

MARIE-FRANCE TOINET

*L'intervention des pouvoirs publics  
aux Etats-Unis :  
La déréglementation  
ou le désengagement impossible?*

Lorsque M. Reagan arrive au pouvoir, en janvier 1981, le diagnostic qu'il porte sur l'état de la nation est simple : le pays est « aux prises avec les difficultés économiques les plus graves que nous ayons connues depuis l'époque de la Grande Dépression » (1). Pour le nouveau Président, la cause principale de cette situation est évidente : les Etats-Unis souffrent de sur-étatisation ; les interventions et les réglementations gouvernementales, exagérées, désordonnées et inefficaces sont la source de tous les maux dont souffre la société américaine : des politiques locales pénalisantes, des réglementations inutiles et excessives associées aux emprunts publics ont étouffé notre capacité d'adaptation » (2). Dès lors, les solutions à adopter coulent de source. Elles sont précisées dans le message au Congrès du 18 février 1981 : une « déréglementation » systématique doit assouplir et rationaliser le carcan qui paralyse le pays ; l'Etat se retirera au maximum pour laisser les lois du marché pleinement jouer.

*Une intervention étatique ancienne*

En 1981, les Etats-Unis sont effectivement fort avancés sur la voie de la centralisation, de l'intervention étatique et de la réglementation bureaucratique. Pour n'en donner qu'un exemple au niveau fédéral — mais la même démonstration pourrait être faite pour les niveaux « inférieurs —, la ponction publique fédérale n'atteignait

(1) Allocution télévisée du 5 février 1981.

(2) *Ibid.*

que 2 % du PNB dans les années 1880. En 1980, elle représente 23 % du PNB (3). On peut dire que l'ensemble des activités économiques et sociales du pays sont dorénavant encadrées, orientées et contrôlées par le gouvernement fédéral tant par le biais des règlements que des crédits.

Cette évolution trouve ses germes au début de la nouvelle nation. Dans l'interprétation même des textes, la Cour Suprême, dès 1819, dans *McCulloch c/Maryland*, prend doublement position en faveur de la centralisation. La question était de savoir si l'Etat fédéral avait le droit de fonder une banque nationale. La Cour Suprême, sous la direction de John Marshall, se rallie à une interprétation extensive des pouvoirs du Congrès : « Si la fin est légitime, si l'on demeure dans le cadre constitutionnel, tous les moyens qui sont appropriés, qui sont à l'évidence adaptés à cette fin, qui ne sont pas interdits mais répondent à la lettre et à l'esprit de la Constitution, sont constitutionnels » (4). Dans le même temps, par la même décision, la Cour Suprême clarifiait, une fois encore dans le sens de la centralisation, la signification du texte constitutionnel dans sa clause 2 (art. 6), dite de la suprématie nationale : « Le gouvernement de l'Union, bien que limité dans ses pouvoirs, est suprême dans sa sphère propre d'action » (5). Ainsi, l'extension du pouvoir fédéral est justifiée : « Pratiquement tous les pouvoirs du gouvernement national ont ainsi été renforcés... En refusant d'enfermer la nation dans les limites d'une interprétation stricte de ses attributions, la Cour lui a permis de se développer » (6).

Deuxième temps essentiel dans cette période d'affirmation des pouvoirs respectifs du gouvernement national et des autorités sub-nationales : la décision de la Cour Suprême *Gibbons c/Ogden* (1824) à propos de la clause 3 (dite du commerce) de cette section 8 de l'article 3, qui est l'une des plus importantes de la Constitution. Comme le précise Marshall : « Le commerce [entre États] est indubitablement le trafic [c'est-à-dire l'achat, la vente et le transport des marchandises], mais c'est quelque chose de plus — c'est l'échange » (7).

(3) In Walter D. Burnham, *Democracy in the making : American government and politics*, Englewood Cliffs, Prentice-Hall, 1983, p. 451 et Walter Heller, *President Reagan is a Keynesian now*, *Wall Street Journal*, 24 mars 1983.

(4) Cité in E. S. Corwin, *The constitution and what it means today*, Princeton, Princeton University Press, 1978 (14<sup>e</sup> éd. revue par H. W. Chase et C. R. Ducat), p. 122.

(5) Cité in *ibid.*, p. 272.

(6) In B. Schwartz, *Le droit aux Etats-Unis : une création permanente*, Paris, Economica, 1979 (trad. de Guy Mirabeau), p. 37.

(7) Cité in Corwin, *The Constitution*, *op. cit.*, p. 46.

Cette indétermination voulue de la notion d'échange permettra de considérer par exemple que le passage des hommes d'un Etat à un autre relève de cette clause (et c'est en partie sur la base de ce raisonnement que le Congrès adoptera la loi des droits civiques de 1964 ou que la radio « inter-étatique » peut être réglementée par le Congrès). Les exemples abondent de l'influence fondamentale de cette interprétation quant au renforcement des pouvoirs du Congrès, puisque ainsi l'ensemble de l'économie — dès qu'elle prend une envergure nationale — peut être contrôlée par le Congrès. Comme le notent A. et S. Tunc : « Le problème n'est plus de savoir quelle activité est soumise à la loi que [le Congrès] adopte, mais quelle activité lui échappe » (8).

Mais ces jalons définis par la Cour Suprême, pour fondamentaux qu'ils soient, auraient pu n'avoir aucune importance si les Etats avaient résisté. Ils s'y essaieront pendant plusieurs décennies — ce qui explique que les règlements pratiques qui auraient dû découler de ces décisions n'aient guère été adoptées avant la fin du XIX<sup>e</sup> siècle — et ce n'est que par une guerre civile particulièrement sanglante que leur opposition sera définitivement brisée.

Jusqu'à la fin du XIX<sup>e</sup> siècle, en effet, le gouvernement fédéral ne contrôle que la défense, la monnaie, les affaires étrangères et les communications (postes). Certes, une réglementation publique des problèmes intérieurs, et notamment économiques, est déjà en place à cette époque en particulier en matière de monopole industriel et de conditions de travail. Mais elle est pour l'essentiel prise en charge par les Etats fédérés. Il faut attendre la fin du XIX<sup>e</sup> siècle pour que l'Etat fédéral commence à prendre le relais : en 1889, le premier ministère « économique » (l'agriculture) est créé puis, en 1903, celui du commerce et en 1913 celui du travail. Ces ministères sont d'ailleurs plus au service du développement national qu'ils ne le contrôlent. C'est néanmoins un embryon de possibilités de réglementation fédérale qui se met en place.

Les commissions de régulation fédérales, inventées sous la pression des mouvements populistes auxquels l'Etat se voit contraint de céder, sont cependant très rapidement détournées des objectifs qui leur avaient été assignés. Ainsi, les agriculteurs du Midwest avaient obtenu en 1887 (après le dépôt de 30 propositions de loi de réglementation — ayant toutes échoué — depuis 1874), la création de l'Inter-

(8) A. et S. Tunc, *Le système constitutionnel des Etats-Unis d'Amérique*, Paris, Domat-Montchrestien, 1954, t. II, p. 90.

state Commerce Commission pour mettre un peu d'ordre dans les pratiques discriminatoires des compagnies de chemin de fer qui les étranglaient financièrement. Agriculteurs et petits industriels sont satisfaits mais l'enthousiasme est prématuré. La commission n'a aucun pouvoir de coercition : ce sont les tribunaux qui décident l'application des décisions de l'ICC et avec les appels successifs, il faut en moyenne quatre ans pour que la Cour Suprême se prononce définitivement — années pendant lesquelles les compagnies continuent leurs pratiques discriminatoires. Elles ont d'ailleurs fort peu à craindre d'être condamnées : malgré des milliers de plaintes, 16 cas seulement parviendront à la Cour Suprême entre 1887 et 1905. Dans un cas seulement la Cour décidera la condamnation d'une compagnie de chemin de fer.

Paradoxalement, il n'y aura donc pas protection des usagers mais des compagnies elles-mêmes, que la loi, en fait, abrite dorénavant contre la concurrence : elles deviennent rapidement très favorables à la réglementation fédérale (9).

Ces pratiques qui vident les décisions législatives de la signification qui est officiellement la leur ont l'aval des milieux politiques, fort liés aux milieux d'affaires et qui n'ont cédé aux protestataires que pour éviter une véritable révolte devant les excès du capitalisme sauvage, mais ne souhaitent guère que leurs décisions soient appliquées, sous peine de remettre en cause, croient-ils, le développement du pays : le corps politique accepte de réglementer, mais la réglementation est en faveur des entrepreneurs — et des entrepreneurs les plus importants — et non pour les contrôler au bénéfice des usagers. Comme le note Richard Hofstadter, le Sherman Antitrust Act était « considéré par la plupart des politiciens astucieux de l'époque comme un geste, une concession cérémonielle à une exigence irrésistible de l'opinion qui souhaitait quelque action rassurante contre les trusts ». Les industriels eux-mêmes en étaient bien conscients et avaient compris la « règle du jeu », parfaitement définie par un magnat des services publics (*utilities*), Samuel Insull : « Mieux vaut que nous aidions à mettre en place une bonne réglementation que de nous en voir imposer une mauvaise » (10).

La Cour Suprême donnera à ce détournement d'objectif l'aura indispensable de la légitimité constitutionnelle. Au nom du *substantive*

(9) Cf. P. Samuel Huntington, *The marasmus of the ICC*, in Francis Roulke (ed.), *Bureaucratic power in national politics*, Boston, Little, Brown, 1965, p. 73-86.

(10) Richard Hofstadter, *The age of reform*, New York, Vintage Books, 1960, p. 246.

*due process of law* (11), elle déclare anticonstitutionnelles les lois étatiques qui tentent d'imposer des normes sociales (durée du travail, travail des enfants, etc.) aux entreprises. Et au nom de la répartition des compétences entre l'Etat fédéral et les Etats fédérés, elle interdit au premier de réglementer autre chose que le commerce inter-étatique — déclarant ainsi que le Sherman Antitrust Act ne saurait s'appliquer à une compagnie qui raffine 90 % du sucre américain, car « le commerce succède à la fabrication et n'en est pas partie intégrante » (12).

### *Un interventionnisme qui prend de l'ampleur*

Avec la crise de 1929, l'interventionnisme fédéral s'amplifie et une nouvelle vague réglementaire se gonfle, atteignant désormais l'ensemble des activités économiques du pays. Après avoir annulé bon nombre des réalisations du New Deal, la Cour Suprême (à laquelle Franklin Roosevelt a enfin pu nommer, à partir de 1937, plusieurs de ses partisans) finit cependant par céder : elle reconnaît le droit de l'Etat fédéral non plus seulement de réglementer l'économie, mais de le faire dans une visée sociale. C'est un retournement complet. Il n'est pas pour plaire aux entrepreneurs qui ont plus tendance à voir dans le New Deal une vaste entreprise de perversion du système américain vers le socialisme qu'une tentative pour sauver le capitalisme. C'est pourtant ce dernier terme de l'alternative qui est exact.

L'alliance implicite entre dirigeants politiques et économiques permet en effet de canaliser dans le bon sens les procédures réglementaires déplaisantes. La machinerie réglementaire a d'abord été fragmentée, morcelée et émietlée au point qu'il est extrêmement difficile pour le citoyen ordinaire de savoir qui fait quoi et à qui s'adresser. A l'heure actuelle, il existe plus de cent agences, bureaux, commissions, aux statuts éminemment divers, plus ou moins autonomes par rapport à des autorités de tutelles multiples (congrès, présidence, ministère), ayant des activités réglementaires au niveau fédéral. Qui plus est, leurs domaines de compétences se chevauchent pour des motifs qui échappent à la logique et rappellent plus l'Ancien Régime français qu'un Etat moderne. Ainsi Walter Dean Burnham a dénombré 49 administrations fédérales différentes concernées par

(11) Cité in James Weinstein, *The corporate ideal in the liberal state*, Boston, Beacon Press, 1968, p. 87.

(12) In *United States v E. C. Knight Co.* (1895). Pour plus de détails sur la position de la Cour, voir Henry J. Abraham, *Freedom and the Court*, New York, Oxford U. Press, 1982 (4<sup>e</sup> éd.), p. 8-27 et Michael Parenti, *Democracy for the few*, New York, Saint Martin's Press, 1977, p. 298-299.

la prévention des incendies (13). En 1962, déjà le président Kennedy pouvait décrire le système réglementaire américain comme « un patchwork de règlements incohérents » (14). Le résultat en est une extrême inefficacité qui bénéficie avant tout à ceux qui sont censés être réglementés.

Le contrôle budgétaire exercé sur les administrations de réglementation diminue leur autorité et leur indépendance, les rendant tributaires de décideurs — à la présidence (Office of Management and Budget) et au Congrès — qui ne souhaitent pas nécessairement que la réglementation soit totalement efficace. Ainsi a-t-on vu en 1969 un responsable de la Federal Trade Commission déclarer « devant la sous-commission du Sénat sur la réorganisation administrative que non seulement le Congrès avait refusé en 1962 de financer une étude sur les relations entre grandes sociétés [...] qui aurait été fort utile en matière de lutte antitrust, mais il ne vota le budget de la FTC dans les trois années qui suivirent que sous la condition expresse qu'aucune partie de ce budget ne serait affectée à cette étude particulière » (15).

Les nominations — qui associent exécutif et législatif — des responsables de ces administrations sont un autre moyen de vérifier qu'elles ne prennent pas des décisions trop défavorables à ceux qu'elles sont chargées de réglementer. Pour l'essentiel, on constate que ces responsables sont étroitement associés aux industries qu'ils doivent superviser : ils en viennent ou espèrent y être embauchés — et prêtent une oreille fort attentive aux « suggestions » des dirigeants de l'économie, ce qui diminue d'autant leur sensibilité aux impératifs de l'intérêt public, comme l'a fort bien montré une remarquable enquête du *Wall Street Journal* (16).

On ne sera pas surpris, dès lors, de relever une lenteur de procédure qui, comme au XIX<sup>e</sup> siècle, favorise les « réglementés », en général et surtout ceux qui ne respectent pas les règlements énoncés. Une enquête de 1970 de l'American Bar Association a ainsi révélé qu'une affaire instruite par la Federal Trade Commission mettait quelque quatre ans à aboutir — comme quatre-vingts ans auparavant : sur 9 000 plaintes annuelles, une centaine seulement aboutissaient à condamnation des entreprises mises en cause (17).

(13) Walter Dean Burnham, *op. cit.*, p. 80.

(14) In Message sur les transports du 4 avril 1962.

(15) Michèle Ruffat, Le débat sur la réglementation fédérale, *Revue française de Science politique*, août 1980, p. 837.

(16) The regulators, *Wall Street Journal*, 9, 15 et 25 octobre et 1<sup>er</sup> novembre 1974.

(17) In Michèle Ruffat, art. cit., p. 839.

L'industrie aurait pu se satisfaire d'avoir réussi à retourner pour l'essentiel en sa faveur les réglementations en principe destinées à la contrôler. Plusieurs éléments vont cependant ébranler sa sérénité vers le milieu des années soixante-dix. Tout d'abord, malgré son inefficacité, la réglementation est coûteuse. Elle l'est pour la puissance publique : quelque 3,1 milliards en 1976, avant même l'arrivée de M. Carter au pouvoir (18). Elle l'est plus encore pour les entreprises réglementées : en 1976, 62,3 milliards selon l'estimation de certains experts de l'American Enterprise Institute — dont 18 milliards de « paperasserie » (19).

C'est cher payer l'inefficacité bureaucratique mais les entreprises continueraient à s'en accommoder (mieux vaut être mal réglementé que bien, même si cela est coûteux) si une troisième vague de réglementation ne venait, dans les années soixante-dix, leur donner l'impression que l'étau se resserre. D'inspiration plus sociale, les agences fédérales créées à partir de 1964 réglementent dorénavant l'embauche des minorités, la sécurité du travail, la protection des mineurs, la sécurité des produits de grande consommation ou l'environnement. De plus, lors de sa présidence, M. Carter nomme des responsables favorables à un contrôle plus strict de l'industrie, augmente les moyens de l'administration et applique une politique d'information du public beaucoup plus systématique.

C'est le moment où une véritable campagne d'opinion va se développer sous l'impulsion conjuguée d'étranges alliés puisque s'associent dans la critique aussi bien les « réglementés » que ceux auxquels la réglementation devrait bénéficier : industrie et associations de défense des usagers s'unissent en fait pour critiquer la réglementation tâtilonne, coûteuse, inefficace. La divergence intervient dans les conclusions : pour les dirigeants d'entreprise, il faut supprimer la bureaucratie ; pour les groupes d'intérêt public il faut réformer la réglementation. Mais la critique convergente semble être entendue du public : en juillet 1978, les Californiens adoptent par référendum (proposition 13) une réduction drastique de l'impôt foncier et leur vote est interprété comme le signe d'une révolte populaire contre l'intervention démesurée de l'Etat.

(18) Murray Weidenbaum, *On estimating regulatory cost*, *Regulation*, mai-juin 1978, p. 15.

(19) Murray Weidenbaum et Robert Defina, *The cost of federal regulation of economic activity*, Washington, American Enterprise Institute 1978 (Reprint n° 88), p. 9.

*Le désengagement de l'Etat*

M. Reagan jouera beaucoup du thème de la sur-étatisation lors de la campagne électorale de 1980 et voudra croire qu'il a clairement reçu mandat pour diminuer le rôle de l'Etat et rendre aux lois du marché toute leur importance et leur rigueur. L'ironie de la chose est que son rival malheureux, M. Carter, avait déjà été sensible à la critique anti-étatiste et avait tenté à la fois de rationaliser et de resserrer les procédures réglementaires et de les rendre plus efficaces tout en commençant une politique de déréglementation dans certains domaines : c'est ainsi que l'aviation avait été déréglementée en 1978 et que des mesures de même ordre étaient en préparation pour les transports routiers et le secteur bancaire.

Mais M. Carter ne voulait pas supprimer toute réglementation mais simplement mieux encadrer et limiter le gaspillage tâtilon des administrations : son successeur veut aller beaucoup plus loin et vise à désengager la puissance publique autant que faire se peut. Ainsi prévoit-il, par exemple, de vendre une partie des terres fédérales (142 000 km<sup>2</sup>, soit 5 % du domaine public, une zone qui représente plus du quart du territoire français) en cinq ans, pour symboliser la volonté de privatisation.

Effectivement, le nouveau gouvernement n'attend même pas d'être en place pour agir. A peine élu, M. Reagan nomme un groupe d'étude sur la déréglementation et prépare la liste des fidèles qu'il nommera dans les agences fédérales. Une fois au pouvoir, on peut ainsi aller très vite. Les nouveaux responsables nommés se caractérisent en effet par leur hostilité à la réglementation qu'ils sont censés appliquer (20).

Les décisions présidentielles vont de pair. Neuf jours après son entrée en fonction, M. Reagan annule les ultimes règlements signés sous l'autorité de son prédécesseur et impose un moratoire de soixante jours avant l'adoption de tout nouveau règlement. Il crée un groupe de travail sur le contrôle de la réglementation (Regulatory Relief Task Force) présidé par le vice-président Bush. Enfin, le 17 février 1981, il signe le décret présidentiel n° 12291 qui donne tout pouvoir aux services du Budget (qui dépendent de la Maison-Blanche) pour réviser ou annuler toute nouvelle proposition de règlement.

Les intentions déclarées semblent rapidement suivies d'effets.

(20) Evans Witt, Many Reagan appointees ex-foes of own agencies, *International Herald Tribune*, 12 mai 1981.

Après la déréglementation des services aériens réalisée par M. Carter, les transports routiers suivent, puis partiellement la banque, la bourse, les télécommunications, etc. Les terres fédérales sont proposées aux enchères, les budgets des administrations de réglementation rognés, les contrôles des industries supprimés ou assouplis, les règles déjà édictées (pollution de l'air et de l'eau, sécurité automobile) sont suspendues. Le gouvernement se glorifie d'avoir réussi et supprime même le groupe de travail sur le contrôle de la réglementation à l'automne 1983 : il est devenu inutile car des économies de 10 milliards de dollars (10 % du coût total de la réglementation) auraient été réalisées — les promesses de déréglementation, assure-t-on, ont été tenues.

### *Un bilan contradictoire*

Pourtant, le bilan d'une attaque tous azimuts pour réduire les règlements et « sortir » l'Etat du fonctionnement de la société est effectivement nuancé, voire contradictoire. On est d'abord frappé de constater que M. Reagan n'a pas hésité à faire jouer — amplement parfois — à la puissance publique le rôle d'intervention protectrice pour des secteurs menacés de l'économie. En matière de commerce, non seulement il n'a pas supprimé les multiples barrières protectionnistes érigées par l'Etat mais il les a même renforcées : « En 1981-1982, les Etats-Unis ont imposé ou négocié des barrières commerciales plus élevées sur une vaste liste de produits, y compris les boulons, les vis, les agrafeuses industrielles, le ciment, le matériel de construction routier, les aciers, les camionnettes et motos japonaises, les textiles et lingerie de Chine. Plus récemment, des crédits à l'exportation explicites, longtemps évités par les Etats-Unis, ont été utilisés [en 1983] sur les ventes à l'Egypte de thé, de lait et de fromages américains » (21).

Plus surprenante encore a été l'augmentation des subventions en faveur de l'agriculture, à l'encontre de tous les engagements de M. Reagan qui s'était déclaré, au départ, favorable à leur réduction. Ces subventions diverses et variées ont battu tous les records en 1983 puisqu'elles ont atteint 55 milliards de dollars, près de deux fois plus élevées que le revenu annuel des agriculteurs. Le seul soutien des prix agricoles atteint 22 milliards de dollars — contre 3 milliards de dollars quand M. Reagan est arrivé au pouvoir (22).

(21) Murray Weidenbaum et Michaël Munger, *Protection at any price?, Regulation*, juillet-août 1983, p. 14.

(22) The farm lobby, *Congressional Quarterly*, 27 août 1983, p. 1711 et 1715.

Cet interventionnisme accru dans certains domaines s'accompagne il est vrai d'un retrait substantiel dans d'autres secteurs. La déréglementation est largement avancée, voire achevée, dans les transports, les télécommunications, la sécurité automobile, le secteur bancaire et boursier. Mais s'il y a là contradiction théorique (interventionnisme accru par le biais des subventions et désengagement réglementaire), il y a dans le même temps une logique clientéliste des choix retenus : le gouvernement de M. Reagan souhaite satisfaire les besoins financiers de ses clients tout en allégeant les contrôles étatiques. Il reste évidemment à démontrer qu'il y a satisfaction des « clients » et satisfaction générale.

La déréglementation est encore trop récente pour porter un jugement général et fondé sur ses coûts et ses bénéfices tant économiques que sociaux. Les résultats actuels présentés dans diverses études demeurent encore très marqués par des *a priori* idéologiques — que l'on retrouve dans les calculs mêmes des effets financiers de la déréglementation pour l'utilisateur : il paye moins cher les coups de téléphone longue distance — mais plus cher les appels locaux ; son billet d'avion est moins onéreux entre Los Angeles et New York — mais prohibitif entre Iowa City et Chicago. Qu'y gagne-t-il ? Que préfère-t-il ? Nul ne le sait vraiment.

La déréglementation récente s'est d'abord attaquée aux « archaïsmes économiques » : les règlements les plus anciens qui, de fait, fournissaient aux entreprises les mieux établies — mais parfois les plus vulnérables — une rente de situation en les préservant de la concurrence ont été supprimés — dès la présidence Carter — alors que les règlements plus « sociaux », particulièrement détestés des entreprises n'ont pas été fondamentalement revus ou supprimés.

M. Reagan a suivi la voie tracée par son prédécesseur en matière de réglementation « économique » mais n'a pas réussi là où il voulait innover, en matière « sociale ». Ce n'est pas faute d'avoir essayé. Il a tenté de revenir en arrière en matière de protection sociale, d'hygiène et sécurité du travail, de protection de l'environnement, de contrôle de la pollution mais a totalement échoué à modifier les textes. Certes, il a allégé les contrôles sur les entreprises en diminuant les moyens budgétaires dont disposaient les agences fédérales de réglementation — 11 % depuis 1980 (23). Le résultat le plus clair a été de réduire les possibilités d'agir des agences concernées : A « *l'Occupational Safety and Health Administration*, par exemple, le nombre d'inspections dans les entreprises a diminué de 17 % pendant les deux pre-

(23) *In Regulation and the 1984 budget, Regulation*, mars-avril 1983, p. 8.

mières années du gouvernement Reagan et les amendes infligées aux sociétés ont dégringolé de 78 % » (24).

L'opinion publique a réagi négativement à ce qu'elle a considéré comme une entreprise de démantèlement du système de réglementation, comme une désétatisation poussée par trop loin. Elle n'a d'ailleurs probablement jamais été aussi défavorable à l'intervention de l'Etat qu'on a bien voulu le croire. Bien avant l'élection de M. Reagan, et sans que l'arrivée de celui-ci au pouvoir ait en quoi que ce soit modifié les choses, une excellente enquête du *Washington Post* montrait que la fameuse révolte fiscale de 1978 n'était pas tant une révolte contre le rôle de l'Etat qu'un rejet de la fraude et du gaspillage qui caractérisent trop souvent l'action gouvernementale (25). Et pour n'être pas certaine — à juste titre — de l'efficacité des réglementations et estimer que l'industrie n'a pas toujours tort de se plaindre de leurs excès, l'opinion est convaincue que le consommateur serait plus mal traité encore en leur absence (68 % d'accord, 17 % pas d'accord, 15 % sans opinion) (26).

Les choses ne changent pas sous le gouvernement Reagan puisque une minorité seulement estime par exemple qu'il y a trop de réglementation pour protéger l'environnement (21 % en septembre 1981) (27). En effet, les Américains ne sont pas contre l'intervention de l'Etat mais contre la manière dont l'Etat est géré. Ils ont notamment le sentiment qu'il y a par trop collusion entre les détenteurs du pouvoir et les entrepreneurs, aux dépens des citoyens : malgré une légère amélioration en 1982, ils sont encore 61 % (29 % en 1964) à estimer que le gouvernement fonctionne au profit de quelques grands intérêts contre 29 % (64 % en 1964) à croire que c'est au bénéfice de tous (28).

L'opinion a fait connaître son sentiment lors des élections législatives de 1982 — où les candidats ont mis une nette sourdine au thème de la déréglementation et ceux qui étaient favorables à la défense des usagers l'ont plus aisément emporté sur leurs concurrents (29). Depuis, on constate — à la Cour Suprême, au Congrès —

(24) Martin et Susan Tolchin, *The rush to deregulate*, *New York Times Magazine*, 21 août 1983, p. 34.

(25) Cf. Barry Sussman, *Tax revolt targeted at poor service*, *Washington Post*, 1<sup>er</sup> octobre 1978.

(26) Sondage Harris, *Public Opinion*, juin-juillet 1980, p. 39.

(27) Sondage Roper, *Public Opinion*, février-mars 1982, p. 32.

(28) Arthur Miller, *Is confidence rebounding ?*, *Public Opinion*, juin-juillet, p. 17.

(29) Michael Pertschuk, *The case for consumerism*, *New York Times Magazine*, 29 mai 1983, p. 32-34.

une volonté nouvelle de renforcer la protection « sociale » (sécurité, pollution, etc.), une hésitation à parachever la déréglementation « économique ». Là où déréglementation il y a eu, ce sont les États fédérés qui ont pris le relais réglementaire, au point que certains entrepreneurs s'inquiètent de cette « balkanisation » : « Nos compagnies fonctionnent sur plusieurs États, déclare un responsable du syndicat patronal de la chimie (Chemical Manufacturers Association). Nous préférierions une réglementation fédérale raisonnable qui nous laisse travailler plutôt que d'avoir à utiliser une étiquette différente chaque fois que nous passons d'un État à un autre » (30).

Même M. Reagan a dû reculer. Il n'a pas touché les ministères de l'éducation et de l'énergie qu'il avait promis de supprimer. Il a dû renvoyer plusieurs des responsables qu'il avait choisis en raison des scandales auxquels ils ont été mêlés et les remplacer par des hommes plus favorables à la réglementation. Surtout, « incapable de persuader le Congrès qu'il fallait modifier de façon permanente la législation (sur la réglementation), le gouvernement Reagan a souvent recouru à une stratégie commode mais sans doute éphémère de simple relâchement des règles existantes » (31).

Il sera en effet très aisé de renforcer à nouveau l'application stricte de règles toujours en vigueur. La lutte contre la réglementation n'est populaire que si elle recherche plus d'efficacité et moins de gaspillage et devient vite inacceptable si elle touche à l'essentiel et apparaît comme le signe de la collusion entre l'État et les grands intérêts privés. En ne le comprenant pas, M. Reagan a non seulement dilapidé un capital politique précieux, il a provoqué un sursaut en faveur de l'intervention de l'État.

Le processus de réglementation ne s'est pas réalisé de façon linéaire : il s'est fait à la fois par l'État qui répondait ainsi aux revendications de ceux qui se sentaient écrasés par un développement économique sauvage mais contre la volonté des détenteurs du pouvoir qui ne souhaitent aucunement contrôler l'activité économique. Les règles adoptées devaient protéger les « faibles » : elles ont souvent été détournées, discrètement, en faveur des puissants. En faisant l'inverse, en remettant bruyamment en cause la réglementation, M. Reagan a échoué en semant l'inquiétude. Non seulement la déréglementation, qui devait en fait favoriser l'entreprise, a été largement bloquée mais, même quand elle a été réalisée (dans les transports,

(30) Clemens Work, « Deregulation drive... », art. cit., p. 82.

(31) Joann Lutlin, « Reagan drive to curb... », art. cit.

par exemple), elle a trop brutalement modifié des équilibres instables pour satisfaire ceux-là mêmes qui devaient en bénéficier et deviennent parfois les premiers à demander une « re-réglementation », pour autant qu'elle soit « raisonnable », bien sûr. N'est-ce pas que dans les Etats modernes et complexes, l'intervention de l'Etat est irréversible, le processus de centralisation irrésistible, le contrôle des activités collectives inévitable ?

**Marie-France TOINET. — State intervention in the United States : is decontrol or disengagement possible ?**

A long history of state intervention which gains importance with the 1929 crisis. With the advent of Reagan, disengagement becomes the rule. In the final analysis however the balance sheet contains contradictions.

**RÉSUMÉ. — Un interventionnisme étatique ancien qui prend de l'ampleur avec la crise de 1929. Lui succède un désengagement de l'Etat après l'arrivée de Reagan. En définitive pourtant, le bilan est contradictoire.**