

L'échec du « Home Rule » en Californie

Hugo WALSCHAP,

Consul Général de Belgique à Los Angeles.

★

*Le plus clair de l'esprit démocratique,
c'est qu'il est antisocial.*

Alain.

I. LOS ANGELES OU LA DIFFICULTE D'ETRE...

Un an après l'explosion de Watts, Los Angeles défraya de nouveau la chronique. A l'initiative des autorités, l'anniversaire des plus violentes émeutes raciales dans l'histoire du pays (1) a été célébré par une kermesse monstre, dans la meilleure tradition de la capitale de la « fun culture ». Dans le même temps, mesurant le chemin parcouru depuis lors, la Commission McCone, chargée à l'époque par le gouverneur d'enquêter sur les troubles, publia son deuxième rapport d'où il appert que, malgré certains progrès, il n'y a pas lieu de pavoiser. Interrogé à son propos, le maire de la ville s'est borné à jeter le discrédit sur les auteurs de l'étude, dont il a écarté les conclusions en signalant qu'il n'en avait pas pris connaissance...

Si cette désinvolture fut à peine relevée par l'opinion locale, elle ne tarda pas à susciter quelques froncements de sourcils à Washington. Invité, à l'instar des maires de Detroit, de Oakland, de New Haven, de New-York et d'autres grandes métropoles, à se produire devant le sous-comité sénatorial pour la « executive reorganization », M. Yorty ne s'en tira pas à si bon compte. Tandis que ses collègues parvinrent à éveiller la compréhension et même l'appréciation des sénateurs pour leurs efforts tendant à dompter les redoutables problèmes des villes tentaculaires, le maire de Los Angeles, avocat de son état, ne sut récolter que scepticisme et réprobation pour sa cause. Il resta bredouille devant les questions de plus en plus insistantes ou insidieuses et chercha une retraite sans gloire en excipant de son incompétence juridictionnelle.

(1) Qui, en août 1965, se sont soldées par 34 morts, 1.032 blessés, 3.952 arrestations et 40 millions de dollars de dégâts (200 bâtiments détruits, 600 endommagés).

Lorsque le sénateur Kennedy voulut connaître l'extension du chômage dans les quartiers noirs de Los Angeles, en avançant des statistiques divergentes selon les sources (15 %, 27 %, 35 %), M. Yorty, pour toute réponse, se plaignit d'un accueil « extrêmement unfair ». Et de remarquer, sans ironie, dans ce pays féru de chiffres : « I think you should confine your questions to things that are possible for me to answer, without bringing a computer » (sic). Or, non seulement ces renseignements élémentaires, on s'en doute, appartiennent au domaine public, mais ils se trouvent assortis de nombreuses études publiées ces derniers temps. Pour n'en citer qu'une seule, la police a même dressé le portrait de « l'émeutier type » de 1965. Il révèle l'âge, l'état-civil, l'éducation, l'occupation (22,6 % de chômeurs), le revenu, l'origine et le domicile des quatre mille personnes appréhendées au cours du « long hot summer ».

Voulant en avoir le cœur net, le sénateur Ribicoff, président du comité, tenta de faire le point, d'accord avec M. Yorty. Réservant les domaines qui ne vous regardent pas, dit-il, seuls vous restent le protocole, la police et la... récréation. En effet, dit le maire, ainsi que les pompiers. Peut-être aussi la voirie ?, risqua le président. Soit, fut la réponse, va pour la voirie. Par conséquent, résuma M. Ribicoff, il vous manque compétence, autorité et responsabilité pour tout ce qui fait marcher une ville. Voilà, fit M. Yorty, vous l'avez dit.

Dès lors, la conclusion de ce bref inventaire ne put laisser de doute. Aux termes du président, « the city of Los Angeles, from your testimony, does not stand for a damn thing ». Et M. Kennedy de suggérer que le maire de Los Angeles pourrait, sans peine, demeurer à la disposition du sous-comité, car « you have nothing to get back to... ».

*
**

Pour la première fois, l'incurie qui affecte le deuxième plus grand centre urbain des États-Unis — qui, selon *Time* (2), s'apprête à éclipser New York dans une dizaine d'années — a ainsi été officiellement portée à l'attention nationale. L'évènement mérite d'être relevé. D'une part, il contient des leçons de portée générale qui, comme d'autres facteurs, mettent en cause des éléments fondamentaux de l'American way of life ; d'autre part, les tribulations de la cité du futur, qui passe pour « the fastest growing city in the history of the world » (2),

(2) *Time* du 2 septembre 1966.

ne sont pas sans enseignements. A plus ou moins brève échéance, elles menacent, *mutatis mutandis*, les grandes agglomérations des sociétés industrielles. Pour ces raisons, il peut paraître intéressant d'en faire brièvement le tour, du point de vue plus particulier des institutions publiques.

II. LA CONSTITUTION CALIFORNIENNE

Dès ses débuts, le pays du « last frontier » éprouva des difficultés à définir sa position dans l'Union. Vellétités de sécession, d'irrédentisme et de scission rappelèrent constamment sa situation excentrique.

La réserve, sinon la défiance, de la Californie envers le gouvernement fédéral se manifesta, à l'intérieur de l'Etat, à l'égard des autorités publiques. La Constitution de 1879 semble née d'une protestation et faite de méfiance. C'est qu'elle était l'œuvre d'une assemblée dominée par une coalition anti-monopoliste des milieux agraires, ouvriers et libéraux contre les lobbies et les cartels. Les organes de l'Etat cédant trop facilement aux intérêts des grandes affaires, elle voulut établir une « grassroot democracy », c'est-à-dire un ensemble de communautés de citoyens libres, gérant leurs propres affaires en toute indépendance. S'inspirant de la philosophie américaine du « home rule », elle visa donc à instaurer la prédominance des pouvoirs locaux.

Nourris de nobles principes tirés de la Bible et des idées libertaires du XVIII^e siècle, les constituants n'en étaient pas moins gens simples, peu versés en droit. Leur œuvre ne parut pas à la hauteur de leurs ambitions. Ses déficiences ne manquèrent d'appeler des amendements toujours plus nombreux — quelque trois cents modifications au texte — donnant lieu à une hypertrophie juridique. Comptant 16.000 mots au début, elle finit par en avoir plus de cent mille. Hormis celle de la Louisiane, la constitution californienne est, à présent, la plus longue du pays, dix fois plus que celle des Etats-Unis, et une des plus longues du monde (3). Malgré des efforts de simplification, ce document indigeste et confus, dont les traits sont obscurcis par un maquis d'ajouts et d'excroissances d'intérêt provisoire ou mineur, comprend toujours quelque 80.000 mots. Résultat d'un empirisme à courte vue, ce verbiage n'exprime en somme que la suspicion toujours renouvelée du petit peuple envers ses dirigeants, tant élus que nommés.

(3) Town Hall, Ballot Measures Report, 1966.

Aussi les tentatives de réforme ont été nombreuses. A l'exemple du Missouri, du New Jersey (1947) et du Michigan (1962) — outre les nouveaux Etats de Hawaï et d'Alaska — la Californie a fait mine de remettre à jour sa constitution impraticable. Jusqu'à présent, ces efforts ont échoué en raison de l'obstruction de puissants groupes d'intérêts. Ceux-ci ne se font, en effet, pas faute de monnayer les faiblesses d'une charte censée les tenir en respect. Or, selon l'expression d'un juriste, ils sont aussi nombreux et imposants que la Sierra Nevada, dont ils rappellent la position encombrante et inexpugnable à l'horizon politique (4). La question a une nouvelle fois été soumise au corps électoral, le 8 novembre 1966 (Proposition 1-A), par voie de référendum dit « législation directe ». Cette dernière n'est qu'une expression de plus de la défiance populaire à l'égard des autorités publiques et des législateurs en particulier. C'est que la politique et ceux qui s'en mêlent sont mal vus en Californie, où on les qualifie indistinctement de « politicking ». Dans ce pays de pionniers, de brasseurs d'affaires, comme de rentiers, les professionnels de la politique sont volontiers tenus pour des parasites, sinon pour des fripons.

Bien que le référendum provoque le court-circuit des institutions, cette forme de « démocratie directe » est d'un usage courant. En cinquante ans (1912-1962), on y eut recours non moins de 367 fois (avec 213 votes positifs). D'autre part, la constitution prévoit la révocation, avant terme, de « public officers » par le corps électoral, et qui procède du même principe. Ainsi, une dizaine de recours ont été introduits afin de renvoyer le dernier gouverneur, tandis qu'une pétition similaire vient d'être présentée « to recall Mr. Reagan », le nouveau gouverneur, « pour incompétence ». En fait, la pratique est tombée en désuétude au niveau de l'Etat, mais elle continue de sévir sur le plan des comtés et des communes.

Dans l'esprit des constituants de 1879, le particularisme était le meilleur garde-fou contre les abus du passé et les menaces d'avenir. Il fallait battre en brèche le « gouvernement invisible » des patrons (bosses) et des appareils de parti (machines). On entendait donc assurer aux pouvoirs locaux une liberté d'action que la première constitution de 1849 ne leur avait pas accordée. Les instruments traditionnels du Home Rule pour sauvegarder les libertés individuelles et l'intégrité publique sont les comtés et les communes. Ont-ils mieux répondu aux besoins que le texte dont ils sont issus ?

(4) Winston W. CROUCH e.a., *California Government and Politics*, 1964.

III. LE COMTE

Dès leur origine, les « counties », au nombre de 27 porté en 1907 à 58, agissent en véritables organes de l'Etat, auxquels ils étaient censés se substituer en accomplissant la plupart de ses charges. Celles-ci consistent essentiellement en « charities and corrections » (assistance), en travaux publics (road and bridgework) et en la protection des personnes et des biens (la police dans les zones « non-incorporées » des agglomérations métropolitaines et dans les villes qui en ont contracté le service ; l'état-civil ; le greffe des tribunaux ; le cadastre ; l'inspection et le contrôle des maladies des plantes). Ensemble, ces tâches absorbent environ 70 % du budget.

Cependant, loin d'être des field officers du gouvernement de Sacramento, les responsables du comté ne rendent compte qu'à leurs administrés, dont ils tirent d'ailleurs leur autorité. Ce sont le Board of Supervisors, l'Assessor, le Sheriff et l'Attorney, tous élus au suffrage.

Le système électif est, toutefois, en régression au profit du régime administratif. La méfiance envers les partis, tenus pour étrangers aux intérêts locaux, a renforcé un courant traditionnel tendant à dépolitiser les affaires publiques des régions et des villes (non-partisanship) (5). D'autre part, la complexité croissante de celles-ci réclame la fonctionnarisation des charges. Le comté de Los Angeles fut le premier à recourir, en 1938, aux services d'un « administrator general ». Actuellement, une quarantaine de comtés s'en remettent à des « administrators » ou des « administrative officers » qui assistent le board, notamment en gérant les affaires courantes et en préparant et contrôlant le budget. Dans une société dite d'abondance (affluent society) où le niveau de vie est presque trois fois plus élevé qu'en Belgique (6), il s'agit de montants considérables. Le Comté de Los Angeles, qui se confond avec la zone métropolitaine du même nom (7) comprend plus de sept millions d'habitants et dispose d'un budget de 1,26 milliards de dollars...

(5) Paul SEABURY, *The Anti Politics of California*, Harpers Magazine, June, 1965.

(6) En Californie du Sud (dont la population est comparable à celle de la Belgique), le revenu individuel en 1964 était de 3.261 dollars contre 1.296 en Belgique. Le produit brut y était en 1963 de 38,8 milliards de dollars contre 13,6 milliards de dollars dans notre pays (PNB).

(7) Il y a lieu de distinguer, d'une part, la City of Los Angeles qui s'étend sur 464 milles carrés et sur 67 communes, avec 2,7 millions d'habitants, d'autre part, la zone métropolitaine (répondant grosso modo au Comté) de 4.071 milles carrés avec 75 communes et 7 millions d'âmes et, enfin, l'ensemble des communautés urbaines (Standard Metropolitan Area) formant le Grand Los Angeles de quelque 9,3 millions d'habitants qui est devenu l'agglomération la plus vaste du monde.

L'évolution des comtés fut marquée en 1911 par le County home rule amendment, fruit de l'ère progressive du gouverneur républicain Johnson. Il visa à une réforme permettant aux intéressés d'adopter une Charte, au lieu du régime général prévu par la Constitution de l'Etat. Seuls toutefois un sixième des comtés en saisit l'occasion. Los Angeles et San Bernardino furent à l'avant-garde du mouvement et le premier se dota du système le plus « unifié » du pays en limitant drastiquement le nombre de ses dirigeants élus.

A présent, les défauts évidents ne cessent de s'aggraver. D'une part, les supervisors sont élus selon des circonscriptions comtales (districts) dont les inégalités démographiques donnent lieu à de criantes anomalies. D'autre part, le non-partisanship (l'enregistrement des candidats sans mention d'affiliation politique, également l'œuvre de Hiram Johnson) se trouve de plus en plus contesté. On fait valoir, mais en vain, que c'est avantager les dirigeants sortants (incumbents), que c'est faire le jeu des oligarchies locales, que c'est, enfin, substituer le régime des *mass media* au rôle des partis. En fait, qu'il soit reconnu ou non, celui-ci se montre croissant dans les affaires publiques du comté (8). Ainsi, élu sans étiquette politique, l'assessor du Los Angeles County, objet d'un scandale financier, riposte en dénonçant une machination de parti, hostile à ses « idées ».

Enfin, le découpage des comtés, qui remonte à l'époque rurale de la Californie, paraît dépourvu de sens à l'heure actuelle. San Bernardino County est le plus grand du pays. Sa superficie surclasse celle de huit Etats américains. En revanche, Santa Cruz et San Mateo Counties n'atteignent pas l'extension de la ville de Los Angeles. D'une part, on a — vainement — cherché à réduire le nombre des comtés de 58 à 15. D'autre part, des tentatives de démembrement se renouvellent périodiquement. L'importante zone urbaine de la vallée de San Fernando (2 millions d'habitants) fait de temps en temps mine de céder à des forces centrifuges qui menacent de la détacher du Comté et de la Ville de Los Angeles. Comme dans toute région métropolitaine, ces derniers, de par leur nature même, se confondent d'ailleurs dans l'esprit du public.

IV. LA VILLE

Ainsi que le reste du pays, le plus jeune Etat de l'Union compte déjà plus de 70 % de citoyens. C'est dire l'importance des communes. Mieux qu'ailleurs, leur liberté d'action et leurs pouvoirs sont sauve-

(8) Eugene LEE, *The Politics of Nonpartisanship*, 1960.

gardés par la Constitution de 1879 qui leur accorda, en outre, la faculté de se doter de lois fondamentales (charters). Par ailleurs, la Convention constituante interdit à l'Etat de leur imposer, comme dans le passé, des chartes spéciales. Toutefois, la majorité des villes se sont abstenues d'exercer ce droit constitutionnel. Pas plus d'un cinquième (70 sur 383) sont pourvues de chartes, mais il s'agit des plus importantes, groupant la majorité de la population.

En réalité, les chartes ajoutent fort peu au droit commun, sauf dans le domaine fiscal. Les communes s'en montrent conscientes et jalouses. Leurs privilèges sont âprement défendus par la puissante League of Californian Cities, fondée en 1898, qui joue depuis 1930 un rôle actif dans la vie politique de Sacramento, la capitale de l'Etat.

Les fonctions des communes apparaissent souvent parallèles, sinon identiques, à celles des comtés. Si bien que dans les zones fortement peuplées, ces derniers ne se distinguent plus d'un gouvernement municipal. Comprenant 74 communes, dont Los Angeles City, le comté du même nom a été défini comme « the seventy-fifth city government » puisque son activité est d'ordre purement urbain. Aussi, les disputes de compétence ne se comptent plus. Grosso modo, il s'agit de la protection des personnes et des biens — qui réclame un tiers des dépenses — et principalement la police, qui comprend sept mille agents à Los Angeles et deux mille à San Francisco ; de travaux publics (notamment le « urban renewal ») ; de services publics, souvent puissants (l'Electricité est qualifiée d'Etat dans l'Etat) ; de la Santé, de la récréation ainsi que de certains services éducatifs (bibliothèques).

L'autorité des communes incombe à des responsables élus au suffrage universel. Le système se distingue par une combinaison singulière, sinon une confusion, des pouvoirs législatif (Council) et exécutif (Mayor) dont les compétences s'enchevêtrent. Depuis longtemps ses faiblesses sont ouvertement reconnues. S'il n'est pas directement élu, le maire est choisi au sein du conseil municipal dont il se trouve dès lors prisonnier. D'ailleurs, quelle que soit son origine, le premier magistrat, en règle générale, ne semble pas en mesure de sortir d'un rôle protocolaire ou de relations publiques.

Afin de pallier ce déséquilibre fondamental mais naturel des pouvoirs, une évolution se dessine depuis 1910 déjà — après une brève période de gouvernement collectif (Commissions) — vers un régime plus administratif. Le recours à des fonctionnaires professionnels, nommés sous l'étiquette d' « executives », de « managers » ou d' « administrators », se répand rapidement. Le non-partisanship qui prévaut dans les affaires publiques locales a renforcé cette tendance que la majorité des communes, au total 226, ont suivie. Sauf exception,

comme dans la ville de Santa Barbara, où le système a été adopté et abandonné deux fois au profit d'un « strong mayor government », la bureaucratisation des emplois municipaux paraît irréversible.

L'autorité de ces dirigeants administratifs est fonction de leur mission. Tandis qu'un « executive » est investi d'attributions générales et directes, le « manager » ou l' « administrative agent » n'exerce qu'un pouvoir d'exécution *stricto sensu*. À San Diego, munie d'un « strong council-manager system », une réforme, en 1963, de la charte municipale tend à accentuer le rôle du maire. L'importance de cette agglomération s'est considérablement accrue, grâce à une politique d'annexion des nouvelles zones urbaines. À présent, la ville de San Diego a réuni sous sa juridiction les trois-quarts de la population métropolitaine (1,5 million). Au point de vue économique, ce centre dynamique a absorbé, au surplus, la ville frontière mexicaine de Tijuana, de quelque 250.000 habitants.

Le cas de San Francisco est particulier en ce sens que, depuis toujours, la ville et le comté se recouvrent entièrement. Le gouvernement de la cité, selon la charte de 1931, correspond à un régime ambigu qui trahit l'indécision où se trouvait son auteur, le Board of Freeholders. Celui-ci a tenté, à vrai dire sans succès de fusionner les systèmes conseil-maire et conseil-manager.

Quant à Los Angeles, on a remarqué qu'elle est « the only city in the nation that is trying to govern itself by internal warfare ». Cette opinion est mieux qu'une boutade. Elle répond à la réalité, que certains spécialistes ont définie, sans humour, comme un « mayor-council-board-administrator system ».

La Charte municipale de 1888 a été remplacée, le 1^{er} juillet 1925, par une nouvelle loi fondamentale élaborée par le Board of Freeholders. Depuis lors, elle s'est rendue méconnaissable à force de révisions, dont plus de 160 additions et plus de 200 amendements au texte original.

L'organe principal de l'autorité communale de Los Angeles est formé par un conseil de 15 membres (City Council) élus par districts (wards) pour une durée de quatre ans. Le Council siège pratiquement en permanence toute l'année, puisqu'il est tenu de se réunir tous les jours. On en a conclu que c'est le corps législatif le plus actif dans le monde, le plus despotique aussi selon d'autres. Une récente proposition tendant à modérer cette cadence au profit des seules questions fondamentales a été très froidement reçue (9). Quoi qu'il en soit, les Councilmen

(9) *Los Angeles Herald-Examiner*, 15 septembre 1966.

considèrent leur profession comme un full-time job. D'ailleurs, leurs occupations multiples débordent largement le domaine législatif. Hautement structurées, elles sont partagées entre un grand nombre de comités dont quinze ont un caractère permanent (finances, impôts, administration, personnel, travaux publics, police, sapeurs-pompiers, etc.).

Elu pour quatre ans comme le Council, le maire est chargé de lui faire des recommandations et, d'une manière générale, de superviser les affaires de la ville, sans avoir toutefois quelque chance d'y parvenir.

C'est que, d'abord, ses fonctions sont en fait exercées par quelque 28 services dont plusieurs, aux moyens considérables, jouissent d'une autonomie quasi totale, tels le Department of Airports et le Water and Power Department. Leur structure reflète d'ailleurs leur importance. Parmi les départements municipaux, 18 sont gérés par un Board de 15 membres nommés et révocables par le maire moyennant consentement du Conseil. Trois départements sont dirigés par une Commission de trois responsables élus au suffrage universel (le Maire, le City Attorney et le Controller), tandis que les sept autres services sont gérés par des fonctionnaires nommés par le maire, toujours en accord avec le Conseil.

Dès lors, le premier magistrat de la ville, à l'exception de son seul secrétaire privé, n'est pas habilité à faire d'initiative des nominations de service. Même son cabinet particulier, composé de quelque trente personnes, est soumis à l'approbation du Conseil et relève d'un budget déterminé par celui-ci. Il comporte, par ordre de priorité, un chief executive assistant, un spécial assistant, un executive assistant, un officier de liaison, un administrative assistant, un legal assistant, un news secretary et quatre field secretaries.

On comprend que dans une ville de trois millions d'habitants — noyau d'une communauté urbaine de presque dix millions de personnes, en butte, au surplus, à de violentes crises de croissance — cette lourde machine menace de s'enrayer. La confusion des pouvoirs, aggravée par les interventions des divers groupes de pression, a constamment opposé le maire non seulement à l'encombrant Conseil municipal, mais à sa propre administration dont les divers départements rendent compte à la fois au législatif et à l'exécutif (10). La paralysie des affaires a suscité plus d'un projet de réforme qui ont tous échoué à cause du refus du Council de les soumettre au vote public.

(10) Los Angeles, Structure of a City, 1964.

Pendant plusieurs années (1949-1953), les épineuses questions soulevées par la gestion de zones métropolitaines ont été étudiées par la commission pour la réorganisation du gouvernement municipal (Little Hoover Commission). Selon les recommandations de celle-ci, une innovation importante a été apportée en 1951 à l'Administration de Los Angeles par la création du poste de City Administrative Officer. Ce haut fonctionnaire avait en particulier la charge de préparer et de contrôler le budget municipal, dont le montant s'élève, pour l'année prochaine à non moins de... 370 millions de dollars, ou 18 milliards de francs belges. Les espoirs fondés sur cet agent se sont toutefois évaporés rapidement, lorsque ses interventions se sont perdues dans les marécages de l'autorité publique. On comprend que le professeur Crough ait déjà, *in tempore non suspecto*, appelé l'administration de Los Angeles « the worst city government in the nation » (11).

V. SPECIAL DISTRICTS

Comtés et villes ne sont pas les seuls éléments du gouvernement local. En réalité, le principal siège du Home Rule se trouve dans des circonscriptions spéciales dites « Special Districts ». Ceux-ci forment le troisième secteur, comme le plus nombreux, de l'autorité locale, puisqu'il compte non moins de 4,800 entités, soit douze fois le nombre des comtés et des communes réunis. Personnalités de droit public, la plupart des Special Districts sont dotés de l'autonomie administrative et fiscale. Le restant, quoique entités distinctes, relève des comtés et des communes et fonctionne sous leur tutelle plus ou moins lâche. A l'exception des School Districts, qui s'étendent sur tout le territoire de l'Etat, leur implantation est irrégulière, fruit d'un pragmatisme à la petite semaine. Parfois encore, elle fait double emploi avec des services existants. D'autre part, conflits de juridiction vont de pair avec dissensions internes. Ainsi, le Los Angeles Department of Water and Power, le plus grand service municipal du pays, et le Metropolitan Water and Power District of Southern California, entreprise gigantesque couvrant six comtés, sont entrés en collision violente à propos des grands travaux d'adduction d'eau (Owens River, Colorado, Feather River) et du partage du marché.

Eléments du Home Rule, érigé en dogme des intérêts locaux, comtés, communes et districts forment, par conséquent, un ensemble inextric-

(11) *o.c.*, p. 252.

cable qui, paradoxalement, semble souvent évoquer cette « overlapped society » que les représentants des milieux d'affaires et des intérêts privés ne cessent de dénoncer dans l'administration fédérale pléthorique. Car n'est-ce pas aussi bien, sinon surtout, sur le plan local que se propage ce « totem pole government, with departments and agencies atop one another, covering the same ground » ? (12).

En général, les Districts répondent à trois types :

1. Les School Districts sont prescrits par la Constitution californienne et ressortissent au gouvernement de Sacramento. Chaque circonscription est dirigée par un Board of Trustees élus ou nommés sur le plan local. Ses recettes sont fournies à raison de 40 % par l'Etat, sous forme de subsides, le restant provenant des ressources de l'impôt immobilier et d'obligations émises sur le marché local (School Bonds).

Le système semble de valeur inégale et la plupart des School Districts ne répondent pas à leur mission. On les tient responsables de la faiblesse de l'enseignement secondaire en Californie, aussi bien que de la ségrégation qui y persiste et du bas niveau général de l'éducation.

2. Districts de type municipal.

Le particularisme ancré dans de larges couches de la population californienne incite les habitants de certaines zones urbaines à préserver leur statut rural. Cette préférence, fort répandue dans les suburbs et les nouvelles urbanisations, repose sur la crainte d'être incorporés dans une vaste organisation municipale, avec toutes les charges que celle-ci implique. Au lieu d'être « broyés par la machine des villes mammoth », les intéressés choisissent d'avoir recours à des organismes de fortune. Ces derniers se sont multipliés sous l'effet des entreprises urbanistiques (developers) qui envahissent les campagnes et s'attirent des avantages appréciables sous forme de subsides de l'Etat, grâce à la formule des Special Districts. Or, environ la moitié de ces organismes jouissent à présent d'une autonomie totale, les autres relevant des County Boards of Supervisors.

Il va sans dire que ces administrations de caractère divers sont un facteur de désordre en ajoutant au fractionnement des pouvoirs et en obstruant l'incorporation dans les villes et les communes de larges zones urbaines. L'aménagement de celles-ci se trouve en outre com-

(12) *Nation's Business*, octobre 1966, p. 37.

pliqué par leur « low political visibility » qui les rend hostiles ou réfractaires au développement harmonieux de la région (13).

3. Il existe, enfin, des districts dits métropolitains ou régionaux, visant aux tâches qui dépassent les capacités normales des administrations locales, principalement dans le domaine de l'énergie et du transport. Ainsi, la Metropolitan Water District of Southern California et la Metropolitan Transit Authority, dirigée par une commission de sept membres, nommés par le gouverneur, et s'étendant sur quatre comtés, offrent l'avantage de simplifier la gestion de vastes entreprises. Ils n'en ajoutent pas moins de nouveaux organismes à un système qui en comporte déjà trop.

VI. CONCLUSION

La croissance foudroyante de la société californienne, son extrême mobilité démographique et les aspirations effrénées de ses populations ont accéléré la constitution de vastes zones métropolitaines en expansion constante. Malgré leur dynamisme remarquable, ces dernières n'ont pu éviter une congestion naturelle certes, mais singulièrement aggravée du fait d'innombrables restrictions de caractère provincialiste. Au demeurant, la confiance publique dans les vertus de la loi du marché et la philosophie officielle du laisser-faire, laisser-aller, ont renforcé ce réflexe conservateur qui ne pouvait pas ne pas engendrer des contradictions profondes et, selon d'aucuns, insurmontables (14).

Ainsi, les affaires publiques sont à la merci d'une jungle d'administrations de toutes espèces qui tournent souvent dans le vide si elles ne grincent pas au contact. Pour s'en faire une idée, il suffit de se borner aux deux principaux centres de Los Angeles et San Francisco. Le premier ne compte pas moins de 552 circonscriptions publiques, dont un comté, 74 municipalités, 104 school districts et 344 special districts et juridictions diverses. Quant au deuxième, il comprend 9 comtés, 86 cités, 286 school districts et 609 special districts, au total 990 entités.

Personne ne conteste plus que cet émiettement, couvert ou non par le sacro-saint Home Rule, a de quoi inquiéter. En 1959, le gouverneur Brown a créé une commission pour l'étude des problèmes des zones métropolitaines. A l'intention du Parlement de Sacramento, celle-ci conclut, en 1961, à la nécessité de contrôler l'institution de nouveaux

(13) Special Districts in California Metropolitan Areas (Governor's Commission) in Metropolitan California, 1961.

(14) Samuel E. WOOD, *The Phantom Cities of California*, 1963.

gouvernements locaux. En outre, elle recommanda l'intégration, sous diverses formes, des projets de développement dans les zones métropolitaines. C'est le but notamment de la Southern California Association of Governments (SCAG) qui veut être un « regional planning agency ». Créée il y a deux ans, elle groupe six comtés et quelque quatre-vingt-dix communes depuis que le Los Angeles City Council vient de consentir, sous certaines conditions, d'en faire partie et... d'en supporter le plus clair des charges.

De son côté, la législature californienne a, depuis 1963, voté un certain nombre d'« anti-sprawl bills ». Afin de contrecarrer le pullulement de nouvelles cellules autarciques dans le corps social, elle institua un « conseil coordinateur des questions municipales », en affirmant le besoin de remettre de l'ordre dans les affaires chaotiques de l'urbanisme californien. Plusieurs de ces suggestions ont été soumises au dernier scrutin de novembre 1966 par voie de « législation directe ». Fallait-il en attendre quelque résultat ? C'était, semble-t-il, illusoire, à un moment où le public s'impatiente des ingérences dans ses affaires privées et connaît un retour de flamme particulariste (15). Dans le passé, les organismes existants, forts d'une opinion ombrageuse, se sont d'ailleurs montrés également résolus et capables de barrer la route aux réformes. Tant et si bien que, d'après M. O'Connor, président du City Council de New York, « quietly and with a slow logic, the American City is evading human control » (16).

Assurément, les intérêts particuliers, aussi obtus et tenaces soient-ils, paraissent loin d'être toujours abusifs ou illégitimes. En Belgique, on a dit, non sans raison, que le particularisme était l'épine dorsale de notre histoire nationale. Certes, il a été l'expression traditionnelle de notre attachement à des libertés anciennes et chèrement acquises. A tout prendre, il n'en va pas différemment en Californie. A ceci près, toutefois, que le provincialisme des immigrants, constamment en retard sur la réalité mouvante, n'y a jamais mûri. Ballotté au cours d'une brève et violente histoire, il est tombé en proie à des courants extrêmes et opposés qui l'ont altéré : sectarisme, esprit de clocher, malthusianisme d'une part, lobbies, monopoles et corruption de l'autre. Au lieu de jouer un rôle stabilisateur dans l'essor vertigineux et saccadé de la Californie, le particularisme et sa forme légale, le Home Rule, n'ont fréquemment semé que trouble et confusion. Bien entendu, l'avènement des grandes métropoles modernes, avec leur cortège de problèmes

(15) California, Extremism or Escapism?, *The Atlantic Monthly*, August, 1966.

(16) *The Wall Street Journal*, 21 septembre 1966.

humains et techniques, ne simplifie pas les choses. En vérité, le désordre dû au fétichisme persistant du Home Rule apparaît comme le principal responsable de ce que André Fontaine a récemment appelé « la dégradation de la civilisation urbaine » aux Etats-Unis (17).

(17) *Le Monde*, 28 septembre 1966.

