



Ils bravent Washington

Les États américains, catalyseurs de l'innovation politique

PAR JOHN DINAN

Les États sont depuis longtemps considérés comme les principaux catalyseurs de l'innovation politique aux États-Unis. Ils l'étaient alors même que, jusqu'à tout récemment, le parti républicain contrôlait à la fois la présidence et le Congrès, et peut-être précisément pour cette raison.

Les importantes difficultés liées à la promulgation de lois fédérales expliquent en partie que les États assument un rôle de premier plan en matière d'élaboration de politiques. Ces difficultés sont liées à la polarisation partisane et à la prolifération des vetos à Washington, des problèmes auxquels la majorité des États n'ont pas à faire face. De plus, un parti minoritaire qui voit ses ambitions politiques freinées au Parlement national est souvent en mesure d'atteindre ses objectifs dans les Parlements des États où il détient la majorité. Enfin, puisque le gouvernement fédéral dispose de compétences déléguées plutôt que de pleins pouvoirs, de nombreux domaines échappent à son contrôle et demeurent de compétence étatique malgré tous ses efforts pour en faire des questions nationales

Une solution au blocage national

On aurait pu croire que le contrôle que les républicains ont exercé sur la présidence et sur les deux Chambres du Congrès au cours d'une partie de l'année 2001, puis de 2003 à 2006, était un excellent moyen d'accélérer l'adoption de lois fédérales, surtout à la suite de l'élection de 2004. Cette élection avait permis aux républicains d'accroître leur avantage tant à la Chambre des représentants (ils disposaient alors d'une majorité de 232 sièges, alors que les démocrates en avaient 202, et les indépendants, un seul) qu'au Sénat (avec respectivement 55, 44 et 1 sièges). D'une certaine manière, ce postulat s'est vu confirmé par l'adoption d'une loi globale sur l'énergie, d'une réforme de la législation sur les recours collectifs et d'un projet de loi protégeant les fabricants d'armes contre les poursuites en responsabilité civile en 2005-2006 (109^e Congrès). Il aurait été plus difficile de faire adopter ces textes législatifs par un exécutif plus divisé, comme ce fut le cas de 1969 à 1976, de 1981 à 1992, de 1995 à 2000 et en 2001-2002.

L'adoption de lois fédérales a cependant été contrecarrée dans d'autres domaines, soit parce que les républicains ne partagent pas tous le même avis, soit parce que le parti minoritaire avait de multiples occasions d'y faire obstacle. Dans nombre de ces circonstances, ce sont les États qui ont dû remplir le vide législatif.

L'immigration illégale est une question cruciale sur laquelle les États ont dû se pencher en 2006 en raison de divergences au sein de la majorité républicaine à Washington. En décembre 2005, la Chambre des représentants a adopté un projet de loi portant surtout sur la sécurité des frontières et sur l'obligation pour les employeurs de vérifier le statut légal de leurs travailleurs. Toutefois, en mai 2006, avec l'aval du président Bush, le Sénat a approuvé un texte foncièrement différent, associant la sécurité de la frontière et les dispositions touchant les employeurs (deux éléments plutôt bien accueillis par la population) à deux autres plans extrêmement controversés : un nouveau programme d'envergure concernant les travailleurs invités et des mesures permettant à la plupart des onze millions d'immigrés illégaux vivant dans le pays d'être régularisés,

voire d'acquérir la nationalité américaine. Il est d'usage de convoquer une commission mixte permettant d'aplanir de semblables divergences entre les deux Chambres, mais il a fallu attendre si longtemps la réunion de cette commission que les commentateurs en sont arrivés à douter de l'adoption d'une loi



Photo : Ville d'Albuquerque, Nouveau-Mexique

En juillet 2006, le maire d'Albuquerque, M. Martin Chavez, a inauguré un nouvel autobus offrant un service gratuit.

John Dinan est professeur associé de sciences politiques à l'Université de Wake Forest, en Caroline du Nord (États-Unis). Il est notamment auteur de *The American State Constitutional Tradition et de Keeping the People's Liberties: Legislators, Citizens, and Judges as Guardians of Rights.*

d'importance en matière d'immigration au cours de cette séance du Congrès. Les États et les collectivités locales ont par conséquent déployé davantage d'efforts pour se doter de leurs propres dispositions restrictives à cet égard. De fait, la *National Conference of State Legislatures* [Conférence nationale des législatures d'États] a indiqué que, depuis juillet 2006, quelque 57 lois avaient été adoptées en matière d'immigration, surpassant de beaucoup le nombre de lois adoptés au cours des années précédentes. Ces lois (sans compter les règlements locaux) visent, entre autres, à priver de prestations ou de services publics les individus qui ne peuvent apporter la preuve de leur résidence légale ; à pénaliser les employeurs et les propriétaires qui négligent de vérifier le statut légal de leurs travailleurs et de leurs locataires ; et à allourdir les peines pour le trafic de personnes.

Le salaire minimum représente une autre question où les blocages à Washington ont incité les législateurs des États à combler les lacunes. Pendant près d'une décennie, le salaire minimum fédéral n'a pas dépassé 5,15 USD l'heure, en dépit de multiples efforts des démocrates du Congrès. En août 2006, il semblait bien que leurs efforts allaient porter fruit puisqu'un projet de la Chambre des représentants proposait de porter le salaire minimum à 7,25 USD (bien vu par les démocrates) et de réduire sensiblement les droits de succession (bien vu par les républicains). Le projet de loi s'est pourtant enlisé au Sénat, et ce, même si une majorité de ses membres l'appuyait.

La cause de cette défaite, les observateurs de la politique américaine ne la connaissent que trop bien : le recours croissant au cours des dernières années à la tactique de l'obstruction systématique — une pratique qui consiste à ralentir le processus législatif par d'interminables débats, et dont le déblocage exige le soutien d'une majorité qualifiée de 60 sénateurs, et ce, pour toutes les mesures non budgétaires. Dans le cas qui nous occupe, le leader de la majorité au Sénat, M. Bill Frist, n'ayant pu réunir que 57 voix en faveur de la clôture des débats, le projet de loi a échoué. Les États ont une fois de plus comblé ce vide législatif, puisque 18 d'entre eux imposent désormais un salaire minimum supérieur à celui qui est prévu au niveau fédéral. Dans ce même ordre d'idées, les électeurs de sept États ont été appelés aux urnes en novembre 2006 pour se prononcer sur des mesures visant à augmenter le salaire minimum. Dans un cas en particulier, soit en Californie, le gouverneur, M. Arnold Schwarzenegger, est parvenu, en août 2006, à trouver un terrain d'entente avec les démocrates. Ainsi, le salaire minimum dans l'État atteindra 8,00 USD l'heure, ce qui en fera le plus élevé de tous les États-Unis.

Passer outre le contrôle républicain

Jusqu'à tout récemment, les républicains contrôlaient la présidence et le Congrès, tandis que les démocrates demeuraient fermement installés dans les Parlements de plusieurs États, détenant 22 mandats de gouverneurs contre 28 pour les républicains. Du côté des assemblées législatives, les démocrates contrôlent à la fois la Chambre de représentants et le Sénat dans 19 États, tandis que les républicains les contrôlent dans 20 États, et que 10 autres Parlements sont partagés entre les deux partis. Le seul des États à demeurer monocaméral, le Nebraska, se veut non partisan.

[...] douze États du Nord-Est, du Midwest et de l'Ouest américain tentent d'obliger le gouvernement fédéral à réglementer les émissions de dioxyde de carbone aux termes des Clean Air Act Amendements.

La forte implantation des démocrates dans les Parlements de nombreux États et les confortables majorités dont ils disposent dans plusieurs d'entre eux, particulièrement dans le Nord-Est et l'Ouest américain, leur offrent une excellente occasion de mettre en œuvre des politiques bloquées par les républicains sur le plan fédéral. Et pourtant, à n'en pas douter, les démocrates continuent à représenter en règle générale le parti de la centralisation et du pouvoir fédéral, alors que les républicains ont souvent tendance à favoriser la décentralisation et les compétences des États.

Cependant, tout au long de l'histoire américaine, la position des partis en ce qui a trait au fédéralisme a été déterminée tout autant par des considérations

pragmatiques mâtinées de calculs politiques que par les principes liés aux vertus de la centralisation ou de la décentralisation. Il n'est dès lors pas surprenant qu'après avoir accédé au pouvoir ces dernières années, les républicains aient épousé la cause de la centralisation dans certains domaines, alors que les démocrates ont de leur côté « redécouvert » les vertus des initiatives politiques des États dans d'autres domaines.

Le réchauffement climatique est encore un dossier à propos duquel les démocrates (et certains républicains modérés) se sont montrés plutôt actifs dans les États par opposition aux politiques conservatrices de Washington. Le gouvernement de M. Bush et les députés républicains ont hésité à s'engager fermement, voire à s'engager tout court, à imposer une réduction des gaz à effet de serre, considérés comme responsables du réchauffement de la planète.

Non seulement le président Bush n'a pas soumis le Protocole de Kyoto au Congrès pour ratification, mais son gouvernement a également refusé de classer le dioxyde de carbone au nombre des polluants soumis à la réglementation fixée par les *Clean Air Act Amendements* [loi sur la préservation de la qualité de l'air]. Ces dernières années, les parlementaires démocrates n'ont pas rencontré plus de succès dans leurs tentatives de faire adopter un objectif de réduction obligatoire des émissions de gaz à effet de serre.

En dépit de l'obstruction des républicains au niveau national, les États et les autorités locales ont poursuivi leur combat. Un nombre croissant d'États du Nord-Est sont signataires de la *Regional Greenhouse Gas Initiative*, RGGI [Initiative régionale sur les émissions de gaz à effet de serre], dont le but consiste à réduire la quantité de dioxyde de carbone rejetée par les centrales électriques de la région. De plus, en juin 2006, la Cour suprême des États-Unis a décidé de se saisir du dossier *Massachusetts v. EPA*, un contentieux dans lequel douze États du Nord-Est, du Midwest et de l'Ouest américain tentent d'obliger le gouvernement fédéral à réglementer les émissions de dioxyde de carbone aux termes des *Clean Air Act Amendements*.

Comme si cela ne suffisait pas, en juillet 2006, M. Arnold Schwarzenegger, gouverneur de la Californie et républicain modéré, a rencontré le premier ministre britannique, M. Tony Blair, et tous deux se sont mis d'accord pour que la Californie et la Grande-Bretagne travaillent de concert à la réduction des émissions de gaz à effet de serre. Même les collectivités locales s'y sont mises. En effet, le maire d'Albuquerque (Nouveau-Mexique), M. Martin J. Chavez, a déclaré au journal *Washington*

Post en août 2006 : « Comme la plupart des maires, je suis déçu de constater que le gouvernement fédéral ne mène pas ce dossier. Mais tant pis, nous, nous allons de l'avant. »

La recherche sur les cellules souches embryonnaires constitue un autre dossier où les autorités des États ont persévéré en dépit de l'opposition conservatrice à Washington. Le président Bush avait annoncé en août 2001 qu'il autoriserait le financement fédéral de la recherche sur les lignées de cellules souches existantes, mais qu'il ne permettrait pas que des fonds fédéraux soutiennent la recherche portant sur des cellules souches créées après cette date. En juillet 2006, il a recouru à son droit de veto — pour la première fois de sa présidence — pour bloquer une loi visant à autoriser le financement fédéral de recherches sur les nouvelles cellules souches. Les États demeurent cependant parfaitement libres de financer de tels programmes, et certains d'entre eux ne s'en sont pas privés, à commencer par la Californie. En effet, en 2004, les électeurs de cet État ont approuvé une initiative populaire autorisant l'émission de 3 milliards USD en bons du Trésor dans le but de financer ce type de recherches au cours des dix prochaines années. De nombreux autres États ont autorisé le financement de ces recherches, quoique dans une mesure plus modeste, un certain nombre de subventions ayant même été annoncées à la suite et en réponse au veto présidentiel de juillet 2006. En novembre, les citoyens du Missouri se sont prononcés sur une modification constitutionnelle garantissant la poursuite de la recherche sur les cellules souches embryonnaires.

Les initiatives dans les domaines qui échappent au contrôle fédéral

Dans la mesure où le gouvernement fédéral dispose de peu de compétences énumérées, les États conservent des compétences exclusives dans un certain nombre de domaines. Les controverses liées au mariage et à l'utilisation des terres l'ont démontrée en 2006. Voilà deux domaines où des efforts ont été entrepris au cours des 12 derniers mois pour trouver une solution nationale, mais en vain. Les États se sont donc retrouvés avec ces controverses sur les bras, et ils se sont montrés plutôt actifs sur ces deux fronts tout au long de l'année.

Le mariage homosexuel est âprement discuté depuis 2003, soit depuis que la Cour suprême du Massachusetts a interprété la Constitution de cet État dans un sens qui lui impose d'accorder des contrats de mariage aux couples de même sexe, faisant ainsi de cet État le seul à légaliser le mariage homosexuel. Plusieurs autres autorisent les unions civiles entre personnes de même sexe. Bien que cette évolution ait incité les partisans du mariage homosexuel à engager des actions en justice devant d'autres cours régionales à travers le pays, elle a également poussé ses détracteurs à réclamer une modification de la Constitution fédérale qui préciserait qu'aux États-Unis le mariage se déroule entre un homme et une femme et interdirait ainsi aux juges de rendre des décisions contraignant à cette disposition. En 2004, ce projet de modification n'a pas réussi à obtenir la majorité des deux tiers à la Chambre des représentants et au Sénat : il n'a donc pas pu être transmis aux États aux fins de ratification. Une seconde tentative effectuée en juin et juillet 2006 a également échoué. Par conséquent, la décision de légaliser ou non le mariage homosexuel revient aux États. En 2006, cette question a été beaucoup menée devant les tribunaux des États et s'est

[...] la décision de légaliser ou non le mariage homosexuel revient aux États.

glissée dans les priorités de ces derniers tant sur les plans législatif que constitutionnel. Ses partisans continuent de faire pression sur les juges d'autres États pour qu'ils légalisent le mariage homosexuel, bien que sans grand succès jusqu'à présent, surtout si l'on prend en considération le revers majeur qu'ils ont subi en juillet 2006, lorsque leurs arguments ont été balayés par la Cour d'appel de New-York. Ses détracteurs ont en revanche enregistré des succès considérables, en

passant par les Parlements des États pour empêcher la légalisation du mariage entre couples de même sexe, au point qu'ils ont même adoptées des modifications constitutionnelles destinées à consolider cette interdiction. L'Alabama, grâce à un vote qui s'est déroulé en juin 2006, est devenue le 20^e État à adopter des dispositions constitutionnelles en la matière, 19 autres États l'ayant fait avant 2006.

Le droit d'exproprier pour cause publique ne constitue pas le genre de question que l'on s'attendrait à retrouver dans les priorités politiques nationales, et pourtant c'est exactement ce qui s'est produit à la suite de la décision prise en juin 2005 par la Cour suprême dans l'affaire *Kelo v. New London*. La question en jeu était la suivante : la Constitution des États-Unis interdit-elle aux États et aux collectivités locales d'invoquer la notion de cause publique aux fins d'expropriation de certaines propriétés privées pour des motifs de développement économique (moyennant une indemnité équitable) ? Dans ce cas d'espèce, les plaignants, soutenus par des groupes d'intérêts, demandaient à la Cour de définir une politique nationale interdisant cette pratique. Par un vote adopté à 5 contre 4, la Cour a refusé d'obtempérer, abandonnant dès lors la cause aux États. Poussés à l'action par un public qui n'avait auparavant jamais pris véritablement conscience de l'ampleur que l'utilisation de ce pouvoir d'expropriation pour cause publique avait atteinte, les États ont dû répondre par toute une série de lois à grande portée destinées à mieux protéger les propriétaires et à limiter l'utilisation de ce droit d'expropriation. Quatre États ont adopté des lois en ce sens au cours des derniers mois de 2005, et plus encore l'ont fait en 2006. En effet, la Conférence nationale des Parlements d'États a déclaré que 23 États avaient adopté des lois en la matière avant le mois d'août 2006.

Des laboratoires de la démocratie

Depuis longtemps, les États américains sont reconnus comme des laboratoires de la démocratie, expression traduisant habituellement le fait que les politiques publiques expérimentées dans certains États se voient ultérieurement appliquées dans d'autres États, avant de l'être au niveau fédéral. Toutefois, comme le démontrent les développements politiques de l'année 2006, les initiatives politiques des États peuvent être utilisées à d'autres fins, comme permettre l'adoption de politiques paralysées par des blocages ou par la prédominance d'un seul parti au niveau fédéral, ou permettre que des questions controversées trouvent différentes solutions politiques dans différents États. C'est probablement une bonne chose, car un pays à la fois si vaste et si hétérogène serait bien difficile à gouverner si le gouvernement national devait être perçu comme le seul organe générateur de politiques, sans que les propositions bloquées à Washington ne disposent de la moindre chance de prendre racine ailleurs, et si des solutions uniformes devaient être imposées sur des questions qui divisent profondément les citoyens. ☺