



HAL
open science

La fin du Welfare State aux États-Unis : le reaganisme et l'appareil d'État

Luc Rouban

► **To cite this version:**

Luc Rouban. La fin du Welfare State aux États-Unis : le reaganisme et l'appareil d'État. Revue Française de Science Politique, 1989, 39 (4), pp.493-516. hal-01009586v1

HAL Id: hal-01009586

<https://sciencespo.hal.science/hal-01009586v1>

Submitted on 18 Jun 2014 (v1), last revised 27 Aug 2018 (v2)

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

La fin du Welfare State aux États-Unis : le reaganisme et l'appareil d'État

In: Revue française de science politique, 39e année, n°4, 1989. pp. 493-516.

Résumé

La fin du Welfare State aux États-Unis : le reaganisme et l'appareil d'État. Luc Rouban.

Le reaganisme a modifié le système politico-administratif américain. Il se traduit en effet par la mise en place d'un nouveau système d'intégration des politiques publiques rompant avec le modèle hérité du Welfare State. Les réformes (déréglementation, renouveau du management, nouveau fédéralisme) ont toutes porté atteinte aux mécanismes politiques des « triangles de fer ». À la nouvelle donne économique semble donc correspondre une nouvelle politique institutionnelle. Par ailleurs, le renforcement de la « présidence administrative » a permis de simplifier l'agenda et de concentrer les pouvoirs de l'exécutif. Cette stratégie s'est cependant heurtée à la crise profonde de la fonction publique. Au-delà des restrictions budgétaires, le reaganisme consacre en effet un changement profond dans la régulation des politiques publiques. S'appuyant sur une évolution sociale du long terme, il a accéléré la substitution de la régulation juridique par une régulation managériale.

Abstract

The end of the Welfare State in The United States: reaganism and the federal state apparatus. Luc Rouban.

Reaganism has modified the American political and administrative system. It has produced a new system of public policy integration which alters the Welfare State pattern. Each reform (deregulation, management renewal, New Federalism) somewhat disrupted the classical political mechanisms of the "iron triangles ". A new institutional policy seems to correspond to the new economic deal. The strengthening of the "administrative presidency " allowed a simplified agenda and a further concentration of executive power. This strategy nevertheless encountered the serious crisis of the career civil service. Beyond fiscal austerity, Reaganism actually has meant a real change in public policy regulation. Benefitting by a deep social trend, it accelerated the move from legal-based towards management-based social regulation.

Citer ce document / Cite this document :

Rouban Luc. La fin du Welfare State aux États-Unis : le reaganisme et l'appareil d'État. In: Revue française de science politique, 39e année, n°4, 1989. pp. 493-516.

doi : 10.3406/rfsp.1989.394431

http://www.persee.fr/web/revues/home/prescript/article/rfsp_0035-2950_1989_num_39_4_394431

les interventions, intégrer l'action fédérale, c'est un devoir politique auquel on mesure aux Etats-Unis le succès du leadership présidentiel.

Cette intégration, Ronald Reagan a cherché à la réaliser plus que tout autre président avant lui. Il fallait donc bouleverser l'ordre des arrangements institutionnels préétablis, raffermir le pouvoir exécutif au profit d'un Etat minimum qui ne s'empêtré pas dans le jeu des clientèles. Non pas seulement dépenser et distribuer moins, mais avant tout briser des mécanismes qui pervertissent la décision et ruinent par conséquent le principe d'imputabilité, *accountability*, autour duquel s'articule la démocratie américaine. Cette rupture, cependant, s'appuie sur une évolution du long terme qui s'amorçait déjà sous J. Carter, débouche sur un nouveau type d'interventionnisme que l'on explore aussi en d'autres pays : la modernisation administrative, l'intégration de la pensée « stratégique » à la gestion de l'Etat, la recomposition de la territorialité se retrouvent aussi bien en France qu'aux Etats-Unis.

Plus qu'une « révolution », le reaganisme se présente comme la volonté de marquer un seuil, de signifier un changement de rythme. Comment, dans ces conditions, a-t-il modifié la production des politiques publiques ? Celle-ci dépend et des ressources institutionnelles et de la nature du leadership.

UNE NOUVELLE POLITIQUE INSTITUTIONNELLE

Quelle que soit la portée réelle du reaganisme en termes de *politics*, notamment quant aux représentations que l'opinion peut avoir du gouvernement, son impact sur les *policies* n'aura pas été négligeable. Il a, en effet, servi de cadre pour une recomposition de la règle du jeu que doivent respecter les acteurs qui se partagent la mise sur agenda et la mise en œuvre des grandes politiques nationales : administrations fédérales et locales, entreprises, membres du Congrès et « décideurs » de l'Executive Office ont tous dû faire face aux nouvelles contraintes de l'après-Welfare State, aux exigences d'une économie post-industrielle en plein essor¹. Et si l'évolution de l'interventionnisme fédéral peut prêter

1. Bien entendu, il ne s'agit pas ici d'emboîter le pas aux analyses décryptant la « complexité moderne » comme un « retard » de l'Etat sur la société civile ou comme une emprise du marché sur les actions publiques. On entend par économie post-industrielle le changement qui voit l'industrie manufacturière et la production céder le pas aux services et aux opérations financières. Cette évolution trouve aux Etats-Unis une logique de déploiement dans la prise en compte des intérêts mondiaux d'un système politique relevant beaucoup plus de l'empire que de l'Etat-nation. Sur ce dernier point, cf. Lavau (Georges), « Encore égaux ? Le Congrès et le président », dans Toinet (Marie-France) dir., *Et la Constitution créa l'Amérique*, Nancy, Presses universitaires de Nancy, 1988, p. 160.

à controverse¹, la transformation de la politique institutionnelle, en revanche, est indéniable.

En effet, les réformes ont toutes porté atteinte peu ou prou aux fameux mécanismes des « triangles de fer » unissant dans une même sphère d'intérêts sectorialisés les représentants des divers pouvoirs. Au « centre », la déréglementation comme le développement de la gestion publique ont mis en évidence la concentration de l'autorité hiérarchique. Le Nouveau Fédéralisme, quant à lui, a servi de catalyseur aux réformes qui modèlent la « périphérie » depuis quinze ans.

Certes, le reaganisme s'est assez largement traduit par la poursuite d'opérations engagées depuis plusieurs années, telles que la déréglementation ; on peut encore souligner à partir de 1984 le net ralentissement des réformes amorcées en 1980-1981. Néanmoins, il est possible de déceler des changements sensibles dans les trois dimensions qui constituent une politique institutionnelle : l'organisation administrative des centres de décision ; le système d'intégration des politiques publiques ; la gestion des relations avec l'environnement. Le Welfare State avait en effet secrété une triple équation : faible hiérarchisation d'administrations intervenant selon un agenda fragmenté², intégration « verticale » par grands programmes aux dépens de la coordination « horizontale » ou territoriale³, négociations permanentes avec une pléiade de corporatismes professionnels ou d'« intérêt public »⁴.

LA RÉFORME ADMINISTRATIVE ET SA PORTÉE

La réforme administrative tient une place considérable dans le reaganisme. « Le gouvernement est le problème », disait Ronald Reagan en 1980. Réduire les coûts de l'appareil fédéral, en augmenter l'efficacité, limiter l'activité administrative en la déléguant à des co-contractants privés, tels sont les articles de foi du reaganisme qui seront maintenus tout au long des deux mandats successifs.

Avec le lancement du programme présidentiel Reform 88, l'organisation en mars 1981 du President's Council on Integrity and Efficiency, en septembre 1982 du Cabinet Council on Management and Administration, une série d'initiatives sont prises pour revitaliser et développer

1. Le ralentissement des interventions fédérales durant la présidence Reagan s'est trouvé conditionné par le positionnement politique des programmes. C'est ainsi que les programmes d'aide à l'agriculture, aux personnes âgées et aux plus déshérités ont non seulement survécu aux coupes sombres, mais se sont développés (la part du *medicare* passe entre 1981 et 1987 de 1,4 % à 1,8 % du PNB). Considérés comme des clés du débat partisan (les agriculteurs furent défendus au Congrès autant par les Démocrates que par les Républicains), ils n'ont pas subi le sort des autres programmes domestiques (environnement, recherche, etc.) qui, traditionnellement défendus par les « triangles de fer », ont vu leur part dans le budget passer de 24 % à moins de 15 % entre 1980 et 1988.

2. Cf. notamment le rapport de la National Academy of Public Administration, « Réorganiser l'exécutif américain », *Problèmes politiques et sociaux*, 415, 1981.

3. Seidman (Harold), *Position, politics and power. The dynamics of federal organization*, New York, Oxford University Press, 1980 (3^e éd.).

4. Lowi (Theodore J.), *The end of liberalism : the Second Republic of the United States*, New York, W.W. Norton, 1979 (*La Deuxième République des Etats-Unis : la fin du libéralisme*, Paris, PUF, 1987).

la gestion publique sur une échelle inconnue jusqu'alors. Son essor sous l'administration Reagan correspond aussi à un glissement sensible dans l'ordre des priorités : le primat est donné dès 1980 aux fonctions centrales de management, car il n'est plus question de laisser s'opérer l'intégration « sectorialisée », par programmes, qui prévalait dans le cadre du Welfare State. Aussi les gestionnaires ont-ils éclipsé les « spécialistes » et autres *do-gooders* qui s'étaient multipliés autour de chaque grand secteur d'intervention. Cette mutation n'est pas indifférente, car la gestion publique aux Etats-Unis n'a jamais bénéficié d'une définition univoque.

Le management, en effet, a toujours été quelque peu sacrifié à la poursuite des politiques économiques. L'interventionnisme des années 1960, suscitant la multiplication des revendications et des « droits », poussa les présidents Kennedy et Johnson à privilégier « les nouvelles idées, les nouvelles politiques, les nouveaux programmes et les controverses politiques, et non les problèmes ou les mécanismes de mise en œuvre »¹.

Après la période d'extrême politisation de l'administration Nixon, le président Carter chercha à restaurer la gestion publique, réorganisa l'Office of Management and Budget (OMB) en 1977, sépara les tâches budgétaires des tâches de pur management et relança les travaux d'analyse. Bien que le bilan ne fût pas négatif, les résultats déçurent : quelques projets de réorganisation administrative ; une mauvaise coordination avec le Zero Base Budgeting (ZBB), bientôt abandonné.

L'administration Reagan a tenu compte de cet héritage. Elle ne se caractérise pas par de brutales mutations structurelles ni par un nouveau plan de « réorganisation » de la bureaucratie fédérale. L'abolition du département de l'Energie comme du département de l'Education, promise en 1980, fut rapidement oubliée. Certes, entre 1981 et 1982, plus de 12 000 fonctionnaires fédéraux furent licenciés, notamment dans les secteurs d'intervention économique ou sociale. Mais là encore les réformes structurelles se sont révélées de piètre intérêt : si les coupes sombres budgétaires, les plans de reconversion ou le gel des recrutements conduisirent à réduire de 133 000 le nombre des fonctionnaires civils entre 1981 et 1986, les moyens consentis aux administrations régaliennes (Défense, Justice, Département d'Etat, Anciens Combattants) ont plus que compensé cette baisse des effectifs. Les statistiques montrent d'ailleurs que le nombre total des employés fédéraux a augmenté de 5,44 % entre 1981 et 1985 alors que cette croissance n'avait été que de 0,27 % entre 1975 et 1980. Il a donc fallu systématiquement réduire les coûts de fonctionnement (pas ou peu d'augmentation des salaires, réforme du régime d'assurance-maladie des fonctionnaires, assouplissement du système de retraite)².

1. Mosher (Frederick), *A tale of two agencies. A comparative analysis of the General Accounting Office and the Office of Management and Budget*, Baton Rouge, Louisiana State University Press, 1984, p. 108.

2. Cf. Benda (Peter M.), Levine (Charles H.), « Reagan and the bureaucracy. The bequest, the promise, and the legacy », dans Jones (Charles O.) ed., *The Reagan legacy. Promise and performance*, Chatham, Chatham House, 1988, p. 130 et suiv.

Le recours au management, outre sa dimension « populiste » évidente (on notera que le Congrès a toujours emboîté le pas de la présidence pour la soutenir dans sa lutte contre les fraudes ou le *mismanagement*), s'explique aussi par deux séries de facteurs structurels.

D'une part, il est rapidement apparu, à partir de 1982-1983, que les vastes coupes sombres envisagées par les conservateurs étaient impossibles à mettre en œuvre. L'administration Reagan s'est donc vite trouvée dans une situation où tout en ne pouvant guère supprimer les anciens programmes elle ne pouvait davantage en lancer de nouveaux. La seule option disponible était donc d'adopter des arrangements institutionnels peu coûteux destinés à favoriser la productivité du secteur public. Comme c'est aussi le cas en France, la modernisation administrative est une impasse obligatoire.

D'autre part, on ne doit pas négliger l'évolution qui affecte depuis vingt ans l'administration fédérale. Celle-ci est devenue une administration de cadres se consacrant beaucoup plus à des tâches de conception qu'à des tâches d'exécution (en vingt ans le nombre d'ingénieurs employés par le gouvernement fédéral a augmenté de 50 %, le nombre d'informaticiens de 600 %). On note par ailleurs que 15 % à 20 % seulement des dépenses fédérales sont consacrées à des activités menées par l'administration elle-même. L'utilisation systématique de contrats, la spécialisation technique croissante du personnel fédéral ont profondément transformé le paysage administratif. Les initiatives prises par la présidence Reagan préfigurent la gestion de cette nouvelle frontière entre secteur public et secteur privé : une multiplication des formes hybrides de gestion du service public et un repli des administrations sur les fonctions d'état-major.

La réforme administrative s'est organisée autour de la gestion suivant deux stratégies distinctes. Dans un premier temps, qui correspond à peu près au premier mandat, la priorité est donnée à la concentration de l'autorité autour de la présidence et à la hiérarchisation des instances administratives. Le contenu de ce management se résume pour l'essentiel à deux mots d'ordre : réduire les coûts et augmenter l'efficacité (c'est-à-dire le rapport coûts/avantages) des programmes publics. On s'est nettement éloigné des calculs d'impact et des mesures de l'efficacité qui entouraient le développement du Welfare¹. Le point culminant est atteint avec la réunion de la célèbre commission Grace, composée de représentants du secteur privé, dont les ambitions démesurées (2 478 recommandations devant permettre l'économie de 424 milliards de dollars en trois ans) ne trouvent finalement qu'un faible écho².

La création en mai 1984 du President's Council on Management Improvement marque un tournant : face aux critiques de plus en plus vives dénonçant la concentration excessive de pouvoirs autour de l'OMB,

1. Cf. Rouban (Luc), « La recherche d'une nouvelle politique administrative aux Etats-Unis », *Revue française de droit administratif*, 4, juillet-août 1986, p. 623 et suiv.

2. Cf. par exemple Levine (Charles H.) ed., *The unfinished agenda of Civil Service reform. The President's private sector survey on cost control*, Washington, The Brookings Institution, 1985.

et la dépossession des « managers » de leurs compétences, la réforme s'oriente vers des projets de modernisation à long terme. L'accent est alors mis sur la productivité et la modification des procédures financières suivant une logique « décentralisée » confiée aux Assistant Secretaries for Management de chaque agence. En 1986 fut envoyé au Congrès le premier exemplaire d'un nouveau rapport présidentiel (*Management of the United States Government*) qui offre la liste descriptive des actions menées pour réaliser des économies, améliorer les techniques d'information ou la gestion financière des fonds publics. A travers ce rapport, l'administration Reagan a lié de manière étroite le management et la procédure budgétaire (toutes les agences, à la notable exception de la Défense, devant proposer des plans annuels de réduction des coûts).

Ces réformes, aussi techniques soient-elles, constitueront certainement l'héritage le plus important, sinon le plus visible, de la présidence Reagan. Certes, elles n'ont pas débouché sur une « doctrine » qui, concurremment au programme de gouvernement, eût permis d'exprimer la nouvelle donne administrative de l'après-Welfare State¹. Mais l'on sait aussi quel fut l'échec des plans globaux inaugurés par le PPBS. En fait, cette politique bute sur un obstacle inévitable : la délégation faite au secteur privé a multiplié les formes hybrides de coopération avec l'environnement, offrant peu de prise au principe d'*accountability*. L'accident de la navette spatiale ou les ventes d'armes à l'Iran ont pu mettre en évidence ce brouillage des responsabilités dès lors que les acteurs privés prenaient une part active à la décision. La limite principale du reaganisme en la matière a donc été de ne pas pouvoir concilier sa stratégie de hiérarchisation (visant une responsabilité politique accrue) et sa stratégie de désengagement (visant une responsabilité économique accrue).

LA DÉRÈGLEMENTATION COMME NOUVEAU MODE DE RÉGULATION

La déréglementation, telle qu'elle s'est organisée aux Etats-Unis depuis 1977, a revêtu plusieurs significations avant de prendre, à partir de 1980 et de l'élection présidentielle, une nouvelle importance dans le discours symbolique du pouvoir². Avec le président Reagan, en effet, la déréglementation ne se limite plus à réduire le nombre et le poids des règlements administratifs (à but social ou économique) qui pèsent sur les entreprises ou les administrés. Il s'agit d'une nouvelle donne institutionnelle qui, partant d'une critique de l'Etat interventionniste, contribuerait à renforcer le rôle du marché économique tout en limitant celui du marché politique, c'est-à-dire à redéfinir les statuts de citoyen, de consommateur et de producteur, tout en réajustant le fonctionnement

1. Sur cette question, voir notamment Levine (Charles H.), « The Federal Government in the year 2000. Administrative legacies of the Reagan years », *Public Administration Review*, 46, mai-juin 1986, p. 195-206.

2. Cf. Rouban (Luc), « La politique de déréglementation aux Etats-Unis », dans Institut français des sciences administratives, *Les déréglementations*, Paris, Economica, 1988, p. 111-127.

du système politique autour de mécanismes représentatifs enfin restaurés. Somme toute, avec le reaganisme, la déréglementation signifie non seulement freiner l'interventionnisme afin de faire jouer les « régulations » du marché, mais encore retourner à l'équilibre envisagé par les Pères fondateurs entre un libéralisme bien compris et un réseau d'institutions publiques libérées des clientèles socio-économiques.

En effet, l'une des critiques les plus vives et les plus pertinentes contre la réglementation (protection sociale des salariés, de l'environnement, normes techniques de production et/ou de commercialisation, organisation des marchés et de la concurrence, définition des « secteurs » professionnels, etc.) a toujours porté sur le fait qu'elle institutionnalise des aides et des programmes publics, favorise l'apparition d'alliances entre segments administratifs et groupes d'intérêts. C'est à partir de 1977-1978 que l'administration Carter décida ainsi de corriger les défauts de l'interventionnisme économique, notamment dans le secteur énergétique et dans celui des transports (Air Cargo Deregulation Act, Airline Deregulation Act, Natural Gas Policy Act, etc.).

L'arrivée au pouvoir de Ronald Reagan correspond au cumul de deux critiques. Une critique interne, d'une part, dénonçant l'inefficacité des mesures réglementaires notamment dans le domaine de la lutte contre la pollution ou dans celui de la politique antitrust. Une critique externe, d'autre part, énoncée par les économistes néo-libéraux, selon laquelle la réglementation pourrait s'assimiler à un prélèvement fiscal supplémentaire, retardant les réactions aux mutations technologiques ou aux transformations de l'environnement (le coût indirect de la réglementation se serait ainsi élevé durant la décennie 1970 à plus de 7 % du PNB)¹.

Dans le cadre du reaganisme, la déréglementation ne vise pas seulement à accroître la productivité publique et privée. Son objectif premier est bien de réduire la production des normes juridiques, de rompre avec le juridisme secrété par le Welfare State, et avec l'habitude que l'on avait prise de se servir du droit comme d'un moyen de négociation. C'est contre le droit que l'on fait appel aux experts. La politique menée à partir de 1981 repose donc sur une procédure très stricte d'évaluation *ex ante* non seulement des règlements en cours d'application mais encore des règlements projetés par les services administratifs sous la supervision de l'Office of Management and Budget. Dès février 1981, l'Executive Order 12 291 gèle toutes les réglementations en cours d'étude et les soumet à l'OMB pour examen. L'OMB est par ailleurs chargé d'évoquer et d'approuver les mesures réglementaires des diverses administrations. De 1980 à 1981, le nombre de règlements proposés décroît de 38 % (de 446 à 276) et le nombre de règlements édictés passe de 667 à 471, soit une diminution de 27 %. Les télécommunications, les activités financières, les transports font l'objet de multiples mesures de déréglementation économique alors que l'ensemble du secteur industriel bénéficie d'un

1. Cf. Weidenbaum (Murray L.), « Regulatory reform under the Reagan administration », dans Eads (George C.), Fix (Michael) eds., *The Reagan regulatory strategy*, Washington, Urban Institute Press, 1984, p. 32-33.

certain allègement des contrôles relatifs à la réglementation sociale. En janvier 1985, un Executive Order 12 498 renforce encore les pouvoirs de l'OMB en exigeant son approbation pour toute activité administrative pouvant déboucher sur un règlement. La concentration de tels pouvoirs aux mains d'un organisme aussi politisé n'avait jamais été réalisée jusque-là.

L'administration Reagan, cependant, n'a pas pu susciter de véritable consensus (on notera l'absence d'une loi-cadre venant organiser l'ensemble de la *regulatory reform*) et s'est trouvée dans l'obligation de mener bataille sur bataille devant un Congrès de plus en plus réticent. De fait, la déréglementation ne s'est que rarement, sinon jamais, traduite par un retour complet et absolu aux lois du marché mais a libéré certaines activités (concurrence, entrée sur les marchés, tarification) en préservant les garde-fous (surveillance des pratiques de « dumping », de la concurrence déloyale, des règles de sécurité, etc.). L'enjeu réglementation/déréglementation a varié selon les ressources et les contraintes propres à chaque acteur (importance physique du marché, pression de la concurrence internationale), selon sa taille économique, le degré d'incertitude marquant ses activités, son accès aux centres de la décision politique. Il a donc été difficile de réduire la complexité de ces entrelacs de stratégies à quelques lignes d'action directrices que l'on puisse aisément invoquer devant le Congrès ou l'opinion publique. Aussi plusieurs obstacles se sont-ils dressés à partir de 1982-1983.

D'une part, il est apparu qu'il était très difficile d'évaluer en termes strictement économiques des réglementations dont l'objectif ultime n'est pas de contrôler des marchés mais bien de structurer les relations entre l'administration, les groupes d'intérêts et les représentants politiques¹. D'autre part, le fait que la déréglementation se soit traduite à partir de 1983 plus par un ralentissement de l'activité réglementaire que par de réelles initiatives de déréglementation, a contribué à l'hostilité d'organismes administratifs ne voyant dans cette politique qu'un moyen pour la présidence de centraliser les décisions et de court-circuiter les relations que ces organismes entretiennent avec les commissions du Congrès. Enfin, si ce dernier a largement entériné les nominations faites dans les organismes de réglementation, il s'est montré en revanche très peu désireux de soutenir la déréglementation sociale. Aussi de nombreuses propositions visant à limiter les contraintes pesant sur l'industrie sont-elles restées lettre morte (notamment en matière de déchets toxiques, de sécurité des employés ou de protection des consommateurs)².

1. La valeur normative des évaluations a d'ailleurs été limitée par la Cour Suprême dans l'arrêt *American Textile Manufacturers v. Donovan* (101 S. Ct. 2478, 1981) (le « Cotton Dust Case »). Les évaluations coûts/avantages ne peuvent pas se substituer aux évaluations et aux arbitrages « politiques » effectués par le Congrès lorsqu'il adopte un texte. La mise en œuvre des lois ne peut donc dépendre des résultats d'une évaluation administrative des mesures d'application. L'analyse des experts ne doit pas en effet rendre inopérante la volonté même imprécise du Congrès (il s'agissait en l'occurrence de protéger « dans la mesure du possible » les travailleurs contre la poussière de coton).

2. La protection de l'environnement a suscité de très vifs conflits avec le Congrès. Anne McGill Burford, administrateur de l'Environment Protection Agency, et James G.

Sur le plan économique, la déréglementation se présente beaucoup plus comme une réorganisation des politiques publiques que comme un retour au marché idéal. Elle a joué de manière différentielle, selon les secteurs, sur les prix, la productivité et la concurrence, tout en opérant des transferts de coûts entre catégories d'usagers (généralement au bénéfice des entreprises). Sur le long terme, la déréglementation a néanmoins facilité l'internationalisation de nouvelles normes dans les domaines technologiques à couverture mondiale (télécommunications, activités financières, transports aériens) et la mise en place d'oligopoles au terme d'une nouvelle répartition des ressources stratégiques entre les acteurs. Sur ce point, l'exemple du secteur des transports est significatif. A la fin des années 1970, les compagnies de transport par autocar avaient pu supplanter les compagnies ferroviaires dans le transport des voyageurs (le trafic des autocars passe de 30 à 40 milliards de voyageurs-kilomètres entre 1961 et 1971, alors que le trafic ferroviaire passe dans le même temps de 30 milliards à 14 milliards de voyageurs-kilomètres). Bien implantées dans les zones urbaines à forte densité, elles ont pu concurrencer le transport aérien jusqu'à la déréglementation. En exacerbant la concurrence des compagnies aériennes sur les lignes les plus fréquentées (notamment le corridor Nord-Est), la déréglementation a permis la multiplication de tarifs « discount » faisant fondre la clientèle des lignes d'autocars : en 1986, Greyhound et Trailways, qui se partageaient le marché des lignes interurbaines d'autocars, font faillite. Les deux compagnies sont finalement rachetées par le groupe Buslease qui restructure les réseaux comme les dessertes. Parallèlement, les compagnies aériennes ont fusionné après une cascade de faillites et de reprises souvent opérées au détriment des salariés. L'organisation du marché s'est donc modifiée : le nombre des acteurs a diminué, la répartition des coûts a changé (un service de médiocre qualité venant compenser une gestion « au millimètre »), la gamme des services locaux et nationaux s'est trouvée bouleversée.

Bien que des réactions favorables à une re-réglementation se multiplient dans certains secteurs (transports routiers, télécommunications), un retour pur et simple à l'encadrement administratif des années 1970 paraît bien improbable¹. La politique de déréglementation a provoqué, en effet, des changements profonds dans les mécanismes politico-administratifs. Contrôlée par la seule présidence, puisque le Congrès en a très largement été exclu, elle a altéré sinon éliminé le rôle de certains « triangles de fer » qui unissaient fonctionnaires, membres du Congrès et représentants des industries concernées : pour les entreprises, l'accès à l'OMB est devenu plus important que l'accès aux agences de régulation, car les ressources dont disposent les *middle managers* au sein de l'ad-

Watt, secrétaire du département de l'Intérieur, ont dû ainsi quitter leurs fonctions en 1983 dans des conditions particulièrement houleuses pour avoir montré trop de laxisme quant aux normes de pollution ou aux programmes d'exploitation des ressources naturelles.

1. Starobin (Paul), « Deregulation : new doubts, damage control », *Congressional Quarterly*, 11 juillet 1987, p. 1489 et suiv.

ministration pour négocier avec leur environnement se sont effritées¹ ; cet accès limité a conduit ensuite à sélectionner une poignée d'interlocuteurs privilégiés (c'est-à-dire les grands groupes industriels ou financiers). Dans une certaine mesure, la concentration du pouvoir de décision administratif a accompagné et permis la concentration du pouvoir économique². En matière sociale, les enjeux se sont singulièrement déplacés en direction des Etats fédérés qui, dès 1980-1981, ont multiplié les réglementations (passant alors de 25 000 à 50 000) soit pour des raisons politiques (par exemple, la protection de l'environnement), soit pour des raisons économiques (protéger l'économie et la fiscalité locales touchées par le Nouveau Fédéralisme)³. Cette mutation indique une forme de reterritorialisation des stratégies interventionnistes au niveau local.

LE NOUVEAU FÉDÉRALISME OU LA FIN DE LA PÉRIPHÉRIE

Le Nouveau Fédéralisme se présente depuis l'administration Nixon comme la combinaison de deux idées : améliorer le système administratif tant au niveau fédéral qu'au niveau local (par la standardisation des procédures et des structures) ; renforcer le pouvoir politique local en simplifiant les catégories d'aides et en accroissant ainsi l'autonomie de leur gestion⁴.

Avec Ronald Reagan, il revêt une nouvelle signification : en confiant les dépenses de *welfare* aux Etats fédérés, il s'agit de séparer fonctionnellement la vie politique fédérale de la vie politique locale, de spécifier davantage le niveau territorial des redistributions et donc, là encore, de ressusciter le principe d'*accountability*. Cette réforme ne bouleversa d'ail-

1. Voir, entre autres, Tolchin (Martin), Tolchin (Susan J.), « Presidential power over the regulatory process », dans Daneke (Gregory A.), Lemak (David J.) eds., *Regulatory reform reconsidered*, Boulder, Westview Press, 1985, p. 57 et suiv.

2. Cette concentration du pouvoir de négociation ne peut être interprétée dans l'optique d'un débat juridique centralisation/décentralisation. Les effets de « centralisation », d'une part, sont involontaires et relatifs et, d'autre part, recouvrent des modifications importantes dans le contenu des normes applicables. Par ailleurs, le niveau territorial d'édition de ces normes ne préjuge en rien de leur plus ou moins grande acceptation par les entreprises. Par exemple, dans le secteur des télécommunications, les câblo-opérateurs ont avant tout cherché à se débarrasser de tutelles locales pesantes. Et le renforcement du rôle de la Federal Communications Commission ne doit pas masquer la réelle ouverture du marché depuis dix ans. Sur les télécommunications, voir notamment : Vedel (Thierry), « Fédéralisme et communications aux Etats-Unis : déréglementation et centralisation », dans Toinet (Marie-France) dir., *L'Etat en Amérique*, Paris, Presses de la Fondation nationale des sciences politiques, 1989, p. 296 et suiv.

3. Cf. Anderson (Janell), « Tipping the lid on Pandora's box. Decentralization and deregulation », dans G.A. Daneke et D.J. Lemak (eds.), *Regulatory reform reconsidered*, op. cit., p. 97 et suiv.

4. Pour une analyse critique de la question, cf. Kempf (Hubert), Toinet (Marie-France), « La fin du fédéralisme aux Etats-Unis ? », *Revue française de science politique*, 30 (4), août 1980, p. 735 et suiv. ; Rouban (Luc), « Le Nouveau Fédéralisme et l'évolution du pouvoir local aux Etats-Unis », *Revue française d'administration publique*, 47, juillet-septembre 1988, p. 441-451.

leurs pas la structure financière du fédéralisme¹ mais permit aux Etats de réaménager en douceur la répartition de leurs ressources. En revanche, les montants de l'aide diminuèrent sensiblement afin de pousser les autorités locales à participer à la lutte contre le déficit².

La politique du Nouveau Fédéralisme, néanmoins, a marqué le pas chaque fois que les autres priorités de l'agenda gouvernemental (politique budgétaire, déréglementation, programme social conservateur) l'exigeaient³. C'est ainsi que le débat sur les *block grants* s'est limité pour l'essentiel à partir de 1983 à un débat sur le pourcentage de réduction qu'il convenait d'accepter. En réduisant les ressources des Etats et des collectivités locales directement ou indirectement (la nouvelle réforme fiscale a supprimé la déduction des taxes locales sur la vente de détail des impôts fédéraux), l'administration Reagan a transféré une partie du poids politique des restrictions budgétaires sur les échelons sub-fédéraux. Les Etats et les collectivités locales ont donc résisté à une délégation massive de responsabilités⁴. Les échecs successifs de la réforme de 1982, visant à séparer fonctionnellement les dépenses, et de la réforme de 1983, proposant la réunion de 34 subventions fédérales en quatre *mega-block grants*, leur sont totalement imputables. Néanmoins, il est indéniable que l'administration Reagan a remporté un véritable succès dans son effort de simplification des procédures administratives notamment durant le second mandat. La création de 9 nouveaux *block grants* doit être rapportée au fait que pendant vingt ans les présidences précédentes n'avaient pu en faire avaliser par le Congrès que quatre ou cinq.

Le Nouveau Fédéralisme reaganien ne peut être réduit, cependant, à la poursuite d'un processus inévitable de centralisation. Son impact sur la vie politique locale fut en effet considérable. Les réductions drastiques imposées au budget civil (en moyenne chaque poste comptable de l'aide fédérale a été diminué de 30 % entre 1980 et 1981) ont ainsi poussé les Etats à prendre en main leur destinée. Ceux-ci se sont engagés dans une mutation du long terme, entreprenant de vastes réformes administratives devant accompagner leurs nouvelles initiatives économiques. On assiste en effet à la mise en place de politiques industrielles et commerciales explicitement organisées pour s'engager dans la compétition internationale, et devant compenser l'érosion des ressources manufacturières. La plupart des Etats ont lancé des centaines de programmes depuis cinq ans pour encourager l'innovation technologique et le capital-risque par le biais d'investissements publics, ou bien pour favoriser la création

1. La proportion des diverses catégories d'aide n'a pas en effet beaucoup évolué. Sur ce point, voir l'article de Marie-France Toinet dans ce même numéro. On remarquera cependant que les nouveaux *block grants* portent sur des programmes qui ont toujours revêtu une grande importance au niveau local (santé, éducation, aide aux défavorisés, etc.). La proportion relativement élevée de *categorical grants* ne doit pas par ailleurs cacher le fait du réel assouplissement des conditions d'octroi et de suivi par le gouvernement fédéral.

2. Sur ce point, voir les chiffres présentés par Marie-France Toinet dans ce numéro.

3. Cf. Conlan (Timothy J.), « Federalism and competing values in the Reagan administration », *Publius*, 16, hiver 1986, p. 41 et suiv.

4. Cf. Williamson (Richard S.), « Reagan federalism: goals and achievements », dans Bender (Lewis G.), Stever (James A.) eds., *Administering the New Federalism*, Boulder, Westview Press, 1986, p. 41 et suiv.

d'entreprises¹. De nouvelles formes d'articulation entre le secteur public et le secteur privé sont en train d'être inventées et légitimées. Les Etats ont retrouvé le statut qui était le leur dans les années 1920 : celui de laboratoires institutionnels, aujourd'hui confrontés aux nouvelles contraintes de l'économie post-industrielle. Cette transition économique a fait évoluer les mécanismes politiques, et la stratégie du « saupoudrage » n'est plus de mise même et surtout aux yeux des gouverneurs démocrates². C'est ainsi que la définition des *block grants*, surtout dans le secteur de la santé et des services sociaux, a poussé les Etats à renforcer leurs procédures législatives de contrôle lors de la préparation du budget et à resserrer l'encadrement administratif par une standardisation plus grande³.

Quelles que soient ses limites, le Nouveau Fédéralisme a donc modifié la règle du jeu élaborée dans les années 1960. On note ainsi un élargissement du champ politique local : les représentants des groupes de pression, des « autocraties verticales », pour reprendre l'expression d'Harold Seidman⁴, ont rapidement investi l'échelon étatique. Longtemps confiné aux décisions budgétaires et aux réglementations locales, le débat politique s'est étendu à l'ensemble des thèmes nationaux, de la politique étrangère au développement économique. Dans une certaine mesure, les Etats sont en effet devenus des lieux privilégiés pour des débats de société qui ne trouvent plus à se développer à Washington, qu'il s'agisse des lois sociales pour les « libéraux » ou du contrôle des restrictions apportées à l'avortement pour les conservateurs. En matière d'éducation, de transports, de politique énergétique, on assiste à une mobilisation intense des réseaux locaux dans le cadre de campagnes référendaires nombreuses et coûteuses (le nombre de propositions de lois prises sur initiative populaire est ainsi passé en Californie de 35 à 65 par an, de 1976 à 1982). Un agenda politique secondaire centré autour des capitales d'Etat se met progressivement en place à mesure que se dessinent de véritables politiques industrielles locales.

L'ensemble de ces mutations doit être relativisé, certes. A partir du budget 1984, l'aide fédérale aux autorités locales augmente de 2 % à 5 % en moyenne par an ; les Etats se comportent toujours comme autant de groupes de pression ; le reaganisme a joué en l'espèce plus un rôle

1. Par exemple, à propos du Michigan, voir l'article de Pierre Dommergues, « Compter d'abord sur ses propres forces », *Le Monde diplomatique*, octobre 1986, p. 11.

2. Voir l'article de David Osborne, « Vers une nouvelle politique industrielle », *Esprit*, octobre 1988, p. 36 et suiv.

3. A ce titre, le Nouveau Fédéralisme a conduit les Etats à se conformer plus étroitement dans leur vie politique comme dans leurs pratiques administratives au modèle fédéral. On note ainsi une professionnalisation croissante des élus et un affinement considérable des méthodes de gestion administrative. Dans certains Etats, comme New York ou la Pennsylvanie, plus de la moitié des représentants se considèrent comme des professionnels à plein temps. Le développement des staffs auprès des assemblées législatives a diminué la traditionnelle dépendance à l'égard de l'exécutif ou des groupes de pression locaux. Les procédures budgétaires distinguent plus nettement aujourd'hui les organes chargés de la préparation du budget et ceux qui en assurent le suivi.

4. Harold Seidman, *Position, politics and power*, op. cit.

de catalyse que de modification *ab initio*. Il n'en reste pas moins vrai que le « fédéralisme intégré » n'est désormais plus une clé d'analyse satisfaisante.

À LA RECHERCHE DE L'ÉTAT MINIMUM

Le gouvernement de cabinet, collégial, n'a jamais existé aux Etats-Unis. Aussi doit-on considérer que la présidence est toujours à la recherche de l'intégration administrative et de la coordination politique sans jamais en avoir pleinement les moyens, en-dehors des périodes de crise grave. Le président n'est pas seulement le chef d'Etat vers qui tous les regards des médias convergent. C'est aussi, par nécessité, l'*executive manager* qui doit constamment équilibrer l'univocité illusoire de son programme et l'impossible cacophonie de l'administration. Le développement de l'Executive Office comme des conseils et des commissions spécialisés depuis les années 1920 n'a guère modifié cette situation. Plusieurs facteurs ont même renforcé depuis quelques années les contraintes de la gestion exécutive¹.

Tout d'abord, les interrelations entre chaque programme, entre chaque politique publique, se sont multipliées. L'exécutif doit prendre des décisions sur des questions « intersectorielles » qui permettent une multitude d'interprétations et interdisent des choix définitifs (l'environnement contre l'industrialisation, le *welfare* contre la productivité économique, etc.).

Cette complexité de l'agenda se trouve ensuite amplifiée par l'absence d'un soutien politique bien établi, tel que celui qu'offrirait un parti structuré, une majorité présidentielle stable ou une idéologie de référence. L'agenda est modelé sous l'effet d'une mobilisation politique instable, aléatoire mais virulente, qui émane de plusieurs milliers de groupes de pression systématiquement organisés : les innovations politiques ne proviennent plus de l'administration. La volonté de briser les routines bureaucratiques avait conduit les présidents Kennedy et Johnson à court-circuiter les bureaux et à multiplier les *task forces* et les commissions « ad hoc ».

Le reaganisme s'est largement présenté comme une réponse à cette double question. Par le renforcement de l'Executive Office, par la centralisation de l'agenda autour d'une plate-forme idéologique explicite, par un « style » indifférent aux détails des réformes, la présidence de Ronald Reagan a intensifié les relations entre administration et politique. Cette politisation, cependant, n'est pas univoque car elle a conduit à différencier plusieurs strates au sein de l'appareil administratif tout en

1. Cf. notamment Heclo (Hugh), « One executive branch or many? », dans King (Anthony) ed., *Both ends of the avenue. The presidency, The executive branch and Congress in the 1980s*, Washington, American Enterprise Institute, 1983, p. 26 et suiv.

isolant les fonctionnaires de carrière. De la volonté de limiter le jeu des groupes de pression au niveau fédéral et de briser les mécanismes de légitimation propres au *welfare* est cependant née une situation ambiguë. Si le reaganisme a bénéficié du développement de la pensée managériale, les ressources qu'il escomptait d'une mobilisation de l'opinion publique lui ont fait défaut. Les rapports entre l'administration et la société civile n'ont pu évoluer que dans des limites relativement étroites.

ADMINISTRATION ET POLITIQUE : UNE ÉVOLUTION DIFFÉRENTIELLE

La revitalisation de l'Executive Office est certainement l'une des réalisations à mettre au compte du reaganisme. Si elle caractérise une volonté certaine d'homogénéisation idéologique, elle marque aussi la progressive montée en puissance des « gestionnaires » sur les fonctionnaires de carrière. Mais la politisation de la fonction publique a limité les effets bénéfiques de cette stratégie en opposant les deux groupes d'acteurs.

Le renforcement de la présidence administrative

Le président Reagan a proposé en 1980-1981 un agenda politique court et simplifié (les grandes lignes de la politique extérieure et de la défense, la politique budgétaire et les économies réalisées dans les activités administratives civiles), préparé par une équipe de conseillers provenant généralement des centres de recherche proches du Parti républicain. Par ailleurs, comme le montre le tableau ci-après, la plupart des « reaganiens » avaient déjà passé plusieurs années au sein des services fédéraux et ne pouvaient certainement pas être considérés comme des amateurs. Cette stratégie avait pour objectif de ne pas laisser l'agenda fédéral s'effiloche au gré des négociations que les services nouent habituellement avec le Congrès.

L'administration Reagan doit donc une grande partie de son succès à la gestion des services de la présidence. Le « style » reaganien peut être résumé en trois mots : loyauté personnelle, hiérarchisation, gouvernement « collégial ».

De fait, le recrutement des collaborateurs de la Maison Blanche s'est avéré particulièrement minutieux. Jamais, sans doute, n'avait-on assisté à une telle sélection. Sous la direction de Pendleton James, promu au rang d'assistant présidentiel et disposant d'une centaine de collaborateurs, l'Office of Presidential Personnel ne s'est pas contenté de recruter les directeurs de départements et d'agences mais a soigneusement écrémé les candidatures de rang inférieur jusqu'au niveau des secrétaires adjoints et sous-secrétaires. En refusant de déléguer ces nominations aux divers secrétaires, l'équipe Reagan entendait d'entrée de jeu séparer la direction politique des intérêts bureaucratiques de chaque service. Cette volonté de briser la routine fédérale a permis de simplifier le système de décision et de renforcer l'intégration « horizontale » du système

L'équipe Reagan : profil et origines

L'analyse des 100 plus hauts postes de l'administration fédérale (secrétaires, directeurs d'agences, proches conseillers du Président, responsables de l'Executive Office), occupés par un personnel nommé exclusivement sur critères politiques, permet de mesurer le champ réel de la politisation.

<i>Diplômes</i>		<i>Disciplines</i>	
Aucun	3 %	Economie, gestion	31 %
Undergraduate	18 %	Droit, science politique	41 %
Master's	60 %	Sciences de la nature	12 %
Ph. D.	15 %	Etudes littéraires	4 %
		Formation militaire	5 %
 <i>Carrière</i>			
Secteur privé uniquement :			26 %
Carrière dans le privé avec passages dans l'administration (fédérale ou locale)			56 %
Si oui, nombre d'années cumulées dans l'administration :			
de 1 à 3 (N = 8)			14,28 %
de 3 à 5 (N = 13)			23,21 %
plus de 5 (N = 35)			62,50 %
Carrière entièrement administrative (ou enseignement)			15 %
Spécialisation professionnelle en correspondance avec l'emploi au sein du gouvernement fédéral			71 %
Carrière purement politique (locale ou nationale)			14 %
 <i>Activité partisane</i>			
Engagement politique complet (membres de comités républicains, participation aux campagnes, etc.)			16 %
Militantisme de soutien (appartenance à des lobbies, à des <i>think tanks</i> proches du Parti républicain)			34 %
Relations personnelles ou professionnelles avec un responsable du Parti républicain (simple proximité idéologique)			11 %
Ont appartenu à l'équipe Nixon			20 %
Ont appartenu à l'équipe Reagan en Californie			8 %

Cette étude statistique a été menée notamment à partir des biographies présentées par Ronald Brownstein et Nina Easton, *Reagan's ruling class. Portraits of the President's top 100 officials*, New York, Pantheon Books, 1983.

administratif¹. La focalisation sur l'agenda présidentiel fut encore renforcée par l'organisation de conseils de cabinets.

Alors que Jimmy Carter avait laissé une grande discrétion aux secrétaires dans la conduite de leurs départements respectifs, et qu'il s'était enlégé dans les détails de la gestion quotidienne, incapable d'établir des mécanismes de coordination horizontale valables, Ronald Reagan a renoué avec la pratique de l'administration Eisenhower. Tout en adoptant un modèle de consultation hybride au sein de la Maison Blanche², il a

1. Pour une analyse des divers modes d'intégration de l'appareil administratif, cf. Timsit (Gérard), *Administrations et Etats : étude comparée*, Paris, PUF, 1987 (coll. « Politique d'aujourd'hui »).

2. On distingue en effet généralement le modèle de consultation « en étoile » (*spokes-in-a-wheel model*), où tous les conseillers ont un égal accès au président, du modèle hiérarchique dans lequel l'accès au président est filtré et contrôlé par un ou plusieurs hauts responsables (*gate keepers*). Le président Carter s'était inspiré grosso modo du premier modèle alors que Richard Nixon avait poussé à son paroxysme la logique du second. Ronald Reagan a choisi une voie médiane.

ressuscité le cabinet comme instance de décision et de coordination à travers un réseau de commissions « interministérielles » (7 pour les affaires domestiques et 4 pour les affaires de sécurité). Sous la houlette de James Baker (Chief of Staff), d'Edwin Meese (Counselor) et de Michael Deaver (Deputy Chief of Staff), ce gouvernement collégial a fonctionné intensément, du moins durant le premier mandat. Les commissions se réunirent près de 200 fois par an, dont un tiers furent présidées par Ronald Reagan. Ce mécanisme de décision était en fait censé renouer avec l'idée déjà émise en 1971 par la commission Ash de « super-secrétariats » chargés de contrôler la mise en œuvre des politiques publiques par grands secteurs. Cette solution avait déjà été expérimentée en Californie par l'équipe Reagan.

Malgré les conflits parfois très durs qui ont opposé entre eux certains membres de l'équipe présidentielle (notamment David Stockman et Donald Regan en ce qui touche à la politique économique ou Alexander Haig et Caspar Weinberger en matière de défense), et malgré le fait que l'Office of Management and Budget ait très largement dicté sa loi durant le premier mandat au profit de la nouvelle politique budgétaire, il est indéniable que le système de conseils de cabinet a joué un rôle central pour la cohésion et la cohérence de l'action gouvernementale. L'établissement d'un tel mécanisme s'est révélé particulièrement bénéfique à partir de 1983 après que la vague néo-conservatrice eut déferlé. Il a en effet permis d'effectuer la difficile transition de l'agenda « idéologique » à l'agenda « administratif », alors que les difficultés de gestion allaient s'accroissant et que l'essentiel de la stratégie présidentielle consistait à sauvegarder les acquis de 1981.

Le succès du modèle de cabinet tient à plusieurs facteurs. Tout d'abord, une fois évincés les représentants les plus farouches de la Majorité Morale, il n'a réuni que des hommes d'expérience ayant en commun une culture d'entreprise. Ensuite, il s'est établi autour de Ronald Reagan une super-administration dont le fer de lance fut constitué par des « spécialistes », c'est-à-dire par un personnel nommé selon son affinité partisane mais disposant d'une réelle expertise technique, d'une certaine ancienneté dans l'appareil fédéral, et se distinguant par conséquent des fonctionnaires purement « politiques ». La constitution de cette strate n'est pas nouvelle et remonte à la présidence Carter. Son rôle, néanmoins, s'est accru et marque une évolution sensible dans le fonctionnement de l'exécutif qui renforce, tout en le modifiant quelque peu, le modèle de la « présidence administrative » déjà décrite par Richard Nathan¹.

1. Nathan (Richard P.), *The administrative presidency*, New York, Wiley, 1983. Néanmoins, comme le souligne Bert Rockman : « Pour Richard Nixon, la présidence administrative était un mécanisme destiné à lui assurer une fidélité personnelle. Pour Ronald Reagan, la présidence administrative était un moyen d'assurer la fidélité à un agenda politique dont Reagan, ainsi que son entourage, espéraient qu'il perdurerait au-delà de la durée de son mandat ». Rockman (B.), « The style and organization of the Reagan presidency », dans Jones (Charles O.), *The Reagan legacy. Promise and performance*, Chatham, Chatham House, 1988, p. 11.

Si l'on suit les résultats de la minutieuse analyse que Colin Campbell a consacrée à l'exécutif fédéral¹, on s'aperçoit que cette super-administration possède une physionomie en propre. Celle-ci est d'abord caractérisée par la concentration de l'autorité : 83 % des « spécialistes » sous Reagan (contre 50 % sous Carter) mentionnent la direction de leur agence lorsqu'on leur demande de quelle autorité dépend l'agence à laquelle ils appartiennent. Aucun d'entre eux ne mentionne le Congrès (ils étaient 24 % à s'y référer sous Carter). De même, aucun fonctionnaire « politique » sous Reagan ne mentionne le Congrès (contre 28 % sous Carter).

Un deuxième trait caractéristique est constitué par la priorité accordée au travail collectif. Alors que 5 % seulement des hauts fonctionnaires (toutes catégories confondues) nommés par Jimmy Carter faisaient référence au cabinet comme autorité collective, on en trouve 35 % sous l'administration Reagan. On note par ailleurs que 55 % des fonctionnaires « politiques » sous Reagan accordent la priorité dans leur travail à la « gestion des décisions collectives », contre 0 % sous Carter. Il apparaît qu'un nombre plus grand de hauts fonctionnaires a participé à des réunions « interministérielles » sous Reagan que sous Carter. Les fonctionnaires « politiques » de Reagan y ont participé à concurrence de 48 % pour les affaires de sécurité nationale, de 65 % pour les affaires économiques internationales et de 55 % pour les affaires économiques générales, alors que les chiffres respectifs durant l'administration Carter étaient de : 16 %, 0 % et 16 %. De même, 79 % des « spécialistes » sous Reagan participaient à au moins une commission interministérielle (contre 47 % sous Carter).

Un troisième trait est constitué par le relatif isolement de cette super-administration. Alors que l'administration Carter avait été marquée par l'emprise assez forte de l'environnement, les clientèles sachant user habilement des fonctions d'expertise, l'administration Reagan se singularise par une plus grande indépendance des « spécialistes ». Ces derniers se rapprochaient assez sensiblement sous Carter, sur le plan statistique, des fonctionnaires de carrière. Sous Reagan, ils apparaissent comme étant davantage tournés vers les fonctions de *policy making* et ont comparativement moins de relations avec les groupes de pression. D'une manière générale, l'équipe Reagan est beaucoup plus soucieuse de communication interne au sein du *government* que l'équipe Carter (45 % se déclarent concernés contre 18 %). Les chiffres s'inversent en revanche lorsqu'il s'agit de communication extérieure : 22 % sous Reagan contre 32 % sous Carter. On remarquera, enfin, que les « politiques » de l'administration Reagan ont dans l'ensemble moins de rapports avec les groupes d'intérêts (à la notable exception du monde des affaires, des groupes religieux et agricoles) que leurs homologues de l'administration Carter.

1. Campbell (Colin), *Managing the presidency*, Pittsburgh, University of Pittsburgh Press, 1986, notamment le chap. 7. Les chiffres de cette étude ont été calculés à partir des interviews de 192 hauts fonctionnaires appartenant au White House Office, à l'Executive Office, au département du Trésor et à l'Office of Personnel Management.

Durant le second mandat, le système se concentre davantage : Donald Regan, nouveau Chief of Staff, remplace l'ancienne « troïka », les commissions sont réduites en matière domestique à l'Economic Policy Council et au Domestic Policy Council. Pour la plupart des commentateurs, cette réforme eut un effet centralisateur excessif au profit du White House Office¹. A partir de 1986-1987, l'on appréhende déjà un retour au modèle « hiérarchique » nixonien. Il semble bien alors que seule l'existence d'un réseau de communication interne ait permis de contrebalancer les blocages de plus en plus visibles qui conduisent la Maison Blanche au bord du désastre lorsque éclatent les scandales de la vente d'armes à l'Iran ou de l'aide apportée aux Contras du Nicaragua. Si le remplacement in extremis de Donald Regan par Howard Baker signifie le retour à une sensibilité politique accrue, les limites d'action de la présidence sont déjà beaucoup plus étroites. La machine fédérale, traumatisée par les réformes de 1981-1982, connaît en effet la tentation d'un certain repli sur soi.

La crise de la fonction publique

Lorsque le président Carter lance la grande réforme du Civil Service en 1978, créant un cadre de hauts fonctionnaires (le Senior Executive Service) en le dotant de certaines garanties, il semble qu'une étape décisive est franchie vers une « européanisation » de la fonction publique. Il s'agit en fait de briser le cercle vicieux d'un double phénomène qui, en s'auto-alimentant, ronge les principes de la démocratie américaine : la bureaucratisation du leadership politique (les hauts fonctionnaires et notamment les Assistant Secretaries sont de plus en plus spécialisés par programme et ne participent guère aux activités politiques des partis ; moins d'un cinquième des nominations présidentielles portent sur des fonctions de niveau inférieur sans spécialisation) et la politisation de la bureaucratie qui tend à corriger la fragmentation des activités.

Plus profondément, la réforme de 1978 cherche à modifier une tendance du long terme, peut-être plus importante encore pour la poursuite des activités exécutives : l'absence d'une assise culturelle commune, d'une acculturation particulière qui puisse constituer un « milieu » professionnel et qui ne nécessite pas à tout instant le recours à des techniques de management qui contribuent à formaliser et à instrumentaliser les relations humaines.

La création du Senior Executive Service (SES) a donc visé à concilier de nombreuses exigences : mise en place d'un cadre de la haute fonction publique regroupant 7 000 agents (grades GS 16 à GS 18 de l'échelle générale ainsi que grades IV et V de l'échelle exécutive) dont 40 % des postes sont réservés à la fonction publique de carrière et 10 % aux *political appointees* ; évaluation systématique des résultats ayant effet sur la rémunération par le jeu de primes ; mobilité intersectorielle étant donné la suppression pour le SES du système de l'emploi ; création d'un

1. Cf. notamment Pfiffner (James P.), *The strategic presidency : hitting the ground running*, Chicago, Dorsey Press, 1988.

nouvel ensemble institutionnel, l'Office of Personnel Management remplaçant désormais la Civil Service Commission.

L'arrivée au pouvoir de l'administration Reagan a néanmoins limité la portée de la réforme. En court-circuitant la fonction publique de carrière, en gelant les salaires, en revenant sur les systèmes de prime accordés à cette élite, la nouvelle équipe a suscité l'hostilité de hauts fonctionnaires qui se sont sentis floués. Malgré de nouvelles dispositions législatives votées en 1984, afin d'améliorer le fonctionnement interne du SES (garanties en cas de mutations, modification du calcul des primes), la fonction publique n'a pas bénéficié de la réforme. Dès 1979, de nombreux hauts fonctionnaires avaient ouvertement critiqué le nouveau système par crainte d'abus politiques ultérieurs, étant donné l'étroite subordination qui les assujettissait désormais à la direction des agences (qu'il s'agisse de leur affectation ou de leur salaire). La perspective d'une véritable carrière avec une nouvelle grille intégrée de promotion compensait cependant largement cet inconvénient puisque le poids accordé aux bons résultats personnels devait décider de l'avancement dans le cadre. Malheureusement, il est rapidement apparu que le SES n'avait pas de soutien institutionnel adéquat. Bien plus, en écartant l'ancienneté des critères de promotion et de rémunération, la réforme a provoqué une rupture entre le SES et la grande masse des employés (pratiquement en-dessous du GS 13).

C'est sous l'administration Reagan que la question de la fonction publique s'est posée avec le plus d'acuité. Plus de 40 % des membres du SES quittèrent l'administration entre 1979 et 1983. En ce domaine, l'échec semble irréfutable. Le moral des fonctionnaires de carrière n'a jamais été aussi bas (80 % des hauts fonctionnaires membres du SES interrogés par la Senior Executive Association se sentent « très concernés » par cette démotivation) ; les agences ont vu leur personnel le plus qualifié rejoindre le secteur privé. Les coupes sombres effectuées depuis 1981, le retour à l'incrémentalisme ont supprimé au sein du service public le sentiment de tout « grand dessein ». Les fonctionnaires les plus expérimentés qui avaient participé depuis les années 1960 à la mise en œuvre des grands programmes ont été poliment mis au placard. Par ailleurs, la fonction publique a subi les contrecoups d'une politisation particulièrement sensible. Tout d'abord, par ses effets directs : durant le premier mandat et sous l'impulsion de Donald J. Devine, responsable de l'Office of Personnel Management, le nombre des professionnels de carrière est tombé de 18 % alors que le nombre de *political appointees* augmentait de 169 %¹. Ensuite, par ses effets indirects : tournant réso-

1. On note par ailleurs l'augmentation sensible des *political appointees* à des niveaux hiérarchiques intermédiaires (GS 12 à GS 13 de l'échelle C) : le nombre de ces postes passe de 855 en 1980 à 946 en 1986. La politisation s'est donc étendue au-delà des fonctions de *staff* à des postes généralement considérés comme faisant partie de la *line administration*. On repère en particulier la multiplication dans toutes les agences de *political special assistants* (ils sont passés, par exemple, entre 1976 et 1986 de 33 à 63 à l'Agriculture, de 42 à 86 à l'Urbanisme, de 15 à 81 aux Affaires sociales, etc.). Leur présence a permis de développer des circuits de décision parallèles contournant les fonctionnaires de carrière. L'administration Reagan a donc poursuivi la politisation de la fonction publique entreprise

lument le dos à la doctrine de la « compétence neutre » qui avait nourri les réformes depuis vingt ans, l'administration Reagan a mis les fonctionnaires à l'index. Les déclarations tonitruantes de Donald Devine ont provoqué de violentes controverses avec les syndicats et, finalement, sa démission en 1985¹. Au consensus qui s'était formé dans les années 1970 autour du *personnel management* a succédé l'antagonisme de la Maison Blanche et des associations professionnelles traditionnellement responsables du « service public ». L'administration Reagan a donc bloqué, du moins pour quelques années, toute possibilité d'une refonte globale du système de la fonction publique.

Il ne faudrait pas néanmoins sous-estimer le poids de certains facteurs structurels. Depuis les années 1960, l'administration fédérale était considérée comme un support privilégié de la promotion sociale, notamment pour les femmes et les membres des minorités. La sécurité de l'emploi, les ambitions réformatrices motivaient des candidats, notamment aux postes inférieurs, qui se méfiaient — contestation oblige — du monde des affaires. Le transfert de nombreux programmes sociaux à l'échelon local ou étatique, la multiplication des licenciements économiques, les succès mêmes enregistrés dans la lutte contre la discrimination, l'évolution du différentiel de salaire avec le secteur privé (qui est passé en faveur du secteur privé de 4 % à 20 % en dix ans) ont considérablement fait baisser la demande d'emplois fédéraux et ont provoqué une crise sociale au sein de la fonction publique. Lorsqu'on a demandé en 1984 aux membres du SES s'ils recommanderaient à leurs enfants de faire carrière dans la fonction publique fédérale, 72 % ont répondu « non »².

ADMINISTRATION ET SOCIÉTÉ CIVILE : L'AMÉRIQUE À NOUVEAU GOUVERNABLE ?

L'impact du reaganisme sur l'administration américaine peut et doit se comprendre au regard de deux variables du long terme : d'une part, l'ambivalence des nouvelles demandes formulées par la société civile ; d'autre part, le passage progressif d'un système de contrôle « juridique » à un mécanisme généralisé de régulation managériale. L'idéal d'un retour au consensus américain et à une démocratie gouvernable, la reconstitution de l'agenda fédéral, dépendaient étroitement des possibilités de canaliser autrement les demandes sociales. Dans ce cadre, la relation à la société civile a trouvé dans le développement du management une

sous Carter (les chiffres grimpent régulièrement depuis 1976) mais en l'accentuant encore aux niveaux de responsabilité intermédiaires comme au sein des agences centrales de management (OMB, General Services Administration, Office of Personnel Management, etc.). Cf. Ingraham (Patricia W.), « Building bridges or burning them? The President, the appointees, and the bureaucracy », *Public Administration Review*, 47, septembre-octobre 1987, p. 425 et suiv. ; Newland (Chester A.), « The Reagan presidency : limited government and political administration », *Public Administration Review*, 43, janvier-février 1983, p. 1.

1. A cela s'ajoutent de nombreuses accusations concernant la gestion du *merit system*. Cf. Rosen (Bernard), « Crisis in the US civil service », *Public Administration Review*, 46, mai-juin 1986, p. 207 et suiv.

2. Sondage de la Federal Executive Institute Alumni Association, novembre 1984.

ressource symbolique et organisationnelle considérable pour limiter la dérive « légaliste » née du Welfare State et clarifier le fonctionnement du marché politique. D'un autre côté, l'inélasticité et l'ambiguïté de l'opinion publique se sont révélées être des contraintes puissantes surtout après 1984.

L'opinion publique se révèle en effet ambiguë, partagée qu'elle est entre la reconnaissance de la valeur personnelle des administrateurs et la dénonciation de certains défauts au regard du secteur privé. Cette disparité d'opinions semble démentir l'existence d'une conception bien typée au sein d'une large majorité. A vrai dire, il existe une tension dans l'opinion entre deux attitudes : dans une première direction, l'interventionnisme des vingt dernières années a suscité une demande accrue de services publics et le niveau des attentes s'est corrélativement élevé ; dans une autre direction, l'extension de la sphère publique a été perçue comme une menace pour l'autonomie des choix individuels. Ni les Républicains ni les Démocrates n'ont pu résoudre cette équation, et on doit convenir que l'élection du président Reagan doit beaucoup au sentiment assez diffus qu'il fallait ralentir un peu l'expansion de la sphère administrative, tout en rationalisant son activité afin de fournir de meilleurs services¹.

Une série de sondages menés entre 1985 et 1987² montre ainsi que 85 % des Américains contre 15 % estiment que l'administration doit s'engager dans la lutte contre la pauvreté et ne pas la laisser aux seules initiatives privées ; 48 % pensent de même que l'administration devrait faire un gros effort et 39 % qu'elle devrait faire un effort quelconque pour aider les entreprises américaines à devenir plus compétitives sur les marchés étrangers. Récemment, on a enregistré une nouvelle demande de services publics. Ainsi, 56 % des personnes interrogées pensent que l'on dépense trop peu pour la protection de l'environnement (contre 46 % en 1980) ; 62 % que l'on dépense trop peu pour le système éducatif (contre 55 % en 1980). En 1980, 49 % des personnes interrogées estimaient que le « gouvernement » devenait trop puissant. Elles ne sont plus que 32 % en 1984 (avec, il est vrai, un taux de non-réponse passant de 35 % à 45 %).

En revanche, et dans l'autre direction, on note en 1986 que 62 % des Américains pensent toujours que le gouvernement fédéral crée plus de problèmes qu'il n'en résout. Parallèlement, 24 % seulement estiment que l'administration en sait assez pour résoudre le problème de la pauvreté aux Etats-Unis, quelle que soit sa bonne volonté. Le *big*

1. Comme le note Everett Carl Ladd : « Les Américains n'ont pas d'inclinaison particulière pour embrasser soit le " libéralisme " du style New Deal soit le conservatisme. Reagan a été élu alors que se développait une humeur nationale caractérisée par l'ambivalence et l'incertitude. Le mandat électoral de 1980 ne représentait pas un " glissement vers la droite " ; il reflétait plutôt le fait que le public n'a pas confiance dans les solutions et les promesses de la version démocrate/keynésienne de l'économie politique. Le désir d'" essayer quelque chose de différent " en vue de contrôler l'inflation et de faciliter la croissance est loin d'être fortuit » : « The Reagan phenomenon and public attitudes toward government », dans Salamon (Lester M.), Lund (Michael S.), *The Reagan presidency and the governing of America*, Washington, Urban Institute Press, 1984, p. 248.

2. Cf. « The role of government : an issue for 1988 ? », *Public Opinion*, mars-avril 1987, p. 21 et suiv.

government reste pour 50 % d'entre eux le plus gros danger pour le bien-être du pays alors que 22 % seulement pensent que c'est le *big business* et 19 % que c'est le *big labor*, c'est-à-dire les grands syndicats.

La recherche d'une meilleure adéquation de l'offre et de la demande de services publics devait aussi passer par une réorganisation des relations avec les groupes de pression. L'un des objectifs principaux de l'administration Reagan, afin de restreindre de manière durable la taille de l'appareil fédéral, était de réduire le nombre des « lobbies » qui émiettent et dé-hiérarchisent en permanence l'ordonnancement des politiques publiques. Si l'on compare les trois dernières années de la présidence Carter et les trois premières années de la présidence Reagan, il apparaît que l'accès des groupes de pression à la Maison Blanche ne s'est pas réduit mais qu'il s'est restructuré¹. Le président Carter, dans ce délai, a participé à 162 réunions en priorité avec des syndicats (35), des anciens combattants (24), des groupes d'intérêt public (21) ou religieux (21). Le nombre de ces contacts directs a progressé sous la présidence Reagan, passant à 183, mais suivant un schéma sensiblement différent. Ont été reçus en priorité les représentants des grandes entreprises (42), les groupes de pression conservateurs (30), les associations religieuses (21), les syndicats (18). Aucune réunion n'a eu lieu avec les membres d'associations d'intérêt public, qu'il s'agisse de la protection de l'environnement ou de la défense des consommateurs. Ces chiffres confirment la modification du paysage politique : les groupes d'intérêt public se sont rabattus sur la scène locale et investissent désormais les capitales d'Etats. L'activité de « courtage » avec les groupes de pression ne s'est pas globalement ralentie mais a changé de physionomie. Les réductions de crédits, le rôle croissant des Budget Committees du Congrès, l'utilisation systématique du *reconciliation process* forçant à décider des grands équilibres du budget fédéral ont mis les *special interest groups* sur la défensive². La décentralisation et le filtrage de ces demandes ont présenté l'immense avantage de laisser relativement libre le champ de l'initiative présidentielle, notamment en matière fiscale, jusqu'à la moitié du second mandat.

Dans ce contexte, la véritable question que pose aujourd'hui l'évolution du système de contrôle n'est pas le risque d'un éventuel gouvernement des juges. Le reaganisme s'est accompagné d'un formidable développement des procédures d'évaluation et des techniques de contrôle managériales. On peut donc s'interroger sur la toute-puissance présumée de la régulation juridique de la vie administrative alors que la politisation du débat économique a fait entrer en force la notion d'efficacité. La thèse qui assimile le reaganisme au libéralisme et, par conséquent, à la

1. Cf. Orman (John), « The President and interest group access », *Presidential Studies Quarterly*, 18 (4), automne 1988, p. 787 et suiv.

2. Cf. Wolman (Harold), Teitelbaum (Fred), « Interest groups and the Reagan presidency », dans Lester M. Salamon, Michael S. Lund, *The Reagan presidency and the governing of America, op. cit.*, p. 320 : « Notre étude des récents développements suggère que l'influence des groupes d'intérêts sur le budget a diminué durant l'administration Reagan. Les témoignages que nous avons présentés indiquent que les groupes d'intérêts furent mis sur la défensive dans une situation où leur recours habituel aux moyens de défense fournis par les triangles de fer n'était plus opératoire ».

régulation juridique des activités publiques¹ est singulièrement réductrice et ne tient pas compte des changements effectifs à l'œuvre aux Etats-Unis.

Là encore, le reaganisme a utilisé comme il a alimenté un courant de fond. Déjà, les deux grands arrêts *Chadha* et *Bowsher*² ont clairement indiqué qu'à travers une réaffirmation stricte de la séparation des pouvoirs la Cour Suprême entendait souligner que les activités administratives relevaient du seul Président, conformément à un modèle hiérarchique. Cette montée en puissance du management administratif peut même se repérer au sein du système juridictionnel dans sa fonction de contrôle. Celui-ci tend à donner plus de poids aux critères de l'efficacité qu'aux critères de la juridicité administrative. Ainsi, une série de décisions vient indiquer depuis une dizaine d'années que le pouvoir judiciaire est plus réceptif aux contraintes des administrateurs³. Les exigences du management semblent avoir reçu récemment un traitement plus favorable tant auprès de la Cour Suprême que des tribunaux inférieurs. C'est ainsi que la Cour Suprême a permis l'adaptation au cas par cas de l'*administration due process* en prenant explicitement en considération les implications administratives et financières de telles procédures qui peuvent être très lourdes⁴. D'autres décisions ont élargi le pouvoir discrétionnaire des administrateurs, fédéraux ou locaux, en prenant en compte les contraintes budgétaires qui pèsent sur eux dans la mise en œuvre des programmes sociaux. Il en est de même en matière d'expertise, la Cour Suprême ayant demandé aux tribunaux de ne pas soumettre les dossiers des administrations à des contrôles techniques superlatifs dès lors que les exigences de la procédure administrative avaient été satisfaites⁵.

La Cour juge dans le même sens qu'un administrateur ne peut être tenu responsable des carences intervenues dans son service si celles-ci sont imputables à des restrictions budgétaires. Par ailleurs, s'il est bien un domaine où la « Cour Burger » s'est distinguée de la précédente « Cour Warren », c'est celui du droit d'agir en justice. En matière administrative, celui-ci s'est vu en effet sensiblement restreint : les groupes de pression ne peuvent plus ainsi déclencher des actions en justice dès que les autorités gouvernementales se sont abstenues de le faire (ce qui

1. Cf. Cohen-Tanugi (Laurent), *Le droit sans l'Etat*, Paris, PUF, 1985 (coll. « Recherches politiques »).

2. L'arrêt *Chadha v. INS* (462 US 919, 1983) déclare inconstitutionnel le veto législatif permettant au Congrès de contrôler l'édiction de certains règlements administratifs. L'arrêt *Bowsher v. Synar* (106 S. Ct. 3181, 1986) déclare inconstitutionnelles les dispositions de la loi antidéficit Gramm-Rudman-Hollings prévoyant que le General Accounting Office contrôlerait l'exécution de cette loi, au motif que cet organisme, rattaché à la branche législative du gouvernement, ne peut se voir investi de compétences de nature exécutive (en l'occurrence, participer à l'exécution de la loi de finances).

3. Cf. Cooper (Philip J.), « Conflict or constructive tension. The changing relationship of judges and administrations », *Public Administration Review*, 45, novembre 1985, p. 643 et suiv.

4. Arrêt *Mathews v. Eldridge* (424 US 319, 1976).

5. *Vermont Yankee Nuclear Power Corp. v. US Nuclear Regulatory Commission*, (435, US 519, 1978). Cette jurisprudence a notamment été confirmée par la Cour Suprême dans : *Hendrick Hudson Bd. of Ed. v. Rowley* (458 US 176, 208 1982).

était une pratique courante auparavant au titre du « droit d'action implicite »). Cette jurisprudence vise à ne pas laisser le droit suppléer le marché politique : les problèmes administratifs ne doivent pas être tranchés par la voie du contentieux mais doivent être renvoyés sur l'arène politico-administrative où règnent la concurrence des experts et la pluralité des moyens de pression.

Ces divers éléments conduisent à penser que la portée du reaganisme doit s'apprécier non pas en fonction de sa force de conviction idéologique mais en fonction du changement profond qui affecte les politiques institutionnelles. Ce changement semble bien indiquer que l'administration des années 1960 est définitivement révolue et que les mécanismes de l'après-Welfare State sont déjà à l'œuvre. Et c'est dans cette seule perspective que l'héritage du reaganisme peut être compris comme la consolidation de tendances du long terme.

RÉSUMÉ DE L'ARTICLE/*ABSTRACT*

LA FIN DU WELFARE STATE AUX ÉTATS-UNIS : LE REAGANISME ET L'APPAREIL D'ÉTAT

LUC ROUBAN

Le reaganisme a modifié le système politico-administratif américain. Il se traduit en effet par la mise en place d'un nouveau système d'intégration des politiques publiques rompant avec le modèle hérité du Welfare State. Les réformes (déréglementation, renouveau du management, nouveau fédéralisme) ont toutes porté atteinte aux mécanismes politiques des « triangles de fer ». A la nouvelle donne économique semble donc correspondre une nouvelle politique institutionnelle. Par ailleurs, le renforcement de la « présidence administrative » a permis de simplifier l'agenda et de concentrer les pouvoirs de l'exécutif. Cette stratégie s'est cependant heurtée à la crise profonde de la fonction publique. Au-delà des restrictions budgétaires, le reaganisme consacre en effet un changement profond dans la régulation des politiques publiques. S'appuyant sur une évolution sociale du long terme, il a accéléré la substitution de la régulation juridique par une régulation managériale.

THE END OF THE WELFARE STATE IN THE UNITED STATES : REAGANISM AND THE FEDERAL STATE APPARATUS

LUC ROUBAN

Reaganism has modified the American political and administrative system. It has produced a new system of public policy integration which alters the Welfare State pattern. Each reform (deregulation, management renewal, New Federalism) somewhat disrupted the classical political mechanisms of the "iron triangles". A new institutional policy seems to correspond to the new economic deal. The strengthening of the "administrative presidency" allowed a simplified agenda and a further concentration of executive power. This strategy nevertheless encountered the serious crisis of the career civil service. Beyond fiscal austerity, Reaganism actually has meant a real change in public policy regulation. Benefiting by a deep social trend, it accelerated the move from legal-based towards management-based social regulation.