

Dario VELO

Université de Pavie, Italie

dario.velo@unipv.it

L'EURO ET LE MODÈLE EUROPÉEN : SUBSIDIARITÉ OU CENTRALISATION

1. Spinelli, Monnet et les nouveaux courants souverainistes

Dans les Etats gouvernés par la règle de droit, une distinction se fait entre les dispositions qui tendent à être valides dans le long terme et les dispositions qui sont applicables de façon plus souple dans le court ou le moyen terme. Les dispositions constitutionnelles agissent comme des garde-fous et des repères.

Cette vision consolidée est la base de celle d'Altiero Spinelli qui, dans le processus d'unification européenne, identifiait le "moment constituant" comme le lieu où le modèle européen pourrait ou devrait avoir été défini ; un modèle qui aurait été clarifié et concrétisé dans les temps à venir.

La constitution aurait été exprimée en points fixes, le modèle européen dans l'analyse finale, que le processus d'unification en cours aurait à respecter.

Une option symétriquement opposée, tout en respectant les valeurs homogènes et les objectifs de convergence était défendue quant à elle par Jean Monnet qui était convaincu que la charte constitutionnelle pourrait être écrite à la fin de la longue phase d'avancée du processus d'intégration entre les pays européens. Selon Monnet, la relation entre le processus d'intégration et la définition du modèle européen est une relation d'interdépendance.

Le contraste entre l'approche développée par Spinelli et ceux qui adhéraient à sa thèse d'un côté et d'un autre côté l'approche de Monnet, a besoin d'être clarifié à la fois politiquement et historiquement.

Les changements actuellement en discussion en Europe, concernant l'organisation future de l'Union Européenne, requièrent un paradigme interprétatif approfondi, absent dans l'approche spinellienne et présente de façon seulement implicite dans l'approche de Monnet. Les souverainistes critiquent le modèle européen et développent une lutte politique caractérisée par une vision de court terme et nourrie principalement par la volonté d'exercer le pouvoir déjà transféré au niveau européen.

Il est question de mieux comprendre comment cette vision se positionne par rapport à la dialectique entre les thèses de Spinelli et Monnet, mettant en cause la signification même du modèle européen comme on l'entend traditionnellement.

L'expérience des Etats-Unis peut être utile pour orienter la pensée de façon à mieux comprendre les implications des nouvelles tendances qui émergent en Europe.

2. Continuité et discontinuité dans l'évolution constitutionnelle aux Etats-Unis. Une clé d'interprétation pour les changements possibles du processus européen.

Chez Spinelli, la thèse fédéraliste était alimentée par la lecture attentive de l'ouvrage "*Le Fédéraliste*" qui rassemble le débat développé par Hamilton, Jay et Madison sur l'approbation de la constitution américaine à la fin du dix-huitième siècle¹.

Le *Manifeste de Ventotene*², écrit par Spinelli et Rossi avec la contribution dialectique de Colorni, dans la période d'internement dans l'île de Ventotene, ne peut être compris sans *Le Fédéraliste*. Le *Manifeste de Ventotene* peut être considéré comme la remise à jour du travail d'Hamilton, Jay et Madison dans le contexte de l'Europe, appelée à se donner un nouvel ordre à la fin, alors imminente, de la tragédie de la deuxième guerre mondiale.

La vie entière de Spinelli a confirmé sa fidélité à la vision hamiltonienne. L'engagement de Spinelli envers l'unification européenne a toujours été fondé sur l'expérience des pères fondateurs de la fédération américaine³.

Ceux qui ont embrassé la thèse de Spinelli n'ont jamais remis en cause la conviction

¹Hamilton, A., Madison, J., Jay, J., *The Federalist*, McLean, New York, 1788

²Spinelli, A., *Il Manifesto di Ventotene*, Il Mulino, Bologna, 1991

³Spinelli, A., *Il progetto europeo*, Il Mulino, Bologna, 1985

que sa stratégie pour unifier l'Europe remontait à l'expérience des Pères Fondateurs de la Fédération américaine⁴.

Le moment décisif a toujours été localisé par les Spinelliens dans la phase constituante initiale. Ceci a conduit à une sous-estimation de l'importance du moment de discontinuité dans l'histoire constitutionnelle survenu au début du 20^{ème} siècle quand le modèle constitutionnel américain a commencé à se redéfinir. Ce moment de discontinuité peut contribuer à une meilleure compréhension de la nouvelle phase d'unification en discussion actuellement.

Au début du XX^{ème} siècle, les Etats-Unis ont vécu une concentration des pouvoirs soudaine et accélérée qui placèrent les autorités fédérales à Washington en position d'accroître leur contrôle sur le système économique et social.

La mesure la plus connue d'un impact accru établie dans cette phase est la loi anti-trust promulguée par T.Roosevelt. Le développement économique avait placé quelques capitalistes en position de contrôler leur propre secteur d'activité, atteignant des positions de monopole ou d'oligopole. Le pouvoir de cette élite économique était même dans certains cas supérieurs à celui du gouvernement fédéral.

Par la loi anti-trust, T. Roosevelt mit les institutions fédérales en position de contrôler des secteurs où cette concentration était la plus forte et ainsi de protéger la liberté du marché⁵. De cette façon, un ordre néolibéral commence à émerger qui sera défini plus complètement et plus clairement avec le "New Deal" de F.D.Roosevelt⁶.

Beaucoup de lois promulguées à cette période concrétisèrent d'une façon plus complète le tournant centralisateur opéré par T.Roosevelt.

En 1914, le programme fédéral d'aide à l'agriculture était lancé. En 1916, ce fut le tour du programme fédéral de construction de routes inter-états. Le programme de formation professionnelle fut lancé en 1917. En 1918, le secteur de santé connut sa première forme de centralisation.

Le développement de ces programmes fut rendu possible par l'approbation du 16^{ème} amendement qui reconnaissait le droit de Washington de taxer directement les revenus des citoyens. De cette façon, un processus a été initié pour opérer au cours des ans

⁴Albertini, M., *Tutti gli scritti*, Il Mulino, Bologna, années diverses.

⁵Les concepts de libérisme et de libéralisme ont été clarifiés par Croce, B., Einaudi, L., *Liberismo e liberalismo*, Ricciardi, Milano, 1957

⁶Kindleberger, A.P., *The World in Depression, 1929-1939*, Allen Lane, London, 1973

le financement de dépenses publiques croissantes, modifiant l'équilibre des pouvoirs entre les états membres et le gouvernement fédéral.

Au départ, la centralisation n'a conduit qu'à un accroissement limité du budget fédéral. Le processus qui avait débuté devait se développer continuellement jusqu'à atteindre sa taille actuelle⁷.

Il est significatif que les programmes lancés au début du 20^{ème} siècle concernaient les mêmes secteurs économiques et sociaux que ceux sur lesquels les initiatives fédérales se seront concentrées tout au long du siècle et jusqu'à nos jours. En ce sens, le point de retournement qui intervint au début du vingtième siècle peut être considéré comme une rupture d'avec le modèle de fédéralisme américain mis au point par les Pères Fondateurs.

Ce point de retournement marque aussi le commencement d'un phénomène d'importance fondamentale pour comprendre l'histoire des Etats-Unis.

Les pouvoirs transférés à Washington alimentent le combat politique à propos du contrôle de ces pouvoirs. La confrontation entre les Démocrates et les Républicains change. Le parti démocrate devient le défenseur d'un centralisme accru tandis que le parti républicain soutient la réaffirmation de l'autonomie traditionnelle des Etats membres. Le parti démocrate deviendra le promoteur principal du développement des politiques sociales fédérales alors que le parti républicain acceptera un degré croissant de centralisation monétaire et financière pour financer la défense et pour financer les Etats-membres.

Le modèle fédéraliste US sera par conséquent de plus en plus influencé par le résultat des élections. Le rôle de garantie s'affaiblit, parallèlement avec la possibilité pour le parti qui gagne les élections de mettre en cause l'ordre constitutionnel en vigueur sur des points significatifs⁸.

On doit apprécier si et dans quelle mesure les politiques souverainistes qui se développent en Europe ont des ressemblances avec l'expérience du parti républicain US.

⁷Inman, R.P., Fitts, M.A., "Political Institutions and Fiscal Policy: Evidence from the U.S. Historical Record", *Journal of Law, Economics and Organisation*, 6/90

⁸Bognetti, G., *Lo spirito del costituzionalismo americano*, Giappichelli, Torino, 1988

3. La subsidiarité aux Etats Unis comparée à la subsidiarité européenne.

L'évolution constitutionnelle US dévie de la construction originelle des Pères Fondateurs aussi pour d'autres raisons ; ceci fait référence aux moyens particuliers par lesquels la subsidiarité est organisée aux Etats-Unis.

La comparaison avec l'expérience européenne nous permet de saisir le processus constituant effectif à l'aide duquel la subsidiarité a pris forme dans les deux expériences fédérales.

La subsidiarité est un principe clef de toute fédération. Il régle la distribution des pouvoirs entre le niveau fédéral, les Etats membres et les collectivités locales. La qualification essentielle de la subsidiarité est que tout pouvoir est dans les mains des institutions liées au territoire, à l'exception des pouvoirs transférés par elles au niveau plus élevé jusqu'à la fédération. Ceci garantit une meilleure gestion des affaires publiques⁹. C'est le principe dit de subsidiarité verticale. Le terme "vertical" fut consacré quand la subsidiarité "horizontale" commença à se développer. Cette dernière décrit la possibilité qu'une fonction attribuée à un niveau de subsidiarité verticale peut être assumée par différents acteurs : public, privé, mixte, organismes profitables ou non profitables¹⁰. La subsidiarité horizontale s'est révélée d'une importance croissante en parallèle avec le développement de relations nouvelles entre Etat et Marché, institutions publiques et privées¹¹.

Dans l'expérience européenne, il est facile de comprendre comment la subsidiarité horizontale s'est développée en lien avec l'affirmation de l'économie sociale de marché¹². En Europe, le Marché a revêtu différentes formes au cours du temps, au niveau continental comme dans les états membres considérés individuellement. La même chose s'applique aux formes prises par la gouvernance publique. Ces dynamiques ont rendu la relation Etat-Marché complexe et articulée tandis que les deux termes de la relation étaient sujets à des processus de changement. Les changements qui se

⁹Quadrio Curzio, A., *Sussidiarietà e sviluppo. Paradigmi per l'Europa e per l'Italia*, Vita e Pensiero, Milano, 2003

¹⁰Felice, F., *L'economia sociale di mercato*, Rubbettino, Soveria Mannelli, 2008

¹¹Pernice, I., "Multilevel Constitutionalism and the Treaty of Amsterdam. European Constitution Making Revisited", *Common Market Law Review*, 36/99

¹²Hasse, R.H., Schneider, H., Weigelt, K. (eds), *Social Market Economy. History, Principles and Implementation*, Schoeningh, Paderborn, 2008

sont produits n'ont pas cependant marqué de rupture mais un changement dans la continuité. La subsidiarité verticale a été enrichie par la subsidiarité horizontale et elle n'a jamais été contredite par elle.

Aux Etats-Unis, la subsidiarité impliquait trois acteurs ; le gouvernement fédéral, les institutions intermédiaires (états membres et collectivités locales) et le capitalisme organisé.

Le rôle joué par les deux partis américains majeurs dans le processus constituant, à la fois effectif et formel, a créé l'espace que le capitalisme organisé était prêt à occuper.

Le rôle du capitalisme organisé aux Etats-Unis a résulté de sa capacité à influencer les élections et le travail du gouvernement fédéral et des Etats. Le rôle assuré par le capitalisme organisé va au-delà de ces manifestations ; il constitue une troisième force politique avec des caractéristiques très particulières mais certainement avec la capacité réelle de modifier la constitution américaine. Aucun autre pays n'a expérimenté un phénomène de cette importance.

Le capitalisme organisé a alimenté le changement culturel ; il a porté l'affirmation de nouvelles manières de concevoir le modèle américain et, avec la mondialisation, il a assumé la responsabilité d'influencer la destinée du monde.

La subsidiarité US est ainsi différente de celle qui était envisagée dans la constitution originelle. Nous devons reconnaître à la constitution américaine sa capacité à établir le moyen d'équilibrer les pouvoirs qui empêchait la supériorité incontestée de l'une des trois forces en présence.

Le capitalisme organisé US a certainement aidé à définir d'une façon originale le concept de subsidiarité. La définition traditionnelle de la subsidiarité correspond au transfert des pouvoirs des Etats membres à la Fédération quand nécessaire.

En addition à cette définition dans l'expérience US, il y a le transfert des pouvoirs du Marché aux états membres et à la Fédération quand nécessaire. De cette façon on ne reconnaît pas seulement le Marché comme un lieu de liberté, selon dans la doctrine libérale, mais aussi comme un lieu où la capacité à gouverner du système se forme¹³. La concurrence entre les trois pouvoirs fondamentaux devient ainsi plus

¹³Einaudi, L., "*Il mio piano non è quello di Keynes*", *La riforma sociale*, 2/33

complexe et articulée selon un modèle de démocratie différent de celui de l'économie sociale de marché européenne¹⁴.

L'influence du capitalisme organisé a renforcé la capacité du Marché de donner sa continuité à l'ordre économique et social, prévenant des excès possibles dans les tendances centralisatrices ou, inversement, dans les tendances en faveur de la souveraineté des Etats membres. La construction d'un marché unique US nécessite un équilibre dans la relation entre les autorités fédérales et des Etats. En transposant ces observations au niveau mondial, le rôle du Marché international peut s'affirmer pour contrer les excès de la centralisation aux mains des Etats dominants.

4. Les changements possibles dans le modèle européen: le rôle des partis politiques.

Spinelli a toujours cru que les relations entre l'Europe et les Etats-Unis étaient cruciales dans la phase historique actuelle¹⁵. Cette opinion venait de sa conviction profonde selon laquelle l'Europe devrait répéter l'expérience américaine, d'abord et surtout en commençant un processus constitutionnel qui aurait adopté le modèle constitutionnel construit par Hamilton et les autres Pères Fondateurs. La base solide sur laquelle poser les fondations de la collaboration entre l'Europe et les Etats-Unis aurait ainsi été l'homogénéité des constitutions des deux fédérations.

Cette opinion conduisit Spinelli à sous-estimer le changement survenu aux Etats-Unis au début du 20ème siècle. La centralisation entreprise alors ne fut pas considérée assez conséquente par Spinelli pour imposer la révision des convictions qu'il s'était formées à Ventotene en étudiant "The Federalist"¹⁶.

Une interprétation possible de cette difficulté pour changer son point de vue peut être identifiée par le fait que Spinelli s'est toujours référé à une constitution formelle sans tenir compte de l'impact des changements de la constitution effective qu'ils soient ou non capables de produire des changements ultérieurs dans la constitution formelle.

¹⁴Derycke, P.H., Gilbert, G., *Économie publique locale*, Economica, Paris, 1988; Rathenau, W., *L'economia nuova*, It. Ed. Einaudi, Torino, 1976

¹⁵Paolini, E., *Altiero Spinelli. Appunti per una biografia*, Il Mulino, Bologna, 1988

¹⁶Un ouvrage édité par Luca Meldolesi qui reconstruit l'ambiance culturelle de la réflexion de Spinelli à Ventotene a été récemment publié : Colorni, E.; Spinelli, A. (Meldolesi, L., Editeur) *I dialoghi di Ventotene*, Rubbettino, Soveria Mannelli, 2018.

L'histoire des Etats-Unis a connu des changements significatifs de la constitution effective. Le processus d'unification européenne s'est développé par des avances décisives dans la constitution effective¹⁷.

Il y a une différence significative entre les expériences US et européennes. La lutte politique entre les Démocrates et les Républicains prit la forme qui la caractérise encore au début du vingtième siècle, coïncidant avec le développement du centralisme par les Démocrates. Depuis le début du processus, le débat s'est focalisé sur la large gamme de pouvoirs compris dans le plan de réforme de T. Roosevelt.

En Europe, le Parlement Européen s'est caractérisé par la recherche d'une unité au sein des forces politiques puisque l'objet du débat était principalement la définition des règles constitutionnelles qui requièrent d'être soutenues par un large consensus. Le premier transfert de souveraineté d'importance fondamentale fut la création d'une Banque Centrale Européenne. En conséquence, les souverainistes, dont les positions ont des accointances probables avec la politique que le parti Républicain a traditionnellement menée en Amérique, font le choix de concentrer leurs actions sur un simple point, celui de la gestion de la monnaie. La politique sociale est dans une très large mesure de la responsabilité de Washington aux USA tandis qu'elle relève de la responsabilité des Etats membres en Union Européenne.

Cette interprétation doit être vérifiée : les transformations, spécialement dans la phase initiale, ont une souplesse que l'expérience est amenée à consolider ou à modifier¹⁸.

En résumé, le processus d'unification européenne est confronté à deux alternatives fondamentales. La première est de reproduire le modèle US ; dans ce contexte on doit s'attendre à ce que deux groupes politiques se formeront en Europe, correspondant au partis Démocrate et Républicain US. Ce scénario n'est pas réaliste, cependant nous pouvons le considérer.

Chaque fois qu'un progrès constitutionnel a été fait dans le processus d'unification européenne, une union de tous les partis politiques européens s'est créée. Mais cela ne se répètera par forcément dans le futur.

¹⁷Monnet, J., *Mémoires*, Fayard, Paris, 1976

¹⁸Maillet, P., "Un modèle de gouvernance européenne favorable à l'apparition d'une politique diversifiée et cordonnée", *The European Union Review*, 1-2/01

La seconde alternative fondamentale que le processus d'unification européenne peut suivre serait une recherche de son propre modèle conçu de manière de plus en plus cohérente.

La manière dont l'Union Economique et Monétaire s'est mise en place est un exemple de ce que cette seconde alternative met en jeu.

5. Une monnaie non subordonnée au “Prince” ; la nouveauté révolutionnaire du modèle européen.

Il est facile de s'opposer au centralisme quand les autorités fédérales n'ont pas de pouvoirs significatifs. La réalité elle-même porte la responsabilité d'exclure l'option de centralisation.

En Europe, ce scénario devint caduc quand l'un des deux pouvoirs fondamentaux, la monnaie et l'armée, devint la compétence de l'Union Européenne. Le problème crucial qui apparût quand l'Union Monétaire devint une option réaliste fut de savoir comment réconcilier le transfert du pouvoir monétaire tout en maintenant une structure fédérale de subsidiarité, empêchant les autorités de l'Union Européenne de prendre le contrôle de la BCE¹⁹.

La monnaie a toujours été subordonnée au pouvoir du Prince. Le fait que la monnaie puisse être compatible avec le principe de subsidiarité n'avait pas de précédent²⁰.

Ce fut à cette étape de l'histoire que la signification révolutionnaire du modèle européen apparut. Son caractère innovant fut sous-estimé jusqu'à ce que l'Union Monétaire pose la question de savoir si le modèle européen devait continuer comme avant ou avait à se réorienter en faveur de la centralisation. Une conscience insuffisante de ce fait conduisit à tort à qualifier Jean Monnet, le père fondateur du modèle européen dans ses aspects révolutionnaires, de fonctionnaliste²¹.

¹⁹Padoa Schioppa, T., *Europa forza gentile*, Il Mulino, Bologna, 2001

²⁰Jozzo, A., Velo, D., “L'autonomia della Banca centrale in Italia e in Europa”, *Moneta e credito*, 134/81

²¹Le rôle de Mueller-Armack en parallèle à Monnet dans l'établissement de l'économie sociale de marché devrait être rappelé. Mueller Armack, A., *Religion und Wirtschaft*, Kohlhammer, Stuttgart, 1959

Emettre une monnaie a toujours été un pouvoir contrôlé par le Prince avec l'objectif de renforcer la centralisation. Ceci s'est vérifié à la fois sur les plans national et international lorsqu'une monnaie nationale est devenue monnaie de réserve²².

L'Europe affrontait un nouveau problème: avoir une monnaie qui n'était pas un nouveau pouvoir aux mains de la Commission Européenne mais qui respectait les règles constitutionnelles en cohérence avec l'économie sociale de marché et par dessus tout avec le principe de subsidiarité.

Aux mains du pouvoir exécutif, l'émission de monnaie peut jouer un rôle budgétaire. Au niveau national, l'inflation draine des ressources de la population en faveur du pouvoir central sans mettre en jeu de discussion. Au niveau international, l'utilisation d'une monnaie comme réserve et monnaie de transaction draine des ressources en faveur du pays émettant lui-même la monnaie. Le contrôle du Trésor sur la banque centrale rend possible d'employer la politique monétaire comme une source de financement pour les dépenses du gouvernement central²³.

Le centralisme s'accroît parallèlement avec les déséquilibres des comptes, de façon à maximiser le drainage des ressources par les pouvoirs publics.

L'Union Européenne a rejeté cette tradition et pour la première fois dans l'histoire a conçu une "monnaie démocratique" respectueuse de la règle de droit.

Le statut de la BCE est une nouveauté révolutionnaire car elle change la nature même de la monnaie. La bonne gouvernance de la monnaie et la protection de sa valeur, garantie par la BCE, limite la possibilité d'utiliser les politiques monétaires et financières pour drainer des ressources vers les autorités centrales, à la fois aux plans domestique et international. La monnaie, enlevée au pouvoir du Prince, ne peut être employée pour des motifs budgétaires ou pour mettre en oeuvre une politique extérieure agressive.

Avec la naissance de l'euro sur la base de règles fidèles de subsidiarité, le modèle européen se renforce et prend la valeur d'un exemple historique d'un nouveau paradigme. L'innovation est dès lors double ; il agit à la fois de façon intérieure à l'Union, composant un nouveau modèle de partage de souveraineté et extérieurement

²²Triffin, R., *Gold and the Dollar Crisis*, Yale University Press, New Haven, 1960

²³Velo, D., *La crisi economica internazionale e l'alternativa europea*, Giuffrè, Milano, 1976

en proposant un modèle alternatif de gestion des relations internationales, en proposant une monnaie qui, pour la première fois n'est ni conditionnée ni au service d'un "intérêt national" ou d'une raison d'Etat. La nouveauté est d'une telle importance qu'elle n'est pas immédiatement comprise : la chose la plus difficile est de changer les paradigmes d'interprétation et de renoncer aux certitudes apportées par les idées du passé.

6. L'Union Monétaire et le modèle européen en devenir

L'UE a structuré son propre modèle de fonctionnement à travers une série d'étapes qui ont nourri d'abord un processus constituant matériel puis un processus constituant formel²⁴.

L'approche de Monnet a rendu ce processus possible : chaque étape a écrit un chapitre de la constitution finale future avec un degré de flexibilité et d'innovation permis par l'absence de limites constitutionnelles rigides. Cela a créé l'espace pour renouveler le rôle des juristes qui ont été capables de donner vie à une nouveau "droit coutumier" basé sur les principes et par conséquent parfaitement compatible avec le modèle droit européen continental. Ce modèle est complètement différent de l'anglo-saxon, qui est fondé sur la raison d'Etat et la pratique.

La définition des caractéristiques de l'Union Monétaire a été d'une importance fondamentale. Le nouveau modèle de gouvernance européenne a été conçu pour passer le test, confirmant aussi sa validité pour organiser le pouvoir de battre monnaie.

L'aspect fondamental qui rassemble le processus d'unification pris globalement et le processus d'unification monétaire qu'il contient, est que le transfert graduel des pouvoirs se produit si un consensus est réuni pour le réaliser. Un transfert est alors jugé nécessaire pour régler des problèmes qui ont alors mûri.

Les pouvoirs transférés au niveau européen ont toujours été limités au besoin de faire face à chaque simple phase du processus d'intégration et non à soutenir l'évolution de l'unification avec des solutions ayant un grand degré de stabilité au cours du temps²⁵.

Les pays membres, quand ils ont abandonné la souveraineté monétaire, cherchèrent à se protéger d'effets négatifs possibles, protégeant leurs pouvoirs contre un risque

²⁴Maillet, P., Velo, D. (a cura di), *L'Europe à géométrie variable*, L'Harmattan, Paris, 1994

²⁵Vv.Aa., *La cooperazione rafforzata e l'Unione economica*, Giuffrè, Milano, 2007

de centralisation au niveau européen. Dans le champ monétaire et de façon à réaliser cet objectif, un statut a été concordé pour la BCE qui restreignait son pouvoir discrétionnaire de façon drastique, plus spécifiquement en limitant la possibilité de drainer des ressources des citoyens des Etats membres au bénéfice des autorités européennes au moyen du seigneurage.

Dans le même temps, le respect du principe de subsidiarité requérait que la BCE ne finançât pas directement les institutions publiques des Etats membres.

La BCE a été reconnue comme une institution indépendante, protégée et en même temps limitée dans ses activités par un statut strictement fédéral. Le statut de la BCE est construit pour protéger la valeur de la monnaie et interdire le financement des autorités publiques à son tour à tous niveaux. La Commission Européenne a été interdite d'intervention dans la gestion de la BCE et de ce fait incapable de faire de la BCE, directement ou indirectement, un moyen d'accroître sa propre capacité à gouverner. Si cette capacité lui avait été reconnue, elle aurait entraîné l'ordre monétaire européen à évoluer vers des formes attestées par la tradition des Etats nationaux centralisés²⁶.

La compréhension des aspects fondamentaux qui définissent l'Union Monétaire Européenne est la clé d'interprétation des problèmes monétaires dans d'autres fédérations et dans le futur, de plus en plus clairement, pour les institutions monétaires mondiales²⁷.

Le modèle européen a façonné l'Union Monétaire Européenne et cette dernière a renforcé le modèle européen.

L'avenir dira si le modèle européen sera validé par l'Union Européenne, telle qu'elle est actuellement définie.

7. Le modèle européen au test de l'Union Economique

Le processus de l'unification européenne a été basé sur le respect du principe de subsidiarité. Il est question de comprendre les implications d'une construction de l'Union Européenne sur la base du principe de subsidiarité. En d'autres mots, il est

²⁶Padoa Schioppa, T., *La lunga via per l'euro*, Il Mulino, Bologna, 2004

²⁷Velo, D., *Quale Europa. Il modello europeo nella storia contemporanea*, Cacucci, Bari, 2018

question de voir si l'Union Economique sera réalisée selon le modèle économique européen de la même façon que l'Union Monétaire. L'unification budgétaire, un aspect crucial de l'Union Economique est certainement plus difficile que l'unification monétaire²⁸.

Le point clef est la dimension constitutionnelle des choix monétaires et budgétaires. Globalement, le problème est de savoir comment la gestion de l'économie change quand on suppose une forme fédérale. Dans le domaine monétaire, la réponse de l'UE à ce problème a été de neutraliser la politique monétaire. Pour l'Union Economique, la première question à traiter sera de traduire à son tour ce principe, qui a modelé la politique monétaire, pour la politique économique et budgétaire.

Le traité de Maastricht indique que l'affirmation du fédéralisme budgétaire implique l'affirmation de la règle de l'équilibre budgétaire. L'équilibre budgétaire poursuit un objectif de stabilité et d'allocation des ressources à des niveaux institutionnels variés et selon leurs pouvoirs. La taille et la structure de la dépense publique visent à atteindre les objectifs de développement et de solidarité. Ces objectifs ne sont pas contradictoires et sous certaines conditions sont complémentaires.

Comme nous l'avons déjà vu, l'équilibre de la dépense publique est un problème constitutionnel. La même chose s'applique pour la distribution des compétences et des ressources à des niveaux institutionnels variés. La dimension constitutionnelle s'applique à la dépense publique et d'abord parce qu'elle pose le problème de la relation entre l'Etat et le Marché. Les ressources allouées à la solidarité sont utilisées pour mettre en oeuvre les principes fondamentaux contenus dans le préambule de la constitution européenne, fixé dans le traité de Lisbonne : aussi bien, ce point a une signification constitutionnelle claire. Dans un état fédéral, la gouvernance de l'économie est d'abord un problème de règles et dès lors économique.

Pour comprendre le modèle européen, à ce moment du processus d'unification, le problème est d'évaluer avec un degré suffisant d'approximation la signification même d'un ordre économique dans lequel sont ramenés à une dimension constitutionnelle la possibilité de créer de l'inflation, de nouvelle dette, des déficits, la redéfinition des impôts, les relations Etat-Marché, la solidarité.

²⁸Molle, W., "Cohesion and Fiscal Federalism: the European Experience", *The European Union Review*, 2/97

Le modèle européen actuel crée une forme de démocratie dans laquelle les règles préservent aussi les générations futures. On peut s'attendre à ce que cet aspect demeurera quand sera définie l'Union Economique Européenne.

Mais le "modèle européen" va au delà de la dimension européenne. Il peut être employé pour dessiner le modèle de gouvernance qui sera adopté par les systèmes fédéraux évolutifs et les institutions internationales.

8. L'Europe à la croisée des chemins

L'analyse développée mène à une conclusion qui peut être résumée comme suit : le modèle fédéral US a entrepris un processus de centralisation qui a changé quelques uns de ses aspects importants. Les aspects qui auparavant caractérisaient l'expérience d'Etats bureaucratiques centralisés ont été acceptés, par la fédération américaine, avec des modifications.

Le modèle européen s'est toujours projeté lui-même dans une évolution vers des solutions innovantes sans le soutien d'expériences déjà réalisées.

L'Europe réfléchit aujourd'hui sur lequel des deux modèles à suivre. L'Europe peut se réorienter en suivant l'exemple des Etats-Unis, ou elle peut continuer à développer son propre modèle autonome en continuant et en innovant à partir de l'expérience acquise. Si au niveau partisan, nous voyons l'Europe répéter le modèle américain avec l'opposition entre Républicains et Démocrates, nous devons changer la perspective employée pour fixer la relation entre les règles et les politiques.

Aux Etats-Unis, depuis la guerre civile, les Démocrates et les Républicains ne se sont pas posé la question de maintenir ou non la Fédération ; ils ont discuté du point de savoir "quel fédéralisme ?".

Le choix que l'Europe doit faire n'est pas exclusivement réduit à l'intérêt européen mais concerne tous les joueurs à un niveau mondial.

Si c'est sur ces alternatives fondamentales que le processus de l'unification européenne doit avancer, il est clair qu'il est difficile de faire des choix de long terme reposant seulement sur un raisonnement abstrait. C'est la grande leçon que nous donnent les Pères Fondateurs de l'unification européenne.

C'est à chacun de nous d'indiquer quelle Europe a notre préférence commune.