



PHOTO/RICH PEPONCKE/CELL

Arnold Schwarzenegger annonce son budget le 14 mai dernier avec en arrière-plan le drapeau de l'éphémère République de Californie (1846). Quelque 161 ans plus tard, le gouverneur réinvente le fédéralisme américain.

Le « Governator » et la révolution californienne

PAR ANDREW MCINTOSH

LASSÉ PAR LES ANNÉES D'INACTION du gouvernement fédéral sur des dossiers qui tiennent à cœur aux 37 millions d'habitants de son État, le gouverneur de la Californie, M. Arnold Schwarzenegger, a décidé de s'attaquer personnellement à quelques-uns des problèmes les plus criants, passant ainsi outre un gouvernement fédéral déjà accaparé par la guerre et les affaires internationales.

En se comportant de la sorte, M. Schwarzenegger s'est métamorphosé : il est passé du statut de vedette hollywoodienne et héros du grand écran, le *Terminator*, à celui d'homme politique d'envergure nationale, un personnage plus sympathique, mais beaucoup plus ambitieux, soit le *Governator*, en se présentant comme le leader d'un État-nation ayant déjà sa place sur la scène internationale.

Jouant des cravates de soie, du sourire éblouissant et de la beauté hollywoodienne qui ont fait sa réputation, M. Schwarzenegger, en politicien avisé qui en est déjà à son deuxième mandat, a entrepris ce que Jonathan Taplin, professeur à l'Université de Californie du Sud, a baptisé *The Bear Flag*

Revolution (la révolution californienne). Cette image renvoie au puissant grizzly qui figure au centre de l'élégant drapeau blanc, rouge et brun de l'État, souvenir de la République de Californie dont l'existence éphémère a précédé son annexion par les États-Unis en 1850.

Dévolution en vue

« Un phénomène important se déroule en Californie », a récemment écrit M. Taplin dans un article. « Une expérience d'envergure en terme de fédéralisme, conduite par un gouverneur républicain et un Parlement démocrate, prend forme sous nos yeux, et il s'agit de la première rupture avec une culture politique américaine qui, depuis 1932, centralise le pouvoir à Washington. »

Et M. Taplin d'ajouter « Le gouverneur et de nombreux citoyens de notre État sont arrivés à la conclusion que la seule avancée possible pour la République américaine consiste en une forme extrême de dévolution. »

L'idée de rétrocéder des compétences aux États et aux villes des États-Unis est dans l'air depuis des années, mais M. Schwarzenegger

est devenu le nouveau champion national de ce mouvement encore balbutiant, parce qu'il « met franchement à l'essai le nouveau fédéralisme. »

Ce fut cependant un autre acteur hollywoodien entré en politique, feu le président Ronald Reagan, qui, en 1983, consacra une bonne part de son discours sur l'état de l'Union à une proposition radicale, soit de rétrocéder de larges compétences fédérales aux États et aux villes des États-Unis. Les critiques libéraux de l'époque avaient tourné cette idée en ridicule en la présentant comme rien de moins qu'un repli global en matière de progrès des politiques sociales.

Deux décennies plus tard, le gouvernement de M. Bush semble dépassé par l'ampleur des conséquences du legs reaganien, à en croire un commentaire sur le nouveau fédéralisme publié dans le *San Francisco Chronicle* dont l'auteur est Dennis Herrera, un juriste de San Francisco.

M. Herrera y affirmait qu'en abandonnant certains pouvoirs auparavant attribués à la fédération ou simplement en se contentant de ne rien faire, le Congrès a ouvert la voie à des États comme la Californie et certaines de ses mégapoles, lesquelles ont ainsi pu lancer et mener à leur terme des réformes politiques

Andrew McIntosh est rédacteur adjoint des nouvelles locales au quotidien *The Sacramento Bee*, un journal publié par McClatchy Co. dans la capitale de l'État de Californie.

et législatives audacieuses sur des questions qui autrefois ne convenaient pas aux initiatives régionales.

Enrayer le réchauffement climatique

Depuis son arrivée au pouvoir en 2003, M. Schwarzenegger et son gouvernement, travaillant de concert avec des sénateurs et des congressistes démocrates partageant leurs préoccupations, ont répondu à la litanie des doléances présentées par des Californiens et des entreprises progressistes décontentées par l'absence de progrès réalisés sur les principaux dossiers, qu'ils soient régionaux, nationaux ou internationaux.

Le gouverneur s'est attaqué à la pollution de l'air et au réchauffement du climat en faisant adopter des lois régionales visant à réduire les niveaux d'émissions de gaz d'échappement et le taux de dioxyde de carbone, travaillant avec le premier ministre britannique Tony Blair, lequel ne lui a pas ménagé ses compliments. Il a également pris la décision inusitée d'envoyer un message de félicitations à Gordon Campbell, le premier ministre de la Colombie-Britannique, une province canadienne, à la suite de l'adoption de mesures rigoureuses visant à endiguer les changements climatiques par le gouvernement libéral de ce dernier.

À en croire M. Schwarzenegger, il n'était tout simplement plus acceptable pour les Californiens et leurs familles de continuer à fermer les yeux sur les niveaux de pollution et la qualité de l'air, comme cela se faisait depuis des années, et il fallait faire quelque chose. Pourquoi ?

« La pollution diminue notre productivité et augmente nos coûts de santé », a-t-il affirmé l'an dernier aux parlementaires et aux contribuables californiens. « Quand un enfant sur six dans la Vallée centrale (*Central Valley*) doit aller en classe avec un inhalateur, le moment est venu de considérer qu'un air pur fait partie de nos infrastructures essentielles. Nous disposons déjà de la technologie nécessaire à la propreté de l'air, et je crois qu'il est temps de l'utiliser. »

Toutefois, des critiques remettent en cause le parcours de M. Schwarzenegger en tant que défenseur de l'environnement, avançant qu'il perd peu sur la scène publique en proposant des initiatives à long terme contre le réchauffement climatique qui font passer en arrière-plan sa mauvaise performance à court terme en matière environnementale.

Il reste qu'il a apporté un soutien ferme aux solutions de remplacement comme l'énergie solaire, ainsi qu'à des normes de construction écologiques et des carburants à base d'hydrogène, et qu'il a appuyé la recherche sur les cellules solaires et mobilisé des milliards de dollars pour son financement et la mise en valeur de ses avantages.

Après avoir dans un premier temps refusé

de le faire, M. Schwarzenegger a même décidé de relever le salaire minimum dans l'État bien au-dessus de la norme fédérale, affirmant que le temps était venu pour les millions de travailleurs californiens les moins bien payés de profiter de la prospérité de l'État.

Tout cela, le gouverneur l'a souvent entrepris en prenant le risque d'entrer en conflit avec le programme néoconservateur du gouvernement de M. Bush à Washington et de s'attirer les foudres du monde des affaires.

Gouverneur républicain dans un État où les démocrates, qui bénéficient de l'appui des syndicats, disposent de majorités tant au sein de l'Assemblée législative que du Sénat, il a dû marcher sur des œufs au cours des débats sur les politiques et la réglementation. Il a cultivé d'étroites relations personnelles et professionnelles avec d'importants démocrates, dont Fabian Nunez, président de l'Assemblée législative et représentant de la région de Los Angeles. Ils sont en fait devenus si proches que M. Schwarzenegger a fait l'objet de critiques de la part de membres de son parti qui lui reprochent de se plier aux volontés de M. Nunez. L'embauche de Susan Kennedy, démocrate de longue date et ex-adjointe du prédécesseur de M. Schwarzenegger, Gray Davis, n'a guère amélioré la situation.

Une politique étrangère « californienne » ?

L'agressivité militaire des États-Unis sous la présidence de George W. Bush ayant exacerbé l'antiaméricanisme à travers le monde, le gouverneur en a conclu qu'il était temps que son gouvernement et lui-même, tout comme les entreprises californiennes, se dissocient de la doctrine de M. Bush. La raison en est simple : dès le moment où vous haïssez les États-Unis, il devient bien plus facile de rejeter son industrie du spectacle, sa technologie et ses logiciels.

Il a donc effectué des missions commerciales en Chine, en Israël, au Japon, au Mexique et, plus récemment, au Canada. Ces missions avaient pour objectif d'encourager le commerce et le tourisme; de discuter d'approches visant à réduire les effets du changement climatique tout en stimulant la croissance économique; et de trouver des façons d'innover en matière de financement des infrastructures.

Le cœur des industries de la connaissance et du divertissement étant basé à Hollywood et à Silicon Valley, ce ne fut donc une surprise pour personne que M. Schwarzenegger ait mis toute son énergie à repositionner la Californie comme un « eldorado prospère

et pacifique. » La Californie est devenue la sixième économie mondiale, un partenaire commercial fiable et un port d'accueil pour tous les immigrants, ainsi qu'un État doté de compétences technologiques de classe mondiale et en mesure d'influer sur les normes nationales.

« Bien que les industries automobiles, pétrolières et bancaires se soient jointes au gouvernement de M. Bush pour demander à la justice de suspendre les nouvelles normes californiennes, à l'heure actuelle aucun tribunal n'a encore annulé la moindre loi de l'État », explique M. Taplin.

Jamais peut-être Arnold Schwarzenegger ne s'était encore investi dans une entreprise aussi audacieuse, voire téméraire, que cette année, quand il a décidé de mettre fin à l'anarchie entourant les soins de santé en Californie, où 6,5 millions de familles à bas revenus ne disposent pas de la moindre couverture médicale.

M. Schwarzenegger a promis de trouver une solution bipartite « à la californienne » de laquelle le reste de la nation pourrait s'inspirer.

Mais pourquoi donc s'attaque-t-il à ce dossier titanesque ? Le gouverneur a expliqué que l'inaction du gouvernement fédéral avait rendu intenable la situation dans son État, tant financièrement que socialement. Un seul exemple : les factures médicales impayées représentent la première cause de faillites personnelles en Californie.

Les citoyens disposant d'une assurance-



À Beijing, en novembre 2005, Arnold Schwarzenegger, gouverneur de la Californie, prononce un discours dans lequel il cherche à promouvoir des relations commerciales plus étroites entre la Chine et la Californie.

maladie et les entreprises qui les emploient paient également chaque année la somme colossale de 14,7 milliards USD en impôts déguisés pour couvrir et soigner ceux qui ne sont pas assurés. Un hôpital de Los Angeles, auquel M. Schwarzenegger a rendu visite, est aux prises avec quelque 60 millions USD en factures impayées en raison de consultations en salles d'urgence.

[SUITE À LA PAGE 31]

Andreas Khol, ancien président du Parlement autrichien aujourd'hui à la retraite, mais qui reste une des figures de proue du fédéralisme autrichien, et Franz Fiedler, ancien président de la Cour d'audit qui est par la suite devenu président de la Convention constitutionnelle autrichienne.

Deux experts ont été délégués par la Conférence des gouverneurs des *länder*. Il s'agit pour le premier de Gabriele Burgstaller, gouverneur du *land* de Salzbourg et membre du Parti social-démocratique, et pour le second d'Herbert Sausgruber, gouverneur du Vorarlberg et représentant du Parti populaire. Tous deux sont partiellement représentés par d'autres experts. Georg Lienbacher, chef du service constitutionnel de la chancellerie fédérale, fonctionne en qualité de secrétaire général du groupe. Le groupe doit remettre ses propositions avant la fin du mois de juin.

« Fédéralisme exécutif » à l'horizon ?

À l'heure actuelle, le groupe d'experts se concentre plus particulièrement sur les tribunaux administratifs dans les *länder*, l'organisation de l'éducation dans le pays ou le regroupement de l'administration de toutes les questions sociales sous la forme de « guichets uniques » au niveau régional. Ces projets conservent une chance d'être soutenus par le gouvernement fédéral et les *länder*. De manière générale, ils pourraient renforcer le fédéralisme exécutif en Autriche. Il faut s'attendre à ce que l'opposition, soit les Verts, le Parti de la liberté et le BZÖ (le parti de Jörg Haider) tente d'y faire obstacle, sans néanmoins les empêcher d'aller de l'avant pour peu que les sociaux-démocrates et le Parti populaire, qui dominent également huit des neuf *länder* (à l'exception de la Carinthie qui est gouvernée par Jörg Haider), arrivent à se mettre d'accord.

Les autres chances d'aboutir à une redistribution des compétences législatives paraissent presque inexistantes. Des divergences insurmontables subsistent entre les positions des *länder*, telles qu'elles ont été exprimées durant la Convention, et les propositions de la fédération. Globalement, la


probabilité pour les *länder* de renforcer leurs fonctions législatives et d'obtenir une plus grande autonomie en la matière demeure assez mince. Il se pourrait cependant que la création d'une législation conjointe entre la fédération et les *länder* sous la forme du « troisième pilier » évoqué ci-dessus puisse faire office de projet-pilote pour certains domaines, parmi lesquels les hôpitaux, la sécurité sociale et certains aspects des questions liées à la jeunesse, et préparer ainsi le terrain pour d'autres changements.

Parcours semé d'échecs

La réforme a de meilleures chances de succès cette fois-ci. La tentative précédente, la Réforme structurelle des compétences, s'est déroulée entre 1984 et 1994. Confrontés à la possible adhésion de l'Autriche à l'Union européenne, les *länder* avaient alors réclamé une redistribution fondamentale des tâches au sein du système fédéral, de manière à compenser la perte de pouvoir et d'influence qu'ils redoutaient dans plusieurs domaines législatifs. Au bout du compte, le projet a été rejeté par les *länder*.

La deuxième tentative de réforme structurelle du système fédéral autrichien a pris la forme d'une convention constitutionnelle, qui s'est réunie de juin 2003 à janvier 2005.

La convention, motivée par la perspective de la prochaine entrée de l'Autriche dans l'UE, affichait un but ambitieux : soumettre des propositions de réforme du système politique autrichien et de la Constitution. Elle a pourtant mis un terme à ses travaux en janvier 2005 sans être parvenue à trouver un accord.

Bien que les deux tentatives aient poursuivi des buts similaires, une importante différence les sépare : entre la fin des années 1990 et les premières années du 21^e siècle, les fondements du discours relatif au système fédéral en Autriche ont changé. Les discussions ne touchent plus simplement le renforcement des pouvoirs des *länder*, elles s'étendent désormais à l'avenir du système fédéral lui-même. 

SCHWARZENEGGER

[SUITE DE LA PAGE 3]

La Californie fait des émules

Pas moins de huit autres gouverneurs se sont lancés cette année dans des efforts pour restructurer leurs systèmes de santé.

Le gouverneur du Colorado, M. Bill Ritter, s'est engagé dans un programme visant à offrir l'accès universel aux soins de santé en 2010. Celui du Dakota du Sud, M. Mike Rounds, a présenté une proposition visant à augmenter à 30 ans l'âge des personnes dépendantes couvertes par l'assurance familiale, qu'elles soient ou non en cours de scolarité. De son côté, le gouverneur de New York, M. Elliot Spitzer, a proposé de couvrir pendant quatre ans, à titre d'essai et par le biais de Medicaid, 500 000 enfants de familles pauvres dépourvues d'assurance, et quelque 900 000 adultes admissibles.

M. Schwarzenegger projette de réduire le coût moyen de l'assurance en augmentant le nombre de personnes assurées dans son État, initiative qui bénéficie d'un large soutien public. Il préconise également l'imposition de nouveaux frais aux médecins et aux hôpitaux. Bien qu'au 31 mars de cette année, ses propositions n'aient encore fait l'objet d'aucun texte de loi, un sondage effectué en janvier par l'Institut de politique publique de Californie a révélé que 71 pour cent des Californiens soutenaient les efforts de leur gouverneur pour réparer un système déficient.


« Les États et les villes deviendront d'importantes sources de pouvoir et le gouvernement fédéral commencera à s'atrophier, » prédit M. Taplin. « Les États défendent leur droit de créer une société équitable pour leurs citoyens ».

Mais, jusqu'à présent, des innovations politiques de ce genre n'ont jamais représenté qu'un simple épiphénomène cyclique dans la gouvernance américaine.

« Chaque fois que la vie politique nationale se trouve dominée par les conservateurs, les États deviennent des catalyseurs de l'innovation politique en termes de compétences et de programmes, » a-t-on pu lire en janvier dans le *Albany Times Union*, sous la plume de Richard Nathan de l'Institut Rockefeller. « Mais ces innovations régionales se muent en politiques nationales dès que la nation s'y intéresse et est prête à accepter plus d'ingérence fédérale. »

Le phénomène Schwarzenegger comporte cependant des risques.

Pour Earl Fry, directeur du programme de séminaires sur Washington de l'Université Brigham Young à Provo, en Utah, la pérennité pourrait poser problème.

« Qu'arrivera-t-il lorsque M. Schwarzenegger ne sera plus en fonction et la célébrité ne fera plus partie de l'équation ? Comment arrivera-t-on à institutionnaliser la soi-disant révolution californienne alors que tant de choses reposent sur des liens informels, ainsi que la célébrité et le charisme du « Governor » ? 

La constitution de 1920 résulte d'un compromis entre deux partis

La Constitution fédérale autrichienne, élaborée pour l'essentiel en 1920 par le juriste Hans Kelsen, a fait du pays une fédération hautement centralisée. De plus, nombre des modifications adoptées depuis 1920 ont encore modifié la répartition des compétences en transférant des pouvoirs supplémentaires dans la sphère fédérale.

La Constitution résulte d'un compromis entre deux visions politiques : celle du Parti chrétien social, un parti conservateur à l'origine de l'actuel Parti populaire (ÖVP), qui préconisait un degré élevé d'autonomie pour les *länder*, et celle des sociaux-démocrates (SPÖ) qui préféraient un pouvoir central fort.