



PERSPECTIVES

Les mandats non financés aux États-Unis et le « fédéralisme du chacun-pour-soi »

PAR CHRISTOPHER HOENE

Posez la question à un représentant officiel d'un État ou d'une collectivité locale aux États-Unis : « À votre avis, quel devrait être le rôle du gouvernement central ou fédéral ? », et selon toute probabilité vous obtiendrez la réponse suivante : « Qu'il nous fiche la paix ! ». Et si vous tentez d'expliquer le pourquoi de cette réaction, l'écrasante majorité de vos interlocuteurs ajoutera : « mandats non financés ».

Il est impossible de trouver trois mots qui sèment plus d'amertume et de consternation parmi les représentants des autorités régionales et locales que « mandats non financés » — autrement dit, des politiques fédérales que les États ou les régions se voient dans l'obligation de mettre en œuvre, mais pour lesquelles ils ne reçoivent pas les fonds nécessaires pour en couvrir les frais.

Une certaine partie des arguments qui alimentent l'animosité des États et des collectivités locales à l'encontre des mandats non financés ne va pas au-delà de la rhétorique. Certaines organisations américaines, comme la Ligue nationale des villes, et d'autres associations de défense des intérêts régionaux et locaux, se sont spécialisées dans l'élaboration d'arguments permettant à leurs membres de dénoncer le gouvernement fédéral, coupable à leurs yeux d'avoir le bras long et l'intervention facile.

Mais la stratégie politique n'explique que partiellement l'acrimonie manifestée par les représentants des États et des collectivités locales contre les mandats non financés. Leur opposition est essentiellement alimentée par la croissance exponentielle de ces mandats durant les trois ou quatre dernières décennies aux États-Unis, sans compter d'autres actions analogues du gouvernement fédéral dont les collectivités régionales et locales ont toutes fait les frais.

Le résultat s'est traduit par un éloignement de ce que les spécialistes de la question appellent le fédéralisme de collaboration — un modèle dans lequel les différents ordres de gouvernement sont étroitement imbriqués — et par un rapprochement de ce que l'on pourrait baptiser aujourd'hui le « fédéralisme du chacun-pour-soi », terme forgé par l'écrivain politique américain John Shannon.

Trois nouvelles tendances

Trois tendances illustrent l'émergence de ce « fédéralisme du chacun-pour-soi ».

La première tient à l'augmentation des mandats non financés eux-mêmes. En effet, selon la Conférence nationale des parlements d'États, moins de cinq mandats non financés étaient imposés aux États et aux collectivités locales en 1945, alors qu'en compte aujourd'hui plus de cent. Un exemple tout récent peut être trouvé dans ce que Washington appelle la « sécurité intérieure », terme qui désigne en fait sa croisade antiterroriste.

Christopher Hoene, Ph. D., est directeur de recherche à Ligue nationale des villes américaines (U.S. National League of Cities) et, à ce titre, il dirige les recherches que celle-ci consacre aux finances publiques, au fédéralisme et aux structures des collectivités locales.



Photo: Bureau de Lucille Roybal-Allard
L'autobus Medicare et la députée américaine Lucille Roybal-Allard, de la Californie. Lorsque Washington a supprimé certains programmes de soins de santé pour les retraités, beaucoup d'États ont dû les reprendre à leurs frais.

En réponse aux attaques du 11 septembre 2001, le ministère de la Sécurité intérieure a instauré un système d'alerte doté de niveaux symbolisés par des couleurs afin d'informer à large échelle les États et les collectivités locales, mais aussi le public, des différents degrés d'alerte au terrorisme. Ce système impose aux autorités régionales et locales de prendre diverses mesures de protection de la population dès que le niveau augmente (changement de couleur). Les États et les collectivités locales ont de plus en plus tendance à considérer ce système comme un mandat non financé, parce qu'une politique fédérale les contraint à engager des ressources humaines et des fonds publics, habituellement sans la moindre preuve que leur communauté ou leur région est véritablement menacée.

La deuxième tendance consiste en un accroissement par Washington de la subrogation de l'autorité et des activités des États et des collectivités locales. La « subrogation fédérale » se réfère spécifiquement à des lois et à des actes adoptés par le gouvernement fédéral qui supplantent la capacité des niveaux régionaux et locaux d'entreprendre de leur propre chef des actions ou des politiques. Une récente étude publiée par le Bureau américain de responsabilité gouvernementale (*U.S. Government Accountability Office*), un centre indépendant de recherche et d'analyse au service du Congrès, estime que le nombre de subrogations fédérales est passé de moins de 30 avant 1900 à environ 120 aujourd'hui.

Un exemple récent ? Le gouvernement fédéral a plusieurs fois déjà subrogé la capacité des États et des collectivités locales à taxer les achats faits sur Internet. Raison invoquée par Washington : il est indispensable de protéger le développement d'une industrie encore balbutiante en l'exemptant de toute imposition. À l'heure actuelle, le commerce sur Internet semble pourtant avoir largement dépassé le stade embryonnaire, et la subrogation fédérale est plutôt perçue comme un signe que l'État plie devant les pressions de l'industrie.

Les mandats non financés mettent les États sous pression

Les autorités régionales et locales considéreraient peut-être sous un angle moins négatif cette explosion des mandats non financés et des subrogations si elle ne s'accompagnait pas de la

troisième tendance relevée au cours des dernières décennies : la diminution de l'aide financière et des subventions fédérales. La relation entre Washington et les villes en fournit un précieux exemple. Selon le Recensement des gouvernements des États-Unis (*U.S. Census of Governments*), le fédéral fournissait quinze pour cent de tous les revenus des villes en 1977. En 1997, la quote-part fédérale avait diminué pour n'atteindre plus que cinq pour cent. L'essentiel de ce recul s'est produit dans les années 1980 lorsque le gouvernement fédéral, sous la présidence de Ronald Reagan, a supprimé le Programme général de partage des recettes (*General Revenue Sharing program*). Lancé par le président Richard Nixon au début des années 1970, ce programme versait des subventions fédérales aux États et aux collectivités locales sans y mettre trop de conditions. Considéré avec méfiance par de nombreux officiels fédéraux, ce programme s'est vu graduellement déconsidéré, les premières coupes survenant dès la fin des années 1970, et son abrogation définitive en 1986.

Si l'on additionne ces trois tendances, il n'est guère surprenant que l'aphorisme résumant traditionnellement le rôle de Washington vis-à-vis des États et des collectivités locales soit devenu : « Moins d'argent, plus d'obligations ». Cela peut se traduire, comme mentionné plus haut, par la notion de « fédéralisme du chacun-pour-soi ».

Les autorités fédérales se sont éloignées de leur rôle de subvention des États et des collectivités locales, tout en augmentant simultanément leur influence en ce qui concerne la réglementation et la subrogation des activités de ces derniers. Par conséquent, les autorités régionales et locales préfèrent de plus en plus souvent suivre leur propre voie. Compter sur la mansuétude fédérale est considéré comme menant directement à l'échec ou, comme l'a exprimé un officiel local interrogé sur les subventions fédérales : « Nous devrions tous examiner très attentivement la bride du cheval qui nous est donné et songer très sérieusement à le refuser ».

Les mandats non financés ne méritent pas tous l'opprobre

Bien entendu, les mandats non financés ne méritent pas tous la même réprobation, d'autant plus que l'accroissement des réglementations fédérales, tout au moins pour ce qui concerne les activités gouvernementales, a coïncidé avec l'expansion économique à long terme des États-Unis, le développement



Alerte orange, alerte rouge: les différents degrés d'alerte au terrorisme du ministère de la Sécurité intérieure des États-Unis. Les États doivent entreprendre diverses mesures lorsque le gouvernement fédéral augmente le degré d'alerte.

de l'État-providence et la mise à disposition de programmes sociaux et civiques encore inédits dans l'histoire du pays. La plupart des mandats fédéraux datant de l'ère des droits civils, par exemple, avaient pour but de modifier le comportement des États et des collectivités locales qui avaient pris du retard dans l'octroi de l'égalité des droits aux femmes et aux Noirs. Il faut garder

en tête que la trousse fédérale comporte pour l'essentiel deux types d'instruments : des « carottes » (subventions et incitations) et des « bâtons » (mandats, subrogations et autres règlements). Si l'utilisation de la carotte ne donne pas de résultats, l'on peut raisonnablement supposer que les autorités fédérales feront usage du bâton, que cela plaise ou non aux autorités locales.

Cependant, en examinant la tendance indiquée par les subventions fédérales, les subrogations et les mandats non financés, il paraît évident qu'il conviendrait de trouver un équilibre plus judicieux entre subventions et réglementations. Mais avec des budgets fédéraux accumulant des déficits qui se montent à des centaines de milliards de dollars, sans compter qu'au fédéral ni les démocrates ni les républicains ne semblent disposés à mettre en place des restrictions budgétaires, il est tout aussi évident pour les autorités des États et des collectivités locales qu'une augmentation de leurs subventions n'est pas à l'ordre du jour, du moins pas dans l'immédiat. En conséquence, ils entonnent leur refrain « Fiez-nous la paix ! », plaident pour une diminution des interférences et prônant le fédéralisme du « chacun-pour-soi ».

Il ne faudrait également pas oublier que les villes présentent des doléances similaires à l'égard des États. Aux États-Unis, les autorités locales sont des créations des États et leur autorité, comme leurs compétences, sont déterminées par ces derniers, la plupart du temps au grand désarroi de nombreux officiels municipaux. Ce point mérite d'être souligné pour rappeler que les relations entre les différents ordres de gouvernement sont par nature pleines de tensions, de reproches et de critiques. En fin de compte, le véritable problème des villes tient peut-être au fait que, dans la chaîne de commandement fédéraliste, elles ne disposent pas d'un ordre de gouvernement inférieur à qui faire porter le chapeau — ou le mandat. ☠

Suite de la page 30

Des insurrections mettent en péril le système fédéral du Nigeria

Des insurrections menacent le système fédéral du Nigeria

Après la guerre civile qui a fait rage entre 1967 et 1970, au cours de laquelle l'est du pays a tenté de faire sécession pour former la « République du Biafra », les régimes militaires qui ont dirigé le Nigeria ont préservé une façade fédérale tout en appliquant des politiques encourageant sa transformation en un État unitaire. Ils n'ont cessé de renforcer les pouvoirs du gouvernement central tout en affaiblissant systématiquement les unités constitutantes. Grâce à des décrets constitutionnels comme ceux de 1966 et 1975, ils se sont arrogé des pouvoirs illimités et incontrôlés leur permettant d'entreprendre des réformes structurelles de grande envergure.

En même temps qu'ils attiraient le pouvoir vers le centre, les militaires en place ont fractionné les régions existantes en un nombre d'États toujours plus important : 12 en 1967, puis 19 en 1976, 21 en 1987, 30 en 1991 et finalement 36 en 1996. Cet

équarrissage a été présenté comme un processus permettant de donner plus d'autonomie aux groupes et sous-groupes ethniques nationaux, mais aussi de rapprocher le pouvoir du peuple. En réalité, pourtant, il s'agissait de diluer le pouvoir régional et d'étouffer ainsi toute velléité de sécession. La prolifération des États s'est accompagnée d'une réduction des fonds que le gouvernement central attribue à chacun d'eux. Cela a conduit à des unités fédérales rachitiques et déshéritées, certaines d'entre elles n'étant même plus viables d'un point de vue économique. L'objectif poursuivi par les militaires, à savoir fragiliser la cohérence des groupes ethniques majoritaires, et par là même leur capacité à défier le gouvernement central et à déstabiliser la fédération, n'a cependant pas été atteint. En effet, les Ijaws du delta du Niger que l'on peut considérer comme le quatrième plus grand groupe ethnique, et qui sont répartis sur cinq États côtiers, ont maintenu un programme ethno-nationaliste qui, bien que relativement lâche, leur permet quand même d'unir leurs forces sans tenir compte des frontières étatiques. ☠