

Constitution fédérale et pacte de stabilité : l'autre leçon américaine.
Jérôme Sgard

On a beaucoup commenté les deux ratées majeures connues ces derniers mois par la construction européenne : d'abord la « suspension » du Pacte de stabilité, auquel est adossé en principe la monnaie unique ; puis l'échec (provisoire?) des Etats-membres à se mettre d'accord sur le projet de constitution issu de la « Convention Giscard ». Ce faisant, on a peu souligné l'effet de convergence entre ces deux conflits – en partie parce qu'elle n'intéresse pleinement que les membres de la zone euro. Pourtant, dans les deux cas, les différends portent bien sur des règles premières, destinées à organiser à long terme en Europe les rapports entre les Etats et les institutions communes, les responsabilités respectives de ces dernières, les mécanismes de *check and balance*. A cet égard, la coordination des politiques budgétaires, face à une Banque centrale unique, paraît tout aussi importante que les institutions de défense ou les pouvoirs de la Commission. C'est donc en soi un très mauvais signe que d'ajouter, en quelques semaines, deux conflits sur ce registre – la constitution politique et la constitution budgétaire, pour résumer.

Seconde curiosité, alors qu'on a établi d'abondantes comparaisons entre la convention européenne et celle qui en 1787, à Philadelphie, a rédigé l'actuelle constitution américaine, peu de commentateurs ont prolongé le rapprochement. Or, aux Etats-Unis aussi, dès 1790, quelques mois après la mise en place des nouvelles institutions, la nécessité d'un complément fiscal et budgétaire à la Constitution s'est imposé. Et, remarquablement, l'équivalent du conflit actuel sur le Pacte de stabilité a déjà failli renverser tout le jeu de quilles. La question posée était en fait limpide : face à la nécessité de stabiliser les finances du pays, après quinze ans de guerre et d'instabilité politique, il fallait décider qui, des anciennes colonies ou du nouvel Etat fédéral, rembourserait la dette contractée en France et aux Pays-Bas depuis 1776. Etait-ce à chacun des Etats constitutifs d'amortir ses propres dettes, ou bien la liberté indivisible de la jeune Nation, conquise dans le sang, appelait-elle une solidarité moins glorieuse mais tout aussi nécessaire – celle de la dette ?

La ligne de touche est visible: si l'option de la centralisation était adoptée, alors l'Etat fédéral devait imposer des taxes substantielles aux citoyens américains. Telle était la proposition défendue notamment par Alexander Hamilton, premier Secrétaire au Trésor de l'histoire américaine qui, tout au long des années 1790, allait devenir un des principaux défenseurs d'un Etat fédéral fort, mais aussi d'une économie marchande et capitaliste – pour résumer, un marché unique¹. Quelques mois plus tard, il allait d'ailleurs proposer et obtenir la création d'une Banque centrale, chargée de gérer une monnaie unique américaine. Inversement, c'est au nom de la souveraineté des Etats qu'a été mené le combat contre la centralisation de la dette, mais aussi pour la défense d'une économie plus agraire, moins concurrentielle, en un mot une économie qui serait restée en bonne partie pré-capitaliste. La perception ressortait bien, ainsi, qu'à travers les règles financières et budgétaires, on parlait de l'équilibre entre le centre et les parties, de l'avenir politique commun mais aussi, *in fine*, de normes sociales et économiques plus ou moins unifiées. Et, en particulier, ceci posait la question de l'ouverture à la concurrence et de la place de l'individualisme marchand. Toutes choses égales par ailleurs, voilà qui n'est pas radicalement étranger aux Européens d'aujourd'hui, notamment à ceux qui se sont intéressés au débat sur la Charte sociale.

Cela étant, en Amérique, le conflit sous-jacent ne s'arrêtait pas là. Il incluait aussi un enjeu qui avait été escamoté en 1787, tant il était explosif, avant que deux ans plus tard il ne réapparaisse en transparence dans le débat sur la dette et l'impôt : c'est l'esclavage. Les Etats du Sud se sont mobilisés contre les *yankees* libéraux et fédéralistes du Nord, dans la défense de leurs droits et de leurs libertés, mais aussi de la *special institution*, comme on disait alors. A travers le refus de l'impôt fédéral, ils

¹ Pour un écho lointain de ce débat, voir par exemple : C. Crossen, « US Reveres Jefferson, but Has It become Hamilton's America ? », Wall Street Journal, 4 février 2004.

défendaient en somme leur « exceptionnalité » contre l'extension du commerce et contre la menace d'un nouveau Leviathan, centralisateur et oppresseur.

L'issue provisoire de cet épisode est connue, ou du moins est-elle toujours racontée dans les mêmes termes : autour d'un dîner, Hamilton (chef de file des fédéralistes) et Maddison (virginien, défenseur des propriétaires d'esclaves et leader de la Chambre des représentants), aidés par Jefferson (virginien lui aussi, et vice-Président), ont donné finalement la dette et le droit de taxer à la Fédération². En échange de quoi la nouvelle capitale américaine – qui allait prendre le nom de Washington – serait construite aux confins du Maryland et de la Virginie, en terre d'esclavage³. En somme, chacun semble avoir joué selon sa culture politique : les nordistes ont fait confiance aux « forces du marché » et les sudistes à la politique et au territoire. Aujourd'hui, bien sur, nous sommes tous nordistes : à la fois dans le marché et contre l'esclavage, nous ne voyons qu'un bénéfice de vanité dans la localisation d'une capitale encore à construire. En fait, les suites de l'accord de 1790 sont moins évidentes. Pendant dix ans les fédéralistes du Nord ont certes gouverné et entièrement remboursé la dette extérieure. Mais les Sudistes ont repris ensuite la main, dominé l'establishment politique pendant des décennies, dissout la première Banque centrale américaine et réduit méthodiquement les moyens financiers de l'Etat fédéral. C'est ainsi que lorsque la charte initiale de la Banque centrale est venue à échéance, au bout de vingt ans, elle n'a pas été renouvelée et l'institution a été démantelée. En un mot, c'est le modèle virginien qui a dominé cette première phase de l'histoire politique américaine. Quant au conflit sous-jacent il n'a été résolu que soixante ans plus tard par la Guerre Civile, dont l'enjeu principal (l'esclavage) a été posé et débattu dans des termes moraux autant que constitutionnels (les droits de la fédération et la souveraineté des Etats).

Que peut suggérer cette expérience aux architectes de la construction européenne ? Cette comparaison transatlantique éclaire-t-elle les difficultés qui se sont accumulées au cours des derniers mois ?

D'abord, l'expérience américaine confirme qu'il y a bien un lien fort entre fédéralismes politique et budgétaire, ou en l'occurrence entre la constitution européenne et le pacte stabilité – ou ce qui devrait le remplacer. A travers le consentement à l'impôt et à la dépense publique, mais également à l'emprunt et à la dette, ou même à travers leur simple encadrement par un pacte commun, on ajoute aux droits constitutionnels des moyens puissants pour les exercer : en tout cas un pouvoir de centralisation qui pourra peser lourdement sur les institutions de chaque Etat-membre et sur ses instruments de solidarité ou d'assurance collective. C'est pourquoi en Europe aujourd'hui, comme aux Etats-Unis il y a deux siècles, tout le monde a perçu, à juste titre, que la règle budgétaire avait bien partie liée avec la constitution politique.

Second élément, il pourrait sembler a priori qu'on puisse tergiverser un certain temps et vivre avec des dissonances fortes. Aux Etats-Unis, une Constitution à bien des égards admirable a longtemps gouverné une société porteuse d'une oppression terrible, que les Pères Fondateurs n'ont pas cherché à réformer - à Philadelphie on a parlé de tout, sauf de l'esclavage⁴. Mais, in fine, le message est moins engageant : une résolution trop longtemps reportée peut être excessivement coûteuse. La sécession et la Guerre civile sont bien sur le cas extrême. Cela étant l'échec du nouveau corps politique à établir entièrement sa viabilité financière peut aussi avoir des conséquences très graves. Telle est l'expérience d'autres fédérations, qui pourraient compléter cette comparaison euro-américaine. Le Brésil, par exemple, a pris dix ans pour adjoindre à son actuelle constitution politique (1988) une règle budgétaire cohérente (1998), cela au prix d'une crise financière majeure : comme aux Etats-Unis, il a fallu être au bord du défaut de paiement et du chaos monétaire pour s'accorder enfin sur une solution. Et puis, il y a

² Ce droit était inscrit dans la constitution, mais sa mise en œuvre aucunement acquise au plan politique.

³ Cet épisode est raconté entre autres dans Joseph J. Ellis, *Founding Brothers, the Revolutionary Generation*. Knopf, New York, 2000.

⁴ Plus précisément, cette question est apparue en deux points : l'engagement à arrêter la traite des esclaves en 1808, et la question de leur prise en compte dans le calcul du nombre de représentants à la Chambre, alloués à chaque Etat.

les pays qui échouent (entre autres) à établir entièrement cette règle fédérale : c'est le cas récemment de la Russie et de l'Argentine, qui l'ont payé très cher (respectivement en 1998 et 2002).

En somme, une fois qu'on s'est engagé dans la voie fédérale, il faut prendre le temps de se mettre bien d'accord sur les règles auxquelles on veut adhérer, mais on n'a pas pour cela tout son temps. Un accord imparfait et des institutions incohérentes peuvent coûter très cher, à terme. C'est pourquoi, si nos politiques ne sont pas exactement au pied du mur, celui-ci est trop proche pour qu'on puisse encore jouer impunément la carte d'un populisme de basse intensité, comme M. Raffarin lorsqu'il suggérait que la France est un pays trop grand pour devoir respecter ses engagements budgétaires envers l'Europe.

Cela étant, l'Europe actuelle se différencie avant tout des jeunes Etats-Unis par l'absence de conflit aussi irréductibles quant aux règles du jeu social. Les pays européens sont tous capitalistes et ils présentent, dans cette catégorie, des proximités non-négligeables. A fortiori ne sont-ils pas opposés, toutes choses égales par ailleurs, par un enjeu comparable à l'esclavage : celui-ci n'a évidemment pas grand chose à voir avec la question de la solidarité et de la protection sociale, et plus généralement avec celle du salariat aujourd'hui. C'est évidemment la différence de fonds des deux projets : l'Europe s'est faite par l'économie et les échanges, alors que les Etats-Unis se sont fondés sur un acte politique, antérieur à la construction d'une économie unique, et dont la portée a été longtemps contestée par une société très partagée.

C'est pourquoi, sans négliger les divergences internes à l'Europe, en particulier au plan social, sans non plus oublier qu'elle est formée de nations solidement constituées, on peut s'étonner de la dimension identitaire prise aujourd'hui par l'enjeu social, et plus précisément par l'enjeu du marché. Plus que sur la question de la citoyenneté politique et de l'universalisation des droits individuels (par exemple, aux XVIII^e siècle, les droits des nobles ou des esclaves), l'identité politique semble se jouer sur le rapport réel, mais peut-être plus encore symbolique entre l'espace public et le marché, ou entre le bien commun et la concurrence privée : en un mot, ce qu'est une « économie bonne pour la démocratie » et, plus encore, la manière d'en parler et de la représenter.

Tel semble être en particulier le cas de la France, où le discours de la République, traditionnellement extérieur à l'enjeu économique, est devenu désormais anti-économique et anti-libéral – les deux thèmes étant confondus, de manière symptomatique. D'où ce mythe absolu, mais tellement répété à gauche comme à droite, selon lequel la France aurait un modèle social absolument original, opposé en tout point à celui des anglo-saxons en général, et des Britanniques en particulier - alors que depuis trente ans on construit l'Europe et le marché unique avec eux⁵. Rassurons-nous, toutefois, cela n'empêche pas de disserter sur l'Europe politique et l'Europe puissance, quitte à ce que dans bien des pays, anciens et nouveaux membres de l'Union, le public comprenne de moins en moins de quoi on parle, en réalité. Apparemment les soupers aux chandelles à Washington, à la fin du XVIII^e siècle, étaient plus substantiels qu'à Bruxelles ou à Paris au début du XXI^eme. Il n'est pas si facile de devenir un Père Fondateur.

⁵ Rappelons Dominique de Villepin affirmant hautement qu'« il y [a] deux visions du monde, le monde libéral, anglo-saxon, et une autre vision du monde » (*Le Figaro*, 25 février 2003). On relève à nouveau l'expression allusive et indirecte – l'« autre » vision -, un trait habituel de la rhétorique post gaulliste lorsqu'elle approche de l'indétermination complète : c'est comme la « certaine idée » de la France, ou bien l'autre de la pensée unique.