1) Le gouvernement national est un gouvernement doté seulement des pouvoirs définis; (2) les objectifs qu'il est autorisé à promouvoir sur le plan constitutionnel sont peu nombreux; (3) dans leurs sphères respectives, les deux centres de gouvernement sont « souverains » et donc « égaux »; (4) la relation entre les deux centres est davantage marquée par la tension que par la collaboration (1962).

Même si on a pu dire de ce modèle qu'il était la caricature d'un véritable système coopératif (Elazar, 1962), il s'est maintenu comme faire-valoir rhétorique des défenseurs du pouvoir national par opposition aux droits des États. Critique du modèle du fédéralisme double, Morton Grodzins l'a par inadvertance immortalisé en le qualifiant de « gâteau étagé », comparé à ce qu'il voyait comme un système plus proche du « gâteau marbré », caractérisé à la fois par le chaos et la coopération et dans lequel « aucune activité importante du gouvernement [...] n'est l'apanage exclusif » d'une sphère gouvernementale (Grodzins, 1966, p. 8). La métaphore du gâteau étagé n'est cependant pas parfaite, car elle décrit une hiérarchie avec le gouvernement fédéral au sommet, quand le fédéralisme dual prévoyait des sphères gouvernementales distinctes, également souveraines, et coordonnées.

Les droits des États et les manœuvres fédérales

Le principe dominant du fédéralisme dual était assurément une intervention fédérale minimale dans la souveraineté des États. Il a été appliqué de manière dévastatrice après la guerre de Sécession lorsque le gouvernement fédéral a retiré ses troupes du Sud entre 1873 et 1876, ce qui a permis aux États confédérés de révéler la fiction des lois de ségrégation raciale selon lesquelles les hommes étaient « distincts mais égaux » (Plessy, 1896¹). Malgré le contexte, cette manifestation du fédéralisme double laissait poindre une forme de coopération en ce sens qu'elle respectait les préférences des habitants des États du Sud. Elle permettait de maintenir les « droits des États » comme principe fondamental du fédéralisme sans préjudice des garanties de l'application régulière de la loi et de la protection égale des lois pour tous les citoyens de tous les États, prévue par le quatorzième amendement (1868).

¹ Les arrêts référencés dans l'article sont des arrêts de la Cour suprême des États-Unis [NDLR].

Pendant la période dite du fédéralisme dual, le gouvernement fédéral a offert des prestations avantageuses aux citoyens en contournant les États ou en agissant en parallèle et, quelquefois, par leur intermédiaire. Ainsi, après la guerre de Sécession, le gouvernement fédéral a accordé des primes et des pensions aux anciens combattants et aux veuves des anciens combattants de l'armée et de la marine de l'Union. En 1890, ces paiements représentaient plus du tiers des dépenses fédérales. Ce premier système fédéral d'aide sociale a duré plus d'un siècle (le gouvernement fédéral offre encore des soins de santé aux anciens combattants, hormis ceux distribués par les États et les administrations locales).

Le plus souvent, le gouvernement fédéral a exercé la majeure partie de ses pouvoirs limités envers les citoyens sans le concours des États. Dans les territoires de l'Ouest, il a dépossédé les Indiens de leurs terres et les a remises, soit aux colons euro-américains par des octrois d'établissement après 1862, soit aux États et aux compagnies de chemins de fer en leur faisant don de millions d'acres. De vastes territoires sont ainsi devenus de nouveaux États membres de l'Union, dotés de revenus suffisants grâce aux largesses foncières fédérales qui leur permettaient de répondre à leurs besoins sans fiscalité (ou avec une imposition minime) propre.

Le gouvernement fédéral a par ailleurs œuvré de concert et de manière coopérative avec les États, par exemple en créant une banque nationale parallèlement à celles des États. En 1832, dans un temps où existait une forte volonté de préserver les droits des États, le président Andrew Jackson a même aboli la Banque des États-Unis. Le double système bancaire a cependant été rétabli pendant la guerre de Sécession. Contrairement au système bancaire unique canadien, les États-Unis possèdent encore aujourd'hui un système double (banque nationale et banques des États).

Le gouvernement fédéral a également agi par l'entremise des États, y compris dans certains secteurs relevant exclusivement de ses pouvoirs constitutionnels comme le service postal. Les emplois y étaient alors des « boulots » accordés par favoritisme fédéral à des partisans politiques de l'État et des localités. Le gouvernement fédéral a également aidé les États à réaliser des projets de travaux publics « électoralistes »

(barrages et ports) exécutés par l'Army Corps of Engineers des États-Unis; il a fait don de terres aux collèges et aux universités et versé les premières subventions en argent en 1879.

Un demi-siècle plus tard, un défenseur du fédéralisme coopératif a décrit en détail les nombreux biais par lesquels le gouvernement fédéral et les États ont coopéré à l'époque du fédéralisme double (Clark, 1938). La coopération intergouvernementale existait surtout à travers les partis politiques, d'une part parce que ces derniers, aux échelles locale et de l'État, influençaient fortement les membres du Congrès et, indirectement, le président, et, d'autre part, parce que les bureaucraties fédérale, étatiques et locales étaient sous-équipées, alors que les partis pouvaient compter sur leurs sympathisants pour accomplir les tâches administratives.

Le fédéralisme dual reconnaissait donc le principe selon lequel le gouvernement fédéral et les gouvernements des États pouvaient coopérer, mais sans envahir les sphères souveraines de l'un et des autres, l'action fédérale servant les intérêts des États et des municipalités et non l'inverse. Peu de lois ou de règlements organisaient l'aide fédérale aux États et le gouvernement fédéral détenait des pouvoirs directs réduits sur les citoyens dans les États. Il accordait plutôt des avantages, aux colons dans les territoires ou aux personnes liées au service fédéral (par exemple, anciens combattants et travailleurs des postes).

La critique du fédéralisme concurrentiel

Malgré cela, on décrivait souvent le fédéralisme double comme un fédéralisme de concurrence. Certains observateurs, dont un ancien gouverneur de l'Utah, y décelaient l'« intention » de la Constitution des États-Unis :

La Constitution a établi une concurrence équilibrée entre les ordres de gouvernement. Le peuple est protégé seulement lorsque ces ordres sont disposés à entrer en concurrence et sont capables de le faire. Si un ordre ne veut pas ou ne peut pas entrer en concurrence, le pouvoir est inégalement réparti et les droits du peuple sont menacés (Leavitt, 1994).

Dans les années 1780, James Madison préconisait un gouvernement national fort. Il avait prévu la concurrence intergouvernementale parce qu'il avait

pris conscience que le nouveau gouvernement fédéral devrait gagner la confiance populaire. Ce serait là, disait-il, une évolution des plus favorables :

Si [...] le peuple devait, à l'avenir, préférer le gouvernement fédéral aux gouvernements des États, ce changement ne pourra s'opérer que s'il existe des preuves tangibles et irréfutables d'une meilleure administration, qui surpassera toutes les propensions antérieures. Et dans ce cas, il ne faudra certainement pas empêcher le peuple d'accorder sa confiance à l'ordre de gouvernement qui, aura-t-il découvert, le mérite le plus (The Federalist, 1788).

À la fin du XIX^e siècle, de nombreux réformateurs considéraient la concurrence qui prospérait sous le régime du fédéralisme double comme une entrave à la liberté et à l'égalité. Les concentrations de pouvoir dans le nouveau secteur privé urbain industriel (monopoles financiers) exigeaient des concentrations compensatrices du pouvoir dans le secteur public. Des historiens progressistes tels que Charles Beard ont soutenu que les élites économiques avaient bâti la Constitution des États-Unis pour promouvoir les intérêts de leur classe en fragmentant le pouvoir par la séparation des pouvoirs législatif, exécutif et judiciaire à l'intérieur des gouvernements, et par la distribution duale des pouvoirs entre les gouvernements. La concurrence qui, disait-on, faisait partie intégrante du fédéralisme double bloquait l'action du gouvernement fédéral. Corwin a écrit à ce sujet :

La relation qui [...] prévalait à la [...] Cour suprême des États-Unis [...] était une conception basée sur la concurrence. [Étant donné que] le gouvernement national et les États [étaient considérés] comme des gouvernements rivaux voués à la frustration mutuelle, [il était] du devoir suprême de la Cour de laisser aux deux centres de gouvernement la possession théorique de leurs pouvoirs coutumiers, même si l'un ou l'autre se montrait incapable de les exercer (Corwin, 1941, p. 98).

Même si les preuves empiriques de cette concurrence intergouvernementale demeurent rares comparativement aux multiples preuves de coopération, le fédéralisme dual reste pour beaucoup un fédéralisme de nature concurrentielle. Cette opinion largement répandue a contribué à jeter le discrédit sur cette forme initiale du fédéralisme américain dans les années 1930. À l'encontre de la concurrence, deux arguments étaient avancés : (1) la concurrence intergouverne-

mentale permettait aux élites économiques de contraindre le secteur public en l'empêchant de décider de politiques plus « sociales » et (2) la concurrence interjuridictionnelle entraînait à la baisse les politiques sociales (prestations d'aide sociale et protections des travailleurs) et la réglementation commerciale. Jane Perry Clark a utilisé comme exemple aux effets funestes de la concurrence « l'incapacité des États de se protéger contre [...] la concurrence des biens fabriqués par des prisonniers » (Clark, 1938, p. 124). Pour sa part, Paul A. Freund a soutenu que les États étaient gravement handicapés s'ils étaient soumis à la concurrence d'autres États dans lesquels les normes salariales et les conditions de travail sont largement inférieures (Freund, 1968, p. 47).

On s'est beaucoup servi de ces critiques sur le fédéralisme double source de concurrence pour justifier l'accroissement du pouvoir du gouvernement fédéral. Ces opinions prévalent encore. Un rapport de la National Commission on the State and Local Public Service a, par exemple, indiqué que :

Les États pourraient [...] chercher à transférer le fardeau [de la réforme des soins de santé] au secteur privé en choisissant l'obligation pour les employeurs d'offrir une assurance. Dans l'examen de cette approche, les États doivent naturellement tenir compte de la menace des grandes et des petites entreprises de délocaliser leurs activités à cause du nouveau fardeau, car telle est la nature de la concurrence entre les États dans le milieu des affaires (1993, p. 27).

Aucun élément de preuve n'est avancé pour étayer cette hypothèse, bien qu'un chercheur ait plus tard conclu que :

Certains États souffriront probablement des effets néfastes du déménagement d'entreprises, s'ils procèdent à une réforme des soins de santé qui impose à celles-ci des coûts substantiels. Les États les plus vulnérables seront ceux dont les voisins ou les concurrents n'ont pas adopté de réforme de soins de santé, ceux qui perçoivent déjà des impôts assez élevés auprès des entreprises et ceux dont les régions métropolitaines chevauchent les frontières entre des États (Kenyon, 1996, p. 269).

Ainsi, même si la longue période du fédéralisme dual a davantage été marquée par la coopération que par la concurrence, elle a ouvert la porte à la période suivante, reconnue comme étant celle du

fédéralisme coopératif, et fixé les modalités du débat contemporain sur le fédéralisme concurrentiel aux États-Unis.

On signalera pour clore ce chapitre la faiblesse de la coopération interjuridictionnelle dans le contexte du fédéralisme double. Plusieurs raisons expliquent cette vacuité : les États se préoccupaient avant tout de leur développement interne ; leurs corps législatifs étaient dominés par les intérêts ruraux ; les questions d'intérêt public ne transcendaient pas leurs frontières ; le système des partis politiques, enraciné dans des États distincts et leurs municipalités, avait une structure confédérale qui justement ne facilitait pas la coopération entre les États ou entre les municipalités.

■ DE 1932 À 1968 : LE FÉDÉRALISME COOPÉRATIF

La réaction initiale au fédéralisme dual n'a pas été une augmentation du pouvoir fédéral par rapport à celui des États, mais plutôt l'affirmation du concept de fédéralisme coopératif, apparu à l'époque des administrations des présidents Theodore Roosevelt (1901-1909) et Woodrow Wilson (1913-1921). Un des principes de la *New Freedom* de Wilson était le suivant : « La coopération au sein de la diversité, voilà ce que nous cherchons ».

Les réformateurs promouvaient la coopération de deux manières. La première était d'accroître le pouvoir des citoyens pour obliger les dirigeants des entreprises et les chefs des partis politiques à se coordonner en créant, notamment, des syndicats et en organisant des élections primaires. Cette approche a donné lieu à un changement constitutionnel important : l'élection directe au suffrage universel des sénateurs américains (dix-septième amendement de 1913) nommés auparavant par les corps législatifs des États, comme le prévoyait la Constitution des États-Unis.

La deuxième approche consistait à conforter la position du gouvernement fédéral vis-à-vis des entreprises en renforçant, d'une part, ses moyens institutionnels (présidence forte, bureaucratie professionnelle, système judiciaire actif) et, d'autre part, ses moyens financiers (assiette fiscale plus large). Cette approche a donné lieu à un autre changement constitutionnel important : le pouvoir du gouvernement fédéral de percevoir des impôts sur tous les revenus, ceux des

entreprises et ceux des particuliers (seizième amendement de 1913).

Le fédéralisme coopératif a connu du succès dans les années 1930, car il étendait le pouvoir fédéral sans pour autant subordonner les pouvoirs des États (Clark, 1938). Les politiques fédérales se devaient d'appuyer, de consolider, voire d'amplifier les capacités des États. Les principes clefs du fédéralisme coopératif sont les suivants :

- 1) La quasi-totalité des responsabilités, fédérales, étatiques ou locales, et, par voie de conséquence, les fonctions publiques, sont partagées et non divisées ;
- 2) Le pouvoir est réparti à travers l'ensemble du système de gouvernance de manière non centralisée (plutôt que décentralisée), ce qui rend presque impossible de déterminer un lieu unique du pouvoir décisionnel (Grodzins, 1966, p. 11) ;
- 3) Le fédéralisme coopératif n'obéit pas à une mécanique de vases communicants par laquelle une augmentation du pouvoir fédéral entraînerait nécessairement une diminution du pouvoir des États ;
- 4) Des partis politiques non hiérarchisés assurent la médiation des conflits et œuvrent à la recherche du consensus démocratique ;
- 5) De la négociation et du « marchandage » intergouvernementaux naissent la coopération et la collaboration systémiques qui réduisent au minimum l'ampleur de la coercition exercée entre les gouvernements (Elazar, 1991, p. 73) ;
- 6) Les représentants du gouvernement fédéral, des États et des municipalités sont des partenaires et non des adversaires ;
- 7) Le système américain se décrit le mieux comme un gouvernement au service d'un peuple (Grodzins, 1974, p. 24).

L'interventionnisme fédéral

Le fédéralisme coopératif se caractérise surtout par un régime fédéral de subventions, en vertu duquel les gouvernements des États et les administrations

locales reçoivent des sommes importantes (environ 449 milliards de dollars en 2007).

Même si le *New Deal* (1933-1940) et la Seconde Guerre mondiale sont généralement considérés comme des périodes de centralisation, les politiques de ces époques ont peu modifié les pouvoirs des États et des municipalités, principalement parce que le président Franklin D. Roosevelt (1933-1945) a renoncé à affronter les puissants chefs locaux des partis politiques. Ceux-ci « régnaient » en effet sur un grand nombre de régions, urbaines ou rurales, et formaient le soutien électoral essentiel à la coalition démocrate de Roosevelt (Kincaid, 1987). La *Social Security Act* de 1935, legs national important du *New Deal*, fut un paradigme du fédéralisme coopératif.

En outre, même si le gouvernement fédéral a fortement réglementé l'économie, le Congrès a maintenu les législations et les fiscalités du gouvernement fédéral et des États relativement aux systèmes bancaires, aux télécommunications, aux valeurs mobilières et à d'autres secteurs d'activité. Il a même invalidé un arrêt de la Cour suprême des États-Unis en préservant le pouvoir exclusif des États en matière d'assurance. Le gouvernement fédéral s'est gardé par ailleurs de légiférer dans le domaine de la petite entreprise au sujet de la délivrance de permis professionnels par les États et les municipalités, ainsi que dans d'autres champs de compétence traditionnels des États comme les transports, l'éducation et la justice pénale. Le Trésor fédéral versait des fonds aux gouvernements des États et locaux sans assortir de restrictions à l'utilisation de ces subsides et sans se doter d'instruments efficaces de contrôle de la dépense. Mais surtout, la décision la plus importante dans la politique de *New Deal* à la défense des pouvoirs des États et des municipalités, a été le refus de « nationaliser » la Déclaration des droits des États-Unis en vertu du quatorzième amendement. Le fédéral n'est pas intervenu non plus dans la ségrégation raciale qui régnait dans le Sud alors résolument démocrate.

L'affaire *United States v. Darby Lumber Co.* (1941) liée au fédéralisme et annonciatrice du *New Deal* a sonné le glas du dixième amendement de la Constitution des États-Unis en le qualifiant de « lapalissade ». La *Fair Labor Standards Act* de 1938 (FLSA), invoquée dans l'arrêt *Darby*, visait les employés des entreprises privées et non ceux des gouvernements des États et

des municipalités. Nombreux furent ainsi les dirigeants étatiques et municipaux qui appuyèrent la FLSA, car ils ne soupçonnaient pas que trois décennies plus tard, le Congrès l'appliquerait aux employés de leurs gouvernements « souverains » (Kincaid, 1993).

La coopération intergouvernementale s'est distinguée par une augmentation conséquente, en nombre et en variété, des subventions fédérales, en particulier au milieu des années 1960. En vertu de l'initiative *Democratic Great Society* du président Lyndon B. Johnson (1963-1969), les dépenses subventionnelles ont presque doublé de 1964 à 1968 et le Congrès a voté 210 nouvelles subventions (le plus grand nombre jamais adopté sous la direction d'un même président).

Le gouvernement fédéral a ainsi versé d'importantes subventions directement aux administrations locales et aux entités sans but lucratif, notamment dans les régions urbaines et métropolitaines, en s'affranchissant du palier étatique. Il partage également les recettes des ressources naturelles des terres fédérales avec les États sur le territoire desquels se trouvent ces terres et verse à ces derniers des paiements en contrepartie (le fédéral possède un tiers de la superficie continentale des États-Unis). Dans le code fédéral des impôts, les dépenses constituent une subvention substantielle aux gouvernements des États et des municipalités. Finalement, les dépenses fédérales directes dans des domaines sensibles comme la défense et l'aide sociale sont réparties proportionnellement entre tous les États.

Des institutions ont été créées pour améliorer les relations intergouvernementales: en 1959, la U.S. Advisory Commission on Intergovernmental Relations, puis des comités intergouvernementaux dans les deux chambres du Congrès et des bureaux intergouvernementaux à la Maison-Blanche et dans les grandes agences. Des lois ont été votées avec le même objectif: en 1968, l'*Intergovernmental Cooperation Act* et en 1970 l'*Intergovernmental Personnel Act* qui prévoit des « passerelles » entre administrations pour les personnels supérieurs du gouvernement fédéral, des États et des municipalités. La collaboration intergouvernementale non officielle s'est également développée par le truchement de consultations et de conférences, de communications intergouvernementales (rapports sur les cultures) et d'activités interdépendantes (encadrement réglementaire des élections).

Dans le contexte du fédéralisme coopératif, le gouvernement fédéral a globalement respecté les intérêts des États et des municipalités et s'est abstenu d'intervenir dans leurs prérogatives à l'exception notable des droits civils.

De la renaissance des États au fédéralisme pragmatique

En même temps, l'accroissement de l'activité fédérale a déclenché une dynamique intergouvernementale de compétition dont se sont prévalus de nombreux dirigeants d'États pour revendiquer des responsabilités supplémentaires dans le but de maintenir l'équilibre entre les pouvoirs et de dialoguer à égalité avec le fédéral. En 1937, les États ont proclamé une *Declaration of Interdependence* (Council of State Governments, 1937) qui prévoyait entre autres que si les droits des États devaient prédominer, ils devaient être justifiés par une démonstration de la compétence de ces derniers. Ainsi a-t-on pu assister à partir des années 1930 et jusqu'au milieu des années 1960, à une « renaissance des États », ceux-ci ayant considérablement remanié et modernisé leur gouvernance (Bowman et Kearney, 1986; Hedge, 1998).

Le fédéralisme coopératif a cependant ensemencé le fédéralisme coercitif. Tout d'abord parce que les administrations locales, en particulier celles des grandes villes (la plupart contrôlées par les Démocrates), ont obtenu un siège à la table intergouvernementale en tant que « tiers partenaire » du système fédéral, minant ainsi la légitimité des États qui étaient, de par la Constitution, les partenaires autorisés d'un fédéralisme coopératif. Ensuite parce que le gouvernement fédéral est devenu le premier partenaire fiscal. En 1927, les dépenses fédérales ne représentaient que 31 % de toutes les dépenses gouvernementales autonomes, comparativement à 52 % pour les administrations locales et 17 % pour les États. La part fédérale est passée à 50 % en 1940 et à 77 % en 1958, fluctuant ensuite entre 62 et 69 % (64 % en 2006).

De surcroît, les politiques du *New Deal* et de la *Great Society* ont fait ressortir les difficultés des États et des administrations locales à résoudre les problèmes d'une société devenue urbaine et industrialisée, à faire face aux crises d'ampleur nationale et à servir l'idéal de justice. Les Américains ont commencé à considérer le gouvernement fédéral comme l'interlo-

uteur le plus progressiste du système démocratique, à la fois moteur de changement social et distributeur d'avantages personnels (les programmes Medicare et Medicaid ont été adoptés en 1965). La corruption de plusieurs responsables municipaux du Nord et les pratiques odieuses des tenants de la suprématie blanche dans le Sud ont discrédité les droits des États et incité par exemple William H. Riker à déclarer que si, aux États-Unis, quelqu'un désapprouve le racisme, il devrait désapprouver le fédéralisme (1964, p. 155).

Enfin, l'idée contenue dans le *New Deal* selon laquelle la Constitution fédérale est un « document vivant » que les juges et les législateurs doivent actualiser et par ailleurs l'opinion que le système fédéral est au service du peuple à travers le partage des responsabilités ont favorisé l'implantation d'un fédéralisme pragmatique dans lequel les groupes d'intérêts et les représentants publics inclinent surtout à chercher des tribunes et à placer les objectifs stratégiques au-dessus des subtilités constitutionnelles. On a substitué aux questions d'ordre constitutionnel qui visaient à déterminer l'autorité et les compétences des gouvernements, des questions d'ordre politique, qui s'attachent à démontrer la capacité des gouvernements à agir. Ces évolutions ont eu tendance à favoriser le pouvoir national.

La lutte des minorités et la société télévisuelle

Pour autant, l'avènement du fédéralisme coercitif a représenté fondamentalement l'énorme entreprise engagée pour « libérer les personnes de la tyrannie des lieux », c'est-à-dire des instances des États et des municipalités qui, depuis l'époque coloniale, régissaient tous les grands aspects de la vie ce qui, à la fin des années 1960, les fit apparaître comme des symboles de l'oppression des noirs, des hispanophones, des femmes, des homosexuels et d'autres groupes appelés « minorités ». En dépit d'antécédents désastreux – politiques génocidaires à l'égard des Indiens, décisions regrettables en matière de droits de la personne de la Cour suprême des États-Unis dans les années 1950 – le gouvernement fédéral se révèle le défenseur des droits par rapport aux États réactionnaires peu enclins à s'amender.

Le fédéralisme coopératif s'est effondré, pourrait-on dire, en août 1968 à Chicago, pendant le tumultueux congrès d'investiture à la présidence des Démocrates. Des contestataires dans la rue et les réformateurs à

l'intérieur de la salle ont « débarqué » les caciques des États et des municipalités de la procédure. Ils ont réorienté la base électorale du parti vers les personnes et non plus vers les instances, ils ont rendu obligatoire la représentation proportionnelle des noirs, des femmes, des jeunes adultes et d'autres minorités et ils ont institué des élections primaires pour choisir les candidats du parti. Dans le même temps, les Républicains résistaient à ce vent de réformes et continuaient de défendre le *statu quo*.

Le congrès de Chicago a illustré de manière spectaculaire la convergence des forces politiques, sociales et culturelles, survenue à la fin des années 1950 et au début des années 1960, période marquée par la libération des personnes et l'ouverture politique. La lutte en faveur des droits civiques des noirs a été prééminente dans ce mouvement de libération des personnes contre la « tyrannie » des instances locales. Pour répondre aux revendications, le gouvernement fédéral a investi des domaines qui relevaient depuis toujours des États et des municipalités.

Le mouvement social en faveur de l'égalité a entamé la légitimité de la diversité des lieux de décisions que le fédéralisme entretenait, contribuant par là même à justifier les pouvoirs des États et des municipalités. Les réformateurs demandaient, par exemple, pourquoi une femme avait le droit d'avorter dans un État et pas dans un autre. D'autres enjeux, telle la dégradation de l'environnement, permettaient à des groupes d'intérêts de stigmatiser l'action des États et des municipalités. De plus en plus, le public était sensibilisé aux répercussions négatives d'un État à un autre de la diversité et préparé à une intervention corrective du gouvernement fédéral.

C'est la puissance du médium télévisuel – dès 1962, 90 % des ménages américains possédaient un appareil récepteur – qui a amplifié l'image des mouvements sociaux et attiré l'attention du public sur le gouvernement à Washington D.C. La télévision a modifié radicalement le cours des campagnes électorales, réduisant l'intervention des membres locaux des partis politiques à la mobilisation des électeurs et augmentant démesurément l'influence des groupes d'intérêts nationaux seuls capables de financer la coûteuse publicité télévisée.

La Cour suprême des États-Unis a également joué un rôle éminent. Elle a tout d'abord nationalisé une grande partie de la Déclaration des droits des États-Unis afin de protéger les droits individuels contre les intrusions des États, des municipalités et du gouvernement fédéral. De plus, à partir de l'arrêt *Brown v. Board of Education* rendu en 1954-1955, qui a mis fin à la ségrégation raciale dans les écoles publiques, la Cour a considérablement élargi le pouvoir fédéral, non seulement pour protéger les droits individuels, mais également pour réformer la gouvernance des États et des municipalités. Même si cet activisme judiciaire s'est quelque peu émoussé avec l'annulation par la Cour en 1973 des lois anti-avortement des États (*Roe c. Wade*), les cours fédérales avaient atteint un tel niveau dans la protection des droits et l'immixtion dans les affaires des États et des municipalités qu'il fut impossible de renverser la tendance, sauf en matière pénale.

Deuxième incidence majeure des arrêts de la Cour suprême, la décision de 1964 « une personne, un vote » (*Wesberry et Reynolds*) a bouleversé la représentation à la Chambre des représentants des États-Unis et dans les législatures des États. Avant 1964, la plupart des districts électoraux épousaient les limites des comtés et des municipalités, favorisant le cadre administratif local au détriment des personnes et des groupes sociaux du corps législatif. Les comtés étaient l'épicentre du pouvoir des partis politiques. Les effets du nouveau découpage se sont fait sentir au début des années 1970, lorsque les membres du Congrès, désormais professionnalisés et « atomisés » (Hertzke et Peters, 1992), ont commencé à être attentifs aux délégués des groupes de personnes organisés à l'échelle nationale et moins à l'écoute des représentants des États et des municipalités, considérés comme des collègues auxquels les liaient à la fois la collectivité territoriale et le parti.

La chute des derniers grands fiefs politiques a été symbolisée au milieu des années 1970 par le décès en 1976 de Richard J. Daley, maire de Chicago de 1955 à 1976. Le « poids » des centres urbains du Nord a diminué avec le départ des électeurs blancs vers les banlieues, l'imposition par le gouvernement fédéral de reddition de comptes en matière de subvention municipale et le « nettoyage » des administrations locales par les tribunaux. Dans le Sud, les féodalités tenues par les blancs ont disparu sous les effets

conjugués du mouvement des droits civiques, des lois fédérales, des décisions judiciaires et de la migration de citoyens du Nord des États-Unis vers les États du Sud (« Ceinture de soleil ») équipés dorénavant de l'air climatisé. Dans cette perspective, les défenseurs des droits des États sudistes ne purent conserver leur mainmise sur les comités clés du Congrès, ce qui ouvrit une brèche dans laquelle s'engouffrèrent les lois fédérales pour « rogner » les pouvoirs des États et des municipalités.

L'effacement des fiefs politiques est concomitant de la progression des bureaucraties professionnelles et de l'avancée des syndicats de fonctionnaires. Lorsque les chefs politiques exerçaient leurs prérogatives sur des employés embauchés par favoritisme, ils avaient peu d'opposition à en attendre. Les fonctionnaires et les syndicats ont souvent accueilli à bras ouverts l'intervention fédérale, par exemple lorsqu'il a été décidé d'appliquer la FLSA aux gouvernements des États et des municipalités en 1968, 1974 et 1985. Les fonctionnaires réclamaient parfois l'intervention du fédéral pour forcer leurs employeurs à améliorer les conditions de travail, à cotiser davantage à leurs fonds de retraite ou à consacrer plus de ressources à la réalisation des programmes. Dans certains cas, les bureaucrates des États et des municipalités ont plaidé devant les cours fédérales pour obtenir des subsides ou des concessions de nature politique de la part de leurs représentants élus. En résumé, l'année 1968 a été témoin de l'effondrement du vieux système des partis sur lequel s'arc-boutait la coopération intergouvernementale et donc les pouvoirs des États et des municipalités depuis plus de 170 ans.

Avec les déficits budgétaires enregistrés par le gouvernement fédéral de 1968 à 1998, le principe vital du fédéralisme coopératif, c'est-à-dire les subventions, a été remis en cause. Les déficits sont réapparus aux lendemains du 11 septembre 2001 avec la guerre au terrorisme. Le gouvernement fédéral a donc volontiers fait appel à un outillage de type réglementaire pour astreindre les États et les localités à « coopérer ».

■ DE 1968 JUSQU'À AUJOURD'HUI : LE FÉDÉRALISME COERCITIF

Dans cette partie, nous étudierons la forme actuelle du fédéralisme américain à travers l'analyse de ces

caractéristiques les plus remarquables, à savoir : les subventions, les mandats, la préemption, les immunités fiscales intergouvernementales, la fédéralisation du droit pénal, l'abolition d'institutions intergouvernementales, la diminution de la coopération politique et les décrets de la Cour fédérale.

Les subventions

Avec le fédéralisme coercitif, la nature, les bénéficiaires et les procédures des subventions fédérales ont changé. Dans la plupart des cas, l'aide n'a plus été accordée aux instances, mais aux personnes. Presque les deux tiers (63,5% en 2007) de l'aide fédérale prennent désormais la forme de paiement aux individus (aide sociale). Medicaid (soins de santé pour les nécessiteux), qui représente 45% de toute l'aide, est le symbole et la raison de ce changement. Par comparaison, en 1978, année où l'aide fédérale a atteint un point culminant, 68,2% de cette aide subventionnait les fonctions des États et des municipalités : développement économique, routes, éducation, justice pénale, protection de l'environnement, administration gouvernementale (Kincaid, 2001).

À long terme, cette réorientation a donc entraîné une baisse considérable de l'aide accordée aux instances. En 2005 et en 2006, la subvention globale pour le développement économique (Community Development Block Grant) a diminué de 14% selon la méthode de financement préétablie. En contrepoint, les budgets des États et des municipalités ont dû être réaffectés, avec des coûts de programmes additionnels, laissant le champ libre au déploiement des législations fédérales. Même si le nombre de collectivités qui reçoivent directement des fonds du gouvernement fédéral au titre de la subvention globale pour le développement économique est passé de 606 en 1975 à 1 128 en 2006, son financement réel par habitant a chuté de 48\$ en 1978 à 13\$ en 2006.

La deuxième caractéristique des subventions du fédéralisme coercitif est leur sujétion à des conditions qui visent d'une manière générale à ce que les États et les municipalités dépensent davantage pour la réalisation d'objectifs fédéraux dans des domaines non dévolus au pouvoir fédéral par la Constitution. À titre d'exemple, le Congrès a assorti l'aide fédérale accordée pour les routes de conditions qui ont obligé

tous les États à hausser l'âge autorisé pour acheter des boissons alcoolisées à 21 ans et, par la suite, à abaisser le taux d'alcoolémie au-delà duquel les conducteurs sont condamnés pour ivresse au volant. Cette pratique de versement conditionnel est devenue un puissant levier dans la stratégie du gouvernement fédéral.

La troisième évolution notable de l'aide fédérale est la multiplication des affectations de crédits particuliers par le Congrès, par exemple à des projets d'États ou de municipalités subventionnés par le gouvernement et enchâssés dans des projets de loi déposés par des membres du Congrès. Selon le groupe des Citizens Against Government Waste, ces affectations ciblées de crédits votés sont passées de 1 439 en 1995 à 13 997 en 2005, puis ont diminué à 9 963 en 2006. Leur montant total est passé de 27,3 milliards de dollars en 2005 à 29 milliards de dollars en 2006. En 1987, le président Ronald Reagan a utilisé son droit de veto contre un projet de loi sur le transport parce qu'il comportait 152 affectations particulières de crédits, alors qu'en 2005, la loi de réautorisation du financement du transport de surface contenait plus de 6 000 affectations particulières.

De nombreux représentants des États et des municipalités s'opposent à ces affectations particulières. Un responsable du transport du Colorado remarque en effet: «Pourquoi passer 18 mois en audiences publiques, en réunions et en séances de planification afin d'arrêter notre plan pour l'ensemble de l'État si le Congrès cible des projets qui nous obligent à changer nos priorités?» (cité dans Mullins, 2006). Le cas échéant, un État ou une municipalité renonce à une affectation particulière, mais ce faisant, il ou elle risque de perdre le montant de la subvention au lieu de pouvoir le réaffecter en fonction de ses propres priorités.

Les mandats

Les mandats sont un autre particularisme du fédéralisme coercitif. Un mandat oblige juridiquement les agents des États ou des municipalités à remplir certaines fonctions sous peine de pénalités civiles ou pénales en cas de refus. Le Congrès a adopté un mandat important en 1931, un autre en 1940, aucun entre 1941 et 1963, 9 entre 1964 et 1969, 25 durant

les années 1970 et 27 dans les années 1980. Toutefois, sur l'insistance des États et des municipalités et parce que la nouvelle majorité républicaine du Congrès souhaitait réfréner le gouvernement, le Congrès a adopté en 1995 l'*Unfunded Mandates Reform Act* (UMRA). Cette loi est l'une des rares restrictions imposées au fédéralisme coercitif. Elle ralentit l'adoption de nouveaux mandats, mais ne supprime pas les mandats existants. Seuls sept mandats intergouvernementaux dont les coûts dépassent le seuil établi dans l'UMRA ont été adoptés depuis 1995.

En réponse à l'UMRA, le Congrès est passé des mandats de droit aux mandats de fait. La *REAL ID Act* antiterroriste de 2005 en fournit la preuve. Les États soutiennent que cette loi (délivrance d'ici mai 2008 de permis de conduire conformes à de nouvelles directives) est sous-financée et qu'elle pourrait leur coûter 13 milliards de dollars. Les États peuvent certes se soustraire à la *REAL ID*, mais les permis de leurs résidents ne seront plus acceptés à des fins et dans des emprises fédérales (par exemple, monter à bord d'un avion ou d'un train Amtrak, acheter une arme à feu, ouvrir un compte en banque, demander des prestations fédérales et entrer dans un immeuble fédéral). En mai 2006, la National Governors' Association, la National Conference of State Legislatures et l'American Association of Motor Vehicle Administrators ont réclamé davantage de fonds fédéraux et huit années supplémentaires pour mettre en œuvre la *REAL ID Act*.

Nombre de représentants des États et des municipalités considèrent les conventions onéreuses de l'aide fédérale comme des mandats non provisionnés. En 2006, ils ont fait pression auprès du Congrès pour inclure des conditions à l'aide fédérale dans la définition des mandats de l'UMRA. Selon une estimation, les programmes fédéraux ont coûté aux gouvernements des États et des municipalités quelque 51 milliards de dollars en 2004 et en 2005 (Wyatt, 2006, p. 15). Pour autant, le Congrès ne consentira probablement pas à accorder une suite favorable à leur requête.

La préemption

La préemption fédérale sur les lois des États en vertu de la clause de suprématie de la Constitution des États-Unis est singulière du fédéralisme coercitif.

Il y a préemption lorsque le gouvernement fédéral adopte une loi qui supprime des lois des États portant sur le même sujet. En 34 ans, de 1970 à 2004, le Congrès a adopté 320 préemptions explicites. Durant les 180 années précédentes, de 1789 à 1969, il en avait voté 200 (National Academy of Public Administration, 2006). Autrement dit, 62 % de toutes les préemptions ont été adoptées pendant 15 % des années (les dernières) de l'histoire des États-Unis. En juin 2006, le représentant démocrate de Californie, Henry Waxman, a indiqué que le Congrès avait voté 57 fois pour évincer des lois des États pendant les cinq années précédentes. Sur ce nombre, 27 ont fait l'objet de projets de loi de préemption signés par le président George W. Bush (2001-2008).

Pour les représentants des États, une préemption flagrante est la *John Warner National Defense Authorization Act* de 2006 qui permet au président de « fédéraliser » la Garde nationale d'un État sans le consentement du gouverneur pour faire face à une catastrophe naturelle, une épidémie, une urgence grave de santé publique ou une attaque terroriste. Cette nouvelle loi, à laquelle se sont opposés les 50 gouverneurs unanimes, a été votée à la hâte au moment de secourir les victimes de l'ouragan Katrina en 2005. Cette loi représente un élargissement sans précédent du pouvoir présidentiel sur les pouvoirs de milice des États.

La Cour suprême des États-Unis confirme le plus souvent les préemptions. Les anciens juges, membres de ce qu'on a appelé le *Federalism Five* (Anthony Kennedy, Sandra Day O'Connor, William H. Rehnquist, Antonin Scalia et Clarence Thomas), ont approuvé les préemptions fédérales plus sûrement que ne l'ont fait les juges libéraux de la Cour.

Les immunités fiscales intergouvernementales

Le fédéralisme coercitif a comme autre trait caractéristique les limites fédérales imposées à la fiscalité et aux emprunts des États et des municipalités, notamment celles concernant les exonérations d'impôts pour l'activité du secteur privé (1984) ou la déduction sur les taxes de vente locales à payer par les particuliers (1986). Les interdictions statutaires et judiciaires fédérales de la taxation, par les États, des services Internet ou des ventes par commandes

postales sont parmi les barrières actuelles les plus contraignantes. En novembre 2004, le Congrès avait prolongé jusqu'en novembre 2007 l'interdiction de la taxe d'accès à Internet (*Internet Tax Non-Discrimination Act*).

La fédéralisation du droit pénal

Une des fortes tendances du fédéralisme coercitif est par ailleurs la fédéralisation du droit pénal. Il existe près de 3 500 infractions pénales fédérales dont plus de la moitié ont été adoptées à partir du milieu des années 1960. Ces lois s'appliquent à un large éventail de comportements, allant du terrorisme au vol de voiture, en passant par la perturbation d'un rodéo ou le transport de prothèses dentaires non brevetées d'un État à un autre... Généralement, les lois pénales fédérales sont plus sévères que les lois comparables des États, 50 lois fédérales prévoyant la peine capitale. Cette tendance préoccupe les défenseurs des droits civils, parce que les parties en justice se trouvent parfois écartelées entre les procureurs des États et les procureurs fédéraux.

À propos de cette tendance à la fédéralisation du droit pénal, on ne saurait omettre de remarquer les efforts présents de l'administration Bush pour faire appliquer plus vigoureusement les lois fédérales qui entraînent la peine de mort, y compris dans les États qui interdisent la peine capitale. En 2006, un jury fédéral a imposé l'exécution d'un meurtrier dans le Dakota du Nord, État qui a aboli la peine de mort. C'était la première condamnation à mort prononcée dans l'État depuis 1914.

L'abolition d'institutions intergouvernementales

Le fédéralisme coercitif a également été marqué par la suppression des institutions intergouvernementales de l'exécutif ou dépendantes du Congrès créées à l'époque du fédéralisme coopératif. La suppression la plus significative a été celle de la U.S. Advisory Commission on Intergovernmental Relations en 1996, après 37 ans d'existence. Désormais, le Congrès ne compte plus de comités importants destinés aux relations intergouvernementales. De même dans les ministères fédéraux, les bureaux chargés des affaires intergouvernementales n'existent plus ou n'ont plus de mandat politique.

La diminution de la coopération politique

La coopération politique entre le fédéral et les États a décliné dans les grands programmes intergouvernementaux comme Medicaid ou le transport de surface. Le Congrès alloue des crédits et modifie des programmes en réponse aux demandes des groupes d'intérêts nationaux et régionaux et non plus à la suite d'une consultation auprès des élus des États et des municipalités. Une coalition dirigée par l'Americans for Tax Reform (ATR) a même demandé au Congrès d'abroger la dispense accordée aux lobbyistes des États et des municipalités relativement aux règles fédérales de lobbying. L'ATR veut également mettre fin aux financements par l'État des organisations non gouvernementales en prétextant qu'il s'agit « d'autres groupes de lobbying libéraux » (Ferrara, 2005).

La décision du président de puiser dans les effectifs et d'utiliser le matériel de la Garde nationale lors de la guerre en Irak témoigne également de l'amointrissement de la coopération. Les 50 gouverneurs ont demandé au président et au Pentagone d'accroître les ressources de la Garde nationale et de remplacer l'équipement qui a servi en Irak appartiennent à la Garde nationale.

Les décrets de la Cour fédérale

Le fédéralisme coercitif a vu enfin décupler le nombre de décrets de la Cour fédérale exigeant que les gouvernements des États et des municipalités mettent en œuvre, à leurs frais, des actions structurantes à long terme et coûteuses. Les décrets abolissant la ségrégation raciale dans les écoles publiques en ont été les modèles. Avec la nomination d'un grand nombre de Républicains dans les cours fédérales sous les présidences de Ronald Reagan, de George H. W. Bush et de George W. Bush, la périodicité de parution et le volume des décrets ont nettement diminué. Néanmoins, une multitude de jugements, dont certains ont été prononcés voici plusieurs décennies, entravent encore l'action des dirigeants des États et des municipalités et grèvent leurs budgets. L'intervention des cours et des lois fédérales dans les litiges opposant les citoyens aux gouvernements des États et des municipalités est un apport sans précédent du fédéralisme coercitif.

■ COOPÉRATION ET CONCURRENCE CONTEMPORAINES

Le fédéralisme coercitif a efficacement écrasé la concurrence intergouvernementale, mais il a provoqué en échange un sursaut des États, obligés d'innover. L'activisme des États a été à la fois une réaction au fédéralisme coercitif, car ils se sont rebiffés contre certaines politiques fédérales et ont occupé les espaces laissés vacants, et un aiguillon du fédéralisme coercitif, car les groupes d'intérêts ont réclamé du fédéral qu'il tempère les États qui ne cessaient d'adopter des politiques. Cet activisme reflète l'ancrage du fédéralisme dual dans lequel les États exercent indépendamment du gouvernement fédéral les nombreux pouvoirs qui leur sont réservés par la Constitution. Ainsi, après la renaissance et le renforcement des États entre les années 1930 et les années 1960, leur vitalité politique ne s'est pas démentie par la suite, bien au contraire, en réponse au fédéralisme coercitif. Conservateurs et libéraux ont trouvé dans les actions à l'échelon étatique un palliatif aux carences des politiques fédérales.

Cette géométrie évolutive du fédéralisme suit la ligne de front de ce qu'on a appelé les « guerres culturelles ». Les Républicains ont occupé la présidence durant 32 des 40 années du fédéralisme coercitif. Pour contrer les effets de cette mainmise, nombre de libéraux, pourtant défenseurs historiques du pouvoir fédéral, sont devenus les gardiens des droits des États. Ils ont par exemple tenté d'exclure de la préemption fédérale le suicide assisté, le mariage des homosexuels, la marijuana médicinale et diverses autres lois des États sur la protection des consommateurs, l'environnement, la main-d'œuvre et les délits civils. Un journaliste du magazine de « gauche » *The Nation* a recensé les récentes lois libérales des États et exhorté les libéraux à poursuivre leurs objectifs stratégiques par l'intermédiaire des États (Huevel, 2005).

Les libéraux ont interpellé les États pour faire barrage aux arrêts conservateurs de la Cour suprême et aussi aux conséquences de la déréglementation, symbole des années Reagan. Plusieurs poursuites judiciaires impliquant de nombreux États ont été intentées dans cette perspective contre l'Environmental Protection Agency des États-Unis, alléguant l'application laxiste ou l'absence d'application des normes environnementales fédérales. Le procureur général du Connecticut,

Richard Blumenthal, a exprimé le courant de pensée dominant : « Notre action est le résultat de l'inaction fédérale » (cité dans Masters, 2005). Selon le directeur responsable de la politique du Center for Policy Alternatives, un groupe libéral, « les États sont maintenant à l'avant-garde du mouvement progressiste » (cité dans Cauchon, 2003).

Beaucoup de conservateurs, traditionnellement hostiles au pouvoir fédéral, se sont inversement retrouvés avocats de ce pouvoir, même les plus « sociaux » d'entre eux cherchant à renverser les politiques libérales des États favorables à l'avortement, au suicide assisté, aux droits des homosexuels, à la consommation médicalisée de marijuana, à la recherche sur les cellules souches, etc. En économie, les conservateurs plaident pour une préemption fédérale sur les mesures économiques des États, les grandes entreprises préférant discuter « avec un seul gorille de 500 livres à Washington, D.C., qu'avec 50 singes nourris aux stéroïdes ».

Néanmoins, les conservateurs « bien pensants » se tourment aussi vers les États lorsqu'ils essuient une rebuffade sur la scène fédérale. Horrifiés par les récents arrêts de la Cour suprême des États-Unis sur l'avortement et la sodomie, ils tentent de contrer ces décisions par l'adoption de réglementations étatiques. Les activistes « provie » insistent par exemple pour que les États votent des lois qui ajouteront des conditions aux avortements (une période d'attente de 24 heures et l'information des parents), pour interdire aux États de financer les avortements et pour criminaliser les atteintes aux fœtus. Selon l'American Life League, on peut actuellement faire beaucoup plus dans les législatures qu'à l'échelle fédérale (Associated Press, 2003).

Le dynamisme des États attise la concurrence intergouvernementale parce leurs tenants s'emploient à embarrasser les titulaires de postes fédéraux et à encourager les électeurs à les déloger. Ne serait-ce cependant qu'un leurre ? Ils n'ont en effet aucun espoir de déstabiliser le pouvoir fédéral dans le contexte du fédéralisme coercitif. Et de surcroît, d'aucuns, champions des États aujourd'hui, espèrent un jour, en accédant aux leviers de commande du gouvernement fédéral, généraliser à tous les États les succès enregistrés dans certains.

La concurrence interjuridictionnelle

Manifeste à l'époque du fédéralisme coopératif et de la modernisation de la gouvernance des États, la concurrence interjuridictionnelle perdure aujourd'hui. Sa forme la plus courante, et la plus contestée, est la concurrence fiscale. Elle s'exerce en vue d'obtenir des investissements et s'est aggravée avec la pression budgétaire pesant sur les États et les municipalités en raison de la coercition fédérale. Cette concurrence a débuté après la Seconde Guerre mondiale lorsque les États du Sud ont attiré chez eux les industries des États du Nord. Dorénavant, tous les États pratiquent le dumping fiscal pour être choisis par les investisseurs nationaux et étrangers. C'est leur première arme dans leur stratégie de développement économique.

La plupart des économistes jugent sévèrement cette forme de concurrence comme du gaspillage, mais les États continuent de livrer bataille sur ce terrain, encouragés par des entreprises pratiquant volontiers le chantage à la délocalisation. Les États sont désormais mieux outillés pour responsabiliser financièrement les entreprises lorsqu'elles n'atteignent pas les objectifs d'emploi et les résultats économiques auxquels elles se sont engagées en retour d'encouragements fiscaux du gouvernement.

Le gouvernement fédéral pourrait pondérer cette concurrence, mais cette volonté n'existe pas chez les Républicains, titulaires à la Maison-Blanche et dominant le Congrès durant presque toute la période du fédéralisme coercitif. En outre, dans un jugement unanime, la Cour suprême a rejeté les arguments de contribuables qui contestaient les allègements fiscaux accordés par l'Ohio à DaimlerChrysler AG pour agrandir son usine dans l'État (*DaimlerChrysler v. Cuno*, 2006). Les plaignants ont soutenu que les aides fiscales aux entreprises enfreignaient l'article sur le commerce de la Constitution des États-Unis en procurant un avantage aux entreprises sises dans l'État par rapport à celles qui ne s'y trouvent pas, nuisant ainsi au commerce entre les États. Bien que la Cour ait refusé d'examiner le litige en objectant que les justiciables n'avaient pas le droit de poursuivre l'Ohio, la décision semble exonérer la concurrence fiscale entre États de la forclusion judiciaire fédérale.

D'autres formes de concurrence existent parce que les États possèdent suffisamment de latitude pour

décider de politiques importantes. Les craintes soulevées par la concurrence et réitérées avec les réactions au fédéralisme dual se sont avérées infondées car lorsque des États briguent le leadership dans certains domaines – salaires, protection de l’environnement, aide sociale, éducation... –, d’autres États ambitionnent la première place dans d’autres domaines. À titre d’exemple, pendant que l’ancien salaire minimum fédéral de 5,15 \$ l’heure n’augmentait pas entre 1997 et 2007, 29 États ont adopté un salaire minimum obligatoire au cours de cette période, nourrissant ainsi l’inquiétude de Freund (1968), selon qui les États sont gravement handicapés s’ils sont soumis à la concurrence d’autres États dans lesquels les normes salariales et les conditions de travail sont largement inférieures.

La concurrence interjuridictionnelle est complexe, multiple et a été peu étudiée. On estime généralement que les politiques favorisant la mobilité de la main-d’œuvre et des capitaux se rapprochent de la moyenne nationale ou tendent exceptionnellement vers le bas, tandis que les politiques non motivées par la mobilité s’alignent sur le *statu quo* ou tendent vers le haut. La période actuelle est différente de celle du fédéralisme double, car la prolifération des droits civiques et des groupes d’intérêts attachés au fédéralisme coercitif tend à « tirer » la concurrence interjuridictionnelle vers le haut et non vers le bas en matière sociale.

La coopération administrative

Si le fédéralisme coercitif a beaucoup nui à la coopération intergouvernementale dans les domaines politique et judiciaire, il n’en a pas été de même dans le domaine administratif. La coopération administrative a des racines profondes qui datent en particulier des idées avancées par Albert Gallatin au début du XIX^e siècle (Rothman, 1972). Pour Elazar (1962), cette coopération dominait déjà à l’époque du fédéralisme double au XIX^e siècle. Elle s’est intensifiée avec le fédéralisme coopératif au XX^e siècle. Enracinée dans les institutions, cette coopération n’a pas été remise en cause par le fédéralisme coercitif. Au contraire, la mise en œuvre des politiques fédérales imposées aux États et aux municipalités rendait essentiel ce type de coopération intergouvernementale.

La coopération des États et des municipalités coexiste de manière paradoxale avec la coercition fédérale parce qu’elle est continuellement ravivée. Tout d’abord grâce à la vieille méthode de la carotte et du bâton employée en matière d’aide fédérale, celle-ci représentant environ le quart des budgets des États et des municipalités. Puis, par le truchement de plusieurs lois fédérales liées au fédéralisme coercitif qui prévoient des peines – civiles et pénales – pour les représentants des États et des municipalités qui refuseraient de coopérer.

Les tribunaux apportent également leur contribution. Après leur farouche résistance aux cours fédérales dans les années 1950 et 1960, les représentants des États et des municipalités sudistes – mais aussi ceux de tout le pays – se sont montrés beaucoup plus réceptifs en ce qui concerne les décisions judiciaires, considérées désormais comme participant de la règle de droit. Les cours fédérales dictant en quelque sorte les « canons » de la conformité, les porte-parole des États et des municipalités ont tout intérêt à coopérer avec leurs interlocuteurs fédéraux, lesquels, gardiens de cette conformité, négocient habituellement avec les représentants des États et des municipalités avant de recourir aux tribunaux.

De plus, comme l’exécutif ne prédomine pas dans le fédéralisme américain, le gouvernement fédéral doit mettre en œuvre ses propres politiques ou rémunérer les États pour le faire. Compte tenu de ses capacités administratives limitées, il demande souvent l’aide des représentants des États et des municipalités. Les administrateurs fédéraux essaient donc de travailler en concertation avec leurs homologues territoriaux.

Par ailleurs, ne partageant pas les recettes avec les États et en l’absence de péréquation, le gouvernement fédéral n’a pas besoin de mécanisme administratif de contrôle des décisions quant à ces politiques. Il recourt plutôt à un vaste système de subventions qui comprend pas moins de 608 programmes de subventions ciblées et 17 de subventions globales. On le voit, la majeure partie de l’aide fédérale est versée par l’intermédiaire des programmes de subventions ciblées. Le gouvernement fédéral vérifie la justification de ces subventions, participe à leur administration et laisse aux représentants des États et des municipalités la liberté d’appliquer les politiques, dans la mesure où

la justification, même approximativement, est respectée. Les subventions globales accordent encore plus de latitude aux administrateurs des États et des municipalités, mais elles n'ont jamais représenté plus de 18% de toute l'aide fédérale.

Depuis la fin de la lutte des États du Sud contre la déségrégation, aucune région des États-Unis n'a tenté de miner la coopération intergouvernementale pour quelque motif que ce soit : culturel, ethnique, religieux ou linguistique. De même, l'affiliation partisane ne joue pas un rôle important dans l'administration intergouvernementale. Un État à prédominance démocrate n'est pas nécessairement plus réticent ou moins coopératif qu'un État à prédominance républicaine, que les politiques émanent du Congrès républicain ou de la Maison-Blanche. Sur la scène politique, il peut y avoir de vigoureux conflits partisans au sujet des grands programmes de subventions intergouvernementaux comme Medicaid et le transport de surface ou à propos des coûteux règlements sur la protection de l'environnement, mais une fois les politiques fédérales ayant acquis force de loi, les bureaucrates doivent coopérer sans tenir compte de leur appartenance politique pour gérer les programmes le plus efficacement possible.

La proximité, ou la communauté, des régimes statutaires et des normes professionnelles des administrateurs et des agents publics du fédéral, des États et des municipalités contribuent au demeurant à gommer les aspérités de l'esprit partisan. Tous ces personnels ont souvent les mêmes antécédents scolaires, universitaires ou de carrière et se rencontrent dans des associations professionnelles nationales et régionales. Cet esprit de corps est pour eux plus déterminant que leur affiliation à un parti politique, ce qui ne manque pas de faciliter la coopération.

Les administrateurs des États et des municipalités se font la plupart du temps les chantres d'une politique plus volontariste et d'une augmentation des dépenses dans leur champ de compétence et ils voient généralement d'un bon œil l'intervention fédérale. Ils approuvent par exemple les réglementations fédérales qui fixent des normes environnementales plus sévères et qui somment leurs exécutifs d'investir davantage d'argent pour la protection de l'environnement. Il est courant en effet que les bureaucrates des États et

des municipalités pressent le gouvernement fédéral d'ordonner une politique à laquelle s'opposent leurs élus, ces derniers soucieux de leur réélection dans le cas où il leur faudrait mettre en œuvre une politique fédérale impopulaire ou dont l'application nécessiterait une hausse d'impôts.

Dans cette approche pragmatique de la coopération, les groupes d'intérêts jouent un rôle. Forts d'un succès au niveau fédéral, ils doivent faire le siège des gouvernements des États et des municipalités pour les convaincre de collaborer sans arrière-pensées à la mise en œuvre de la politique qu'ils appuient. Les groupes d'intérêts se sont montrés de plus en plus actifs dans les États depuis la fin des années 1960.

Il s'est enfin produit un processus de socialisation. La prééminence du gouvernement fédéral dans les grands secteurs stratégiques au cours des 40 dernières années de fédéralisme coercitif est devenue un fait de la vie administrative. Nombre des administrateurs actuels du fédéral, des États et des municipalités sont entrés dans la fonction publique à la fin des années 1960 et dans les années 1970, animés par une passion réformatrice. Pour les cadres administratifs subalternes, peu importe l'autorité décisionnaire, leurs préoccupations vont à la mise en œuvre des programmes.

Pour toutes ces raisons et d'autres encore, le fédéralisme coopératif survit dans les intervalles administratifs du fédéralisme coercitif.

À l'opposé, la coopération interjuridictionnelle s'est moins développée, en raison, entre autres, des problèmes liés à l'action concertée et aux coûts des opérations. Par exemple, on ne fait pas appel aussi souvent que l'interdépendance du système le permettrait au mécanisme constitutionnalisé des ententes contractuelles entre les États. Entre 1921 et 1954, 61 ententes contractuelles ont été conclues, puis 67 autres entre 1955 et 1969. Depuis 1969, toutefois, les États ont signé seulement 46 ententes. Cette diminution s'explique, d'une part, par le fait que les États disposent de moyens de collaborer sans négocier d'ententes officielles et, d'autre part, par le fait que le fédéralisme coercitif a uniformisé les politiques nationales à la grandeur du pays, réduisant d'autant l'éventail des activités qui pourraient ou qui devraient relever des ententes contractuelles entre les États.

Hormis cette alternative, les États se coordonnent pour respecter les clauses constitutionnelles qui les obligent : les clauses des privilèges et des immunités, la clause de reconnaissance totale et la clause d'extradition.

Depuis plus d'un siècle, la coopération entre les municipalités qu'appellent de leurs vœux les promoteurs de la gouvernance urbaine ne s'est pas concrétisée. Même si elle a grandement augmenté au cours des dernières décennies, elle demeure précaire et ne réussit pas à regrouper les administrations locales en régions métropolitaines cohérentes. La

sauvegarde de l'autonomie locale est liée au profond sentiment d'appartenance ressenti par les habitants des 3 034 comtés, 35 933 villes et villages et 13 506 districts scolaires indépendants du pays. Regroupées dans des districts, collectivités locales spéciales dont le nombre est passé de 18 323 en 1962 à 35 052 en 2002 et ayant perdu des pans de leur souveraineté au profit des gouvernements des États et du fédéral à l'ère du fédéralisme coercitif, les municipalités s'accrochent aux vestiges d'autonomie qu'elles conservent les unes par rapport aux autres.

BIBLIOGRAPHIE

- Associated Press (2003). « Activists Push for Limits on Abortion through Legislation at State Level », *Express-Times* (Easton), 12 mars, p. A-5.
- Bowman, A. O'M. et R. C. Kearney (1986). *The Resurgence of the States*, Englewood Cliffs, Prentice-Hall.
- Cauchon, D. (2003). « Fed-up States Defy Washington », *USA Today*, 8 décembre, www.usatoday.com/news/washington/2003-12-08-states-usat_x.htm
- Clark, J. P. (1938). *The Rise of a New Federalism: Federal-State Cooperation in the United States*, New York, Columbia University Press.
- Corwin, E. S. (1962). « A Constitution of Powers and Modern Federalism », dans R. G. McCloskey (dir.), *Essays in Constitutional Law*, New York, Knopf, p. 188-189.
- Corwin, E. S. (1941). *Constitutional Revolution Ltd*, Claremont, Claremont Colleges.
- Corwin, E. S. (1913). *National Supremacy*, New York, Henry Holt and Co.
- Council of State Governments (1937). « The Declaration of Interdependence of the Governments within The United States of America », *The Book of the States*, Chicago, Council of State Governments, volume I, p. 3-4.
- Cour suprême des États-Unis (2006). *DaimlerChrysler v. Cuno*, 547 U.S.
- Cour suprême des États-Unis (1964). *Reynolds v. Sims*, 377 U.S. 533.
- Cour suprême des États-Unis (1964). *Wesberry v. Sanders*, 376 U.S. 1.
- Cour suprême des États-Unis (1954). *Brown v. Board of Education*, 347 U.S. 483.
- Cour suprême des États-Unis (1896). *Plessy v. Ferguson*, 163 U.S. 537.
- Elazar, D. J. (1991) « Cooperative Federalism », dans D. A. Kenyon et J. Kincaid (dir.), *Competition among States and Local Governments: Efficiency and Equity in American Federalism*, Washington, Urban Institute Press.
- Elazar, D. J. (1962). *The American Partnership: Intergovernmental Co-operation in the Nineteenth-Century United States*, Chicago, University of Chicago Press.
- Ferrara, P. J. (2005). « The NGA Should Pay Its Own Way », *Policy Brief*, Washington, Americans for Tax Reform.
- Freund, P. A. (1968). « The Supreme Court and the Future of Federalism », dans S. I. Shuman (dir.), *The Future of Federalism*, Detroit, Wayne State University Press.
- Grodzins, M. (1974). « Centralization and Decentralization in the American Federal System », dans R. A. Goldwin (dir.), *A Nation of States*, 2^e éd., Chicago, Rand McNally.
- Grodzins, M. (1966). *The American System: A New View of Government in the United States*, D. J. Elazar (dir.), Chicago, Rand McNally.
- Hedge, D. M. (1998). *Governance and the Changing American States*, Boulder, Westview.

- Hertzke, A. D. et R. M. Peters (dir.) (1992). *The Atomistic Congress: An Interpretation of Congressional Change*, Armonk, M. E. Sharpe.
- Kenyon, D. A. (1996). « Health Care Reform and Competition Among the States », dans R. F. Rich et W. D. White (dir.), *Health Policy, Federalism, and the American States*, Washington, Urban Institute Press, p. 253-274.
- Kincaid, J. (2001). « The State of U.S. Federalism, 2000-2001 », *Publius: The Journal of Federalism*, vol. 31, n° 3, p. 1-69.
- Kincaid, J. (1993). « Constitutional Federalism: Labor's Role in Displacing Places to Benefit Persons », *PS: Political Science & Politics* n° 26, p. 172-77.
- Kincaid, J. (1987). « Frank Hague and Franklin Roosevelt: The Hudson Dictator and the Country Democrat », dans H. D. Rosenbaum et E. Bartelme (dir.), *Franklin D. Roosevelt: The Man, The Myth, The Era*, Westport, Greenwood, p. 13-39.
- Leavitt, M. O. (1994). *Conference of the States*, Salt Lake City, Governor's Office.
- Masters, B. A. (2005). « Who's Watching Out for the Consumer? », *Washington Post National Weekly Edition*, 17 janvier, p. 30.
- Mullins, B. (2006). « As Earmarked Funding Swells, Some Recipients Don't Want It », *Wall Street Journal*, 26 décembre, p. A10.
- National Academy of Public Administration (2006). *Beyond Preemption: Intergovernmental Partnerships to Enhance the New Economy*, Washington, National Academy of Public Administration.
- National Commission on the State and Local Public Service (1993). *Frustrated Federalism: Rx for State and Local Health Care Reform*, Albany, Nelson A. Rockefeller Institute of Government.
- Riker, W. H. (1964). *Federalism: Origin, Operation, Significance*, Boston, Little Brown.
- Rothman, R. (1972). « Political Method in the Federal System: Albert Gallatin's Contribution », *Publius: The Journal of Federalism*, n° 1, p. 123-141.
- The Federalist No. 46 (1788). *The Influence of the State and Federal Governments Compared*, New York, 29 janvier.
- Vanden Huevel, K. (2005). « Taking It to the States », *The Nation*, 20 janvier, <http://www.thenation.com/blogs/edcut?bid=7&pid=2137>
- Wyatt, W. (2006). « Washington Watch: 10 Top Issues for States », *State Legislatures*, janvier, p. 15-16.