

François Vergniolle de Chantal.
Mai 2002.

Prix Maurice Picard en droit et sciences politiques (Chancellerie des Universités de Paris)

Résumé de thèse : « Le fédéralisme en question. Les politiques conservatrices de l'antifédéralisme aux Etats-Unis de 1964 à 2000 ».

Direction : M. Denis Lacorne (Directeur de Recherche au CERI-FNSP)

Jury : M. Maurice Croisat (professeur au collège d'Europe de Bruges), M. Gérard Hugues (professeur à l'université de Provence), M. David R. Mayhew (professeur à l'université Yale), M. Vincent Michelot (maître de conférences à l'université Lyon II), M. Marc Sadoun, professeur à l'IEP de Paris.

La critique du *Big Government* est une constante du discours conservateur aux Etats-Unis depuis le milieu des années soixante. Pourtant, avec le *New Deal*, la légitimité de la critique contre l'Etat fédéral était devenue extrêmement faible ; elle se réduisait à quelques manifestations sporadiques. C'est dans la radicalisation idéologique du GOP que se trouve l'origine du renouveau actuel de la critique contre le pouvoir central. Notre recherche débute donc par une présentation des manifestations de la critique « antigouvernementale » au sein de la droite, depuis la campagne du candidat républicain Barry Goldwater en 1964, jusqu'aux manifestations les plus récentes sous la présidence Reagan (1981-1989) et sous celle de Clinton, lorsque ce dernier perd la majorité au Congrès, et doit faire face à un Parti républicain extrêmement mobilisé (104^{ème} Congrès, 1994-96). Sur la base de ce constat, on peut analyser le mode de persuasion de la droite contemporaine comme étant de type « antifédéral ». Le conservatisme, sous l'influence de Ronald Reagan puis de Newt Gingrich, met en avant des arguments qui renouent avec l'opposition au projet de Philadelphie en 1787-88 : renforcer le contrôle des dirigeants par les électeurs (limitation des mandats électoraux), refus de la réglementation (*regulation*) fédérale, et une défense de la classe moyenne contre

une élite nationale dénoncée comme incompétente voire illégitime. Notre thèse s'interroge donc sur la nature et la portée de la réappropriation de thèmes propres à l'antifédéralisme des origines.

Pour ce faire, nous donnons toute sa dimension historique à l'anti-fédéralisme, tel qu'il se forme au moment de la révolution américaine. Nous conduisons ensuite une analyse historique de l'antifédéralisme depuis la fin du XVIII^{ème} siècle jusqu'à la « Grande Société » de Lyndon Johnson. L'histoire des idées est une dimension forte de notre travail. En effet, dans son sens le plus général de « méfiance contre l'Etat fédéral », l'antifédéralisme est un des traits fondamentaux de la culture politique américaine. Au cours de l'histoire du pays, la critique de l'Etat fédéral a pris des formes tellement diverses, qu'il est impératif d'en clarifier le sens. Nous sommes alors amenés à avancer trois arguments :

- * Le caractère limité, chronologiquement, du mouvement anti-fédéraliste ; son existence est liée à la période de ratification de la Constitution.

- * Jusqu'à la Guerre de Sécession, deux mouvements reprennent le thème de la critique du pouvoir central : d'abord une mouvance jeffersonienne, progressiste à l'époque car attachée aux idéaux du républicanisme classique ; puis une tendance sécessioniste, conceptualisée par John C. Calhoun, et qui va rapidement prendre l'ascendant.

- * Avec la résolution de la question nationale par la Guerre de Sécession, l'antifédéralisme perd une part importante de sa substance. Seule la jurisprudence « duale » de la Cour Suprême jusqu'aux années trente peut être interprétée comme une poursuite par d'autres moyens, judiciaires, de thèmes antifédéraux.

En fin de compte, c'est bien, dans les années soixante, la mobilisation idéologique de la droite la plus dure qui redonne sa vitalité à la critique de l'Etat fédéral. D'abord liée à un courant de résistance au mouvement des Droits Civiques, la défense des Etats fédérés, employée avec constance pendant quarante ans, va devenir un élément fondamental du

discours conservateur. Reagan, plus que Nixon encore, a contribué à la visibilité de la référence au fédéralisme en le liant aux questions fiscales et budgétaires. Introduire une réorganisation de la structure fédérale par la baisse de la pression fiscale est, depuis lors, un trait permanent des « *administrations* » et des Congrès républicains. Deux facteurs président à l'émergence du fédéralisme comme enjeu politique : la mobilisation idéologique du GOP (*Grand Old Party*), et le poids des questions budgétaires. L'absence du premier facteur (comme sous Bush Sr., dont l'engagement idéologique est plus en retrait que celui de Reagan) ou du second facteur (comme en 2000 avec l'élection de Bush Jr., qui se déroule dans le cadre d'une amélioration de la situation budgétaire) rend hautement improbable tout engagement substantiel en faveur du fédéralisme.

Dans la conclusion, nous proposons sur un bilan du « Nouveau Fédéralisme » conservateur. Bien que le terme soit utilisé par Nixon pour son programme de « *General Revenue Sharing* » (péréquation des revenus), ce sont surtout Reagan, Gingrich et le *Chief Justice* Rehnquist qui lui ont donné son contenu « antifédéral », c'est-à-dire une préférence systématique pour les Etats fédérés, au détriment d'un Etat fédéral considéré comme une menace ou un danger. Nous analysons cette perspective générale dans deux domaines : la jurisprudence fédérale de la Cour Suprême depuis 1991, et la réforme de l'aide sociale en 1996¹. C'est donc surtout la dernière décennie qui constitue le « terrain » dont nous tirons nos exemples. Les programmes de Goldwater, Nixon, et Reagan sont autant d'antécédents qui permettent d'éclairer l'aboutissement « antifédéral » des années quatre-vingt-dix.

Dans le premier cas, celui de la Cour Suprême, le corpus d'arrêts étudié rend compte de la volonté du *Chief Justice* Rehnquist et de sa majorité de poser des limites à l'extension de la compétence de l'Etat fédéral, tout en renforçant une certaine autonomie des Etats fédérés. La Cour semble donc vouloir développer un projet néofédéral – certes non abouti pour

¹ Le corpus d'étude de notre thèse est tiré des arrêts néofédéraux de la Cour Suprême depuis 1991, ainsi que des audiences publiques (*hearings*) et des débats au Congrès autour de la réforme de l'aide sociale fédérale.

l'instant –, mais dont les caractéristiques sont telles que la similarité avec les thèmes anti-fédéralistes est indéniable. Notamment au niveau du lien entre fédéralisme et démocratie, qui, joint aux limites imposées à l'action de l'Etat central, justifient un parallèle avec l'anti-fédéralisme originel.

Dans le second cas, celui de la réforme de l'aide sociale, la loi de 1996 mettant un terme au programme AFDC (*Aid to families with dependent Children*) a été développée dans un contexte où les arguments antifédéraux ont été extrêmement présents. Notre étude des débats du Congrès (*Congressional Record*) et des audiences publiques (*Hearings*) permet de porter une triple conclusion :

* La réforme du Welfare se décline sous un mode antifédéral : alors que dans les années soixante, la question fédérale renvoyait à la défense de la ségrégation, elle renvoie maintenant au démantèlement des programmes sociaux institués par la « Grande Société » de Lyndon Johnson.

* Ce texte se caractérise par un « paradoxe centralisateur » . Certes, le nouveau dispositif permet une modeste décentralisation financière ; mais son aspect principal est la formidable centralisation « morale » (c'est-à-dire l'insistance sur la responsabilisation des bénéficiaires d'allocations fédérales) qu'il induit.

* Enfin, les débats indiquent la logique électorale sous-jacente dans l'évocation du thème fédéral : les responsables nationaux utilisent la dévolution (transfert de compétences) pour se débarrasser de problèmes potentiellement délicats, c'est-à-dire coûteux électoralement (stratégie d'évitement, *blame avoidance*).

Ces deux exemples illustrent de façon concrète les formes de l'antifédéralisme contemporain. Celui-ci, chez le *Chief Justice* Rehnquist, dénote une indéniable réflexion théorique. Mais en même temps, il joue le rôle d'un outil électoral instrumentalisé par les responsables politiques pour justifier des coupes budgétaires. En tout état de cause, la critique

de l'Etat fédéral ne saurait se réduire à une simple rhétorique. Diverse dans ses manifestations, elle obéit à une pluralité de logiques et s'avère beaucoup plus complexe qu'une simple tournure de style. Notre recherche contribue à cette réévaluation de la dénonciation du *Big Government* : elle lui donne un contenu et une substance trop souvent ignorée par les politistes américains. Au lieu d'y voir uniquement une exagération électoraliste ou un alibi, nous cherchons à en montrer les profondes racines historiques et politiques, ainsi que la multiplicité de ses manifestations concrètes sur la scène politique contemporaine.