

Texte de communication pour la section thématique 61 du Congrès de l'AFSP

Paris (juillet 2013) organisée par Erwan Sommerer et Jean Zaganiaris

Quelle place pour le comparatisme en histoire des idées politiques et en théorie politique ?

Titre provisoire : « Transferts institutionnels et indétermination conceptuelle : vers une théorie des innovations politiques en période d'émulation révolutionnaire »

Les révolutions américaine et française ont fait l'objet de nombreuses études comparées qui traversent plusieurs champs disciplinaires : histoire, théorie politique, droit, sociologie. Tocqueville introduisit la comparaison de manière subreptice dans *De la démocratie en Amérique*, en émaillant son texte de références implicites ou explicites aux révolutions que connaissaient l'Europe de son temps. Il avançait alors l'hypothèse d'une tendance générale à l'*égalisation de conditions* comme opérateur conceptuel des transformations sociales et politiques de l'Ancien Régime, et dont les Etats-Unis présentaient une forme achevée. Dans son sillage, de nombreux historiens et philosophes ont analysé l'émergence de l'ordre politique moderne à partir d'une comparaison des Révolutions américaine et française. Les travaux de Robert R. Palmer, par exemple, ont ouvert la voie à une « histoire constitutionnelle comparée de la Civilisation

occidentale ».¹ Dans l'*Essai sur les Révolutions*, Hannah Arendt propose également une vaste comparaison des Révolutions américaine et française de la fin du dix-huitième siècle, dans le but d'éclairer les événements contemporains, en l'occurrence la Guerre froide et les mouvements révolutionnaires du vingtième siècle. Son livre prétend combler un vide politique, un impensé : l'absence de la Révolution américaine dans l'histoire politique moderne. Paradoxalement, les principes des Pères fondateurs, mis au point par Montesquieu, mais appliqués dans la Constitution américaine, n'auraient pas « traversé l'Atlantique ». Ils n'auraient joué qu'un « rôle mineur » dans la pensée des révolutionnaires de tous les temps.² Enfin, plus récemment, Jon Elster a développé une étude comparée des assemblées constituantes américaine et française qui rend compte des dynamiques argumentatives à l'œuvre dans les débats publics.³ Son travail constitue un exemple de théorie comparée délivrée du risque, toujours menaçant, d'illusions rétrospectives, dont Hannah Arendt ne s'est pas toujours prémuni.

Dans mon travail, je réalise pour ma part une étude comparée des débats constitutionnels américain et français de la fin du dix-huitième siècle. Plus précisément, il s'agit de comprendre comment ont été alors redistribués les pouvoirs de paix et de guerre pour remettre en cause l'absolutisme royal qui prévalait dans le domaine des affaires étrangères sous l'Ancien Régime. Les principes fondateurs des régimes représentatifs modernes – séparation des pouvoirs, publicité des débats, consentement et souveraineté du peuple – ont alors subi de profondes reformulations qui ont donné lieu à des innovations institutionnelles majeures dans le développement de ces régimes. En procédant à une analyse comparée des arguments et concepts utilisés par plusieurs acteurs de ces révolutions – Madison, Jay, Hamilton, Mirabeau, Barnave, Pétion, ... - je souhaiterais démontrer que le mécanisme de de *concurrency of powers* ou de *concours des pouvoirs* a constitué un opérateur d'émulation conceptuelle et de transferts institutionnels entre les

¹ R. R. Palmer, *The Age of the Democratic Revolution : A Political History of Europe and America, 1760-1800 : vol. I. The Challenge, and vol. II. The struggle*, Princeton, Princeton University Press, 1959/64, I, p.13-20

² A. Hannah, *Essai sur la Révolution* (1963), Paris, Gallimard, 1967, p.29

³ Jon Elster, « Argumenter et négocier dans deux Assemblées constituantes », *Revue Française De Science Politique*, 44 (2), 1994, p.187-256.

deux Révolutions. Il fut à la fois un moyen rhétorique efficace pour convaincre les adversaires de des projets de Constitution de 1787 et 1791 – anti-fédéralistes aux États-Unis ; royalistes et républicains radicaux en France – du bien fondé du compromis entre les différents prétendants à la souveraineté - les États et la Fédération aux Etats-Unis ; le Roi et l'Assemblée nationale en France. Mais il fut aussi une véritable innovation politique destinée à résoudre un problème majeur de théorie gouvernementale : la répartition des pouvoirs de paix et de guerre dans une démocratie représentative.

Selon une tradition historiographique désormais bien établie, la révolution « atlantique » de la fin du dix-huitième siècle aurait été un une idéologie essentiellement libérale dont les principales sources d'inspirations seraient Locke et Montesquieu. Le principe de séparation des pouvoirs, à l'origine des profondes révolutions constitutionnelles américaine et française, reposerait sur une anthropologie politique concurrentielle selon laquelle seule « l'ambition arrête l'ambition » et entretient ainsi l'équilibre des gouvernements limités. La traduction institutionnelle en serait aussi bien le dispositif des *freins et contrepoids* ou de *balance des pouvoirs*, adaptation du principe de séparation des pouvoirs inscrit dans la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen. Pourtant, le concept de *concurrence*, fondamental pour l'histoire du libéralisme politique, n'est pas aussi univoque et déterminé par la pensée économique des Lumières écossaises représentées par des auteurs comme Adam Smith ou Adam Ferguson. Il existe en effet une autre tradition qui détermine partiellement ce concept : la pensée républicaine classique. La *concordia* de Cicéron que l'on retrouve dans les prémices de la Renaissance italienne, inspire ainsi des idéaux de coopération et de participation politique que le concept anglais de *concurrence* véhicule – et que l'on retrouve pleinement dans le terme de *concours*, sa meilleure traduction en langue française. Cette vision partielle du concept de concurrence s'est longtemps manifesté par une occultation de l'influence du républicanisme classique dans la révolution américaine, heureusement comblé durant les dernières décennies par Quentin Skinner et John Pocock, dont les travaux ont contribué à développer une histoire comparée du républicanisme en situant la Révolution

américaine dans l'horizon des réformes conceptuelles de la Renaissance.⁴ Curieusement, la Révolution française n'a pas toujours été bien prise en considération par ces travaux.⁵ Cette controverse d'histoire des idées a souvent coïncidé avec un débat sur les sources de la Révolution française, et notamment sur la place qu'il convenait d'accorder à Jean-Jacques Rousseau dans l'avènement de la Révolution. L'historiographie critique a ainsi eu tendance à minimiser la place de ce dernier, au profit de Montesquieu, qui aurait une influence déterminante sur l'Assemblée Constituante où ses principales idées furent effectivement reprises.

Dans cette communication, j'aimerais montrer en quoi le concept de « concurrence » – centrale dans la pensée libérale en économie politique et en théorie constitutionnelle – est en réalité travaillé par une essentielle *indétermination* qui explique les transferts de significations mais aussi les incompréhensions réciproques entre les révolutions américaine et française.⁶ Certaines affinités conceptuelles ont rendu possible les transferts de dispositifs institutionnels entre les deux révolutions. Ces transferts ne sont pas incompatibles avec la dualité de ces deux révolutions qui ont débouché sur des histoires profondément différentes. Si bien qu'il nous paraît possible, à partir de l'analyse des transferts de signification des concepts de *concurrence* et de *concours*, de déceler les raisons idéologiques qui ont présidé aussi bien à l'unité et à la dualité de ces deux révolutions politiques. L'idéologie libérale héritée de Montesquieu fut profondément transformée par l'épreuve historique de la révolution, qui a entraîné une prise de conscience partielle de son inadéquation pour penser le changement politique à l'œuvre aux Etats-Unis et en France. Cette

⁴ J. G. A., Pocock, *Le moment machiavélien. La pensée politique florentine et la tradition républicaine atlantique* (1975), traduction française par Luc Borot, PUF, Léviathan, 1997 ; Q. Skinner, *Les fondements de la pensée politique moderne* (1978), traduction J. Grossman et J.-Y. Pouilloux, Paris, Albin Michel, 2001 ; T. Ball et J.G.A., Pocock, *Conceptual Change and the Constitution*, University Press of Kansas, 1988. Comme il est écrit dans ce dernier ouvrage, pendant les révolutions américaine, « political innovation and conceptual change went hand in hand » (p.1) Ces travaux partagent les idées développées par Quentin Skinner dans « Language and Political Change » et James Farr dans « Understanding Conceptual Change Politically », tous deux dans *Political Innovation and Conceptual Change*, ed. Terence Ball, James Farr, and Russel L. Hanson, Cambridge, Cambridge University Press, 1988 Voir également Terence Ball, *Transforming Political Discourse*, Oxford, Basil Blackwell, 1988.

⁵ Voir cependant Keith Baker, *Inventing the French Revolution. Essays on French Political Culture in the Eighteenth Century*, Cambridge, Cambridge University Press, 1990

⁶ J'emprunte la notion d'indétermination à Claude Lefort, *L'Invention démocratique. Les Limites de la domination totalitaire*, Fayard, Paris, 1981

communication prétend ainsi approcher une contribution à l'histoire et à la théorie du concept de concurrence qui domine aujourd'hui notre compréhension du libéralisme.

La méthode proposée se compose de généalogie conceptuelle, d'histoire des débats parlementaires et de théorie politique. Son unité repose sur la combinaison d'un problème précis – l'attribution des pouvoirs de guerre dans les régimes représentatifs – et d'un moment historique délimité et particulièrement favorable à sa résolution – la période révolutionnaire de la fin du dix-huitième siècle qui correspond selon Reinhard Koselleck à une « période charnière » (*Sattelzeit*).⁷ En dépit du contexte extrêmement différent des deux révolutions considérées, cette méthode permet d'établir des points de comparaison précis. Elle permet donc de résoudre certaines difficultés du comparatisme dans le domaine de la théorie politique et de l'histoire des idées en proposant une explication conceptuelle des innovations institutionnelles.⁸

L'émulation révolutionnaire

Je considère, après Denis Lacorne, que le débat autour de l'originalité et de la présence de la Révolution française par rapport à la Révolution américaine doit être dépassé.⁹ En effet, il

⁷ Reinart Koselleck, « Le concept d'histoire », dans *L'Expérience de l'histoire*, Gallimard, Paris, 1997, p. 15-99

⁸ Ces difficultés ont été bien mises en évidence par Michael Werner, Béatrice Zimmermann, « Penser l'histoire croisée : entre empirie et réflexivité », *Annales. Histoire, Sciences sociales*, 58 (1), 2003, p. 7-36. Le projet défendu dans cette communication s'insère difficilement dans les débats actuels sur les « institutionnal transfers », initiés par l'article fondateur de Dolowitz et Marsh, "Who Learns What From Whom? A Review of the Policy Transfer Literature", *Political studies*, vol. 14, n° 2, 1996, p. 343-357. Les limites de ce modèle ont bien été mis en évidence par Laurence Dumoulin et Sabine Saurugger « Les policy transfer studies : analyse critique et perspectives », *Critique internationale* 3/2010 (n° 48), p. 9-24. Je me référerais plus volontiers aux travaux de Michel Callon, et notamment à son article « Éléments pour une sociologie de la traduction. La domestication des coquilles Saint-Jacques et des marins pêcheurs dans la baie de Saint-Brieuc », *L'Année sociologique*, 36, 1986, p. 169-208, dont Laurence Dumoulin et Sabine Saurugger montrent tout l'intérêt pour comprendre l'indétermination fondamentale des processus d'innovation institutionnelle. Selon elles, cette sociologie reposerait sur l'idée de « symétrie » qui consiste à « à mettre sur le même plan l'action des vainqueurs et celle des vaincus de l'histoire. Ce principe implique en fait un renversement de perspective dans la mesure où il exige de l'analyste qu'il se départisse de ce qu'il sait de la suite de l'histoire (le moteur à explosion s'est imposé et une civilisation de l'automobile s'est développée qui a profondément transformé les conditions de fonctionnement et de réalité de la société) pour parvenir à replacer les différents acteurs dans un contexte de controverse où personne ne sait ce qui va faire fortune, mais où les acteurs luttent pour promouvoir leurs représentations et intérêts, lesquels s'expriment à travers une certaine définition de l'objet technique débattu. » (article cité, consulté en ligne sur CAIRN)

⁹ Denis Lacorne, *L'invention de la République. Le modèle américain*, Hachette Pluriel, 1991, chapitre 4, p.167-172. Ce débat oppose Boutmy et Jellinek autour de la question de savoir si la Révolution française était un événement originale par rapport aux révolutions américaines et anglaises. Boutmy, Emile : « La Déclaration des droits de l'homme et du

existe entre les deux révolutions un phénomène de « transposition et de réappropriation » qui témoigne de nombreux transferts conceptuels entre les deux révolutions.¹⁰ Cependant, certaines différences conceptuelles majeures – autour notamment de l'idée de concurrence et de concours – et un contexte politique radicalement différent nous empêchent de considérer ces deux événements comme un bloc homogène. Et nous considérons que certains concepts fondamentaux communs à ces deux révolutions représentent des opérateurs de différenciation et d'identification qui justifient d'étudier ces deux révolutions *concurrentement*. Si ces affinités conceptuelles rendent possible les transferts de dispositifs institutionnels entre les deux révolutions, ils sont également compatibles avec leur dualité. Ils sont au cœur du mouvement révolutionnaire car ils sont profondément *indéterminés* ; cette indétermination ne doit pas s'entendre comme une absence de signification, mais comme une tension sémantique qui rend possible le type de régime historique dans lequel se sont développées les révolutions contemporaines.¹¹ Si bien qu'il nous paraît possible, à partir de l'analyse des transferts de signification du concept de *concurrence* et de *concours*, de déceler les raisons sémantiques qui président aussi bien à l'unité et à la dualité de ces deux révolutions politiques.

citoyen et M.Jellinek », *Annales des sciences politiques*, 15 juillet 1902 (cf. Rials, *La déclaration des droits de l'homme*, 1988, p.355-361). Marcel Gauchet, dans *La révolution des droits de l'homme*, Gallimard, 1989, p.14-16, soutient, après Jellinek, la thèse de l'influence américaine. Burdeau et Morabito, dans leur article « Les expériences étrangères et la Constitution française », *Pouvoirs*, 50, 1989, soutiennent la thèse de Boutmy sur l'originalité de la Constitution de 1791. Voir également, Appelby, Joyce : « America as a model for the Radical French Reformers of 1789 », *William and Mary Quarterly*, 28, 2 avril 1971, p.269; Echevarria, Durand, *Mirage in the West: A History of the French Image of American Society to 1815*, Princeton, Princeton University Press, 1957 et Faÿ, Bernard, *L'esprit révolutionnaire en France et aux Etats-Unis à la fin du 18e siècle*, Champion, 1925. Pour une bonne analyse de la controverse, voir Stéphane Rials (présentée par), *La Déclaration des droits de l'homme et du citoyen*, Hachette Pluriel, 1988, p.355-361, 370, 440. Ce débat n'est pas sans quelques affinités avec le débat lancé par Jacques Godechot et Robert Palmer lors du Dixième Congrès international d'histoire de Rome en 1955. Pour un excellent compte-rendu de ce débat, voir Philip D.Morgan, « R.R.Palmer's Democratic Revolutions Revisited ».

¹⁰ Denis Lacorne, 1991, p.169

¹¹ Et c'est l'actualité de cette *indétermination*, la *permanence* de ce régime d'historicité, qui rend possible notre compréhension de ces débats autour des pouvoirs de guerre. Si la première rend compte de la contingence historique des événements, la seconde rend compte de la nécessité qui les anime. En effet, la contingence des événements est rendue possible par l'indétermination sémantique des concepts fondamentaux à l'origine des régimes contemporains ; mais la nécessité des phénomènes, dans leur réalisation, s'explique par la permanence des régimes politiques qui ne sont jamais complètement remplacés par les régimes suivants. Nous empruntons ces deux concepts à Claude Lefort. Sur l'indétermination, voir *L'invention démocratique*. Sur la permanence, voir « permanence du théologico-politique », in *Ecrits Politiques*.

Ces deux révolutions ne doivent donc plus être *mises en concurrence*, comme l'avait fait Hannah Arendt, et, encore récemment, Marcel Gauchet.¹² Chacune de ces révolutions a *concouru* à la reformulation des principes fondamentaux du gouvernement représentatif, et notamment à une reformulation du principe de séparation des pouvoirs. Le problème de l'attribution des pouvoirs de guerre fut l'occasion d'une telle reformulation. Car les deux dispositifs concurrents des *freins et contrepoids* et du *concours* représentent deux solutions à ce problème ; leur différence et leur compatibilité s'expliquent par la dualité même du concept de *concurrence*.

Dans un mécanisme de balance des pouvoirs, inspiré du modèle britannique, l'action réciproque est animée par la *concurrence* entre plusieurs corps politiques dont les passions correspondent à une vision anthropologiquement pessimiste. Selon cette perspective, les hommes sont collectivement animés par la jalousie, l'ambition et l'amour-propre. Ces passions les guident dans toutes leurs actions publiques et il faut, pour remédier aux effets néfastes qu'elles produisent nécessairement dans les corps politiques où ils interagissent, les canaliser par des mécanismes qui permettent d'en compenser les interférences négatives. La concurrence entre les passions concourt indirectement au bien public que dans la mesure où les institutions en transforment les forces agissantes. L'esprit de la formule de Montesquieu, « le pouvoir arrête le pouvoir » se retrouve au cœur du mécanisme des freins et contrepoids.¹³ La pensée constitutionnelle de Madison s'inscrit manifestement dans cette tradition, lorsqu'il décrit le système des freins et des contrepoids dans les *Federalist papers*, en expliquant qu'il consiste « à suppléer par l'opposition et la rivalité des intérêts à l'absence de sentiment meilleurs » de telle sorte que « les intérêts privés de chaque individu soient une sentinelle pour les droits publics ».¹⁴

Dans un mécanisme de concours, l'action collective se meut dans l'horizon d'une anthropologie optimiste selon laquelle les individus en groupe sont capables de convertir les passions négatives qui les animent en intérêts motivés par le souci du bien commun. Cette idée

¹² Marcel Gauchet, *La révolution des pouvoirs*, Gallimard, 1995, Introduction

¹³ Voir sur ce point les analyses d'Albert Hirschmann, *Les passions et les intérêts : Justifications politiques du capitalisme avant son apogée*, 1977, 2001

¹⁴ Madison, , 1957, 1988, n°51, pp.430-431

veut que seul le concours de corps politiques mus par des individus mutuellement intéressés rende possible de transformer l'ambition en émulation collective, la jalousie en admiration et l'amour-propre en amour du soi. Seul le concours (*concurrency*) de ces passions rend possible de produire des effets bénéfiques au niveau de l'action collective.

Un système politique républicain ne doit donc pas favoriser systématiquement l'opposition négative des passions tristes par des mécanismes de mise en balance concurrentiel – bien que cette économie de l'affairement individuel puisse être localement nécessaire. Il doit tout autant – voire même surtout - favoriser un système d'harmonisation des passions et des intérêts collectifs qui repose sur la coopération ponctuelle, mais nécessaire, de groupes dont les opérations sont fonctions des interactions de leurs éléments. Les agencements par concours favorisent les interactions motivés par des représentations qui prennent en considération les intérêts du groupe dans son ensemble, mais également l'impact de ses opérations sur l'ensemble des autres groupe, à la différence des mécanisme de mise en balance où un groupe est mu par la seule représentation de son intérêt et de l'impact des autres groupes sur ses propres éléments. L'émulation collective correspond ainsi à la représentation de l'intérêt collectif résultant des externalités positives produites par les activités d'un groupe sur l'ensemble des autres groupes. Le partage des fonctions favorise de telles représentations. On peut en voir une formulation chez Mounier qui défend à la Constituante le système le partage bicaméral de la fonction législative : « il ne résulterait de ce concours qu'une émulation très utile au bien public ».¹⁵

Les phénomènes de transferts de significations entre le terme américain (*concurrency*) et le terme français (*concourse*) ne peuvent se comprendre que dans la mesure où ces distinctions conceptuelles sont clairement identifiées. Nous pensons qu'il existe une profonde unité conceptuelle et sémantique entre le concept de *concurrency* et de *concourse*. En réalité, il s'agit d'un concept dual qui a pris un sens différent au gré des contextes historiques différenciés. Les contingences historiques des deux révolutions expliquent la singularité de leur trajectoire et des

¹⁵ Furet, 1989, p. 883

ruptures qui les ont affectés, mais la permanence des transferts de signification entre ces deux révolutions expliquent leur communauté de destin – et notamment le passage ultérieur de la république à l'empire.

Unité, dualité et transferts du pouvoir : les Constitutions américaine et française

Il existe donc une unité à l'œuvre dans ces réflexions institutionnelles, dont le centre de gravité est le concept de *concurrence* ou *concours* entre les pouvoirs.¹⁶ En effet, notre hypothèse est qu'il existe dans les deux cas un dispositif conceptuel et institutionnel majeur utilisé par les révolutionnaires pour surmonter les apories découlant d'une application trop stricte du principe de séparation des pouvoirs. Le concept de *concours* des pouvoirs a permis, dans ces deux débats, de renvoyer dos-à-dos deux interprétations du principe de la séparation des pouvoirs qui aboutissaient à l'attribution exclusive de certains pouvoirs – déclaration de guerre, conduite, conclusion – à l'une ou l'autre branche du gouvernement ou à l'un ou l'autre des niveaux dans le cas de la constitution fédérale, et dont la garantie se trouvait exclusivement dans la *concurrence* de ces pouvoirs. Des dispositifs de *mises en concurrence* ont été conservés – sous l'influence du modèle britannique – mais ils ont été couplés à des dispositifs de *concours*.

Aux Etats-Unis, le système d'organisation des pouvoirs de guerre représente une tentative aboutie d'application du mécanisme de balance des pouvoirs de paix et de guerre, bien qu'elle ne soit pas systématique dans la mesure où plusieurs dispositifs de concours furent introduits dans la Constitution de 1787. Pour garantir le principe de séparation des pouvoirs, la Convention américaine fit une distinction explicite entre la *déclaration* de guerre et la *conduite* de la guerre. La première était exclusivement attribuée au Congrès, la seconde au Président, désigné comme Commandant en Chef des armées. A ce titre, le Président avait le droit de repousser les attaques soudaines. Le pouvoir de conclure la paix – et de ratifier les traités – était en revanche attribué

¹⁶ Faut-il inventer (coin) un nouveau mot où utiliser l'un ou l'autre des termes (concurrence, concours). Entre les deux, mon cœur balance, et il faudra choisir en fonction des contingences de mon histoire...

concurrentement au Président et au Sénat. Ainsi, selon l'alinéa 8 de l'article premier de la Constitution américaine : « Le Congrès aura le pouvoir ...de déclarer la guerre, d'octroyer des lettres de marque et de représailles et de faire des règlements concernant les prises sur terre et sur mer. » Selon l'article 2, alinéa 2, de la Constitution, « le Président sera le chef suprême de l'armée et de la marine des Etats-Unis, ainsi que de la milice des divers Etats, quand elle sera appelée au service des Etats-Unis. (...) Il aura le pouvoir, sur l'avis et avec le consentement du Sénat, de conclure des traités, pourvu que ces traités réunissent la majorité des deux tiers des sénateurs présents. »

Il existait un large consensus pour attribuer exclusivement le pouvoir de déclarer la guerre au Congrès, que personne, à de très rares exceptions près, ne remit en cause. Les articles de la Confédération relatifs à l'organisation militaire furent donc reconduits pour l'essentiel. En réaction à l'organisation monarchique, où le pouvoir de décider de la guerre relevait de la prérogative royale, la jeune république le transféra à une assemblée parlementaire unique. La nature du Congrès fut cependant substantiellement modifiée. En associant la Chambre des Représentants et le Sénat à la déclaration de guerre, la Constitution garantissait ainsi l'unité des volontés des individus – représentés par les députés – et des Etats – représentés par le Sénat. Le concours de deux majorités simples permettait en effet d'éviter les dérives d'une assemblée unique.

Si le transfert du pouvoir de déclarer la guerre, au niveau fédéral, ne fut pratiquement pas discuté, puisqu'il demeurerait formellement identique et que les Etats conservait en ce domaine les mêmes prérogatives – celles de déclarer la guerre sans le consentement du Congrès en cas d'hostilités imminentes – il posa de redoutables difficultés lorsqu'il fallut organiser le recrutement et la direction des forces militaires. Le principal objet de la Convention, en matière de paix et de guerre, était donc de transférer le pouvoir de commande de la milice et des armées continentales au gouvernement fédéral. Les Etats entendaient conserver le contrôle de la milice dont la forme même – distincte des armées permanentes propres aux Etats monarchiques européens – garantissait le respect d'un des principes fondateurs de la pensée républicaine : le *posse comitatus*. Ce

principe veut que les forces armées soient prioritairement du ressort des unités politiques locales – le comté – et que les armées nationales ou fédérales ne puissent pas être maintenues en temps de paix. Cette revendication républicaine avait été au cœur des conflits entre les Communes et la Couronne jusqu'à l'adoption du Bill of Rights. Réaffirmée par certains révolutionnaires américains largement inspirés de la pensée whig, cette revendication fut inscrite dans la Constitution et consolidé par un certain nombre de dispositifs.¹⁷ Mais le principe du *posse comitatus* revêtait une dimension particulière pour la Confédération américaine. En effet, le renforcement de l'Union des républiques exigeait d'accroître les pouvoirs du Congrès fédéral, ce qui entraînait en contradiction évidente avec les principes fondateurs de l'indépendance des treize Républiques. Renforcer le pouvoir militaire de la Fédération risquait de mettre en péril la sécurité et l'indépendance des treize Républiques. Un débat nourri sur le gouvernement des forces armées s'alluma donc à la Convention de Philadelphie pour se propager ensuite dans les Conventions de ratification – avec plus de virulence encore en vertu de leur publicité.¹⁸ Dans les Etats de New-York et de Virginie, où Hamilton, Madison et Jay forgeaient les arguments développés dans les *Federalist papers*, la bataille fut très serrée et les adversaires du projet de Constitution, comme Melancthon Smith et Patrick Henry, obligèrent Hamilton et Madison et à reconfigurer leur position pour remporter le vote de certains de leurs adversaires. Ils reformulèrent alors clairement les enjeux du dispositif adopté par la Convention pour gouverner les forces armées et plaidèrent en faveur du *concours* des gouvernements locaux et fédéraux. Ce dispositif permet d'éviter la concentration excessive des pouvoirs détenus par le gouvernement fédéral sans nuire au contrôle local de la milice (*posse comitatus*). Le concours des gouvernements locaux et nationaux – en matière fiscale et militaire – garantissait l'unité de la république fédérale sans nuire à l'exigence de répartition égale des pouvoirs.

¹⁷ Sur l'influence de la pensée républicaine et de la pensée whig sur la controverse américaine autour des armées permanentes, voir Pocock, *Le moment machiavélien*, Bailyn, *The origins* ; Uviller et Merkel, *The militia and the right to arms* ; Schwoerer, *No standing armies !*, Johns Hopkins University Press, 1984, chapitre ix, pp.188-200 ;

¹⁸ Riker

Le pouvoir de conclure les traités et d'établir la paix fut également âprement débattu à la Convention. La solution retenue pour la déclaration de guerre – une majorité simple dans les deux chambres du Congrès – ne fut pas retenue. On lui préféra un dispositif qui reposait sur le concours du Président et du Sénat dont on exigeait une majorité qualifiée. Le partage des actes – proposition du président et consentement du Sénat – et la majorité qualifiée étaient deux éléments centraux du système du concours. En effet, ces deux dispositifs visaient également à garantir la plus grande unité possible en respectant la voix des minorités, de sorte que la décision puisse être considérée comme aussi unanime que possible, sans pour autant nuire à l'efficacité. Le dispositif retenu pour la ratification des traités permit donc de mettre en œuvre l'unité fédérale qui reposait sur la souveraineté des Etats et de l'Etat fédéral.

En France, la Constituante adopta en 1790 un mécanisme constitutionnel reposant principalement sur un système de « concours organisé ». Cette première constitution a exercé une profonde influence sur les constitutions ultérieures, et a montré sa force de permanence, au point qu'il est aujourd'hui facile d'identifier des éléments qui structurent encore le fonctionnement du régime français, et qui témoigne de la portée des transformations révolutionnaires de la fin du dix-huitième. En effet, chacun des pouvoirs de paix et de guerre, dans la Constitution de 1791, est attribué concurremment au roi et à l'assemblée nationale. Le roi doit pouvoir, sans contrôle législatif, répondre à des hostilités en cas d'invasions imminentes ou commencées. Mais il doit en notifier l'existence au corps législatif dans les plus brefs délais. Ce dernier dispose ainsi du droit de déclarer la guerre, de manière indirecte et rétrospective, ce qui n'est rien d'autre que le droit de « continuer un *état de guerre* » (Mirabeau). Le roi, en cas de guerre, doit permettre à l'Assemblée de se proroger et lui accorder le droit de faire la paix. Ainsi, « la guerre ne peut être décidée que par un décret du corps législatif, rendu sur la proposition formelle et nécessaire du roi. » Pour éviter l'augmentation des troupes permanentes, le Corps législatif possède le droit de procéder à un renouvellement à jour des troupes à la fin des hostilités, et veille donc à ce que l'armement soit

proportionné aux menaces objectives – un pouvoir de négociation. Enfin, le Corps législatif obtient le droit de ratifier les traités, bien que ceux-ci soient négociés par le roi. Dans le décret final, qui intégrait les éléments proposés par Mirabeau, fut ajoutée la déclaration solennelle de renonciation aux guerres de conquêtes.¹⁹ À la différence du régime américain, le mécanisme du concours est prépondérant dans le régime français.

À la différence du régime américain, le mécanisme du concours est prépondérant dans le régime français. Mais, alors que les constituants américains – sous l'influence de Madison et de Wilson notamment - favorisèrent un concours libre entre les pouvoirs – en ne spécifiant pas quelles étaient les tâches précises que chaque corps politique devait exercer – les constituants français, inspirés par Mirabeau et de Sieyès, privilégièrent clairement une forme de concours organisé en allouant des tâches spécifiques, de manière exclusive, aux différents corps politiques. Ainsi, la Constitution de 1791 précise clairement qui aura le pouvoir d'initier les hostilités, de négocier les traités, etc... Cette tentative d'organisation systématique du concours des pouvoirs exercera une profonde influence sur la stabilité même des formes constitutionnelles, voire même, peut-être, sur le cours même des événements, encore que les efforts de planification fonctionnelle se heurteront souvent aux réalités des trajectoires historiques. Cette prépondérance du concours organisé dans le régime français n'est pas allé sans quelques concessions au modèle britannique, et la responsabilité des ministres, qui en est une pièce maîtresse, jouera un rôle considérable dans l'exercice des pouvoirs de paix et de guerre. En privilégiant le concours sur la balance, la France a

¹⁹ **Article 2.** - La guerre ne peut être décidée que par un décret du Corps législatif, rendu sur la proposition formelle et nécessaire du roi, et sanctionné par lui. - Dans le cas d'hostilités imminentes ou commencées, d'un allié à soutenir, ou d'un droit à conserver par la force des armes, le roi en donnera, sans aucun délai, la notification au Corps législatif, et en fera connaître les motifs. Si le Corps législatif est en vacances, le roi le convoquera aussitôt. - Si le Corps législatif décide que la guerre ne doit pas être faite, le roi prendra sur-le-champ des mesures pour faire cesser ou prévenir toutes hostilités, les ministres demeurant responsables des délais. - Si le Corps législatif trouve que les hostilités commencées soient une agression coupable de la part des ministres ou de quelque autre agent du Pouvoir exécutif, l'auteur de l'agression sera poursuivi criminellement. - Pendant tout le cours de la guerre, le Corps législatif peut requérir le roi de négocier la paix ; et le roi est tenu de déférer à cette réquisition. - A l'instant où la guerre cessera, le Corps législatif fixera le délai dans lequel les troupes élevées au-dessus du pied de paix seront congédiées, et l'armée réduite à son état ordinaire.

Article 3. - Il appartient au Corps législatif de ratifier les traités de paix, d'alliance et de commerce ; et aucun traité n'aura d'effet que par cette ratification

tenté de proposer un modèle original qui permette de combiner la monarchie et la république. Les mécanismes alors mis en place ne manqueront pas de subsister lors des siècles suivants, et ce malgré l'intensité des guerres que traversera le régime français. Si le nom de monarchie disparaîtra progressivement du vocabulaire constitutionnel, notamment lors des révolutions de 1792 et 1848, les mécanismes inventés à la fin du dix-huitième siècle, et qui en avaient garanti la permanence, ne manqueront pas de ressurgir, au point d'être, encore aujourd'hui, au cœur même de l'institution présidentielle.

La dualité des régimes américain et français permet donc de mettre en perspective deux tentatives de transfert de pouvoir, similaires dans leur radicalité, parente dans leur nouveauté, et dont l'échec, peut-être, en font comme deux compagnons malheureux. À l'évidence, les révolutionnaires américain et français partageaient la volonté de transférer l'ensemble des pouvoirs de paix et de guerre aux corps représentatifs élus, lieu de l'esprit républicain à la fin du dix-huitième siècle – si tant est qu'un tel esprit puisse être assigné à quelque endroit. Ils firent preuve d'innovation et, à l'épreuve d'un problème commun, amendèrent les modèles hérités des Lumières et proposèrent deux formes de république inconnues de leur contemporain. Le régime américain, avec l'institution du président, prétendait mettre fin à la prérogative royale et préserver les États-Unis des tentations de l'impérialisme. En combinant le concours et la balance des pouvoirs, sa Constitution présentait pourtant des éléments qui pouvait s'apparenter à la prérogative royale. En faisant du Président le *Commandant en Chef des Armées*, elle octroyait au pouvoir exécutif – civil par nature – des attributs qui pouvaient mener à une confusion des pouvoirs où pouvait se perdre la forme républicaine de gouvernement. Le régime français, en combinant l'office du roi et du parlement, cherchait à imiter le modèle britannique, mais en proposant un système général de concours organisé qui devait avoir pour mérite d'éviter les errements de la monarchie limitée – et, diront certains, du commerce « débridé » des passions et des intérêts à l'œuvre dans le parlement britannique. Ce système visait à maintenir le poids d'une

institution monarchique, un dessein qui allait s'avérer déterminant pour l'émergence d'une forme française de gouvernement républicain.

Innovation conceptuelle en période d'émulation révolutionnaire

Ce travail s'inscrit donc dans le sillage des travaux portant sur les innovations conceptuelles et idéologiques à l'œuvre dans les révolutions et les crises politiques. Toute une école de pensée s'est ainsi constituée autour des travaux de Quentin Skinner et de James Pocock dans les années 1970. Elle s'est organisée autour d'une idée mère : les périodes d'intenses débats politiques sont également des périodes de profonds changements politiques et conceptuels.²⁰ Ainsi, la période de la révolution américaine a été un moment de transformation affectant les concepts de constitution, de liberté, de vertu, de république, ou encore de démocratie. Les changements s'opèrent alors dans un tissu de rhétorique et de théorie, de polémique et de philosophie, qui coexistent simultanément dans le discours. Comme l'écrivent Terence Ball et James Pocock, les révolutionnaires américains étaient particulièrement conscients des limites et des possibilités de leur propre langage. Au cœur des affaires, qu'ils fussent avocats, militaires, commerçant ou encore planteurs, tous avaient une sensibilité aigüe des différences conceptuelles. Mais surtout, ils étaient conscients que les concepts hérités de la pensée européenne des Lumières étaient inadéquats pour décrire et juger des traits distinctifs du nouveau régime politique qui se mettait en place.²¹ Cette écriture pour les temps de crise s'explique donc par le manque de temps

²⁰ Voir T. Ball et J.G.A., Pocock, *Conceptual Change and the Constitution*, University Press of Kansas, 1988. Comme il est écrit dans ce dernier ouvrage, pendant les révolutions américaine, « political innovation and conceptual change went hand in hand » (p.1) Ces travaux doivent s'inscrire dans une série d'ouvrages importants issus de cet école : Terence Ball, James Farr, Russel L.Hanson, eds., *Political Innovation and Conceptual Change*, Cambridge, Cambridge University Press, 1988. Ce projet est mené en parallèle de plusieurs programmes menés en Allemagne depuis le début des années 1970 : *Historisches Wörterbuch der Philosophie*, ed. Joachim Ritter and Karlfried Grunder (Basel/Stuttgart : Schwabe & Co., 1971-) et *Geschichtliche Grundbegriffe : Historisches Lexicon zur Politisch-Sozialer Sprache in Deutschland*, ed. Otto Brunner, Werner Conze, and Reinhart Koselleck (Stuttgart : Klett-Cotta, 1972 -)

²¹ Comme le dit Madison, « the medium through which the conceptions of men are conveyed to each other adds a fresh embarrassment. The use of words is to express ideas. Perspicuity, therefore, requires not only that the ideas should be distinctly formed, but that they should be expressed by words distinctly and exclusively appropriate to them. But no language is so copious as to supply words and phrases for every complex idea, or so correct as not to

et l'urgence des problèmes à résoudre. Ces conditions entraînent une production abondante d'articles de journaux, de pamphlets ou de discours publics dont la force de conviction est encore manifeste. De nombreux concepts ont déjà fait l'objet d'un travail d'analyse.²²

Ces historiens soulève un problème décisif pour notre enquête : dans quelle mesure les travaux historiques peuvent-ils contribuer à l'interprétation juridique des textes constitutionnels hérités de la période révolutionnaire ? Si la Constitution de 1791 n'est plus en vigueur actuellement, la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen fait aujourd'hui partie du bloc de constitutionnalité en France. Elle sert donc de référence pour trancher certains débats politiques contemporains. Aux Etats-Unis, les querelles d'interprétation entre les différents juges de la Cour Suprême ont donné lieu à plusieurs écoles juridiques rivales. On peut donc légitimement se demander quelle place revêtent des travaux d'histoire conceptuelle et de théorie des idées dans un tel débat. Cette école de pensée s'oppose clairement au projet qui vise à rétablir les « intentions originelles » des constituants. Elle considère que les formules juridiques dérivent leur signification du contexte immédiat dans lequel elles ont été prononcées. Ces contextes de langage et d'action définissent leur pertinence. En conséquence, l'enquête historique montre que ces formules peuvent avoir plusieurs significations en fonction des contextes dans lesquelles elles sont prononcées. L'assignation d'un sens particulier est un acte de choisir un contexte plutôt qu'un autre. Aucune thèse sur la signification ultime des formules employées dans les textes constitutionnels ne peut prétendre à une vérité absolue. Il faut donc conserver l'essentiel inachèvement du processus d'interprétation pour conserver la puissance du texte constitutionnel.²³

include many equivocally denoting different ideas. Hence it must happen that however accurately objects may be discriminated in themselves....the definition of them may be rendered inaccurate by inaccuracy in the terms in which it is delivered (...) this unavoidable inaccuracy must be greater or less, according to the complexity and novelty of the objects defined. » (Federalist, n°37)

²² Voir Gerald Stourzh, « *Constitution* : Changing Meanings of the Term from the early Seventeenth to the Late Eighteenth Century », in Ball, Pocock, 1987, p.13-34

²³ Ball, Pocock, 1988, p.8 : « The authors and ratifiers of the Constitution achieved highly authoritative utterance ; they left to posterity a strongly worded text, containing equally strong indications of how it was to be interpreted ; and to that extent, historians and jurists can pursue the « original intentions » of the text's authors with high hopes of agreeing on explicit statements about them. But these statements cannot be made incontestable ; there may be

Cette querelle, nous rappelle Pocock, est analogique à celle qui opposa au seizième siècle l'école de « Bartole » et celle des grammairiens de la Renaissance. La première défendait une technique pour appliquer les règles du droit Romain aux problèmes juridiques de l'époque du moyen-âge tardif. La seconde prétendait restaurer le droit Romain à partir d'une compréhension absolue de son sens original. Elle prétendait que le sens original avait une autorité capable de restaurer un ordre juridique stable en Europe. Les partisans de Bartole prétendaient au contraire qu'un minimum de contextualisation historique permettait de donner un sens au droit romain. C'était un moyen de réconcilier l'activité de l'historien et du juriste. Cette comparaison permet à Ball et Pocock de dénoncer dans les partisans de l'intention originaire une stratégie conservatrice visant à adosser la décision juridique sur une connaissance infaillible de l'histoire.²⁴ Une telle stratégie est vouée à l'échec en raison de l'indétermination fondamentale des concepts même employés par les acteurs de la Révolution.

Pour contrer cette stratégie conservatrice, il convient de restituer cette indétermination en montrant comment les concepts eux-mêmes portent en eux un potentiel révolutionnaire qui explique les succès et les échecs des transferts de pouvoir opéré à la fin du dix-huitième siècle. En faisant reposer les régimes sur des constitutions écrites, les révolutionnaires couraient le risque de figer dans le marbre les principes au nom desquels ils avaient contestés l'Ancien Régime. L'analyse des débats constitutionnels permet de restituer l'indétermination constitutive de toute régime politique modéré. Celle-ci se manifeste notamment par une certaine forme de « libre-jeu » dans les institutions. La tendance à vouloir assigner des bornes précises à chaque pouvoir et des limites prédéfinies s'est avérée politiquement inefficace. Les Fédéralistes avaient une claire conscience du danger inhérent à une détermination excessive des pouvoirs. Comme l'écrit

legitimate debate between alternative readings of the text and its intentions. When this happens, the attempt to go behind the printed word, in search of the « intentions that it communicates, may entail a debate between alternative readings and between alternative contexts in which the text is to be read. Alternative to the latter kind may be of equal legitimacy, in the sense that the authors, as historical actors, may be seen to have inhabited and responded to several such « contexts » at the same time and may not have left or desired to leave any plain indications that they were to be read in one way and not in another. (...) When it happens, the decision to follow one reading instead of another is a judicial decision, rather than a historical statement. It is a decision to privilege one context of interpretation above another, to ascribe authority to one set of « original intentions » instead of another.

²⁴ Ball, Pocock, 1988, p.10-11

Madison, la Convention américaine eut de grandes difficultés à délimiter les frontières entre la juridiction fédérale et celles des États » car « aucune habileté dans la science du gouvernement n'a jusqu'ici été capable de distinguer et définir, avec une certitude suffisante, ses trois grandes provinces : le législatif, l'exécutif, le judiciaire, ni même les privilèges et les pouvoirs des différentes branches du législatif ».²⁵ Il expliquait cette difficulté par l'inadéquation même du langage à disposition des révolutionnaires. La finitude même du langage humain serait un obstacle à la détermination de la norme constitutionnelle. Cette « inévitable difficulté » serait à l'origine des débats constitutionnels autour des concepts centraux d'un nouveau régime politique. Sans ces concepts fondamentalement indéterminés partagés par l'ensemble des acteurs politiques d'une révolution, aucun régime politique ne peut être préservé. Restituer cette indétermination, en acceptant de courir le risque de prendre part au débat qui l'anime, est précisément la tâche que doit se fixer la théorie politique. Selon James Farr, les changements conceptuels opèrent au travers de *contradictions* fondamentales qui font l'objet d'une prise de conscience critique par les acteurs politiques.²⁶ Hamilton pensait qu'il fallait dépasser ces contradictions fondamentales en proposant une alternative politique.²⁷ Cette alternative, les révolutionnaires américains et français la trouvèrent en proposant des institutions qui reposaient pour partie sur le concours des pouvoirs. En effet, leur expérience commune d'une application trop stricte de la séparation des pouvoirs – pendant la période de la Confédération et de la Constituante – leur permit de prendre conscience de certaine contradiction inhérente à ce principe qui étaient inscrits dans leur texte constitutionnel. Fonder une république composée et une monarchie républicaine supposerait de forger des concepts et des institutions qui étaient exempts de défauts que provoquait inéluctablement une application trop stricte de la séparation des pouvoirs. La refonte des institutions supposait donc une révolution conceptuelle. Les principales idées qui avaient permis

²⁵ Hamilton, Jay, Madison, *Le Fédéraliste*, trad. Anne Amiel, Paris, Classique Garnier, 2012, numéro 37, p.303-305

²⁶ Ball, Pocock, 1988, p.14 : « Conceptual change is one very imaginative consequence of political actors, in concert of in conflict, criticizing and attempting to resolve the contradictions that they either discover or generate in the complex web of their beliefs, actions, and practices as they try to understand and change the world around them. »

²⁷ « Let us not attempt to reconcile contradictions, but firmly embrace a rational alternative. »

aux révolutionnaires de justifier leur prétention à renverser le régime précédent furent dans un premier temps de véritables obstacles à la réalisation du projet révolutionnaire. Les résistances parfois de ceux qui étaient les plus convaincus du bien-fondé des idéologies au nom desquels ils avaient contesté le pouvoir des rois. Lorsque les révolutionnaires américain et français utilisaient le terme « concours » pour décrire les institutions qu'ils étaient en train d'établir pour donner corps au principe de séparation des pouvoirs, ils faisaient un usage constituant du langage en conférant à une expression d'une efficacité rhétorique inouïe une véritable signification politique. En effet, cette expression véhiculait avec elle un imaginaire de cohésion sociale et d'harmonie qui contrastait avec l'atmosphère de crise qui présidait aux débats autour la Constitution. Dans le même temps, ce terme servait à désigner un dispositif fondamental du régime républicain dont il fallait garantir la permanence. Aussi fut-il progressivement employé pour décrire une pluralité de solutions institutionnelles, sans que les révolutionnaires eux-mêmes en eussent une conscience immédiate. Pris ensemble, ces dispositifs forment un des mécanismes centraux du régime républicain. Comme il entraînait en contradiction apparente avec le principe de séparation des pouvoirs qui avaient permis de se libérer de l'absolutisme, il ne fut pas proclamé par les contemporains. Ce phénomène est un bon exemple des effets de l'idéologie sur la prise de conscience des transformations historiques par ceux qui, précisément, sont en train de les réaliser. Il s'explique par la pluralité des usages du langage à l'œuvre dans les périodes de crise politique. Dans les discours, les traités et les pamphlets – qui constituent l'étoffe même des révolutions – les acteurs politiques poursuivent des fins stratégiques déterminées et cherchent à l'emporter dans une lutte pour définir la réalité. Cette objectif est foncièrement antithétique de toute tentative de prise de conscience des transformations objectives en cours de réalisation. En créant et en défendant de nouvelles institutions, les révolutionnaires cherchent avant tout à l'emporter dans une compétition politique. Mais à la différence d'une période politique ordinaire, ils doivent l'emporter en créant des règles du jeu que l'adversaire pourra accepter et reprendre à son compte. La création d'institutions en période révolutionnaire suppose donc le partage de

certaines principes fondamentaux. L'accord sur des principes supposent un critère pour appliquer les concepts politiques, une série d'objets auxquels se réfèrent ces concepts dans le monde politique et un ensemble de comportements que ces concepts expriment.²⁸ En cherchant à définir les règles qui permettraient de mettre en pratique le principe de séparation des pouvoirs, les révolutionnaires eurent à dégager un schème de pensée qui présentaient les apparences d'une violation manifeste de ce principe, alors qu'il était au contraire sa garantie la plus robuste. Le concours des pouvoirs fut donc un moyen paradoxal de résoudre les contradictions apparentes qui résultaient d'une application aveugle du principe de séparation des pouvoirs, interprété sous la forme d'un mécanisme de balance concurrentie, dont le résultat était un blocage institutionnel. Le désaccord fondamental sur le principe – produit par son essentielle détermination – supposait pour être acceptable un moyen de le résoudre sans l'éliminer complètement. Car il y avait également une indétermination inhérente au concept de concours – qui pouvait s'entendre comme *concours libre* ou *concours organisé*, au risque d'entraîner une confusion ou une hiérarchie des pouvoirs. Seule l'intégration de ces deux agencements, la balance et le concours des pouvoirs, maintenus à un certain degré d'indétermination, permet de garantir un régime de signification pratique favorable à la résolution des problèmes institutionnels auxquels sont généralement confrontés les régimes républicains. La combinaison de ces deux ensembles de règles suppose une combinaison conceptuelle capable d'entraîner l'adhésion de ceux qui auront à en faire usage. Les croyances véhiculées par ces innovations conceptuelles sont donc pour les révolutionnaires un moyen de mettre en pratique les principes mêmes au nom desquels ils renversent un régime politique. Fédéralistes et anti-fédéralistes, républicains et antirépublicains n'auraient pas pu s'entendre sans innovation conceptuelle. Ce processus de reconnaissance de leurs désaccords fondamentaux leur permit de surmonter la crise politique qu'ils étaient en train de traverser et de mettre en place un régime politique commun.

²⁸ Sur le problème de l'application des principes dans l'action, voir John Rawls, « two concepts of Rules », *Philosophical Review* 64 (1955), p.3-32

En conclusion, les révolutionnaires français et américains, lorsqu'ils eurent à établir des dispositifs institutionnels précis pour organiser les pouvoirs, n'ignoraient pas le mécanisme de balance des pouvoirs, théorisé par Montesquieu, et par d'autres penseurs du régime britannique comme De Lolme. Mais ils se heurtèrent à un certain nombre de difficultés et de résistances qui résultaient aussi bien des problèmes techniques qu'ils avaient à résoudre que de l'inadéquation partielle des concepts dont ils disposaient. Aussi furent-ils forcés d'inventer collectivement des mécanismes et des dispositifs – un véritable système politique – pour surmonter les apories dans lesquelles les conduisaient certaines pensées dominantes du dix-huitième siècle. L'idée de souveraineté une et indivisible, par exemple, qui avait été défendue par les partisans de la monarchie absolue et de la république populaire, posait de sérieuses difficultés dans le cas des fédérations mais aussi dans un régime où deux représentants légitimes de la nation – le roi et l'assemblée – prétendaient exercer la souveraineté. De même, l'idée de séparation des pouvoirs, dont la prégnance était particulièrement forte dans l'imaginaire social qui animait les révolutionnaires français et américain, posa de redoutables difficultés. Elles furent ainsi convoquées pour résoudre un problème commun aux deux révolutions : comment attribuer les pouvoirs de paix et de guerre dans un régime où deux prétendants au monopole de la souveraineté nationale sont en concurrence ? Dans le cas de la France, le Roi et l'Assemblée nationale prétendaient également représenter la Nation et détenir les droits associés à l'exercice de la souveraineté. Dans le cas des Etats-Unis, les Etats et l'Union fédérale prétendaient également exercer les prérogatives exercées par le Gouvernement britannique dont ils s'étaient conjointement émancipés.

Le mécanisme du concours des pouvoirs fut alors proposé de part et d'autre de l'océan Atlantique pour concilier ces prétentions à la souveraineté, mais également pour surmonter les apories auxquelles les révolutionnaires se heurtaient lorsqu'ils s'appuyaient exclusivement sur l'idée de balance des pouvoirs pour mettre en œuvre le principe de séparation des pouvoirs.

Division de la souveraineté, immobilité ou désunion du corps politique, tels étaient les maux que voulaient éviter les révolutionnaires français et américains.²⁹

Ce mécanisme fut alors conçu pour permettre l'union des pouvoirs nécessaire à la bonne marche d'un régime constitutionnel. Il garantit l'action conjointe des pouvoirs et l'unité d'un régime politique en évitant deux conséquences non voulues du mécanisme de la balance des pouvoirs - que les défenseurs du régime anglais offrait comme seul modèle - et en prévoyant d'y remédier :

- l'hétérogénéité des intérêts partiels, consécutive à leur mise en balance, en garantissant la formation d'intérêts communs aux différents corps politiques – les différents corps politiques ne visent donc pas le bien commun en étant « mutuellement désintéressés »
- les emportements ou les blocages générés par la concurrence des pouvoirs, en garantissant l'efficacité et la modération de l'action collective

Ces deux avantages permettent de réduire à néant les objections souvent avancées à l'encontre des régimes républicains : leurs dissensions et leur lenteur. Ces deux objections sont particulièrement virulentes lorsqu'il s'agit pour un régime républicain d'attribuer les pouvoirs de guerre.

²⁹ La France et les Etats-Unis ne purent pas les conjurer totalement, comme en témoignent les guerres civiles ravageuses auxquelles les deux pays furent successivement confrontés, ainsi que les guerres impériales ou colonialistes auxquelles ces deux pays se sont livrés depuis deux siècles.