

# Coup d'œil sur l'état du fédéralisme américain

Les États-Unis avaient servi de modèle lors de la fondation de l'État fédéral suisse. La polarisation politique a toutefois engendré des différences plus importantes entre les États fédéraux américains, ce qui a notamment eu des conséquences visibles durant la pandémie. *Anthony Abate, Christoph Bühler, Christoph Sommer*

**Abrégé** Aux États-Unis comme en Suisse, le modèle fédéral a été forgé au fil des développements historiques. Bien que la tendance à long terme soit au renforcement de l'État fédéral, un mouvement inverse existe également. La question de la représentativité des institutions fédérales américaines se pose aujourd'hui, ces dernières s'appuyant elles-mêmes sur des structures fédéralistes. C'est en particulier le cas pour le Congrès, dont les membres sont élus selon des règles différentes dans chaque État. Les élections, qui menacent de se transformer en pur affrontement de politique partisane, représentent elles aussi un important défi. Si le fédéralisme américain a notamment permis de mieux prendre en compte les spécificités régionales dans la lutte contre le coronavirus, il a également montré ses faiblesses en matière de réactivité, de coordination et d'efficacité.

**E**n dépit des différences d'échelle entre la Suisse et les États-Unis, il reste intéressant de comparer les fédéralismes des deux pays, parfois encore qualifiés de « républiques sœurs ». C'est en effet le fédéralisme américain qui a servi de modèle en Suisse lors de la création de l'État fédéral en 1848. Comme les anciens cantons suisses, les premiers États fédérés américains ont initialement été des entités souveraines au sein d'une confédération peu contraignante. Au vu des faiblesses de ce modèle, ils sont ensuite passés en une décennie à un système d'État fédéral. La Constitution américaine en vigueur depuis 1789 est le fruit d'intenses débats entre les partisans d'un pouvoir central fort et ceux d'une autonomie la plus large possible pour les différents États fédérés.

Le compromis trouvé a été inscrit dans son 10<sup>e</sup> amendement, qui prévoit que les compétences non explicitement accordées au gouvernement fédéral et non interdites aux États sont du ressort des États ou du peuple. La Constitution américaine n'ayant pas tracé dans tous les domaines une ligne de séparation claire entre les niveaux

de gouvernement, les tribunaux ont été appelés à jouer un rôle important pour déterminer la répartition des compétences. À la suite du renforcement considérable des compétences fédérales dans le cadre du « New Deal » des années 1930, le modèle de fédéralisme à deux niveaux a fait place à une approche fondée sur la coopération. Les différents étages gouvernementaux ont ainsi travaillé main dans la main pour mettre en œuvre les nouvelles politiques, l'échelon local gagnant également en importance. À la fin du XX<sup>e</sup> siècle, les États fédéraux se sont toutefois vu restituer une part de leurs compétences et de leur autonomie.

## Quels défis aujourd'hui ?

La question de la représentation au Congrès fait notamment partie des défis actuels du fédéralisme américain. La répartition des 435 sièges de la chambre basse du Congrès – la Chambre des représentants – se fait toujours en fonction du nombre d'habitants des différents États et ses décisions se prennent à la majorité simple. Ces règles rendent la Chambre des représentants relativement représentative et apte à prendre des décisions. Elle est toutefois touchée par le problème du découpage des circonscriptions électorales de façon partisane au sein des États, connu sous le nom de « gerrymandering ». Cette manipulation des frontières des circonscriptions électorales vise à permettre au parti majoritaire de nombreux États de maximiser son nombre de sièges. Pour être véritablement proportionnelles, les élections devraient avoir lieu sans un tel découpage.

La situation est plus complexe au sein de la chambre haute, le Sénat : deux sièges y sont



Aux États-Unis, le port du masque est presque considéré comme une déclaration politique. Une manifestation contre les mesures de confinement à Huntington Beach, en Californie.

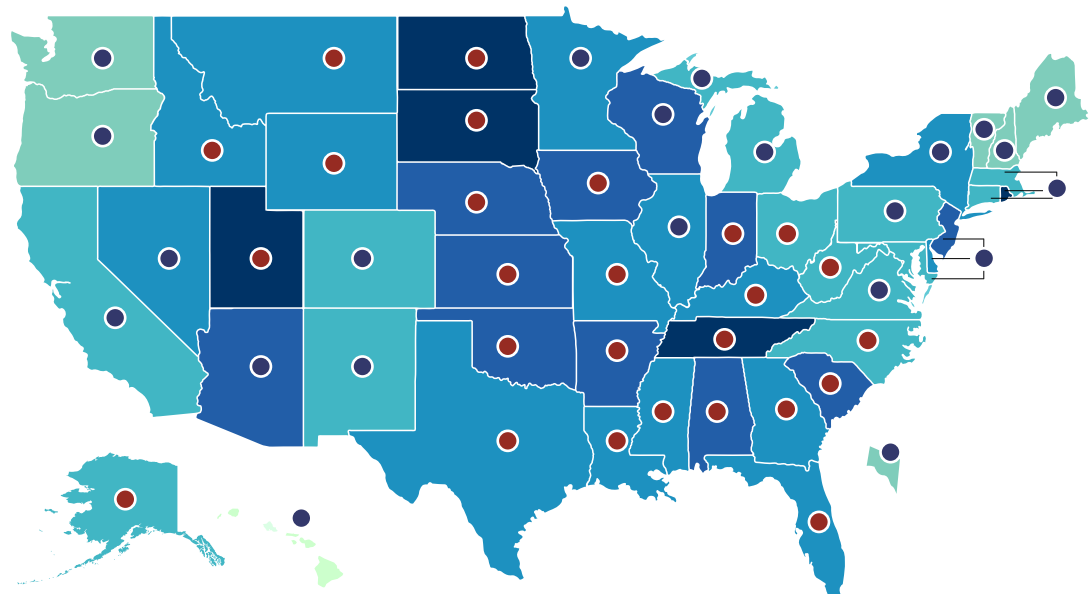
attribués à chaque État indépendamment de son nombre d'habitants, le but étant de donner plus de poids aux États les moins peuplés. Ce modèle pose toutefois un problème de représentativité, compte tenu des centres démographiques et économiques. Dans la composition actuelle à « 50/50 » du Sénat, la « moitié » démocrate des sénateurs représente 41 millions d'Américains de plus que la « moitié » républicaine. L'évolution démographique renforcera encore ce déséquilibre: selon les projections, 35 États fédéraux représentant 30 % de la population américaine détiendront 70 sièges au Sénat en 2040, alors que les 15 États restants comptant 70 % de la population n'en auront que trente.

Ce déséquilibre fait que l'orientation politique du Sénat est de plus en plus conservatrice par rapport à celle de l'électorat américain. Cet effet est encore renforcé par les règles de fonctionnement de cette chambre, qui exigent actuellement une majorité qualifiée de 60 voix pour adopter une loi. Qu'il s'agisse de protection

du climat, de contrôle des armes, de réforme du système pénal ou d'immigration, des initiatives politiques qui pourraient en soi réunir une majorité sont bloquées faute de capacité d'agir du Congrès.

Même lorsque le problème concerne la démocratie en tant que telle, les solutions démocratiques restent difficiles à trouver. Après une participation record aux élections de 2020 et en vue des élections de 2022 (Congrès) et de 2024 (présidentielle et Congrès), les pouvoirs législatifs à majorité conservatrice des États s'efforcent de faire baisser la participation aux élections par diverses mesures techniques et législatives, ce qui favorise généralement le parti républicain. Plus de 250 initiatives de ce type ont été lancées dans plus de 40 États, certaines ayant déjà fait l'objet de votes dans les deux chambres législatives de l'État concerné. Dans le même temps, la Chambre des représentants, à majorité démocrate, a adopté un projet de loi visant à fournir à l'échelle nationale une garantie complète du

## Cas de Covid-19 dans les différents États américains (au 18 avril 2021)



CENTERS FOR DISEASE CONTROL AND PREVENTION / ZOTOWIN.COM / LA VIE ÉCONOMIQUE

droit de vote. Ce projet se heurte toutefois à des difficultés devant le Sénat pour les raisons précédemment décrites.

Le débat sur le rôle approprié du gouvernement fédéral est fastidieux et truffé de contradictions. Ainsi, la protection de l'environnement est défendue au niveau fédéral, mais bon nombre d'États et de municipalités visés par des mesures de préservation considèrent que la chasse et le pouvoir de disposer des ressources relèvent de leurs prérogatives, et voient d'un mauvais œil une surréglementation fédérale. D'un autre côté, en l'absence de lois fédérales, certains États autorisent la consommation de cannabis, alors que d'autres conservent dans ce domaine la même approche répressive et (au moins indirectement) discriminatoire depuis des décennies.

### Un système mis à l'épreuve par le coronavirus

Au pic de la deuxième vague de Covid-19, il y avait quotidiennement plus de victimes aux États-Unis que lors des attentats du 11 septembre

2001. Au total, la pandémie a causé le décès de davantage d'Américains que les deux guerres mondiales et la guerre du Vietnam cumulées. La pandémie y a été 35 fois plus mortelle qu'en Suisse, proportionnellement au nombre d'habitants. Les États-Unis ont certes pris beaucoup de mesures utiles, mais la pandémie a, comme dans d'autres pays, été initialement sous-estimée, ce qui a fait perdre un temps précieux.

La mise en œuvre de mesures ordonnées, teintée de politique partisane, a par ailleurs été une spécificité américaine. Le port du masque était presque considéré comme une déclaration politique. La pandémie a ainsi eu des effets différents en fonction de la couleur politique des différents États (voir *carte*). Le Dakota du Nord, État le plus touché, a enregistré jusqu'à présent un taux d'infection cumulé de plus de 13 %, alors que ce taux est inférieur à 3 % dans le Vermont. Bien qu'il y ait certaines exceptions à ce schéma, les États plutôt démocrates du nord-est et de la côte ouest ont généralement eu des taux d'infection inférieurs à ceux des États à tendance républicaine du centre et du sud du pays, dans lesquels des mesures souvent moins

contraignantes ont été prises pour endiguer la pandémie.

La répartition des compétences entre le gouvernement central et les États en matière de santé publique est complexe et imbriquée. En simplifiant, le gouvernement fédéral est avant tout responsable de l'élaboration des politiques, du financement et de la protection contre la propagation de la pandémie depuis l'extérieur des frontières du pays ainsi qu'entre les États. Ces derniers, en collaboration avec les comtés (l'équivalent des communes suisses), sont pour leur part responsables de la lutte contre la pandémie à l'intérieur de leurs frontières. Les plus de 2000 services sanitaires fédéraux, communaux, territoriaux et autochtones ont pris des mesures différentes selon les régions.

C'est en partie logique, les besoins et les moyens n'étant pas les mêmes dans les régions reculées de l'Alaska qu'à New York. L'hétérogénéité des États-Unis se reflète également dans la taille des États fédéraux, leurs infrastructures, les disparités de revenus et la composition ethnique de leur population. La structure fédéraliste des États-Unis est ainsi parfaitement adaptée pour répondre à cette diversité et aux différents besoins des populations locales. Les approches différentes adoptées par chaque région ont également été des sources d'informations utiles pour les épidémiologistes.

Les pandémies ne se soucient toutefois ni des frontières du pays ni de celles de ses États

fédéraux. Quand le destin collectif dépend de mesures rapides, efficaces et unifiées, le fédéralisme montre également ses faiblesses. L'immense effort de coordination nécessaire n'a parfois pas pu être soutenu, faute de ressources dans les services de santé surchargés. L'absence de standardisation dans la collecte de données a retardé l'obtention d'une vue d'ensemble de la situation. Le manque de coordination apportée par le gouvernement fédéral a également conduit à des surenchères et à des conflits pour la répartition du matériel médical entre les États fédéraux. Enfin, la population a pu tirer parti des libertés restantes en franchissant simplement les frontières communales, favorisant de cette manière la propagation du virus. Ainsi, même si le fédéralisme fonctionne à bien des égards, il aura probablement causé des décès évitables dans le contexte de la crise du coronavirus.



**Anthony Abate**

Conseiller principal pour les affaires du Congrès, ambassade de Suisse aux États-Unis d'Amérique, Washington D.C.

**Christoph Bühler**

Premier secrétaire d'ambassade et attaché aux affaires économiques, ambassade de Suisse aux États-Unis d'Amérique, Washington D.C.

**Christoph Sommer**

Chef de mission suppléant, ambassade de Suisse aux États-Unis d'Amérique, Washington D.C.