

UNE CONSTITUTION POUR L'EUROPE, REGARDS CROISES : LA PERCEPTION AMERICAINE DE LA CONSTITUTION EUROPEENNE, 2002-2004

Valérie Aubourg

Le 18 juillet 2003, l'ancien président français Valéry Giscard d'Estaing présentait officiellement au président en exercice du Conseil européen, Silvio Berlusconi, le projet de constitution rédigé par la Convention européenne en 2002-2003. Cinquante ans plus tôt, le 12 mai 1953, la « première constitution de l'Europe » — le projet de Communauté politique européenne (CPE) achevé en mars — était remise aux ministres de la CECA par Paul-Henri Spaak, le président de l'Assemblée constituante *ad hoc*, une version légèrement élargie de l'Assemblée parlementaire de la CECA tout juste créée en septembre 1952¹. Dans les deux cas, la référence à l'expérience constituante américaine est explicite. En 1953, P.-H. Spaak n'avait pas manqué de se référer au discours de George Washington présentant la Constitution américaine au Congrès en 1787. En 2003, Valéry Giscard d'Estaing a volontiers attribué à la Convention européenne la même importance historique que la Convention de Philadelphie et, tout en reconnaissant leurs différences, il a fréquemment établi un parallèle entre les travaux des conventionnels européens et américains². Certes, cette référence historique n'a pas de valeur analytique, car l'Union européenne d'aujourd'hui et la Fédération américaine du XVIII^e siècle sont des entités que l'on ne peut mettre sur le même plan. Il n'empêche que, en 1953 comme en 2003, elle a manifestement rempli en Europe une fonction de légitimation³.

Richard T. Griffiths, *Europe's First Constitution. The European Political Community, 1952-1954*, London, The Federal Trust, 2000.

² Raphaëlle Rivais, « Le Parlement européen sous la charme de VGE », *Le Monde*, 8 février 2002 ; « United Europe's Jefferson? Giscard d'Estaing Smiles », *The New York Times*, 15 juin 2003 ; V. Giscard d'Estaing, « The Philadelphia Convention of 1787 and The European Convention of 2002: Drafting A Constitution », discours devant la le Forum de la Kennedy School of Government et de l'Institute of Politics de l'université de Harvard, 8 octobre 2003.

³ François Vergnolle de Chantal, « La Convention de Philadelphie : les fondements du modèle américain », *Critique Internationale*, n° 21, octobre 2003, pp. 121-134, et dans le même numéro, Florence Deloche-Gaudez, « Bruxelles-Philadelphie. D'une Convention à l'autre » ; T. Chopin, *L'héritage du fédéralisme ? États-Unis /Europe*, Notes de la Fondation Robert Schuman, n° 8, 2002 et *La République « une et divisible »*. Les fondements de la Fédération américaine, Paris, 2002.

Or l'attitude des États-Unis face à la démarche des constituants européens diffère du tout au tout suivant la période que l'on considère. Entre 1952 et 1954, le soutien des milieux officiels américains est discret mais réel. Des juristes américains de Harvard, Carl Friedrich et Robert Bowie, réalisent pour le compte d'un comité privé, l'American Committee on United Europe (ACUE), et avec un financement de la Fondation Ford, des études sur le fédéralisme qui alimentent directement la réflexion des constituants européens de l'époque⁴. Commanditées à l'ACUE par le comité d'étude pour la Constitution européenne du Mouvement européen (ME) – animé, entre autres, par Spaak, président du ME, et l'éminent juriste belge Fernand Dehousse – , ces études sont utilisées comme base de travail par l'Assemblée *ad hoc* dont Spaak est alors président. Or l'ACUE, bien connu aujourd'hui, est l'un des principaux canaux par lesquels l'administration américaine de l'époque finançait discrètement le ME en général et la campagne pour la Constitution européenne en particulier, parallèlement à son action diplomatique de soutien à la CECA⁵.

Depuis deux ans, le contraste est saisissant : les propos officiels sont d'une extrême discrétion, tant sur l'Europe que sur la constitution ; les dirigeants américains ne semblent pas sensibles à l'hommage appuyé, bien qu'historiquement discutable, que lui rendent les membres de la Convention européenne⁶; et il est bien difficile de trouver des allusions à leurs efforts dans les autres interventions officielles sur l'UE, qui se concentrent sur l'élargissement, les relations commerciales transatlantiques, ou la perspective de coopération dans la lutte contre le terrorisme. Ce n'est pas que l'expérience historique de 1787 et la fécondité du modèle constitutionnel américain ne soient pas soulignées par le département d'État et son bureau d'information internationale.⁷ Mais elles le sont à propos de l'Europe centrale et orientale, de

⁴ Robert R. Bowie, Carl J. Friedrich (eds), *Studies in Federalism*, Boston, Little, Brown, 1954.

⁵ Les ouvrages classiques sur la politique américaine officielle sont ceux de Pierre Mélandri, *Les États-Unis face à la construction de l'Europe, 1945-1954*, Paris, Pedone, 1980 et Pascaline Winand, *Eisenhower, Kennedy, and the United States of Europe*, New York, St Martin's Press, 1994. Sur le rôle de l'ACUE, l'article fondateur est celui de Richard Aldrich, « OSS, CIA and European Unity: The American Committee on United Europe, 1948-1960 », *Diplomacy and Statecraft*, 8 (1), mars 1997, p. 184-227. Sur le rôle des réseaux privés en faveur de l'intégration européenne, voir aussi Valérie Aubourg, « La Fondation Ford et l'intégration européenne, 1950-1967. Une relation intime et privilégiée », dans Gérard Bossuat (dir.), *Inventer l'Europe. Histoire nouvelle des groupes d'influence et des acteurs de l'unité européenne*, Bruxelles, PIE - Peter Lang, 2003, p. 326-339 ; sur la Constitution de 1953, cf. Christophe Réveillard, « La Communauté politique européenne (1952-1954). L'américanisation par la fédération ? », dans Dominique Barjot, Christophe Réveillard (dir.), *L'américanisation de l'Europe occidentale au XX^e siècle*, Paris, Presses de la Sorbonne, 2002, p. 101-120, et la contribution d'Antonin Cohen dans ce numéro.

⁶ La position la plus favorable que nous avons pu observer vient de la mission américaine auprès de l'Union européenne. Le débat institutionnel est une question interne sur lequel les États-Unis n'ont pas à se prononcer, et la position traditionnelle des États-Unis depuis cinquante ans est réaffirmée: "Nous observons le débat en cours avec grand intérêt, car une UE efficace qui peut prendre de bonnes décisions et les appliquer avec cohérence bénéficie aux États-Unis autant qu'à l'Europe. Nous voulons un partenaire européen fort, efficace et robuste avec lequel nous pouvons travailler pour promouvoir des objectifs communs." Jeannine Johnson Maia, Press Office and Website, U.S. Mission to the EU, Bruxelles, 27 mai 2004, en réponse à un courrier de notre part.

⁷ Plusieurs publications en ligne détaillées décrivent la formation de la constitution américaine et définissent le

l'Afghanistan ou de l'Irak, par exemple dans le numéro de mars 2004 de la revue en ligne du département d'État, *Issues of Democracy*.⁸ Le contexte l'explique aisément : la vision américaine de la constitution européenne a été brouillée par la crise irakienne et la rapide détérioration des relations transatlantiques à partir de 2002, comme l'ont minutieusement analysé Philip Gordon et Jeremy Shapiro pour la Brookings Institution⁹. Le lent travail de la constitution est ainsi relégué à l'arrière-plan par une actualité pleine de rebondissements. Cependant, au-delà de l'indifférence ironique qui a caractérisé l'attitude des autorités américaines à l'égard de l'Europe en 2002¹⁰, le milieu des *think tanks*, des universitaires et des médias a produit une abondance de commentaires correspondant aux différentes étapes du travail constitutionnel européen qui méritent sans doute d'être examinés de plus près. Poussant les analystes à s'extraire de l'actualité pour se projeter dans un avenir à long terme que pourrait façonner la constitution, ce thème offre ainsi un angle différent sur la vision de l'Europe aux États-Unis qui nous semble intéressant à explorer.

Les adversaires convaincus de la Constitution européenne

Il n'est pas surprenant que la majorité des propos hostiles à la Constitution européenne proviennent des milieux conservateurs, qu'ils soient de tendance « libertaire » comme le Cato Institute ou néo-conservatrice comme l'AEI, la Heritage Foundation, les revues *The Weekly Standard* et *The New Republic*, ou le très à droite et très polémique journal du Révérend Moon, le *Washington Times*, un des rares à couvrir régulièrement les événements relatifs à la Convention depuis le début. Pour eux, la Constitution n'est pas bonne car elle n'est pas libérale au sens politique du terme. Ils critiquent en particulier la Charte des droits fondamentaux adoptée en 2000 et incorporée au projet constitutionnel, qui, loin de protéger les droits des individus face aux institutions politiques dans la tradition du XVIII^e siècle, les noierait dans un

système démocratique : *About America: the Constitution of the United States*, <http://usinfo.state.gov/products/pubs/constitution/>,

et *Principles of Democracy*, <http://usinfo.state.gov/products/pubs/principles/>

⁸ Numéro intitulé « Constitutionalism and Emerging Democracies »,

<http://usinfo.state.gov/journals/itdhr/0304/ijde/ijde0304.htm>.

Voir par exemple Hermann Schwartz, "Building Blocks for a Constitution" ; Albert P. Blaustein, « The US Constitution; America's Most Important Exports » ; et « Constitutionalism in the Muslim World: a Conversation with Noah Feldman », et A. E. Dick Howard, « Toward Constitutional Democracy Around the World: An American Perspective ».

⁹ *Allies at War. America, Europe and the Crisis over Iraq*, New York, McGraw Hill, 2004.

¹⁰ Cf. Patrick Jarreau, « Les États-Unis regardent avec ironie cette tentative de refondation », *Le Monde*, 2 mars 2002. Une ironie qu'exprime bien Elizabeth Pond, ancienne correspondante du *Christian Science Monitor* et rédactrice en chef de la revue *Transatlantik Internationale Politik*, avant l'ouverture de la Convention : « Les articles des traités actuels pourrait être rassemblés en un document pour former une constitution pour le non-gouvernement du non-État de l'Europe. Des choses plus étranges se sont produites dans l'histoire de l'UE. », *The Washington Quarterly*, 24 (4), hiver 2001, p. 29-40.

« méli-mélo de (...) droits différents » dont certains – l'éducation obligatoire et gratuite, le droit au travail, le droit aux soins médicaux, la protection des consommateurs – leur paraissent peu légitimes, car ressortissant de lois ordinaires, et d'autres totalement injustifiés comme l'interdiction de la peine de mort ou les dispositions sur la bioéthique.¹¹ De leur point de vue, les droits sociaux ainsi introduits dans la Constitution ouvriraient la voie à une extension indue du pouvoir central européen sur l'économie et la société des États, alors que ladite Constitution aurait dû précisément limiter et réduire ce pouvoir. D'où le verdict sans appel des libéraux intransigeants du Cato Institute, évoquant le spectre d'un super-État orwellien¹² : « La Constitution de l'UE (...) est rédigée dans un jargon juridique absolument impénétrable et constitue une proclamation de folie bureaucratique politiquement correcte, imprégnée de la confusion idéologique qui est celle de la gauche européenne depuis la fin de la guerre froide »¹³. Cette critique, reprise sur un ton plus modéré dans le *New York Times* par Edward Rothstein, ou par d'autres commentateurs plus nuancés¹⁴, n'est pas sans fondement : les conventionnels européens ont précisément tenu à inclure parmi les droits fondamentaux les droits politiques classiques et certains droits économiques et sociaux, et à y affirmer une spécificité européenne, se fondant sur la Convention européenne des droits de l'homme de 1950, la Charte sociale européenne du Conseil de l'Europe (1961) et la Charte communautaire des droits sociaux fondamentaux des travailleurs (1989)¹⁵. Ceci a été âprement discuté par les Européens lors de la préparation de la Charte, et ces fameux droits sociaux, s'ils sont reconnus comme fondamentaux, ne sont en réalité pas tout à fait mis sur le même plan que les droits plus classiques¹⁶. Mais pour les commentateurs mentionnés ici, qui ne se replacent pas dans le

¹¹ Frank Vibert, « Individual Rights in Europe's Proposed Constitution », intervention lors de la conférence de l'AEI, « European Constitution. Opportunity or Threat? », 28 octobre 2003, disponible sur le site de l'AEI (http://www.aei.org/events/eventID.656,filter.all/event_detail.asp) ; Jonathan Kallmer, « Europe's Constitution Confusion », *The American Enterprise*, revue en ligne de l'AEI, mars 2004, p. 40-43, http://www.taemag.com/issues/articleid.17884/article_detail.asp ; Edward Rothstein, « Europe's Constitution: All Hail the Bureaucracy », *The New York Times*, 5 juillet 2003. On se gausse aussi beaucoup du « droit à l'accès à la formation professionnelle et continue » et du droit des enfants « à exprimer leur opinion librement » (alors que la rédaction de cet article est en réalité plus atténuée).

¹² Richard Pollock, « The New Europe Looks a Little Like "1984" », Cato Institute, 8 juillet 2003, <http://www.cato.org/dailys/07-08-03.html> ; Patrick Basham, Marian Tupy, « US-EU : The Constitutional Divide », *The Washington Times*, 25 juin 2003. Au Royaume-Uni, le *Daily Telegraph* se fait l'écho des mêmes craintes : voir Barbara Amiel, « George Orwell Must Have Written the EU Constitution Handbook », 26 avril 2003.

¹³ P. Basham, M. Tupy, « Europe's New Constitution: Philadelphia It Is Not », Cato Institute, 7 mars 2003, <http://www.cato.org/dailys/03-07-03.html>

¹⁴ E. Rothstein, « Europe's Constitution: All Hail the Bureaucracy », art. cité. L'historien Jack Rakove, auteur d'une analyse passionnante et nuancée, souligne également que, du point de vue d'un observateur américain, la Charte se présente comme « une de ces listes de droits sociaux à acquérir que les conservateurs aiment tourner en dérision ». (« Europe Floundering Fathers », *Foreign Policy*, 138, septembre-octobre 2003, p. 28-38).

¹⁵ Olivier Duhamel, *Pour l'Europe*, Paris, Le Seuil, 2003, p. 240-241 ; Guy Braibant, *La Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne*, Paris, Le Seuil, 2001, p. 67-68.

¹⁶ G. Braibant, *La Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, op. cit.*, p. 44-47 ; 84-85. Les droits sociaux font en effet partie des droits ou principes dont les individus ne pourront se prévaloir directement devant la justice : ils

contexte européen, cette démarche est injustifiée. Trop ancrée à gauche et dangereuse pour la démocratie libérale en Europe, ce « Bill of Rights en costume socialiste »¹⁷ selon eux, correspond plus aux intérêts des groupes de pression qu'il ne reflète une conception claire de la liberté politique.

En outre, il est reproché à la Constitution de ne pas respecter suffisamment l'équilibre des pouvoirs, la position dominante dont bénéficierait la Commission de Bruxelles au détriment du Parlement européen et des parlements nationaux ne pouvant qu'aggraver le déficit démocratique¹⁸. Plus généralement, la répartition entre pouvoir central et pouvoir des États membres ou des régions n'est pas satisfaisante, malgré le principe de subsidiarité défini dans le traité de Maastricht, et n'est pas améliorée. Ce reproche est d'autant plus sérieux aux yeux de ces observateurs qu'ils sont de fervents défenseurs de la « rénovation » du fédéralisme américain, dont Michael Greve, responsable du *Federalism Project* de l'AEI, apparaît comme l'un des chefs de file¹⁹. De leur point de vue, les Américains doivent défendre les États face à un État fédéral, dont la Cour suprême présidée par le juge Rehnquist serait enfin résolue à réduire le domaine de compétence, revenant ainsi sur les erreurs centralisatrices du New Deal. De même, les analystes du Cato Institute qui s'intéressent aux travaux de la Convention sont aussi ceux qui défendent aux États-Unis un gouvernement limité contre les abus de la bureaucratie centralisée.²⁰ Or cette rhétorique du droit des États fédérés, éminemment politique, s'inscrit dans un débat datant des années 1960 et se trouve intimement liée aux critiques de la droite américaine envers les politiques fédérales de lutte contre les discriminations raciales et l'extension de l'État providence.²¹ De façon compréhensible, mais historiquement discutable, ces auteurs appliquent la même grille de lecture aux institutions européennes. Jugée à l'aune de la Constitution américaine – par ailleurs présentée sous une forme idéalisée²² –, la Constitution

ne bénéficient que d'une « justiciabilité normative » permettant aux juges d'écarter des normes qui compromettraient leur effectivité.

¹⁷ Gerard Baker (alors collaborateur du *Financial Times*), « Against United Europe », *The Weekly Standard*, 22 septembre 2003.

¹⁸ P. Basham, M. Tupy, « Europe's New Constitution: Philadelphia It Is Not », art. cité. Cet argument est aussi formulé fréquemment dans des publications générales comme Time (par ex. James Graff, « Toward a More Perfect Union », 15 juin 2003).

¹⁹ Michael S. Greve, *Real Federalism. Why It Matters, How It Could Happen*, Washington, DC, AEI Press, 1999.

²⁰ Le Center for Representative Government, où Patrick Basham est chercheur, considère que les États-Unis sont dominés par « un gouvernement sans cesse en expansion et des contraintes réglementaires massives ». Les publications diffusées sur son site développent largement ce thème.

²¹ Rogers M. Smith, « Participation et subordination : les deux faces de la citoyenneté fédérée aux États-Unis », *Critique internationale*, 21, octobre 2003, p. 171-187.

²² Ils invitent ainsi les Européens à délaissier les conflits d'intérêts à court terme pour les grandes considérations constitutionnelles de long terme. Mais ils omettent généralement de mentionner que la Convention de Philadelphie reflétait, elle aussi, les tensions entre des intérêts politiques divergents, et a abouti au « compromis scélérat » avantageant les États du Sud (esclavagistes) dans la sélection des grands électeurs appelés à désigner le président des États-Unis, en comptant dans leur population les esclaves, évalués aux 3/5^e des hommes libres et

européenne, confuse, vague et trop longue, leur apparaît ainsi comme un document « malheureux » qui nuit à la cause de l'intégration européenne.²³

Le second type d'argument employé rejoint une peur traditionnelle des Américains envers la construction européenne, celle de voir se constituer un bloc protectionniste européen²⁴. Selon Daniel Mitchell (Heritage Foundation), la Constitution risquerait en effet, à terme, de conférer un plus grand pouvoir de taxation à Bruxelles, ce qui ferait d'elle « un vecteur de cartellisation et d'harmonisation »²⁵ et transformerait l'UE en une « United Fortress of Europe »²⁶ – selon l'expression de Marian Tupy, directeur du *Project on Global Economic Liberty* du Cato Institute. Très tôt, l'AEI développe aussi cette critique à propos de la constitution. Dès janvier 2002, soit avant même l'ouverture des travaux des conventionnels, Greve considérait comme une rupture dans le processus de construction européenne la décision prise par le Conseil européen de Laeken, en décembre 2001, de convoquer une Convention pour préparer la réforme des institutions. Selon lui, son objectif était explicitement de contrebalancer – et donc, de son point de vue, d'amoindrir et de dénaturer – le libéralisme du grand marché européen, et il interprétait les aspirations à une Constitution européenne comme « une attaque explicite contre une Europe néolibérale » : « Leur projet [celui des élites européennes] rejette explicitement un « simple » marché commun incarnant les valeurs libertaires — ou, comme le disent les Européens en se moquant, les valeurs « néolibérales » — de la compétition, du choix et de la mobilité »²⁷. Concentrant ses critiques sur Habermas²⁸, Greve oppose ainsi la vision curieuse d'une construction européenne d'avant la Convention, positive en fin de compte car essentiellement économique (ce qu'il faudrait nuancer) et dont il fait un éloge inattendu à propos du système de « reconnaissance mutuelle » des normes, qui permet une harmonisation sans centralisation ; et un processus constitutionnel inquiétant, en route, *via* la Convention, vers une

dépourvus du droit de vote. De plus la constitution américaine a fait l'objet de débats jusqu'à la guerre de Sécession et le « culte de la constitution » ne s'est développé qu'ensuite, autour d'une vision héroïsée des Pères fondateurs. Cf. Bruce Ackerman, *Au nom du peuple. Les fondements de la démocratie américaine*, Paris, Calmann-Lévy, 1998 ; Denis Lacorne, « Sur l'élection présidentielle américaine. Vestiges d'un âge pré-démocratique et antimonarchique », *Le Débat*, 113, janvier 2001, pp. 15-26, et *L'Invention de la République. Le modèle américain*, Paris, Hachette, 1991.

²³ J. Kallmer, *op. cit.*

²⁴ Une crainte ancienne dans les milieux d'affaires, mais aussi chez les dirigeants. On se souvient de la première réaction du secrétaire d'État Dean Acheson, lorsqu'il apprend l'existence du plan de Monnet et Schuman pour une communauté du charbon et de l'acier le 7 mai 1950 : il commence par s'inquiéter de la constitution d'un énorme cartel européen avant de soutenir finalement le projet.

²⁵ Conférence AEI sur la Constitution, 16 avril 2002, p. 33, transcription : <http://www.federalismproject.org/masterpages/publications/eurotranscript.pdf>

²⁶ M. Tupy, « Where are You Going, Europe? », Cato Institute, 1er juillet 2003, <http://www.cato.org/research/articles/tupy-030701.html>

²⁷ M. S. Greve, « New Insights from the Old Continent », *Federalist Outlook*, 10, janvier-février 2002, http://www.aei.org/publications/pubID.13528/pub_detail.asp, et « Citizens and Consumers: Federalism Between Politics and Markets », discours devant l'Institute of U.S. Studies, Londres, 29 janvier 2002, p. 3.

Europe aux ambitions politiques majeures harmonisée par le haut. Comme il le résume sur le mode ironique, « les Européens vont harmoniser leurs cheminements vers une Constitution et une citoyenneté communes, avec des soins dentaires pour tous et la peine de mort pour personne » – caractérisation lourde de sens pour quelqu'un qui se définit comme « un réfugié du *welfare state* allemand »²⁹. Ce danger est aussi politique : dans un bilan publié en juin 2004 par l'AEI, Robert Cottrell, correspondant de *The Economist*, estime quant à lui que la référence explicite à une économie sociale de marché se donnant pour objectif le plein-emploi, la protection des consommateurs et la modération en matière d'utilisation des ressources naturelles, offrait à la France et à l'Allemagne une « couverture politique » leur permettant d'imposer aux autres États membres leur droit du travail et leur fiscalité élevée³⁰. Bref, le fait même que l'UE dispose d'un pouvoir politique de régulation et de redistribution porterait atteinte au projet européen tel qu'il devrait être selon eux, soit une sorte de gouvernement économique limité supprimant les obstacles au commerce et encourageant la croissance, sans les pesanteurs d'un État providence tenu pour responsable du déclin et de l'inefficacité de l'économie européenne³¹. Le projet de la Convention n'ouvrirait donc pas non plus la voie à une Europe libérale au plan économique³².

Le troisième argument largement développé contre la constitution est géopolitique. Le danger qu'une Europe, rendue plus forte par le processus constitutionnel (avec, outre une constitution digne de ce nom, un ministre des Affaires étrangères et un Président), ne s'oppose aux États-Unis, est évoqué dans les cercles conservateurs et néoconservateurs dans les termes les plus imagés : depuis l'« European superstate » ou l'« European über-nation » apparaissant comme une superpuissance, ou plutôt comme une « *Sniperpower*, s'attaquant sans cesse à une partie des objectifs de la politique étrangère des États-Unis dans le monde³³ », jusqu'à une plus modeste « politique extérieure fondée sur le plus petit dénominateur commun et dirigée par des

²⁸ Notamment son article dans *Die Zeit* en juin 2001 sur la nécessité d'une constitution pour l'Europe, traduit sous le titre « Why Europe Needs a Constitution? », *New Left Review*, 11, septembre-octobre 2001, pp. 5-26.

²⁹ « Constitutional Conservative », interview de M. S. Greve, *The American Enterprise*, avril-mai 2003, p. 49, consultable sur http://www.taemag.com/issues/articleid.17414/article_detail.asp. Il explique qu'il n'a jamais pris la nationalité américaine à cause de la lourdeur bureaucratique des procédures de naturalisation...

³⁰ Robert Cottrell, « The European Constitution: Many Risks, Few Rewards », *European Outlook*, juillet-août 2004, disponible sur le site de l'AEI (http://www.aei.org/publications/filter.all,pubID.20684/pub_detail.asp). Il avait été en 2000 le co-rédacteur d'un projet de constitution alternatif publié par *The Economist* le 26 octobre 2000 et reproduit dans le texte de l'AEI.

³¹ Cf. le débat du Cato Institute sur « The Future of Liberalism in the European Union », 23 septembre 2003, que l'on peut écouter en ligne (<http://www.cato.org/events/030923pf.html>). Voir aussi John Vinocur, « Confronting Europe is a Presidential Tradition », *International Herald Tribune*, 14 juin 2003 sur l'idée d'une Europe comme modèle de stagnation face à une Amérique économiquement et culturellement supérieure.

³² Sur l'histoire de ces perceptions, cf. John Gillingham, *European Integration 1950-2003: Superstate or New Market Economy?*, Cambridge, Cambridge University Press, 2003.

³³ G. Baker, « Against United Europe », op. cit. ; « Will the envisaged constitutional treaty create a European superstate and transform the EU into America's competitor? », se demande aussi l'AEI en octobre 2003.

bureaucrates de Bruxelles, qui va dérober aux Etats-Unis le soutien de ses plus proches alliés — y compris l'Angleterre³⁴ », la crainte est, on le voit, toujours la même. En effet, l'UE pourrait voir son rôle renforcé au niveau international non seulement dans le domaine commercial, où elle mène déjà la vie dure aux États-Unis³⁵, mais aussi en matière de sécurité et de défense, ce qui affecterait directement les intérêts américains. Certains souhaitent une réaction ferme des États-Unis : il faudrait, selon un expert de la Heritage Foundation, John Hulsman, jouer des divisions européennes, affaiblir le pôle franco-allemand, et surveiller la future Constitution pour empêcher une remise en cause de l'accord dit de « Berlin plus » du 17 mars 2003, qui assure la primauté de l'OTAN³⁶. On trouve un parfait condensé des craintes des conservateurs en 2003-2004 dans un article remarqué de Jeffrey L. Cimbalo, membre du Council on Foreign Relations (CFR), publié par la revue *Foreign Affairs* fin 2004 : « La Constitution, écrit-il, [...] créerait un nouvel acteur international avec son propre ministre des Affaires étrangères et sa propre politique extérieure. Ce développement aurait des implications profondes et inquiétantes pour l'alliance transatlantique et pour la future influence des États-Unis en Europe. » Il insiste sur le danger que représentent à ses yeux les parties du traité constitutionnel traitant de défense et de politique extérieure : « le texte et le contexte de la Constitution proposée devraient pousser les responsables politiques américains à reconsidérer [leur politique de bienveillante neutralité envers l'intégration européenne]. Les dispositions de la Constitution sur la sécurité signifient que, pour la première fois, l'OTAN est confrontée à une menace venant de l'intérieur de l'Europe elle-même. L'intégration politique de l'Europe représente le plus grand défi au maintien de l'influence américaine en Europe depuis la Seconde guerre mondiale, et la politique des États-Unis doit commencer à s'y adapter³⁷. » Washington devrait donc les condamner comme « totalement inacceptables » et travailler à leur modification via ses alliés de l'OTAN, notamment en ciblant sur des pays de « la lisière de l'Europe », la Grande-Bretagne, la Pologne et le Danemark — qui pourraient, en refusant la ratification lors d'un référendum, provoquer une renégociation de ces points de la Constitution. Même si les arguments de Jeffrey Cimbalo ont

³⁴ Michael Boot (Olin Senior Fellow, Council on Foreign Relations), « Continental Divide: America Needs a Serious European Policy », *The Weekly Standard*, 9 juin 2003.

³⁵ Par ex., Christina Balis, Elizabeth Collett, « Europe's Constitutional Contentions », *Eurofocus*, 9 (4), 16 avril 2003, Center for Strategic and International Studies, <http://www.csis.org/europe/eurofocus/v9n4.pdf>

³⁶ John Hulsman, « Laying Down Clear Markers: Protecting American Interests from a Confusing European Constitution », Heritage Foundation, 12 décembre 2003 ; voir aussi sa contribution au dossier du *National Interest* intitulé « Can NATO Survive Europe? », 75, printemps 2004, p. 65-68.

³⁷ Jeffrey L. Cimbalo, « Saving NATO from Europe. A Threat from Within », *Foreign Affairs*, 83 (6), novembre-décembre 2004, p. 111-120.

été critiqués par d'autres analystes américains³⁸, l'idée d'une opposition entre l'Europe et les États-Unis est évoquée bien au-delà des milieux conservateurs. Charles Kupchan par exemple, spécialiste de l'Europe au Council on Foreign Relations, estime – pour s'en féliciter – que le processus constitutionnel renforcera l'UE et lui permettra de faire contrepoids aux États-Unis³⁹. Certains experts des relations transatlantiques, tout en restant fidèles à leur idée d'un *partnership* avec une Europe intégrée, trahissent en 2003 leur inquiétude à l'égard du processus en question en proposant... d'y participer comme observateurs, avant que les choses ne soient définitivement fixées⁴⁰. Et d'autres observateurs attentifs, pourtant favorables à l'unification de l'Europe, comme Doug Bereuter et John Lis, de la Commission des Affaires étrangères de la Chambre des représentants, jugent aussi « préoccupants » les passages du projet constitutionnel sur la défense mutuelle.⁴¹ Dans cette perspective, la Constitution apparaît donc comme une évolution potentiellement néfaste si elle menait à la cristallisation de l'Europe de la défense en dehors de l'OTAN⁴².

Enfin, cet argument géopolitique est aussi décliné en termes de valeurs et d'idéologie : le travail constitutionnel des Européens est perçu comme visant à « fortifier » un modèle social différent de celui de l'Amérique, à le protéger des assauts de la globalisation économique, à l'institutionnaliser dans le droit, et à le projeter sur la scène internationale au détriment de celui des États-Unis⁴³. Ce serait en quelque sorte le pendant de l'attachement des Européens au

³⁸ Par exemple Ronald D. Asmus, Antony J. Blinken, Philip H. Gordon, « Nothing to Fear », », *Foreign Affairs*, 84 (1), janvier-février 2005, p. 174-177, et A. Moravcsik, « An Ocean Apart », *The American Prospect*, 16 (3), mars 2005, <http://www.prospect.org/web/page.wv?section=root&name=ViewPrint&articleId=9211>

³⁹ Charles Kupchan, « It's up to EU to Check US Hubris », *The Los Angeles Times*, 10 novembre 2002. Voir aussi son livre *The End of the American Era: US Foreign Policy and the Geopolitics of the Twenty-First Century*, New York, Knopf-Random House, 2002 et David Calleo, *Rethinking Europe's Future*, Princeton, Princeton University Press, 2001.

⁴⁰ C'est le cas des signataires de la déclaration largement diffusée du 14 mai 2003 (publiée dans *Le Monde* le 15 mai), dont Madeleine K. Albright, Zbigniew Brzezinski, Frank C. Carlucci, Warren Christopher, William S. Cohen, Robert Dole, Lawrence S. Eagleburger, Alexander M. Haig, Jr Paul H. O'Neill et James R. Schlesinger : « Joint Declaration. Renewing the Atlantic Partnership » ; ce à quoi Jacques Delors et son groupe d'études Notre Europe sont prompts à répondre : « Autant il est légitime que l'allié américain soit tenu informé des travaux en cours, autant il serait inconcevable qu'il participe, fût-ce à titre d'observateur, à ce processus complexe de réforme des institutions internes aux pays de l'Union. Lorsque cette dernière aura atteint le degré de cohésion interne nécessaire pour dialoguer de manière plus équilibrée avec les États-Unis, ce dialogue devra sans doute se dérouler au sein d'institutions transatlantiques spécifiques. » (« Comment nous voyons le nouvel ordre international », *Le Monde*, 29 mai 2003.)

⁴¹ Doug Bereuter, John Lis, « Broadening the Transatlantic Relationship », *The Washington Quarterly*, 27 (1), hiver 2003-2004, p. 147-162.

⁴² Cet effet potentiel du traité constitutionnel européen est développé de façon récurrente par les milieux conservateurs et néo-conservateurs : l'AEI, par exemple, pose à nouveau la question dans une conférence sur le thème « The European Union Constitution. The Biggest current Threat to the Atlantic alliance ? », le 9 mai 2005.

⁴³ Voir M. S. Greve lors de la conférence de l'AEI déjà citée, 16 avril 2002, p. 2-3. Sur la division idéologique entre l'Europe et l'Amérique, le discours beaucoup plus brutal de Michael Novak, de l'AEI, devant la Fondation Hayek de Bratislava, le 23 juin 2003, « North Atlantic Community, European Community », disponible sur le site de l'AEI (http://www.aei.org/publications/filter.all.pubID.18970/pub_detail.asp), et plus récemment George Weigel, « Is Europe Dying? Notes on a Crisis of Civilizational Morale », *AEI Outlook*, 17 mars 2005, http://www.aei.org/publications/pubID.22139/pub_detail.asp

multilatéralisme et à la coopération internationale en politique extérieure. La Constitution européenne, produit d'un « socialisme de l'État-providence typique du XX^e siècle » fort éloigné de l'esprit des Lumières, participerait donc du conflit transatlantique sur les valeurs qui fait rage en 2002-2003, ajoutant un « fossé constitutionnel⁴⁴ » aux autres divergences entre les visions du monde américaine et européenne. On retrouve ici, à travers l'objet spécifique de la Convention, la célèbre thèse kaganienne qui imprègne les commentateurs néo-conservateurs⁴⁵. Perçue comme une source de centralisation et de désaffection populaire croissantes, la Convention pourrait creuser le fossé transatlantique en stimulant en Europe un populisme de compensation, c'est-à-dire un anti-américanisme⁴⁶. Certains en viennent alors à espérer le délitement de l'UE, et entendent du reste y contribuer en proposant, par exemple, d'étendre l'ALENA aux Européens, dans un but essentiellement politique : une grande zone de libre-échange atlantique pourrait en effet « contrecarrer les plans de ceux qui, en Europe, veulent poursuivre une politique de centralisation économique et unifier le continent autour de l'anti-américanisme »⁴⁷.

Au sein de ce courant critique, les connexions idéologiques transatlantiques fonctionnent fort bien. Il est ainsi significatif que l'AIE traite ce thème avec la Friedrich Naumann Stiftung – une fondation allemande qui promeut le libéralisme politique et économique –, publie des analyses de membres du Centre for a New Europe, un think tank belge libéral dans tous les sens du terme, et laisse le soin de critiquer la Constitution au Britannique Frank Vibert, directeur de l'European Policy Forum et membre de l'European Constitutional Group (ECG), qui défend une contre-proposition de Constitution limitant largement les pouvoirs de la Commission⁴⁸. D'une façon générale, les adversaires américains du projet de Constitution relaient dans une large mesure les opinions des « eurosceptiques » britanniques, du groupe de Bruges, formé en 1989

⁴⁴ P. Basham, M. Tupy, « US-EU: The Constitutional Divide », art. cité.

⁴⁵ Robert Kagan, « The US-Europe Divide », *The Washington Post*, 26 mai 2002 ; « Power and Weakness », *Policy Review*, 113, juin-juillet 2002, p. 3-28 ; *Of Paradise and Power: America and Europe in the New World Order*, New York, Knopf, 2003.

⁴⁶ F. Vibert, « Individual Rights in Europe's Proposed Constitution », art. cité.

⁴⁷ M. Tupy, « An Uncoupled Europe Ahead? », *The Washington Times*, 30 juin 2004.

⁴⁸ « The European Constitution: Opportunity or Threat? », conférence AEI / Fondation Friedrich Naumann, Washington, DC, 28 octobre 2003. Dans le cadre de l'ECG, constitué essentiellement d'économistes libéraux, F. Vibert est l'un des co-auteurs d'un projet alternatif, « A Basic "Constitutional" Treaty for the European Union – with Comments », 8 juin 2003, <http://www.european-constitutional-group.org/pdf/Newdraft2003.pdf>, dont la substance est reprise dans un article récent de la revue *Economic Affairs*, « The constitutional proposal of the European Convention: an appraisal and explanation », 24 (1), mars 2004, pp. 22-27. Sur les liens entre l'AEI et le Centre for a New Europe, voir Richard Miniter, « A Very Mixed Bag », *The American Enterprise*, décembre 2002, http://www.taemag.com/issues/articleid.17403/article_detail.asp. La Fondation Naumann travaille pour « le renforcement des structures démocratiques, la réduction de l'interventionnisme de l'État, la défense de la décentralisation et de la privatisation, la réduction des réglementations de l'État et de la paperasse bureaucratique dans notre vie quotidienne ». F. Vibert, invité au débat d'octobre 2003 à l'AEI sur la constitution européenne,

pour développer les critiques faites par l'ancien Premier ministre Margaret Thatcher envers les institutions européennes, à *The Economist*, en passant par le *Financial Times* : le projet de Constitution n'est pas bon pour l'Europe ni pour l'Amérique⁴⁹. Les invitations aux conférences ou les échanges d'articles entre « eurosceptiques » se font dans les deux sens, et une alliance des adversaires de la Constitution européenne est esquissée. C'est le cas de l'American Legislative Exchange Council (ALEC), une association de législateurs conservateurs américains devenue *think tank* sous la présidence Reagan, qui se définit comme défenseur des principes jeffersoniens — liberté du marché, gouvernement limité et liberté individuelle — en Amérique et dans le monde. Par ailleurs, les conservateurs britanniques hostiles à l'UE entendent bien « renforcer les liens entre politiques et penseurs conservateurs des deux côtés de l'océan » pour mieux mener leur combat anti-européen, comme le souligne le député européen britannique Roger Helmer lors d'un discours devant les membres de l'ALEC à Washington, le 1^{er} décembre 2004⁵⁰. L'ALEC reçoit certains conservateurs britanniques hostiles au traité constitutionnel, écoute leurs doléances, et les soutient publiquement, estimant que le projet de constitution n'est qu'une « distraction majeure à un moment où l'Europe devrait se concentrer sur des réformes économiques fondamentales et la réalisation d'un marché de libre-échange transatlantique »⁵¹.

Les « non-adversaires » de la constitution européenne

Les sceptiques, majoritaires parmi les commentateurs américains, peuvent se ranger en deux catégories, les adversaires et les partisans de l'intégration européenne. Mais le cœur de leur argumentation est le même : la Constitution a peu de chances de voir le jour, ou en tout cas de renforcer véritablement les institutions européennes. Dans le premier groupe, on trouve à nouveau des néo-conservateurs, mais qui développent d'autres arguments : tout en étant très

participera en novembre 2004 à un autre colloque sur la constitution à Bruxelles, co-organisé par la Fondation Naumann et l'institut von Mises, qui diffuse la pensée du grand économiste libéral.

⁴⁹ Cf. par exemple l'article écrit pour le site du groupe de Bruges de l'Américaine Sally McNamara, directrice du « Projet Union européenne » de l'American Legislative Exchange Council (ALEC) : « A Bad Constitution – Bad for Europe and Bad for America », 2 mars 2005, <http://www.alec.org/viewpage.cfm?pgname=4.295g>, diffusé sur le site du groupe de Bruges (<http://www.brugesgroup.com/news.live?article=6829&keyword=11>).

⁵⁰ « La grande majorité des des parlementaires au Parlement européen, loin d'embrasser les principes jeffersoniens, n'en ont jamais entendu parler. Ils adhèrent à un nouvel évangile de l'intégration européenne, fondé sur des institutions supranationales puissantes et qui n'ont pas de comptes à rendre, des impôts élevés, des dépenses sociales et des prestations sociales inabordables, et une « sur-réglementation » massive de tous les aspects de la vie. L'UE est le plus « sur-réglementé », « sur-gouverné », surtaxé et surendetté des blocs économiques au monde. » (<http://www.alec.org/viewpage.cfm?pgname=4.295e>)

⁵¹ « La Constitution européenne menace la liberté du marché », communiqué de presse de l'ALEC, 12 janvier 2005, <http://www.alec.org/viewpage.cfm?pgname=3.1204>. Voir aussi sur <http://www.alec.org/> la rubrique «ALEC's International Initiative », où la Constitution européenne figure parmi les « major issues ».

hostiles à l'intégration, ils ne croient pas à la possibilité d'une Europe puissance qui ferait contrepoids aux États-Unis. À leurs yeux, l'UE est avant tout faible, économiquement et militairement, incapable de se réformer, en plein déclin culturel et démographique, et donc quantité négligeable sur la scène internationale⁵². C'est ce que la Heritage Foundation, sous la plume de John C. Hulsman et Nile Gardiner, appelle « regarder l'Europe telle qu'elle est, et non comme certains pourrait espérer qu'elle soit », c'est-à-dire à leurs yeux « considérablement moins que la somme de ses parties », ou encore « économiquement sclérosée, militairement faible, et géopolitiquement désunie »⁵³. Quant au projet constitutionnel, les divisions internes à l'Union, manifestes lors de la crise irakienne, empêcheront probablement de le mener à bien — ce qui est préférable dans cette optique, puisqu'une Europe « dans laquelle les États réagissent de façon flexible en fonction de leurs intérêts, et d'eux seuls, plutôt que collectivement, en fonction d'un idéal utopique, correspond mieux aux intérêts américains »⁵⁴. Ce leitmotiv de l'insignifiance européenne — un leitmotiv des néo-conservateurs, y compris à propos de la culture⁵⁵ — figure, par exemple, dans l'argumentation assez sophistiquée de Kagan : l'UE, de par sa nature même, aurait par avance renoncé à la puissance, et n'est pas en mesure de contrebalancer l'Amérique. Ce n'est donc pas une Convention constitutionnelle qui pourrait faire d'elle un pôle rival des États-Unis et la constitution n'est pas un enjeu, ce dont ils s'accommodent fort bien.

Mais on retrouve le même argument sous la plume d'analystes globalement favorables à l'Union européenne, comme Andrew Moravcsik qui, dans ses publications scientifiques comme dans ses tribunes de *Newsweek*, démonte point par point l'idée d'un « despotisme bruxellois »⁵⁶.

⁵² Cf. Roger Cohen, « Globalist: Divided We Grumble: Europe's Loss of Focus », *International Herald Tribune*, 9 juin 2004. Autre exemple plus acerbe, celui du brillant et médiatique historien britannique Niall Ferguson, qui conseille aux Américains de ne pas prendre l'Union européenne trop au sérieux. L'AEI, qui l'invite le 4 mars 2004 pour une conférence intitulée « The End of Europe? », résume ainsi son argumentation : « Niall Ferguson s'élève contre l'idée que l'Union européenne est un « contrepoids » en émergence face à la puissance américaine. Il suggère que l'Union européenne est en réalité une institution moribonde — en stagnation sur le plan économique, en décadence sur le plan culturel, dans l'impasse sur le plan politique, et impuissante sur le plan géopolitique. Le processus historique de l'intégration européenne, plus qu'on ne le reconnaît généralement aux États-Unis, approche de son terme. Incapable de s'élargir et simultanément d'approfondir ses structures quasi-fédérales, l'Union européenne menace de se dissoudre dans une « Europe à plusieurs vitesses » informe, une entité qui pourrait en fin de compte n'être rien que plus qu'une zone de libre échange à laquelle est attachée une cour suprême. L'Europe d'aujourd'hui est, d'un point de vue géographique et métaphorique, « entre Bruxelles et Byzance », affirme Ferguson. » Compte-rendu du discours à l'adresse : http://www.aei.org/news/newsID.20045/news_detail.asp

⁵³ John C. Hulsman, Nile Gardiner, « A conservative Vision for US Policy Toward Europe », Backgrounder n° 1803, 4 octobre 2004, <http://www.heritage.org/Research/Europe/bg1803.cfm>

⁵⁴ *Ibid.*, p. 2.

⁵⁵ Cf. Michael Ledeen, « Europe Loses Its Mind », *The American Enterprise*, décembre 2002, http://www.taemag.com/issues/articleid.17420/article_detail.asp

⁵⁶ Moravcsik, conférence de l'AEI du 16 avril 2002, op. cit., pp. 4-10, et « The EU Ain't Broke », *Prospect*, mars 2003, pp. 38-45. Il prend un malin plaisir à souligner, dans ses débats avec les néo-conservateurs, que la Commission ne peut prélever en taxes plus de 1,3 % des PNB combinés des pays membres, soit 2 à 3 % environ des dépenses publiques des gouvernements nationaux et locaux, ce qui est très peu, qu'elle n'a pas d'armée ni de police et qu'elle

Ceux qui crient au danger d'une Europe centralisée et non démocratique, explique-t-il, se méprennent sur sa nature et ses origines historiques. Il leur oppose tout un pan de l'historiographie récente sur l'intégration européenne, notamment depuis les travaux d'Alan Milward. Selon cette analyse, loin d'avoir été modelée par une quelconque idéologie fédérale, par la « vision » des pères fondateurs ou même par les nécessités géopolitiques de la guerre froide, la construction européenne est plutôt le résultat d'une succession de compromis pragmatiques conclus entre les principaux États européens afin de gérer au mieux leur interdépendance croissante en fonction de leurs intérêts⁵⁷. À l'instar des historiens ou des juristes qui interviennent dans le débat sur la Constitution, Moravcsik insiste sur les spécificités d'une Union de fait bien difficile à définir dans la mesure où elle tente de concilier coopération intergouvernementale et supranationalité, confédération et fédération, États-nations et institutions communes. Entité multinationale à plusieurs niveaux, décentralisée et laissant une large place aux États membres, l'UE représente une formule institutionnelle inédite qui ne peut être jugée à l'aune d'aucun autre modèle.

À tout prendre, le projet constitutionnel européen serait donc plus proche de la Confédération américaine des années 1776-1778 que de la fédération de 1787, puisque font défaut aussi bien la capacité de taxation qu'une politique extérieure propre ou encore la puissance militaire. Il refléterait aussi un type de constitutionnalisme différent de celui des États-Unis, non révolutionnaire, et dont l'expression « traité constitutionnel » traduirait le développement progressif et complexe⁵⁸. Aussi la Convention n'a-t-elle pas de véritable fonction constitutionnelle aux yeux de ces analystes, puisque l'UE a déjà une Constitution : le traité (international) de Rome de 1957, progressivement complété, qui a institué un gouvernement limité, démocratique, et doté d'un réel système de *checks and balances* entre la Commission, le Conseil, le Parlement et la Cour européenne de justice⁵⁹. En réalité, elle vise essentiellement, pour Moravcsik, à tenter de réduire un déficit démocratique largement mythique par une

ne peut appliquer directement les réglementations européennes avec son administration réduite (30 000 personnes dont 4 à 5 000 qui prennent les décisions, soit 1/40e de l'administration fédérale civile américaine).

⁵⁷ Alan Milward, *The European Rescue of the Nation-State*, Londres, Routledge, 1992 ; Andrew Moravcsik, *The Choice for Europe: Social Purpose and State Power from Messina to Maastricht*, Ithaca, New York, Cornell University Press, 1998 ; « Despotism in Brussels? Misreading the European Union », *Foreign Affairs*, mai-juin 2001, p. 114-122. Pour une version académique détaillée de son argument, voir son article « Federalism in the European Union: Rhetoric and Reality », in K. Nicolaidis et R. Howse (eds.), *The Federal Vision. Legitimacy and Levels of Governance in the United States and the European Union*, Oxford, Oxford University Press, 2001, pp. 161-187.

⁵⁸ J. Rakove, « Europe Floundering Fathers », art. cité.

⁵⁹ A. Moravcsik, « If It Ain't Broke, Don't Fix It! », *Newsweek*, 4 mars 2002. Ce thème de la « constitutionnalisation » de la Communauté européenne sous l'effet, entre autres, des décisions de la Cour de justice européenne dans les années 1960 a donné lieu à de nombreux travaux dont les auteurs sont pour la plupart des juristes : voir Renaud Dehousse, *La Cour de justice des Communautés européennes*, Paris, Montchrestien, 1997 ; J. H. H. Weiler, *The Constitution of Europe*, Cambridge, Cambridge University Press, 1999, p. 221-237 ; Alec Stone Sweet, *The Judicial Construction of Europe*, Oxford, Oxford University Press, 2004.

opération de relations publiques — et sur ces deux points il est rejoint par un autre grand spécialiste, le juriste J. H. H. Weiler⁶⁰. Car même si le système est perfectible, pour Moravcsik le déficit démocratique n'existe pas. Il est ressenti par ceux qui comparent l'UE à un schéma idéal de démocratie parlementaire ou d'État fédéral, au lieu de l'évaluer en fonction des États nationaux tels qu'ils sont, avec leurs propres imperfections. Les mécanismes visant à accroître la délibération et la participation, comme la Convention, n'impliqueront pas plus les citoyens. Il serait donc vain d'attendre d'elle un texte fondateur en rupture avec le passé comme ce fut le cas pour la Constitution américaine⁶¹. Le risque serait plutôt de produire de la démagogie en faisant ratifier le résultat de la Convention par des référendums⁶².

Les critiques formulées à l'encontre de l'UE feraient mieux de se concentrer sur ce qu'elle est, soit une structure originale, peut-être mieux adaptée à l'ère de la globalisation que d'autres systèmes, et qui a atteint une forme stable⁶³. C'est à cette catégorie de « sceptiques bienveillants » que se rattachent la plupart des juristes et des politistes – américains ou non – qui se sont intéressés à la Convention, eux dont la démarche scientifique est incompatible avec l'enthousiasme militant exigé par la promotion active d'une Constitution européenne. Dans l'ensemble, l'idée dominante qui se dégage de leurs interventions est que le projet de 2003 ne modifie fondamentalement ni l'ordre constitutionnel européen ni la nature de l'Union, même si son adoption est susceptible d'amorcer de nouvelles dynamiques⁶⁴. La rhétorique de rupture et

⁶⁰ John Weiler, « Federalism without Constitutionalism », in Nicolaidis et Howse, *op. cit.*, pp. 54-70, notamment sa conclusion p. 70.

⁶¹ « The EU Ain't Broke », *op. cit.*, p. 38 et 45. Certains politistes analysent la Convention en termes de délibération (un processus d'échange d'opinions large et évolutif que voulait le président de la Convention) plus que de négociation (de concessions entre acteurs, notamment gouvernementaux, défendant leurs intérêts), (cf. P. Magnette, *op. cit.*, pp. 6-7), ou comme un processus complexe obtenant un consensus par délibération, négociation, intervention des experts et influence décisive du Présidium (cf. R. Dehousse et F. Deloche-Gaudez, « The Making of a Transnational Constitution : A Framework for Analysis », draft paper, », Altneuland conference, 28-30 avril 2004, New York, voir ci-dessous note 64).

⁶² Moravcsik, « If It Ain't Broke... », *op.cit.* Pour son analyse la plus récente, voir « What Can We Learn from a Constitutional 'Decade of Deliberation' in Europe? A Social Scientific Approach », Altneuland conference.

⁶³ « Despotism in Brussels? Misreading European Union », *Foreign Affairs*, mai-juin 2001, p. 122. Ceci rejoint les analyses de nombreux spécialistes qui considèrent que le débat constitutionnel européen est intéressant en tant que tel, dans un monde globalisé et interdépendant où les notions de souveraineté et d'État-nation deviennent problématiques. cf. Nicolaidis et Howse, *op. cit.*, notamment p. 1-27.

⁶⁴ « European Convention: A Midterm Review », Center for European Studies, Harvard University, 31 janvier 2003 ; « The Constitutional Future of Europe: A Transatlantic Dialogue », conférence organisée par la New York University School of Law à l'Institut universitaire européen de Florence les 9-11 juillet 2003, http://www.jeanmonnetprogram.org/conference_lapietra/index.html ; « The New Europe: Its Constitution and Its World Role », 22-24 janvier 2004, Washington; DC, School of Advanced International Studies-Johns Hopkins University et Fondation Robert Schuman ; « Altneuland: The Constitution of Europe in an American Perspective », conférence co-organisée par la NYU School of Law et la Woodrow Wilson School of Public and International Affairs, Princeton, 28-30 avril 2004, dont les contributions sont à présent disponibles en ligne (<http://ideas.repec.org/p/erp/jeanmo/p0158.html>). À mentionner aussi, la très intéressante journée organisée par le European Institute de Washington le 29 avril 2004, avec le Stephen G. Breyer, juge à la Cour suprême (compte-rendu in *The European Constitution: An American Perspective*:

http://www.europeaninstitute.org/pdf/EU_Constitution_PGS_4.pdf

d'ouverture abondamment et délibérément utilisée lors de la Convention par son président, Valéry Giscard d'Estaing, s'en trouve relativisée d'autant.

Toutefois, d'autres analystes portent sur les évolutions en cours un jugement beaucoup plus favorable. En effet, compte tenu de l'adhésion en mai 2004 de dix nouveaux États, beaucoup plus atlantistes, pour des raisons historiques, que leurs prédécesseurs, la prédominance d'une vision franco-allemande de l'Europe éventuellement hostile à l'Amérique paraît des plus improbables⁶⁵. En outre, le processus constitutionnel peut permettre de simplifier et rendre plus cohérent un partenaire difficile à comprendre. Le plus grand danger, selon cette analyse, n'est pas une Europe puissante mais une Europe confuse, minée par ses tensions internes, et faible⁶⁶. Tel est notamment l'argument de John van Oudenaren selon lequel « l'incohérence (...) croissante » de l'UE constitue en réalité une menace pour le système commercial international et pour les relations transatlantiques, tandis que sa stabilisation, au moyen d'un perfectionnement de ses institutions et d'un arrêt de son élargissement, servirait les intérêts des États-Unis⁶⁷. Les milieux d'affaires américains implantés en Europe préfèrent eux aussi un cadre institutionnel fort et une Commission capable d'obliger les États membres à respecter leurs engagements⁶⁸.

Une telle Europe constituerait par ailleurs un partenaire plus fiable et plus efficace dans la lutte contre le terrorisme⁶⁹. Formulé par de nombreux commentateurs, cet argument est repris notamment dans le récent rapport du groupe de travail du CFR présidé par Henry Kissinger et Lawrence Summers : en dépit des discours quant à sa faiblesse, l'Union européenne, excepté dans le domaine militaire, est une puissance génératrice d'ordre et de stabilité, qui complète la puissance militaire de l'Amérique, génératrice de force et de sécurité⁷⁰. Il lui appartient d'engager un effort de « diplomatie publique » pour redresser son image négative auprès des Américains et faire en sorte que ces derniers prennent la mesure de ses « réussites extraordinaires », d'autant que les réussites en question sont dues pour partie à la diplomatie américaine la plus éclairée. Vu sous cet angle, l'aboutissement du projet constitutionnel

⁶⁵ Philip Gordon, James Steinberg, « US Has a Stake in Europe's Success », *International Herald Tribune*, 3 octobre 2003.

⁶⁶ Henry A. Kissinger, Lawrence H. Summers, Co-chairs, Charles Kupchan, Project Director, *Renewing the Atlantic Partnership*, CFR, 18 mars 2004, p. 15 ; voir aussi Simon Serfaty, du CSIS, intervention devant le sous-comité sur l'Europe du comité des relations extérieures de la Chambre, « The Future of Transatlantic Relations: A View from the United State », 11 juin 2003.

⁶⁷ John Van Oudenaren, « E Pluribus Confusio: Living with the EU's Structural Incoherence », *The National Interest*, 65, automne 2001, p. 23-36.

⁶⁸ « Convention of the Future of Europe: American Companies React », Bruxelles, American Chamber of Commerce, 3 mars 2003.

⁶⁹ Louis R. Golino, « The US Should Welcome a Stronger EU », *European Affairs*, été-automne 2003, revue en ligne du European Institute (Washington), http://www.europeanaffairs.org/archive/2003_fall/2003_fall_100.php4

⁷⁰ Henry A. Kissinger, Lawrence H. Summers, *op. cit.*

européen représenterait donc un enjeu considérable pour les États-Unis – et devrait être perçu comme tel : « L'Administration Bush devrait dire à nos amis en Europe que nous voulons voir réussir le processus constitutionnel européen, et devrait cesser de faire tout ce qu'elle peut pour creuser les divisions internes de l'Europe, plutôt que de les réduire »⁷¹. On retrouve ici la position américaine classique des années 1950 et 1960, à cette réserve près – presque toujours explicitement formulée – que l'UE devenue l'homologue (« counterpart ») des États-Unis devrait néanmoins s'abstenir de jouer le rôle d'un « contrepoids » (« counterweight »). Il faut donc continuer de s'impliquer dans l'évolution de l'UE pour l'influencer.

En définitive, au-delà des divergences constatées, l'intérêt des commentateurs américains pour la Convention – et même pour l'Europe en général – demeure relativement faible pendant la préparation du traité constitutionnel. Le sentiment dominant semble être le scepticisme – favorable ou défavorable à l'entreprise constitutionnelle –, scepticisme qui aujourd'hui révèle crûment une profonde ambivalence à l'égard de l'intégration européenne que la guerre froide avait reléguée au second plan. Si les États-Unis doutent ouvertement du bien-fondé de leur soutien à la construction européenne, c'est surtout, comme le suggère Felix Rohatyn, parce qu'une « nouvelle Amérique » a émergé depuis le 11 septembre, qui n'a plus la même perception de ses intérêts en Europe, qu'elle soit « vieille » ou « nouvelle »⁷². Les réactions à la constitution sont symptomatiques de ce phénomène.

Certes, les adversaires de la Constitution – les néoconservateurs notamment – trouvent là l'occasion de marquer à nouveau leur condescendance à l'égard des Européens en général et de l'UE en particulier, de manière plus nette que ne peut le faire l'actuel gouvernement américain, qui demeure astreint à une certaine retenue de par l'héritage du dialogue transatlantique des années 1950-1960. Mais il est évident que, au-delà de la Constitution européenne, qu'ils vilipendent avec des arguments plus ou moins rigoureux, les néoconservateurs visent, avec passion, d'autres adversaires : les « libéraux » américains, la gauche, le *welfare state*, et les conceptions de l'État, de la Constitution et de l'histoire américaines qui diffèrent des leurs. Sans se donner la peine de l'analyser en profondeur, ils plaquent sur le projet de Constitution européenne des schémas anciens qu'ils ne font que réactualiser à l'occasion de la Convention, tandis que les juristes et les politistes, eux, saisissent beaucoup mieux la singularité de cet objet nouveau mais ne semblent pas en mesure d'en modifier la perception politique au sein de l'opinion américaine.

⁷¹ Cf. P. Gordon, J. Steinberg, « US Has a Stake in Europe's Success », art. cité.

⁷² F. Rohatyn, « For 'New America,' a fresh Atlantic Alliance », *International Herald Tribune*, 11 mai 2004.

Le grand paradoxe, finalement, tient à ce que les réactions américaines face à la Constitution européenne en devenir en 2002-2003 sont elles-mêmes, dans une large mesure, modelées par des échanges transatlantiques. Les commentateurs américains s'inscrivent en effet dans des réseaux intellectuels ancrés en Europe : recyclant le thème du « despotisme bruxellois », les néoconservateurs américains coopèrent étroitement avec les conservateurs britanniques les plus hostiles à l'UE et les autres composantes de la droite anti-européenne sur le continent ; les juristes et les politistes, pour leur part, s'efforcent de nouer un véritable dialogue transatlantique autour de l'expérience constitutionnelle européenne. Quant aux acteurs politiques, ils sont travaillés par une « imagination historique » elle aussi transatlantique : l'Europe redécouvre l'expérience de Philadelphie précisément pour surmonter les divisions créées au sein de l'Union par la crise irakienne, au moment même où l'Amérique, ignorant ces efforts, refuse le parallèle avec sa propre histoire qu'elle se plaisait à souligner auparavant, préférant mettre en avant la perspective d'une divergence inéluctable entre l'ancien et le nouveau continent.

Valérie Aubourg est doctorante à l'université de Paris IV-Sorbonne et chargée de cours à l'université de Cergy-Pontoise. Ses thèmes de recherche actuels portent sur l'histoire de la construction européenne, les relations transatlantiques et les réseaux atlantistes pendant la guerre froide. Elle vient de publier « Le groupe de Bilderberg et l'intégration européenne jusqu'au milieu des années 1960. Une influence complexe », dans Michel Dumoulin (dir.), *Réseaux économiques et construction européenne* (Bruxelles, PIE - Peter Lang, 2004, p. 411-429). E-mail : valerie@aubourg.net