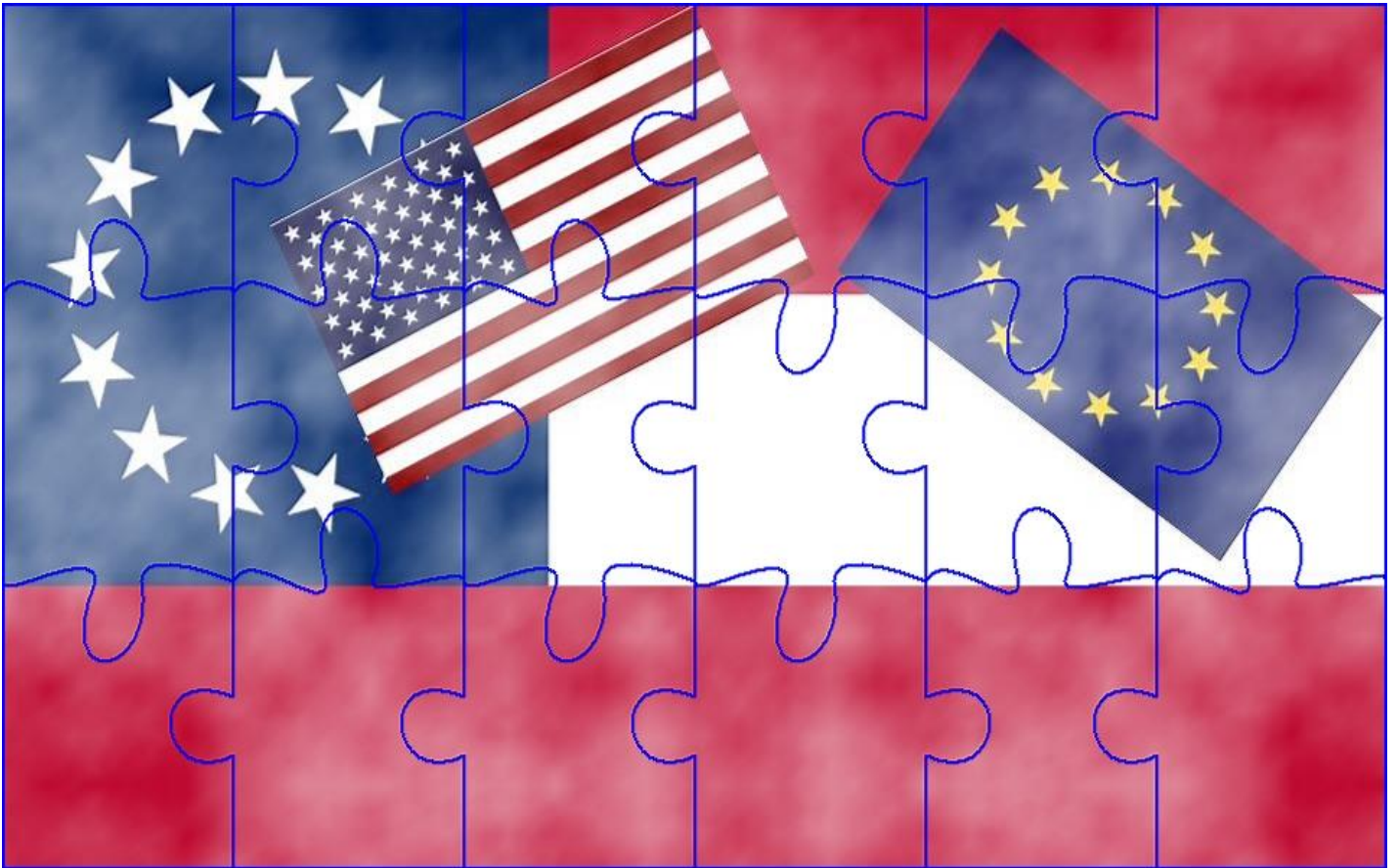


DES ÉTATS UNIS D'EUROPE

Réflexions imaginaires de James Madison



Montpelier
(Orange County, VA- USA)

Toulouse

Août 2013



“Let the thirteen States, bound together in a strict and indissoluble Union, concur in erecting one great American system, superior to the control of all transatlantic force or influence, and able to dictate the terms of the connection between the old and the new world!” (Fed. Pap XI)

“The proposed Constitution, therefore, is, in strictness, neither a national nor a federal Constitution, but a composition of both. In its foundation it is federal, not national; in the sources from which the ordinary powers of the government are drawn, it is partly federal and partly national; in the operation of these powers, it is national, not federal; in the extent of them, again, it is federal, not national; and, finally, in the authoritative mode of introducing amendments, it is neither wholly federal nor wholly national.” (Fed. Pap. 39)

“Among the most formidable of the obstacles which the new Constitution will have to encounter may readily be distinguished the obvious interest of a certain class of men in every State to resist all changes which may hazard a diminution of the power, emolument, and consequence of the offices they hold under the State establishments.”
(Fed. Pap- introduction)

James Madison fut le quatrième Président des États-Unis durant deux mandats, de 1809 à 1817.

Juriste de formation, il fit une longue carrière politique au sein des assemblées de Virginie, de la Confédération puis de la Fédération américaine; il fut également State Secretary du Président Jefferson auquel il succéda.

Passionné des questions relatives à l'organisation des Gouvernements et ardent promoteur du fédéralisme, il joua un rôle central - aux côtés d'autres illustres "pères fondateurs" tels que George Washington, Alexander Hamilton, Benjamin Franklin, James Wilson, ... - dans la préparation, la négociation et la ratification de la Constitution de 1787. Il fut également l'auteur du Bill of Rights qui regroupe les 10 premiers amendements à la Constitution.

Il fut, avec Thomas Jefferson (et John Jay), l'auteur des Federalists Papers qui contribuèrent largement au succès du difficile processus de ratification de la Constitution dans les 13 États membres de la Confédération. Les Federalists Papers demeurent - 326 ans après leur rédaction ... - l'ouvrage de base sur les grands principes constitutionnels du fédéralisme et - au delà - du républicanisme moderne.

SOMMAIRE

Introduction	9
Quelle est la capitale?	11
En Amérique	11
<i>Une âpre négociation</i>	11
<i>Sur le bord du Potomac</i>	12
En Europe	13
<i>Une situation provisoire qui s'éternise</i>	13
<i>Un centre administratif ou une capitale ?</i>	13
Qui est le Président ?	15
En Amérique	15
<i>Une décision difficile</i>	15
<i>Georges Washington, premier Président</i>	16
En Europe	17
<i>Trois « Présidents » distincts</i>	17
<i>Un Président du gouvernement aux pouvoirs limités</i>	18
Quelles sont les frontières?	19
En Amérique	19
<i>Une extension progressive</i>	19
<i>Un territoire fixe et stable</i>	20
En Europe	21
<i>Une extension rapide et mal maîtrisée</i>	21
<i>Un territoire et une « affectio societatis » introuvables</i>	22
Pourquoi se sont-ils unis ?	23
En Amérique	23

<i>S'unir pour se libérer</i>	24
En Europe	24
<i>S'unir pour vivre en paix</i>	24
<i>S'unir pour se développer</i>	25
Existe-t-il un seul peuple ?	26
En Amérique	26
<i>L'union par la force...</i>	27
<i>... puis l'union par la loi</i>	28
<i>Un peuple déchiré, réconcilié puis ouvert sur le monde</i>	28
En Europe	29
<i>Une vieille Europe fratricide et morcelée</i>	29
<i>Des intérêts et des valeurs partagés mais un « destin commun » incertain</i>	30
<i>Un peuple européen en devenir ?</i>	30
Une République ?	32
En Amérique	32
<i>Habeas Corpus et Bill of Rights</i>	33
<i>Laïcité</i>	33
En Europe	34
<i>Equilibre des pouvoirs et Charte des droits</i>	34
<i>Laïcité</i>	35
<i>L'Union n'est pas une République</i>	35
Une Constitution ?	36
En Amérique	36
<i>Un coup d'État suivi d'un « miracle »</i>	36

<i>Un grand débat national</i>	37
<i>Le ciment de l'Union</i>	37
<i>La règle majoritaire</i>	38
En Europe	39
<i>Une succession de Traités entre États souverains</i>	39
<i>De nombreuses révisions</i>	40
<i>Un corset de règles complexes</i>	40
<i>Une tentative « constitutionnelle » avortée</i>	41
<i>Une occasion perdue</i>	42
Quelles sont les relations entre le pouvoir central et les États ?	43
En Amérique	44
<i>Au commencement était la démocratie de proximité</i>	45
<i>Un débat frontal puis un « grand compromis »</i>	45
<i>Chambre des Etats et Chambre du peuple</i>	46
<i>Un système qui a perduré</i>	47
<i>Un pouvoir central renforcé</i>	47
<i>Not quite a bed of roses</i>	48
En Europe	48
<i>Une représentation inégalitaire</i>	48
<i>La chambre des États dominante...</i>	49
<i>... mais soumise aux intérêts particuliers des États</i>	49
<i>Un système au total peu performant</i>	50
Une diplomatie et une armée communes ?	51
En Amérique	51

<i>Deux compétences de première nécessité</i>	51
<i>Une « standing army »</i>	52
En Europe	53
<i>Une occasion perdue et un blocage persistant</i>	53
<i>Quelques progrès mais une perspective très incertaine</i>	54
Un trésor et un budget communs ?	55
En Amérique	56
<i>La principale faiblesse de la Confédération</i>	56
<i>La Constitution franchit le pas</i>	57
<i>Une lente et chaotique mise en place</i>	57
<i>Des ressources propres et un budget fédéral important</i>	58
En Europe	59
<i>Une monnaie commune rapidement et efficacement établie</i>	59
<i>Une Banque centrale aux pouvoirs limités</i>	60
<i>Les faiblesses persistantes du système</i>	60
<i>Un budget et des ressources limitées</i>	61
<i>Une phase de transition ?</i>	61
CONCLUSION	63

Introduction

Imaginons ...

Que dirait James Madison, le grand spécialiste et protagoniste de l'édification du plus ancien système fédéral, s'il venait à observer et analyser, en fonction de son expérience propre, le processus constitutionnel européen ?

Quelles questions, aussi simples et naïves en apparence que redoutables sur le plan politique, poserait-il pour tenter la comparaison entre le système dont il fut le principal acteur et celui que les européens s'efforcent de bâtir depuis plus d'un demi-siècle ?

Sans doute préfacerait-il son propos d'une maxime du type « Comparaison n'est pas raison - mais suscite la réflexion ». Et, s'engageant avec quelque gourmandise dans ce délicat parallèle, il ne manquerait pas d'établir quelques correspondances intéressantes.

Nous avons donc essayé, ci-après, d'imaginer quelles seraient les réflexions de l'honorable founding father et quatrième Président des Etats-Unis Unis d'Amérique, s'il venait à quitter sa résidence

définitive de Montpelier¹ pour une visite d'étude dans l'Union européenne d'hier et d'aujourd'hui (exercice d'autant plus imaginaire que James Madison ne quitta jamais le territoire des Etats-Unis de toute son existence).

Nous avons aussi tenté d'utiliser le mode de pensée et le vocabulaire qui étaient les siens et avons reproduit (en langue originale) de nombreux passages des Federalist Papers qui sont la meilleure illustration possible de sa pensée (ou de celle, très proche, de son co-auteur Alexander Hamilton).

De sorte que ce « conte » s'adresse moins aux spécialistes de droit constitutionnel qu'aux lecteurs citoyens que rend perplexes la situation actuelle de l'Union et qui sont à la recherche de quelques références et ancrages historiques.

Mais laissons la parole à James Madison...



¹ County of Orange, Virginia- au fond du parc

Quelle est la capitale?

Telle est la première question qui se pose lorsque l'on parle d'un État ou d'une union d'États. Choisir le siège du gouvernement n'est pas toujours la décision la plus facile à prendre – tant du point de vue géographique que politique - notamment lorsqu'il s'agit d'un gouvernement fédéral issu de l'union d'États préexistants dont plusieurs peuvent prétendre abriter la capitale commune.

Mais l'histoire des empires et des nations montre bien le rôle symbolique déterminant que joue une capitale aux yeux des citoyens comme des puissances étrangères – qui en viennent à désigner cette union ou cet État du nom même de la ville où siège son gouvernement.

En Amérique

Nous n'avons pas trouvé tout de suite notre capitale. En fait, le gouvernement de la confédération siégea successivement dans... sept villes différentes (dont Philadelphie, Baltimore, Princeton, Annapolis...) avant de s'établir provisoirement à New-York.

Une âpre négociation

Notre Constitution de 1787 prévoyait que le siège du gouvernement serait fixé par le Congrès (et non par les États

fédérés) ; il serait constitué par un « District » fédéral, cédé par un État mais indépendant de celui-ci puisque placé sous la seule autorité du Congrès²

Cette décision fit l'objet d'âpres négociations non seulement entre les villes concernées mais aussi entre les États du Nord et ceux du Sud. Idéalement, la capitale devait se trouver dans un lieu intermédiaire et, pour des raisons pratiques, être située près de la côte Atlantique ou reliée à celle-ci par une grande voie navigable.

Sur le bord du Potomac

C'est finalement lors d'un dîner à New-York chez Thomas Jefferson que je parvins à convaincre Alexander Hamilton – représentant des États du Nord et favorable à New-York - d'établir notre capitale dans un lieu encore inhabité, sur le bord du Potomac, non loin du Mount Vernon, la propriété de Georges Washington. La contre-partie demandée par Alexander Hamilton – relative au pouvoir financier de la fédération - fut en même temps concédée, comme nous le verrons plus loin.

Le Congrès quitta New-York pour s'installer définitivement à Washington en 1800 et la ville fut construite progressivement selon les plans d'un architecte français.

« Washington D.C » est ainsi devenue, aux yeux de tous les américains comme des puissances étrangères, le symbole même de leur unité et de la puissance de leur union.

² « The indispensable necessity of complete authority at the seat of the government carries its own evidence with it "(Federalist papers- 43)

Ils n'ont pas de véritable capitale... Et ne paraissent pas songer à en créer une.

Une situation provisoire qui s'éternise

Au début de leur union, leurs institutions ont siégé à Luxembourg et à Bruxelles – capitales des deux plus petits Etats membres de l'époque ; mais leur Parlement siégeait à Strasbourg, ville frontière entre les deux plus grands Etats-membres.

Cette situation a perduré jusqu'à aujourd'hui bien que Bruxelles soit progressivement devenue le siège central de leur Union.

Cet état de chose est assez étrange : la « capitale » européenne se trouve au sein même de la capitale d'un des Etats membres sans qu'aucun district autonome ne lui soit attribué – et la chambre des représentants se réunit alternativement dans deux villes différentes – et fort éloignées.

Un centre administratif ou une capitale ?

En fait, les gouvernements des États ne paraissent pas souhaiter la création d'une véritable capitale européenne ; il faudrait d'ailleurs pour cela que tous sans exception se mettent d'accord sur le choix d'une ville – ce qui semble problématique. Sauf peut-être à convaincre le gouvernement de la Belgique de céder à l'union la portion de leur capitale qui abrite les institutions de l'union à titre principal depuis près d'un demi-siècle.

En fait, pour les citoyens comme pour les Etats étrangers, Bruxelles est bien identifié comme le centre administratif – sinon politique - de l'union. Mais cette ville n'est pas vraiment considérée par l'opinion publique comme « sa » capitale et les citoyens n'éprouvent guère, envers elle, de sentiment particulier d'attachement.

Qui est le Président ?

Tous les États ou unions d'États, tous les régimes républicains ou monarchiques ont besoin d'un chef, d'un souverain ou d'un Président investi de compétences plus ou moins étendues. Le chef personnalise « le pouvoir » aux yeux des citoyens ; il est le symbole de leur unité et ils l'identifient comme le responsable des actes de gouvernement.

Il est aussi nécessaire que les puissances étrangères puissent savoir à qui s'adresser pour négocier avec une union d'États. Celle-ci doit pouvoir être représentée à l'extérieur par un responsable unique – même s'il ne dispose que de pouvoirs limités. Ce chef doit bien sûr être indépendant de chacun et de tous les États qui forment l'union et exercer librement les fonctions qui lui ont été déléguées.

En Amérique

Une décision difficile

Nous avons un seul Président des États-Unis d'Amérique mais ce fut une décision difficile. D'une part, nous ne voulions pas reconstituer un pouvoir de type monarchique comme celui de notre ancienne puissance coloniale. D'autre part, nous savions par expérience qu'il ne fallait pas reconstituer un système

parlementaire comme celui de la Confédération où toutes les décisions dépendaient de l'assemblée des États. Pour que l'Union puisse agir efficacement, il lui fallait un chef³ ⁴

Nous avons aussi décidé que ce chef devrait être élu par les citoyens de chaque État et non par les gouvernements de ceux-ci⁵. Nous avons donc inventé un système dans lequel les électeurs de chaque État nomment des représentants (en proportion du nombre de leurs habitants) qui se réunissent ensuite dans la capitale fédérale pour élire le Président.

Georges Washington, premier Président

A vrai dire, cette décision fut facilitée par le fait que tous les américains étaient d'accord sur le choix de Georges Washington comme premier Président. Dès son élection, celui-ci entreprit une véritable marche triomphale – depuis Mount Vernon jusqu'à New York - au cours de laquelle les citoyens de toutes les villes traversées l'acclamèrent chaleureusement.

Nous avons fixé pour notre Président un mandat assez court (plus bref que celui des sénateurs) et avons ultérieurement décidé de limiter à deux le nombre de ses mandats. Au total, nous avons résolu le problème central de l'exécutif en créant une fonction absolument sans précédent dans l'histoire des grands gouvernements fédéraux du monde.

³ A feeble executive implies a feeble execution of the government (...) all men of sense would agree with the necessity of an energetic executive (...) A plurality in the executive tends to conceal faults and destroy responsibility (Fed. Pap – 70)

⁴ We shall discover much greater cause to reject than to approve the idea in the executive (...) whenever two or more persons are engaged in any common enterprise, there is always a danger of difference of opinion. If it be a public trust or office in which they are clothed with equal dignity and authority, there is a peculiar danger of personal emulation and even animosity (Fed. Pap- 70)

⁵ « They have not made the appointment of the President to depend on any pre-existing bodies of men (...) but we have referred it in the first instance to an immediate act of the people of America. (Fed. Pap. 68)

Aujourd'hui, le Président des États-Unis d'Amérique est une personnalité familière et respectée de nos concitoyens – mieux connue d'eux que les gouverneurs de leurs propres États. A leurs yeux – et à ceux du monde entier - il symbolise et représente véritablement notre union.

En Europe

Les européens n'ont pas prévu de poste de Président de leur union.

Trois « Présidents » distincts

En fait, ils ont progressivement mis sur pied un système complexe de trois Présidents distincts dont aucun n'a de suprématie sur les autres. Ils ont un Président du grand Sénat (qu'ils appellent « Conseil européen »), un Président du Sénat ordinaire (qu'ils appellent « Conseil des Ministres ») et un Président du gouvernement (qu'ils appellent « la Commission »).

Le premier est nommé par les États. Son seul rôle est de présider les travaux de l'assemblée (un peu comme le Président de notre Sénat qui est aussi le Vice-président de notre gouvernement) ; il est totalement inconnu des citoyens et son poste n'existe d'ailleurs que depuis peu de temps.

Le deuxième est en fait un Ministre national, qui change selon la composition de l'assemblée qu'il préside et dont le mandat est limité à ... six mois.

Un Président du gouvernement aux pouvoirs limités

Le poste de Président du gouvernement existe depuis l'origine. Sa fonction est celle qui ressemble le plus à celle du Président américain puisqu'il dispose du pouvoir de proposition et d'exécution des lois de l'Union. Mais il n'est pas élu par le peuple : les États le choisissent avec l'accord de la Chambre des représentants (qu'ils appellent « Parlement »). La dernière révision de la « Constitution » européenne prévoit que, pour la première fois en 2014, le choix des États devra tenir compte de la majorité parlementaire qui se dégagera des élections du « Parlement » européen.

Les pouvoirs de ce Président sont très limités par rapport au nôtre. Il n'a que peu de liens avec le public dans son ensemble et entretient surtout des relations avec les autres institutions européennes et avec les États de l'union. Toutefois, il peut, comme notre Président, être destitué – mais par la Chambre des représentants plutôt que par le Sénat.

En conséquence, il n'y a dans l'Union européenne aucune personne qui soit véritablement aux commandes. Quand les citoyens se tournent vers l'union, ils ne peuvent pas identifier de personnage réellement en charge et responsable, ce qui est fort regrettable⁶. De même, les puissances étrangères ne savent pas à qui s'adresser directement dans leurs relations avec l'Union, ce qui les dissuade souvent de le faire ...

⁶ « The plurality in the executive tends to deprive the people of the two greatest securities they can have (...): first the restraints of public opinion which lose their efficacy (...) as on account of the uncertainty on whom (the censure) ought to fall; and second, the opportunity of discovery with facility and clearness the misconduct of the persons they trust" (Fed. Pap – 70)

Quelles sont les frontières?

Une union d'États – comme un État unitaire - se définit d'abord par ses frontières, c'est-à-dire par le territoire sur lequel elle exerce sa juridiction. Ce territoire résulte d'une combinaison de facteurs géopolitiques, historiques et humains qui, par leur permanence, concourent à l'homogénéité et à l'unité de la population et fondent leur sentiment d'appartenance à l'union.

Certaines circonstances peuvent amener une union d'États à élargir ses frontières en englobant de nouveaux territoires ou de nouveaux États. Toutefois, il convient de prendre garde à ce que de telles extensions – par leur multiplication - ne remettent en cause la capacité de cette union à se gouverner et n'affaiblissent jusqu'à le rompre le sentiment d'appartenance des citoyens à un ensemble suffisamment homogène, uni et solidaire.

En Amérique

Une extension progressive

Les treize États existants, membres de la Confédération, sont tous entrés dans l'union des « États-Unis d'Amérique », même si deux d'entre eux ont hésité quelques mois... Ensuite, l'union a absorbé progressivement tous les autres États qui se sont créés à l'Ouest et au Sud de la Fédération.

C'est d'ailleurs la France qui nous a permis de nous étendre vers l'Ouest en nous vendant – peu de temps après la création de la Fédération et pour une somme dérisoire - tous les territoires

allant de Montréal à la Nouvelle-Orléans (soit une superficie plus étendue que celle de l'ensemble des treize Etats originels).

Un territoire fixe et stable

En fait, nous avons des repères géographiques assez précis : au Nord, le Canada possession anglaise et au Sud le Mexique, possession espagnole. Cela nous a permis, moyennant l'annexion par le force de quelques territoires mexicains, de tracer assez rapidement nos frontières définitives – avant d'acquérir ultérieurement de l'empire russe le grand territoire nordique de l'Alaska.

Nous avons d'ailleurs précisé dans notre Constitution que « le Congrès pouvait admettre de nouveaux Etats dans l'Union » ; nous avons même ajouté que l'admission d'un nouvel Etat issu d'une partition d'un Etat membre était possible – à condition que les législatures des Etats concernés aussi bien que celle de la Fédération donnent leur accord.

L'Amérique a donc, depuis près d'un siècle et demi, un territoire « fixe » et des frontières stables. Elle a conclu avec ses deux voisins immédiats du Nord et du Sud un accord de libre-échange qui a facilité leurs relations commerciales et stabilisé leurs relations politiques.

En Europe

Une extension rapide et mal maîtrisée

L'Europe ne semble pas avoir de territoire ni de frontières stables ou bien définies.

Ils ont commencé par réunir un petit groupe de 6 États contigus – autour des ennemis ancestraux qu'étaient l'Allemagne et la France.

Après quelques hésitations, ils ont laissé entrer l'Angleterre (en même temps que l'Irlande et le Danemark) ; toujours de proche en proche, cette union a ensuite englobé ses voisins grec, ibériques et scandinaves.

Ils étaient ainsi dix-sept – formant un ensemble assez nouveau mais encore relativement homogène - lorsque l'Empire russe s'est disloqué, libérant tous ses satellites, depuis les pays Baltes jusqu'aux Balkans en passant par tous les États de l'ancien empire austro-hongrois et de la Prusse; au total, une vingtaine de nouveaux États se sont ainsi libérés, recrées ou rétablis entre l'Europe et la Russie.

Sans vraiment réfléchir aux conséquences sur la cohésion future de leur union, les européens ont décidé que tous ces États « avaient vocation » à entrer dans l'Europe quel que soit leur nombre, leur éloignement géographique du « cœur » de l'Union, leur diversité culturelle, leurs situations politiques internes ou leurs rivalités ancestrales.

Dix d'entre eux sont ainsi entrés quasi-simultanément au début du siècle de sorte qu'il reste encore une dizaine d'États ayant « vocation » à rejoindre l'union. Composée aujourd'hui de 28

États, l'Europe pourrait – au rythme actuel des adhésions - en compter près de 40 dans quinze ans.

Extraordinairement, l'Europe envisage même depuis plusieurs années d'intégrer dans ses rangs l'ancien Empire Ottoman – lequel deviendrait alors l'État le plus peuplé et le plus étendu de l'Union. Au surplus ce pays - de religion musulmane - est géographiquement situé plus en Asie qu'en Europe.

Un territoire et une « affectio societatis » introuvables

Les frontières de l'Europe sont donc très mouvantes, très incertaines et de plus en plus lointaines. Ses populations sont de plus en plus disparates et de moins en moins familières entre elles. Il sera donc très difficile, dans un ensemble aussi hétérogène, de conserver – et encore plus de créer - une « affectio societatis » capable d'unir ces peuples. C'est là, selon toute probabilité, un des problèmes principaux que devra affronter l'Europe du XXI^e siècle. Mais, curieusement, ici personne n'en parle.

Pourquoi se sont-ils unis ?

Beaucoup d'empires ou de fédérations d'États, dans l'histoire, se sont constitués par la force, sous la domination d'un de ces États. Ces ensembles se sont généralement effondrés d'eux-mêmes du fait de l'absence de véritables solidarités entre leurs composantes. Tel fut le cas, vers la fin du siècle dernier, de l'empire russe.

En Amérique comme en Europe, l'union de leurs États respectifs ne fut pas imposée de l'extérieur. Bien qu'à des époques, et dans des circonstances très différentes, c'est la libre volonté des hommes et leur souci de mieux assurer le « bien-être et la liberté de leurs descendants » qui a guidé leur entreprise de rassemblement et d'unité^{7 8}

En Amérique

L'union établie à partir de 1781 par les Articles de la Confédération est issue de notre Révolution, c'est-à-dire de notre guerre d'indépendance contre l'Angleterre qui s'est déroulée de 1776 à 1783.

⁷ In order to promote (..) the general welfare and secure the blessing of liberty to ourselves and our posterity (Préambule Constitution des Etats-Unis)

“Confirmant leur attachement aux principes de liberté, de la démocratie (...). Déterminés à promouvoir le progrès économique et social de leurs peuples (Préambule – Traité sur l'Union européenne)

⁸ « C'est pour unir les avantages divers qui résultent de la grandeur et de la petitesse des nations que le système fédératif a été créé », Alexis de Tocqueville, De la démocratie en Amérique

S'unir pour se libérer

Nous voulions surtout nous libérer du joug colonial d'un pays que nos premiers habitants avaient quitté pour s'affranchir de son régime autoritaire. Plus largement, nous estimions nécessaire de nous libérer des rivalités et hostilités dans lesquelles le jeu des puissances européennes menaçait de nous entraîner⁹.

Nous voulions aussi vivre dans un régime de liberté individuelle et paroissiale – créer une Amérique démocratique et qui respecte notamment la liberté religieuse de chaque citoyen. Nous avions également besoin de nous unir pour nous défendre commercialement et militairement. Nous voulions enfin nous assurer que nos propres États vivent durablement en paix les uns avec les autres et commercent ensemble¹⁰.

En Europe

S'unir pour vivre en paix

Ils voulaient au fond mettre fin à une « general anarchy » de plusieurs siècles et, surtout, aux « divisions sanglantes » qui les avaient opposés lors des deux guerres civiles européennes du XXe siècle.

Cet objectif fondamental a été atteint puisqu'ils ne se sont plus battus depuis 70 ans – soit une période de paix d'une longueur inégalée dans l'histoire des continents.

⁹ « America, if not connected at all or only by the feeble tie of a simple league (...) would be gradually entangled in all the pernicious labyrinths of European politics and wars » (Fed. Pap – 7)

¹⁰ « Neighbouring nations are natural enemies of each other, unless their common weakness forces them to league in a Confederate Republic and their constitution prevents (...) their differences (..) and secret jealousy (Fed. Pap – 6)

Aujourd'hui, ils veulent préserver cette paix –mais surtout s'unir pour faire face aux nouveaux empires d'Orient comme d'Amérique - du Nord et du Sud. Si aucun risque de guerre ne semble aujourd'hui menacer directement l'Europe, le monde demeure dangereux pour les États faibles et isolés et de nouveaux risques (comme le terrorisme) les menacent tous.

S'unir pour se développer

En créant leur union, les Européens souhaitaient aussi développer le commerce et toutes formes d'échanges entre eux afin de développer leur richesse commune. Ils voulaient également se regrouper en une puissance commerciale unique capable de négocier d'égale à égale avec les autres grandes puissances – comme l'Amérique elle-même. C'est cet objectif de caractère économique qui constitue aujourd'hui leur lien le plus fort.

Enfin, ils voulaient aussi préserver et développer les formes de république et de démocratie parlementaire auxquelles ils étaient communément attachés et qui n'étaient pas partagées par certains des autres empires.

Existe-t-il un seul peuple ?

La pérennité d'une union d'États dépend en fin de compte du désir du – ou des – peuples qui la composent de vivre ensemble. Quels que soient les avantages matériels que procure l'union (économie, commerce, défense...), celle-ci ne peut durer et se renforcer que si les populations éprouvent entre elles un véritable sentiment de familiarité, de solidarité et même de fraternité.

Les institutions et les règles communes sont un ciment nécessaire, mais celui-ci demeure fragile s'il n'est pas basé sur un véritable sentiment de destin commun.

Cela peut prendre du temps. Il peut même y avoir des épisodes de conflits ou de ruptures. Les ferments de division et l'esprit de clocher ne sont jamais vraiment éteints et renaissent à chaque génération. Dès lors, l'unité n'est jamais vraiment acquise mais à défendre et reconquérir jour après jour.

En Amérique

Pendant plus d'un siècle et demi, entre la colonisation et la Révolution, il n'y a pas eu de « peuple américain ».

Des colonies autonomes

Les colons étaient rassemblés en communes ou paroisses autonomes, jalouses de leur indépendance et peu désireuses de se fondre en communautés plus vastes. Ils estimaient qu'au-delà du cercle formé par chaque paroisse, les libertés individuelles et démocratiques ne pouvaient plus être assurées.

D'ailleurs, les communications entre les différents établissements coloniaux et même, plus tard, entre les principales villes étaient difficiles. Il était plus aisé et plus naturel pour un négociant de Boston de se rendre à Londres plutôt qu'à Philadelphie ou à Richmond.

Il n'existait donc pas de sentiment national, tout juste un sentiment d'appartenance à l'État où chacun vivait¹¹

L'union par la force...

C'est la Révolution – révolte contre la puissance coloniale anglaise – qui a constitué notre premier ferment d'unité, même si de nombreux américains demeurèrent « loyalistes » c'est-à-dire fidèles au régime colonial et au souverain anglais. Si bien que l'union du peuple américain en une Fédération résulte plus d'une nécessité que d'un véritable désir populaire. Ce qui explique que, dans une première phase, l'Amérique des Articles de la Confédération était basée sur l'union des États plutôt que sur celle des gens.

¹¹ « America is too big, too widely extended for a central government as proposed : people in New Hampshire would never understand or sympathize with the needs of Virginia or the Carolinas...A virtuous Republican government requires a small area and a homogeneous population (Fed. Pap. Introduction by Isaacs Krammick, editor)

... puis l'union par la loi

C'est véritablement l'acte constitutionnel de 1787 qui a scellé notre union : la création d'un État central a précédé – et sans doute permis – celle d'une nation. Le « We, the people » introduisant notre Constitution fut, de la part de cette poignée d'hommes réunis à Philadelphie, un acte courageux et visionnaire devançant largement les mœurs de l'époque.

Ce nouvel État s'est longtemps heurté aux cultures et intérêts économiques différents, voire opposés, des États du Nord et du Sud mais aussi des « anciens » États de la côte Est et des nouveaux États continentaux de l'Ouest.

Un peuple déchiré, réconcilié puis ouvert sur le monde

Le plus formidable obstacle à l'unité fut évidemment la question de l'esclavage. En 1787, nous n'avons pas pu – ou pas voulu – affronter les problèmes posés par cette « institution particulière ». En renvoyant la solution au long-terme (en fait à vingt ans) nous pensions avoir non seulement préservé le consensus au sein de la Convention mais aussi réglé le problème de fond, c'est-à-dire l'importation d'esclaves en Amérique¹². Bien sûr, nous nous trompions puisque cette opposition entre le Nord et le Sud des États-Unis a en fait perduré plus de 70 ans et n'a pu être réglée que par une sanglante guerre civile (plus meurtrière qu'aucune des guerres étrangères auxquelles participa ensuite l'union) qui a failli détruire notre jeune République.

¹² « It ought to be considered as a great point gained in favor of humanity that a period of twenty years may terminate for ever, within these States, a traffic which has so long and so loudly upbraided the barbarism of modern policy »

Par la suite, l'Amérique a accueilli un extraordinaire flot d'immigrants de tous les pays d'Europe, puis d'Asie et d'Amérique latine – ce qui n'a pas facilité la création du « peuple américain ».

Mais nous y sommes aujourd'hui, sans aucun doute, parvenus. Toutes ces populations diverses et ces nombreux États sont unis par leur Constitution, leur Bill of Rights, leur drapeau, leur hymne, leur Président – ainsi que par une confiance commune envers la protection, le progrès et finalement le « bonheur » que la Fédération peut leur apporter.

En Europe

Une vieille Europe fratricide et morcelée

Faite d'anciens États-nations, la « vieille Europe » ne constitue pas encore un peuple unifié. Tous ces États ont des origines, des histoires, des cultures et des langues différentes. Pendant plusieurs siècles, ils furent « victimes de leurs rivalités séculaires et de leurs divisions sanglantes » comme le rappelle le préambule de leur premier Traité.

Ce n'est qu'à l'issue des deux grandes guerres civiles européennes du XXe siècle –auxquelles l'Amérique dut participer malgré elle– qu'ils décidèrent d'en finir en créant leur union – toujours avec l'aide de l'Amérique.

Mais soixante ans n'ont pas suffi pour créer un peuple européen. Pendant plus de cinquante ans, tous les États européens orientaux sont restés séparés de l'union des États de l'ouest et

sous la férule de l'empire russe. De sorte que les peuples de l'union actuelle demeurèrent longtemps largement étrangers les uns aux autres.

Des intérêts et des valeurs partagés mais un « destin commun » incertain

Les institutions créées par l'Union ont ouvert les barrières internes et établi des liens de solidarité économique entre tous les États. Cependant, faute notamment de frontières externes bien arrêtées, ces peuples n'ont pas vraiment le sentiment de « partager désormais un destin commun ».

Ils ressentent tout de même l'existence de valeurs communes qui les distinguent des autres continents (mais qu'ils partagent largement avec l'Amérique) : la liberté individuelle, la démocratie, l'État de droit, la tolérance religieuse, l'égalité des individus comme des États.

Un peuple européen en devenir ?

Depuis 35 ans, l'élection simultanée par tous les citoyens européens d'une Chambre de représentants commune les a peu à peu rapprochés. Si, un jour, cette chambre venait à élire elle-même le Président et le gouvernement de l'Europe, peut-être les citoyens ressentiraient-ils davantage leur appartenance à une même communauté politique. Le stade ultime serait évidemment, comme aux États-Unis, l'élection directe du Président de l'union par les citoyens de chaque État.

Il faudrait aussi qu'ils puissent se reconnaître dans tous les symboles de l'union (drapeau, hymne, devise...) qui existent mais n'ont pas la même force de rassemblement que les symboles nationaux.

Un autre facteur d'union des peuples sera sans doute la monnaie commune que partagent déjà plus de la moitié des États de l'Union et qui, selon leurs Traités, doit devenir la seule monnaie de toute l'Europe.

Une République ?

L'union d'États au sein d'une Confédération ou d'une Fédération n'est pas, en elle-même, une condition suffisante pour assurer le « bonheur » des peuples. Il faut aussi que le gouvernement central établisse et fasse respecter un certain nombre de règles dont les principales sont la démocratie représentative, l'équilibre des pouvoirs et le respect des libertés individuelles. Cette exigence concerne tout autant les États unitaires que les États fédéraux mais elle apparaît encore plus nécessaire pour les seconds du fait du plus grand éloignement entre le citoyen et le pouvoir.

Historiquement, en Amérique comme en Europe, la République apparaît comme l'anti-thèse de – et la réaction contre – les régimes autoritaires de type monarchique (ou impérial) où les citoyens (ou les États) étaient soumis au pouvoir central sans participer à son exercice.

En Amérique

Notre indépendance de la tutelle anglaise ne se concevait pas sans l'instauration d'un régime « républicain », même si le terme n'était pas – et n'est toujours pas – couramment utilisé.

Habeas Corpus et Bill of Rights

Pour nous, la République était d'abord un système de représentation démocratique¹³, garantissant l'état de droit et les libertés individuelles. Le système démocratique était basé sur l'équilibre des trois pouvoirs : législatif, exécutif et judiciaire. La garantie des libertés individuelles était assurée par la clause de « l'Habeas Corpus » insérée dans notre Constitution – puis par le Bill of Rights, premier amendement à cette Constitution que j'eus l'honneur de présenter au Congrès peu de temps après son établissement.

A l'échelon fédéral, la République devait également respecter les droits des Etats fédérés et notamment assurer leur participation aux grandes décisions de l'Union (comme la révision de la Constitution).

Laïcité

Enfin, notre République devait être laïque c'est-à-dire ne reconnaître expressément aucune religion, séparer strictement les affaires religieuses de celles de l'Etat – mais aussi assurer la liberté d'établissement des Eglises et celle du culte.

De fait, notre Constitution ne fait aucune référence à Dieu ou à la religion et c'est le « Bill of rights » qui garantit la liberté de culte. Cette neutralité religieuse – en réaction aux régimes européens et notamment à celui de l'Eglise d'Angleterre – était

¹³ « We may define a Republic to be (...) a government which derives all its powers directly or indirectly from the great body of the people and is administered by persons holding their offices during pleasure for a limited period or during good behavior” ‘Fed. Pap – 39)

une nouveauté pour l'époque et fut vigoureusement contestée au sein même de la Convention de Philadelphie ¹⁴.

En Europe

Tous les Etats d'origine de l'union adhéraient aux principes républicains au moment de leur adhésion et ces principes constituent aujourd'hui le principal critère que doivent remplir les Etats qui souhaitent devenir membres de l'union.

Equilibre des pouvoirs et Charte des droits

Le pouvoir central lui-même – à travers ses institutions - respecte ces principes dans l'organisation et l'exercice de ses compétences. Toutefois, l'équilibre des pouvoirs législatif, exécutif et judiciaire ne paraît pas encore abouti en Europe, comme nous le verrons ultérieurement.

De même, l'Europe s'est aussi dotée – bien qu'assez tardivement- d'un « Bill of Rights » dénommée « Charte des Droits Fondamentaux » qui assure aux citoyens que leurs droits seront respectés dans les décisions prises par les Institutions communes. Cette Charte est, en fait, beaucoup plus développée et protectrice que notre Bill of Rights car elle garantit notamment le respect de droits collectifs (dits « sociaux ») que

¹⁴ « Some anti-federalists suggested that the Constitution's indifference to religions as well as the Federalists departure from the age-old belief in religion as the foundation of civil institutions (...) would ultimately lead America to ruin ». (Fed. Pap – Ed. By Isaac Krammick, 1987 – Penguin Books – Introd. p59)

nous ignorions à l'époque et qui demeurent d'ailleurs, encore à l'heure actuelle, moins développés en Amérique.

Laïcité

Sur la question de la religion, les Européens ont adopté la même position de neutralité que l'Amérique. Ils ont eu un débat similaire lors de leurs deux Conventions du début du siècle – au cours desquelles les partisans d'une référence à l'héritage religieux de l'Europe se sont opposés à ceux qui exigeaient le respect des opinions agnostiques ou athées. Les seconds l'ont emporté sur les premiers, de sorte que l'Amérique et l'Europe ont toutes deux opté pour un modèle de République laïque.

L'Union n'est pas une République

Pour autant, l'Union européenne n'est pas une République au sens constitutionnel du terme et les citoyens européens ne se la représentent pas véritablement comme telle. Dans les Etats membres non monarchistes, la notion de République se rattache exclusivement à leur propre Etat-nation. Mais les citoyens reconnaissent, plus ou moins intuitivement, que l'union a repris à son compte les valeurs républicaines auxquelles ils sont presque unanimement attachés.

Une Constitution ?

J'aime les Constitutions.

J'aime l'art qui consiste à organiser et répartir les pouvoirs publics de manière à établir les conditions nécessaires au bonheur des peuples. Même si je sais, par expérience personnelle, que ces conditions ne sont pas toujours suffisantes et ne peuvent empêcher de grands malheurs de s'abattre sur ces peuples¹⁵. Pour cette raison, j'ai toujours préféré la réflexion sur le pouvoir à son exercice lui-même...

Avoir ou non une Constitution est un critère important pour définir un État ou une Nation. Mais c'est plus important encore pour les unions d'États. Le jour où les Traités internationaux qui lient un groupe d'États se transforment en Constitution interne, on peut dire que ce groupe est sur la voie de l'unité fédérale.

En Amérique

Un coup d'État suivi d'un « miracle »

A Philadelphie, pendant l'été torride de 1787, nous avons fait une sorte de coup d'État : alors que nous n'étions mandatés que pour amender les « Articles de la Confédération », nous avons en fait élaboré un tout nouveau texte que nous avons appelé « Constitution ».

¹⁵ « What is government itself but the greatest of all reflexions on human nature ? If men were angels, no government would be necessary" (Fed. Pap – 51)

Nous avons réuni les meilleurs esprits de l'époque dont la plupart avaient aussi une expérience politique en tant que membres des Assemblées des États ou de la Confédération. En trois mois, ils ont accompli une œuvre remarquable que certains ont qualifiée de « miracle » étant donné les divergences de vues qui nous opposaient au départ. Ils sont parvenus à réunir un consensus sur un texte totalement novateur qui inventait véritablement les notions modernes de république, de démocratie et de fédération.

Un grand débat national

Ce texte était d'autre part d'une grande brièveté et rédigé de manière à pouvoir être lu par le citoyen ordinaire¹⁶. Mais le plus grand succès des « Pères fondateurs » fut sans doute d'avoir réussi à faire ratifier- directement par les peuples de chacun des treize États-membres¹⁷- le projet de Constitution de Philadelphie. Ils organisèrent pour cela un grand débat national largement reproduit par la presse. Alexander Hamilton et moi-même prîmes l'initiative de publier 87 « Federalist Papers » expliquant l'origine, les motivations et l'articulation du projet. Certains ont pu écrire par la suite que ces « papers » étaient une des meilleures œuvres de science politique jamais écrites...

Le ciment de l'Union

225 ans après, cette Constitution (de seulement 7 articles) est toujours celle des États-Unis d'Amérique même si 26

¹⁶ « Laws are made for men of ordinary understanding and should therefore be construed by the ordinary rules of common sense. Their meaning is not to be sought for in metaphysical subtleties, which may make everything means everything or nothing, at pleasure » (Thomas Jefferson)

¹⁷ « (The Convention) have accordingly planned and proposed a Constitution which is to be of no more consequence than the paper on which it is written, unless it be stamped with the approbation of those to whom it is addressed » (Fed. Pap- 40)

amendements – qui n'en ont nullement modifié l'équilibre - ont été adoptés par la suite.

Cette Constitution est devenue le véritable ciment de notre union, de la nation américaine. Les citoyens la révèrent comme une sorte « d'évangile politique ». Même la guerre de sécession, les guerres étrangères et les grandes crises économiques ne l'ont remise en cause.

Pour autant, cela n'a pas empêché les États fédérés, anciens et nouveaux, de conserver ou d'adopter leurs propres Constitutions internes, étant entendu que la Constitution fédérale demeure la « loi suprême de l'Union ».

La règle majoritaire

Une dernière remarque : notre Constitution ne serait peut-être jamais entrée en vigueur si nous avions appliqué les règles fixées par les précédents « Articles de la Confédération » selon lesquelles toute révision de ces « Articles » ou, à plus forte raison, toute nouvelle Constitution exigeraient l'accord unanime des États membres. A Philadelphie, nous avons au contraire décidé que la nouvelle Constitution entrerait en vigueur dès que 9 de nos 13 États membres (soit environ les 2/3) l'auraient ratifiée et que tout amendement pourrait ensuite être adopté par les 3/4 des États membres. Ce fut, sans aucun doute, notre plus sage décision¹⁸.

¹⁸ « Instead of reporting a plan requiring the confirmation of all the States, they have reported a plan which is to be confirmed and may be carried into effect by nine States only (...) This objection, though the most plausible, has been the least urged in the publications (...) against the Convention. (It) can only have proceeded from an irresistible conviction of the absurdity of subjecting the fate of twelve States to the perverseness or corruption of a thirteenth" Fed. Pap – 39)

Nous avons renoncé à prévoir et régler le cas d'un État qui aurait refusé de ratifier la Constitution une fois votée par la majorité de 9 États¹⁹ ; de fait, deux États refusèrent dans un premier stade mais se rallièrent quelques mois après en voyant les autres s'organiser sans eux et menacer de leur fermer les frontières de la nouvelle union.

En Europe

Une succession de Traités entre États souverains

L'Europe n'a pas encore de Constitution. Son Union demeure encore basée sur une succession de Traités internationaux entre États membres, Traités auxquels la Cour suprême de l'Union attribue une « valeur constitutionnelle » mais qui n'ont pas, en réalité, le poids politique et symbolique d'une véritable Constitution.

Les gouvernements des États de l'Union n'ont pas encore accepté de remettre en cause l'origine même de leur souveraineté en quittant le champ du droit international. Les États demeurent, en quelque sorte, extérieurs au processus d'union, et conservent leur statut de sujets et d'acteurs indépendants sur la scène internationale.

Le style des Traités conserve une forme plus diplomatique que constitutionnelle et, surtout, ils ne peuvent être adoptés qu'à l'unanimité des « Hautes Parties contractantes » ; toute révision doit prendre la forme d'un nouveau Traité, soumis aux mêmes

¹⁹ « It is one of the cases which must be left to provide for itself (...) Although no political relation can subsist (...) yet the moral relations will remain uncanceled ».

conditions d'adoption et de révision. Ainsi conçus, ils engagent les États mais non les peuples.

De nombreuses révisions

Les révisions ont été nombreuses et difficiles car les ambitions des premiers Traités étaient limitées mais leur contenu fort détaillé... Plus d'une dizaine de Traités successifs de révision ont été adoptés, modifiant les premiers Traités de 1951 et 1957. Chacun d'eux, surtout les plus récents, a donné lieu à de longues et laborieuses négociations et à des procédures de ratification (à l'unanimité) chaotiques. D'autre part, chaque adhésion de nouvel État membre prend la forme d'un nouveau Traité international exigeant l'accord unanime des États membres.

Le résultat est un formidable empilement de textes successifs, aussi solennels que prolifiques : face à nos 7 articles (et 26 amendements), la « Constitution » européenne est basée sur une douzaine de Traités dont la codification ne comprend pas moins de 413 articles (assortis de 21 « Protocoles » et de 56 « Déclarations »).

Un corset de règles complexes

Si les articles fondamentaux qui fixent les compétences de l'Union et organisent la répartition des pouvoirs ne sont qu'une trentaine, tous les autres articles décrivent – jusque dans le détail – le type de mesures que peut prendre l'Union et la façon de les mettre en œuvre dans les différents secteurs (libre circulation

entre les Etats, politique agricole et de la pêche, transports, concurrence, etc...).

Cet ensemble constitue un étroit corset de règles qui, de fait, limitent considérablement la capacité de l'union à progresser et évoluer. En conséquence, très peu de citoyens de l'Union sont familiarisés avec cette « Constitution » dont le style et la complexité découragent les meilleures volontés. Les Traités n'ont donc aucune capacité de rassemblement du peuple européen ; en fait, leur illisibilité suscite même souvent la méfiance voire l'hostilité.

Une tentative « constitutionnelle » avortée

Une tentative d'élaboration d'une véritable Constitution européenne a cependant été tentée au début de ce siècle. Bien qu'elle ait voulu s'inspirer de l'expérience américaine (notamment en confiant son élaboration à une Convention), cette tentative a doublement échoué : le texte proposé était en fait calqué sur le style et la logique politique des précédents Traités et donc tout aussi peu enthousiasmant pour les populations – et la ratification a été bloquée par l'exigence d'unanimité des États membres.

Il faut dire que ni la Convention ni, surtout, les gouvernements en place n'ont fait beaucoup d'efforts pour expliquer et défendre ce texte auprès du public. Aucun exercice semblable à celui des *Federalist Papers* n'a été effectué et les adversaires du projet ont été beaucoup plus actifs que ses partisans. Ce fut notamment le cas en France où l'échec du référendum de ratification (par une faible marge de 5%) compromit l'ensemble de l'opération.

Une occasion perdue

Curieusement, la plupart des dispositions nouvelles de ce projet furent finalement reprises sous la forme d'un énième Traité de révision. Celui-ci supprime évidemment toute référence à une Constitution, au fédéralisme, à la primauté du droit de l'Union, à ses symboles (drapeau, hymne,...), etc...

L'occasion fut ainsi perdue de franchir, par l'adoption d'une véritable Constitution, une étape importante vers la création des « États-Unis d'Europe ». Il n'est pas sûr qu'elle se représente dans un avenir prochain. Il est donc probable que l'Union européenne devra continuer à vivre encore quelque temps sous le statut hybride et instable qui est le sien, entre les stades de la Confédération et de la Fédération.

Quelles sont les relations entre le pouvoir central et les États ?

Il existe de multiples modèles d'unions d'États, depuis les anciennes ligues jusqu'aux organisations mondiales apparues au XXe siècle – en passant par les nombreuses confédérations et fédérations régionales. Nous avons examiné soigneusement les principaux modèles, passés ou existants, lors de notre Convention de Philadelphie. Il nous est apparu que ce qui les différencie principalement est le type de relations qui lient l'union centrale à chacun des États individuels.

Selon les cas, l'union dispose de plus ou moins de compétences et de pouvoirs qui s'imposent aux États ; parfois elle en est même totalement dépourvue²⁰. On touche là à un domaine très sensible car les dirigeants et leurs services – sinon les citoyens eux-mêmes - sont par nature réticents à se défaire de leurs pouvoirs au profit d'une instance plus élevée, dirigée par une autre élite que la leur. Si bien que toute réflexion constitutionnelle objective sur la meilleure répartition possible des pouvoirs entre le centre et la périphérie est en fait fortement influencée par des considérations de nature corporative ou même personnelle²¹.

²⁰ « The fundamental principle on which (the German Empire) rests, that the Empire is a community of sovereigns, and that the diet is a representatives of sovereigns, and that the laws are addressed to sovereigns, renders the Empire a nerveless body, incapable of regulating its own members, insecure against external dangers and agitated with unceasing fermentations in its own bowels (Fed. Pap- 19)

²¹ « Among the most formidable of the obstacles which the new Constitution will have to encounter may readily be distinguished the obvious interest of a certain class of men in every State to resist all changes which may hazard a diminution of the power, emolument and consequence of the offices they hold under the State establishment” (Fed. Pap – 1)

Quoiqu'il en soit, nous avons comparé les modèles américain et européen d'aujourd'hui et mis en évidence des différences fondamentales correspondant, peut-être, à des stades d'évolution différents. Toutefois, il est intéressant de relever plusieurs ressemblances ou coïncidences entre les deux modèles sans qu'il soit possible de les développer ici : 1. Nous avons retenu le même principe des « compétences implicites de l'union »²². 2. Nous avons largement utilisé la clause du commerce interne à l'Union (« interstate commerce clause » et « marché intérieur ») pour développer l'action fédérale dans de nombreux domaines. 3. Nous avons affirmé, par voie constitutionnelle ou jurisprudentielle, le même principe de la primauté du droit de l'union sur celui des États²³. 4. Nous avons dès l'origine établi le principe de « l'effet direct » sur les citoyens de la législation fédérale²⁴.

En Amérique

Comme nous nous y attendions, la question de la répartition des pouvoirs entre l'union et les États fut le plus formidable obstacle à franchir lors de notre Convention de Philadelphie à l'été 1787.

²² « The Congress shall have power (...) to move all laws which shall be necessary and proper for carrying into executives the foregoing powers and all other powers vested by this Constitution in the government of the United States » (U.S Constitution, Art. I, sect 8)

« Si une action de l'Union paraît nécessaire, dans le cadre des politiques définies par les Traités, pour atteindre l'un des objectifs visés par les Traités, sans que ceux-ci n'aient prévu les pouvoirs d'action requis à cet effet, le Conseil statuant à l'unanimité (...) adopte les dispositions appropriées » (Traité de Lisbonne, Art 352 TFUE)

²³ « The Constitution and the laws of the United States (...) shall be the supreme law of the land and the judges in every State shall be bound thereby, anything in the Constitution or laws of any State to the contrary notwithstanding » (U.S Constitution, Art 6)

²⁴ « (The federal government) must carry its agency to the persons of the citizens. It must stand in need of no intermediate legislations, but must itself be empowered to employ the arm of the ordinary magistrate to execute its own resolutions » (Fed. Pap – 26)

Au commencement était la démocratie de proximité

Pour une bonne partie des conventionnels, tout pouvoir central était réminiscent de la « tyrannie coloniale » (« *British rule* »). Pour beaucoup de citoyens, le seul pouvoir légitime (dérivé de leur propre souveraineté individuelle) était celui qu'ils organisaient eux-mêmes à l'échelon paroissial ou communal. De sorte que la légitimité du pouvoir leur apparaissait comme inversement proportionnelle à son éloignement physique.

S'ils avaient consenti à doter leurs États respectifs de quelques compétences, c'était à la condition que le pouvoir y fut exercé par l'assemblée de leurs représentants élus (et renouvelés à brefs délais) et non par un exécutif.

Ces assemblées étaient elles-mêmes jalouses de leurs pouvoirs propres si bien que le Congrès de l'union – tel qu'institué par les Articles de la Confédération – n'était que la juxtaposition des représentants de chaque État. Et c'est ce Congrès qui – en l'absence de pouvoir exécutif confédéral – prétendait exercer seul tous les pouvoirs au quotidien. Par ailleurs, les États refusaient d'accorder à l'union des ressources financières propres et ne lui consentaient que de maigres et irréguliers subsides budgétaires²⁵.

Un débat frontal puis un « grand compromis »

Les débats de Philadelphie opposèrent donc frontalement les fédéralistes (partisans d'un renforcement du pouvoir central) aux anti-fédéralistes (partisans du maintien des pouvoirs des États). J'étais personnellement convaincu que, sur le long terme, les

²⁵ « The concurrence of thirteen distinct sovereign wills is requisite under the Confederation to the complete execution of every important measure that proceeds from the Union. It has happened as was to have been foreseen. The measures of the Union have not been executed". (Fed. Pap – 25)

Etats-Unis avaient besoin d'un gouvernement sur – et non d'une négociation entre – ses parties constituantes.

Mais nous parvînmes finalement au « grand compromis » établissant un équilibre raisonnable entre les deux thèses²⁶.

Les fédéralistes obtinrent la création d'un pouvoir exécutif central fort ainsi qu'un pouvoir judiciaire fédéral dont la mission principale était, du moins à l'origine, de veiller au respect des compétences réciproques de l'union et des États.

Chambre des Etats et Chambre du peuple

Le pouvoir législatif serait partagé entre deux chambres²⁷. La Chambre haute (le Sénat) représentait également chacun des États – mais ses décisions étaient prises à la majorité et non pas à l'unanimité dont l'exigence aurait de toute évidence constitué une source récurrente de blocage institutionnel. Cette simple disposition procédurale s'est, en réalité, avérée comme la principale clé du bon fonctionnement de notre système²⁸.

La deuxième Chambre représentait l'ensemble des citoyens, chaque État ayant droit à un nombre de représentants proportionnel à sa population – mais tout Etat ayant droit à au moins un représentant ; c'est ainsi que, aujourd'hui, six États n'ont qu'un député alors que la Californie en a 53, la moyenne

²⁶ « The federal Constitution forms a happy combination (...) : the great and agregate interests being referred to the national, the local and particular to the States legislatures" (Fed. Pap- 10)

²⁷ « The peculiarity lies in this, that one branch of the legislature is a representation of citizens, the other of the States : in the former, consequently, the larger States will have most weight ; in the latter, the advantage will be in favor of the small States » (Fed. Pap – 58).

²⁸ « The necessity of unanimity in public bodies (...) has been founded upon a supposition that it would contribute to security. But its real operation is to embarrass the administration, to destroy the energy of government and to substitute the pleasure, caprices or artifices of an insignificant, turbulent and corrupt junto to the regular deliberations and decisions of a respectable majority" (Fed. Pap – 22).

étant de 9 représentants par État. Cette chambre devait être réélue tous les deux ans pour assurer la permanence du lien avec les électeurs. En tant que représentante des citoyens-contribuables, elle disposait de compétences particulières en matière de taxation et de budgets fédéraux.

Un système qui a perduré

Ce système s'est largement maintenu jusqu'à ce jour et a effectivement permis d'assurer un bon équilibre entre les États (qui conservent des compétences étendues dans les domaines de l'éducation, du droit civil, pénal et commercial ainsi que plus généralement, pour tout ce qui concerne les relations entre les citoyens) et la Fédération (qui exerce surtout ses prérogatives dans le domaine des relations extérieures - diplomatie et défense - de la régulation économique et financière générale, des infrastructures nationales, etc...) ²⁹.

Un pouvoir central renforcé

En pratique, le pouvoir réel du centre s'est considérablement accru lors du siècle dernier notamment du fait des contraintes extérieures et des crises économiques – mais aussi de l'interpénétration commerciale croissante entre les États. La simple disposition de l'article I- section 8 de notre Constitution dite de « l'interstate commerce clause » (à laquelle j'ai fait allusion

²⁹ « The powers delegated (...) to the federal government (...) will be exercised principally on external objects as war, peace, negotiations and foreign commerce (...). The powers reserved to the several States will extend to all objects which, in the ordinary course of affairs, concern the lives, liberties and properties of the people and the internal order, improvement and prosperity of the State" (Fed. Pap- 45)

plus haut) a permis de réglementer l'ensemble de notre marché intérieur de façon centralisée et efficace³⁰.

Not quite a bed of roses

Toutefois, les relations entre l'échelon fédéral et les États ne sont pas pour autant “a bed of roses”; selon les phases de notre histoire, des tensions entre ces deux sources de légitimité et de pouvoir se sont régulièrement manifestées. De même que des clivages ont persisté entre États du Nord et du Sud, de l'Est et de l'Ouest –entre les États agricoles et industriels, etc. Mais l'équilibre fixé par notre Constitution s'est avéré juste et donc adaptable à l'évolution de notre société.

En Europe

L'Europe s'est dotée – du moins en apparence - d'une répartition comparable des pouvoirs entre les États et l'Union. En particulier, son « Congrès » est composé de deux chambres où siègent d'une part les représentants des États (le « Conseil ») et d'autre part ceux des citoyens (le « Parlement »).

Une représentation inégalitaire

Mais la réalité des choses est assez différente. Si chaque État dispose d'un représentant au Conseil, le vote de celui-ci est pondéré en fonction de sa taille (population et économie) de

³⁰ « The Congress shall have power (...) to regulate commerce (...) among the several States

sorte que la représentation des États n'est pas égalitaire contrairement à la situation dans notre Sénat.

De même, le Parlement comprend des députés de chaque État en proportion assez approximative à sa population et avec des seuils maximum pour les plus grands et minimum pour les plus petits ; de sorte que cette représentation des citoyens n'est pas aussi égalitaire que dans notre chambre des représentants.

La chambre des États dominante...

De même, les pouvoirs respectifs de ces deux Chambres apparaissent assez déséquilibrés, le Conseil disposant des pouvoirs les plus étendus. Surtout, les européens ont récemment créé une troisième chambre, sorte de super-Sénat où siègent les chefs de gouvernement de tous les États et qui dirige, de facto, les grandes affaires de l'Union. Le véritable Sénat législatif est, lui, composé des Ministres nationaux (donc non élus pour cette fonction de « sénateur ») qui changent selon les questions examinées et au rythme des modifications (fréquentes) dans la composition des différents gouvernements.

... mais soumise aux intérêts particuliers des États

Enfin – et c'est la différence essentielle - les décisions importantes des deux Sénats ne peuvent être prises qu'à l'unanimité des votes de tous les États – ce qui laisse à chacun d'eux (quelles que soient leurs tailles, fort diverses) un droit de veto sur ces décisions.

En vérité, la composition et le mode de fonctionnement du Sénat européen paraît beaucoup plus adaptée à la défense des intérêts particuliers et circonstanciels de chaque État qu'à celle de l'intérêt général de l'Union dans son ensemble

Un système au total peu performant

On voit donc, à travers la structure institutionnelle de l'Union européenne, que la question des relations entre le centre et la périphérie est encore loin d'être réglée. L'union a été créée par des États anciens dotés de services puissants et jaloux de leurs prérogatives. Certains de ces États (comme l'Angleterre ou la France) sont particulièrement sensibles à cette question et ils ont, à plusieurs reprises, bloqué l'accroissement des pouvoirs propres de l'Union.

Si bien que, de ce point de vue au moins, l'Europe apparaît tantôt comme une ligue d'États (notamment en matière de diplomatie et de défense), comme une Confédération (pour la plupart de ses compétences) ou comme un ersatz de fédération (par exemple pour le commerce intérieur). Sur le plan des affaires mondiales, l'Union européenne apparaît rarement au premier plan et n'est pas représentée dans les instances internationales où les États continuent de s'y comporter de façon autonome – même si parfois concertée.

Une diplomatie et une armée communes ?

Il y a peu d'exemples d'unions d'États qui n'aient pas, dès l'origine, quasi-spontanément décidé de fusionner leurs diplomaties et leurs forces militaires.

Souvent, l'union était précisément motivée par la nécessité d'associer les forces de ces États pour résister à une oppression ou une menace étrangères. De même, l'union permettait – par l'addition de la puissance commerciale des différents États - de négocier des traités internationaux plus avantageux pour chacun d'eux. Enfin, la fusion des corps diplomatiques et des forces armées assurait une considérable réduction des dépenses publiques pour chacun des États et chacun des citoyens.

Dans certains cas, la fusion des armées constituait aussi une garantie contre la reprise des agressions entre les États de l'union eux-même³¹.

En Amérique

Deux compétences de première nécessité

Le principe même d'une diplomatie et d'une armée communes et uniques de l'Amérique fut à peine discuté à Philadelphie – tant il apparaissait clairement qu'elles étaient de première nécessité

³¹ « The principal purpose to be answered by union are these : the common defense of the members ; the preservation of the public peace, as well against internal convulsions as external attacks ; the regulation of commerce with other nations and between the States ; the superintendence of our intercourse, political and commercial, with foreign countries » (Fed. Pap – 23)

pour notre union et que seul le pouvoir central pouvait assurer cette fonction pour les États.

La nécessité de se libérer définitivement et de se défendre durablement contre la puissance coloniale et, éventuellement, contre d'autres puissances européennes, s'imposa à tous.

Nous créâmes, dès le premier gouvernement, la fonction de State Secretary, un service diplomatique central embryonnaire et quelques ambassades des « Etats-Unis d'Amérique » dans les principaux pays d'Europe. Le poste de State Secretary se révéla vite comme le plus prestigieux de l'administration et trois des cinq premiers Présidents en furent titulaires avant leur élection. La conduite de la diplomatie américaine fut confiée au Président ainsi que le pouvoir de signer les traités³², sous réserve de l'accord des deux-tiers des Sénateurs (représentants des États).

Une « standing army »

De même, la Constitution donna au Président le pouvoir de commander les forces armées³³. Toutefois, la création d'une armée permanente (« standing armies ») fut âprement discutée tant pour des raisons philosophiques (que je partageais partiellement) que matérielles (notamment le coût pour le budget de l'Union). Ce n'est donc que graduellement et par la force des choses que se constituèrent d'abord une marine (pour protéger notre flotte commerciale), des garde-côtes, des garde-frontières, etc... Pendant une longue période, les États conservèrent toutefois leurs propres milices pour assurer l'ordre public interne

³² « The President shall have the power to make Treaties » (article II, section 2)

³³ « The President shall be Commander in chief of the army of the United States »

mais aussi, malheureusement, pour s'affronter de façon sanglante lors de la guerre de sécession.

Aujourd'hui, les États-Unis d'Amérique possèdent la plus puissante armée du monde et leur diplomatie est sans doute la plus influente sur la scène internationale.

En Europe

L'Europe n'a à ce jour - soit plus de 60 ans après sa création - ni armée ni diplomatie communes, ce qui constitue le principal échec de son entreprise d'union.

Une occasion perdue et un blocage persistant

La question fut pourtant – logiquement - posée dès la fin de la 2^e guerre mondiale, avant même que ne soit signé le Traité de base de la Communauté économique européenne. Un projet de Traité sur une « Communauté européenne de défense » fut signé entre les 6 partenaires initiaux, mais la France refusa finalement de le ratifier. Cet échec bloque encore aujourd'hui la création d'une défense et d'une diplomatie communes à l'Europe.

Outre la méfiance subsistante entre les principales puissances européennes, ce refus était motivé par la réticence de vieux États à abandonner (ou plutôt à déléguer à l'union) ces deux prérogatives de base de la souveraineté étatique. Ce blocage a peu évolué - en dépit du fait que, dans le monde d'aujourd'hui,

même le plus puissant des États européens pèse de peu de poids face aux grands empires américains ou asiatiques.

De fait, depuis la 2^e guerre mondiale, ce sont les États-Unis qui ont assuré la sécurité de l'Europe face à l'empire russe qui avait envahi la moitié du territoire européen. Ce sont encore les américains qui durent organiser, autour d'eux, une alliance militaire et diplomatique occidentale qui est encore la principale force commune des européens.

Quelques progrès mais une perspective très incertaine

Il est vrai tout de même que l'Europe a accompli récemment quelques progrès dans les deux domaines : des états-majors et des embryons de brigades militaires ont été mis sur pied et un service central de coopération diplomatique a été créé. Mais le principe demeure entier de l'autonomie et de l'indépendance de chaque État dans la conduite de sa politique étrangère et le commandement de son armée.

Il faudra sans doute une nouvelle révision des Traités pour que ce principe cède le pas à celui d'une diplomatie et d'une défense communes et uniques de l'union. Mais les gouvernements ne semblent pas encore prêts à reconnaître la nécessité objective de cette transformation que l'opinion publique, pour sa part, serait sans doute prête à accepter.

Une monnaie, un trésor et un budget communs ?

Dans l'histoire, de nombreuses unions d'États ont pu s'établir sans monnaie, trésor ni budget communs.

Toutefois, dès que leurs échanges commerciaux ont pris une certaine ampleur, la question d'une monnaie commune ou unique s'est inévitablement posée. Une fois créée, cette monnaie a permis d'accélérer l'intégration économique des États, et constitué un puissant ferment d'union générale. Toutefois, la gestion de cette monnaie commune s'est souvent avérée très délicate – voire périlleuse – et a nécessité la création ou le renforcement d'autres outils économiques et financiers comme un Trésor commun capable notamment d'emprunter de l'argent aux citoyens et aux puissances étrangères pour financer les dépenses de l'union.

Pour utiles qu'ils puissent être pour les gestionnaires de l'État central, ces outils restent largement incompris – voire inconnus – de l'ensemble des citoyens si bien que leur développement dépend surtout du rapport de forces entre les gouvernements, les administrations et les grands intérêts financiers et commerciaux.

Par contre, tout ce qui concerne la taxation des citoyens-contribuables pour financer le budget de l'union intéresse au premier chef l'opinion publique – ainsi d'ailleurs que l'utilisation qui est faite de ces impôts par le gouvernement de l'union. Sur ce point, disons seulement que les questions budgétaires ne participent guère à l'attachement que les citoyens peuvent porter

à l'Union. Il n'en demeure pas moins que le développement des actions d'une union d'États est étroitement conditionné par le niveau et l'autonomie des ressources dont elle dispose³⁴.

En Amérique

La principale faiblesse de la Confédération

L'importance du rôle budgétaire et financier de l'État central fut un des sujets sur lesquels j'étais en désaccord avec Alexander Hamilton. Celui-ci plaida constamment - à Philadelphie, dans les *Federalist Papers* et comme membre du Gouvernement – en faveur d'un pouvoir fédéral doté de compétences étendues en matière de finances publiques et d'un budget important.

Il est vrai que la faiblesse principale de la Confédération fut son absence de ressources fiscales ou financières suffisantes et stables. Ses revenus lui étaient consentis par les États - parcimonieusement, au cas par cas et souvent avec retard. C'est ainsi que Georges Washington eut le plus grand mal à payer les milices engagées dans la guerre d'indépendance, ce qui obligea la confédération à emprunter de larges sommes auprès de gouvernements et de banquiers européens (notamment français et hollandais)³⁵.

³⁴ « A complete power (...) to procure a regular and adequate supply of revenue as far as the resources of the community will permit, may be regarded as an indispensable ingredient in every constitution » (*Federal papers* – 30)

³⁵ To depend upon a government that must itself depend upon thirteen other governments for the means of fulfilling its contracts, when once its situation is clearly understood, would require a degree of credibility not often met with pecuniary transactions of mankind" (*Fed. Pap* – 30)

La Constitution franchit le pas

Pour cette raison, la Constitution de 1787 a clairement affirmé le pouvoir du Congrès fédéral de lever l'impôt, d'émettre des emprunts et de battre monnaie³⁶. Elle a en même temps aboli les pouvoirs des États d'émettre leur propre monnaie ou des bons du Trésor et d'instaurer des droits de douane³⁷.

Sous l'impulsion d'Alexander Hamilton, le Congrès décida très tôt de regrouper les dettes d'États (vis-à-vis des citoyens comme des puissances étrangères) en une seule dette fédérale : cette décision – à laquelle je n'étais guère favorable – fut âprement discutée car chacun sentait bien qu'elle présageait la création d'un Trésor fédéral et donc d'un pouvoir central financièrement indépendant. C'est lors du dîner chez Thomas Jefferson, relaté ci-dessus, que le marché fut conclu : les États-Unis auraient un Trésor mais leur capitale serait établie aux bords du Potomac.

Une lente et chaotique mise en place

Il fallut toutefois attendre la guerre de sécession pour que – confronté au chaos politique, économique et monétaire – Abraham Lincoln ne parvienne à imposer le dollar comme seule monnaie des États-Unis. De même, ce n'est qu'au début du XX^e siècle – après plusieurs épisodes de troubles financiers et de paniques bancaires – que fut créé le Federal Reserve System et la Banque centrale des États-Unis (Federal Reserve Board) dont l'organisation est totalement déconnectée des États puisque

³⁶ « The Congress shall have power to lay and collect taxes (...), to pay the Debts (...) to borrow money on the credit of the United states (...) to coin money, regulate the value thereof, and of foreign coin" (Article I, section 8)

³⁷ « No State shall (...) coin Money (...) emit Bills of credit (...) lay and any Imports or Duties on Imports and Exports » (Article I, section 10)

basée sur 12 District Reserve Boards indépendants et chevauchant les frontières des États.

Les compétences qui furent données au FRB étaient très étendues : assurer la stabilité de la monnaie mais aussi favoriser le niveau d'emploi maximum sur l'ensemble du territoire. Il était aussi chargé d'assurer la supervision de l'ensemble du système bancaire, fonction qui a été considérablement renforcée suite à la crise financière récente.

Des ressources propres et un budget fédéral important

Au sujet des ressources de l'État fédéral, Alexander Hamilton avait sévèrement condamné dans les *Federalist Papers* le système des « quotas » c'est-à-dire des contributions versées par les États³⁸. Il considérait comme absolument nécessaire que l'union dispose de ressources directes, décidées et prélevées par elle-même³⁹ et il relevait que seuls des revenus suffisants, fiables et stables permettraient d'asseoir le crédit de l'union à l'étranger. Ses préférences allaient vers un impôt sur le consommateur car il estimait qu'une taxe sur la richesse des citoyens (immeubles/propriétés) serait trop difficile à établir.

Aujourd'hui, le budget fédéral est principalement financé par l'impôt sur le revenu des citoyens, les taxes sociales et l'impôt sur les bénéfices des sociétés. Il représente entre 15 et 20% de la richesse nationale. Les revenus servent principalement à financer

³⁸ « The attempt to regulate the contributions of the members of a confederacy by the rule (of quotas) cannot fail to be productive of glaring inequality (...) There is no method of steering clear of this inconvenience, but by authority of the national government to raise its own revenues on its own way" (*Federalist Papers*, 21)

³⁹ « (The States) have no right to question the propriety of the demand (of the Confederacy) : yet, on practice it has been constantly exercised and would continue to be so, as long as the Confederacy should remain dependent on the intermediate agency of its members" (*Fed. Pap* – 30).

des dépenses sociales, militaires et le paiement de la dette. De nombreuses dépenses restent à la charge des Etats (comme l'éducation et la police) qui prélèvent des taxes sur la consommation, sur le revenu et sur les immeubles. Dire que le régime fiscal est aujourd'hui populaire serait exagéré⁴⁰ - mais au moins avons-nous réussi à garantir au pouvoir central la suffisance et l'indépendance de ses ressources.

En Europe

Une monnaie commune rapidement et efficacement établie

L'Europe s'est dotée d'une monnaie unique – qui porte son nom - beaucoup plus rapidement que l'Amérique. C'est là un de ses principaux succès, même si environ un tiers de ses États-membres ne l'ont pas encore adoptée ; mais ce processus est bien engagé. Cette monnaie est forte – notamment par rapport au dollar américain - et sa valeur stable, peu altérée par l'inflation. Elle constitue un avantage considérable pour le développement du commerce à l'intérieur de l'union – mais aussi avec les puissances étrangères. Cette monnaie est gérée par une Banque centrale européenne où siègent les représentants des Banques centrales nationales, mais qui est dirigée par un Président et un Directoire indépendants.

⁴⁰ « In 1790, the nation which had fought a revolution against taxation without representation discovered that some of its citizens weren't much happier about taxation with representation » (L.B. Johnson)

Une Banque centrale aux pouvoirs limités

Sa mission est toutefois limitée par rapport à celle du Federal Reserve Board : elle doit essentiellement assurer la stabilité de la valeur de la monnaie. Ce n'est qu'accessoirement qu'elle peut aussi soutenir les politiques économiques de l'Union dans la mesure où cela n'affecte pas son objectif principal. D'ailleurs, il lui est formellement interdit « d'accorder des découverts ou tout autre type de crédit » à l'union elle-même ou à ses États-membres – alors que cette fonction est en général assurée par toutes les banques centrales. Elle n'est pas non plus formellement chargée par les Traités d'assurer la supervision des systèmes bancaires des États-membres – compétence habituelle de la plupart des banques centrales.

Les faiblesses persistantes du système

Ces restrictions ont posé de difficiles problèmes lorsque la crise financière a éclaté. Il a fallu recourir à des mesures palliatives pour soutenir le système monétaire. Ceci a pris beaucoup de temps, exigé la création de mécanismes compliqués (parfois hors Traités) et finalement affaibli l'ensemble du système.

Une autre faille de ce système est l'absence de provision, dans le Traité, autorisant l'Union à gérer collectivement les dettes de ses États-membres et à emprunter en son nom et au leur sur les marchés internationaux. Ceci empêche la création d'un véritable Trésor européen sans lequel la gestion collective des dettes des États –dont dépend aussi la solidité de la monnaie commune - ne peut pas être correctement assurée.

Un budget et des ressources limitées

Le budget de l'Europe est beaucoup moins important que celui de l'Amérique : à peine plus de 1% de la richesse combinée des Etats membres. Cette faiblesse résulte de la volonté politique des Etats de limiter leur contribution au budget commun mais aussi de contrôler l'ampleur des activités de l'Union. Ils ont d'ailleurs décidé que le plafond des ressources – et donc des dépenses – totales de l'Union ne pourrait être modifié que par un vote à l'unanimité, ce qui explique qu'il reste bloqué depuis plus de vingt ans autour de 1%.

D'autre part, ce budget est presque entièrement financé par des « quotas », c'est-à-dire des contributions financières versées, sur leur propre budget, par les États membres. Ceci est en totale contradiction avec le texte même des Traités européens qui disposent clairement que l'Union doit disposer de « ressources propres » ; mais, là aussi, il faudrait l'unanimité des États membres pour créer ces ressources propres et ceux-ci préfèrent obérer leurs propres budgets que concéder à l'union un pouvoir de taxation directe sur les citoyens.

Une phase de transition ?

Au total, le système monétaire, financier et budgétaire de l'Union paraît être dans une phase de transition. Il doit très clairement être renforcé pour jouer le rôle global indispensable à une union politique et économique d'États. Mais ce renforcement implique un amendement à la constitution européenne, lequel exige la volonté unanime de tous les États... L'avenir de l'Union

européenne pourrait bien dépendre de cette décision que l'Amérique avait eu la sagesse de prendre dès l'origine.

CONCLUSION

Au terme de ce très rapide et superficiel examen de ces deux plus grands modèles d'unions d'États de l'histoire moderne, il convient d'éviter toute conclusion hâtive et générale que pourraient inspirer certaines similitudes ou oppositions.

Le très grand décalage historique, géographique, culturel, etc...entre les expériences américaine et européenne doit nous inciter à la plus extrême prudence.

Nous laissons donc le lecteur apprécier librement la signification de certaines correspondances entre les deux systèmes telles qu'elles ont pu lui apparaître ici ou là – tout en lui conseillant de garder présents à l'esprit quelques grands principes constitutionnels qui ont, à travers l'histoire, assuré la pérennité de grandes unions telles que celle des États-Unis d'Amérique.

J'ai personnellement retiré de cet examen le sentiment que les Européens sont tout à fait conscients de n'avoir accompli qu'une partie du chemin vers une véritable union – mais qu'ils peinent à se mettre d'accord sur un modèle adéquat d'organisation des pouvoirs au sein de cette union.

J'ai également l'impression que les bénéfices objectifs que l'Union européenne pourrait retirer d'une poursuite de l'intégration dans de nombreux domaines se heurtent à des adhésions et des réticences de caractère politique voire corporatiste qu'explique, sans les justifier – le poids rémanent de l'histoire européenne.

D'autre part, l'expansion continue et, semble t-il, assez mal maîtrisée, du « territoire » de cette Union (qui aura, d'ici 2020, quasiment multiplié par six le nombre initial de ses membres) est un indéniable facteur du ralentissement - voire de remise en cause - du processus d'union.

Enfin, l'indifférence – et parfois même l'hostilité diffuse - d'une opinion publique mal informée de la nature et des bénéfices de l'union, est peut-être le principal obstacle à la poursuite de l'intégration.

En conclusion, j'aurais envie de rappeler aux dirigeants européens en place ce souhait exprimé en 1788 – depuis Philadelphie - par Benjamin Franklin à l'adresse de ses nombreux amis parisiens :

“ I send you the proposed new federal Constitution (...). If it succeeds, I do not see why you might not in Europe carry the project of good Henry the Fourth into execution by forming a federal union (...) of all its different states and Kingdoms by means of a like Convention, for we had also many interests to reconcile”

Mais je voudrais aussi leur poser cette simple question : si le modèle fédéral que nous avons établi en Amérique ne vous semble pas convenir à la “Vieille Europe”, quel autre modèle d'organisation de votre union envisagez-vous ? En clair, quelle est votre vision de l'avenir de l'Europe ?

Les auteurs :

Jean-Guy GIRAUD a accompli toute sa carrière au sein des Institutions européennes, successivement auprès du Parlement européen (collaborateur d'Altiero Spinelli, Directeur des commissions, membre des cabinets des Présidents Pflimlin et Plumb), de la Cour de Justice (Secrétaire Général), du Médiateur Européen (Secrétaire Général). Il a terminé sa carrière comme Directeur du Bureau du Parlement européen à Paris. Il a collaboré avec le Mouvement européen international et le Mouvement européen France et a présidé la section française de l'Union des Fédéralistes Européens. Il est diplômé de la Faculté de droit et de l'Institut d'études politiques de Paris ainsi que de la School of Advanced International Studies (Johns Hopkins University – Washington DC).

Lucas BUTHION est Vice-président de l'association des Jeunes Européens-France. Il est diplômé de l'Institut d'études politiques de Toulouse et titulaire d'un Master en Affaires européennes de l'Institut d'études politiques de Strasbourg. Il travaille actuellement à Bruxelles dans le secteur industriel.