

Connaissance politique

Le pouvoir des idées

Avant-propos		3
Un exemple du pouvoir des idées : l'influence des idées ordolibérales en Allemagne fédérale	François Bilger	5
Influence des idées économiques et réceptivité du milieu social : les exemples de Boisguilbert et de Ricardo	Jacques Woff	20
Humboldt et la dimension politique de la formation des idées	Jean-Jacques Bienvenu	39
Les idées politiques ne s'inventent pas	Francis-Paul Bénéoit	48
Mythes et réalités de la démocratie électronique	Francis Balle	106
Le pouvoir des idées en droit civil	Christian Atias	113
Le pouvoir des idées en démocratie	Jean Baechler	141
La limitation du Pouvoir par le pouvoir des idées	Simone Goyard-Fabre	158

Un exemple du pouvoir des idées : l'influence des idées ordolibérales en Allemagne fédérale

François Bilger

En règle générale, en matière économique et sociale, l'idée détermine l'acte et, du pouvoir des idées, les exemples abondent. Comment ne pas évoquer avant tout le destin fabuleux du marxisme, de cette pensée explosive, concentré d'énergie intellectuelle, sortie tout armée du cerveau d'un homme et qui a bouleversé le monde? Y a-t-il plus forte et plus paradoxale illustration de la puissance intellectuelle que le triomphe brutal de cette idéologie matérialiste et évolutionniste dans les pays les plus sous-développés du globe? Mais la domination en Europe occidentale des conceptions économiques classiques ou néo-classiques, tout au long du XIXe siècle et jusqu'à la crise de 1929, c'est-à-dire largement au-delà de leur période de validité historique, est un autre exemple, moins spectaculaire, mais tout aussi probant, de la grande et durable influence des idées. Plus près de nous, l'application quasi universelle du keynésianisme et, plus récemment encore, celle du monétarisme illustrent le rôle des doctrines économiques dans la détermination de l'action publique et dans le débat politique et social.

L'influence de tous ces grands mouvements de pensée est trop connue pour qu'il paraisse utile d'y insister. En revanche, l'impact d'autres courants, plus modestes et plus spécifiques à certains pays, mais souvent plus déterminants, est parfois -ignoré ou, à tout le moins, peu connu. Sans doute peu de personnes savent-elles encore, de nos jours, le rôle joué par Jean Monnet et ses collaborateurs dans l'adoption, au lendemain de la guerre, et le développement ultérieur, d'une institution pourtant caractéristique de notre régime économique, la planification indicative. A *fortiori* ignore-t-on en général l'influence d'une école libérale qui fut à l'origine, au même moment, de l'adoption en Allemagne occidentale de la « Soziale Marktwirtschaft », l'économie sociale de marché. J'ai eu l'occasion, il y a une vingtaine d'années, d'étudier cette école, sa doctrine et le rôle qu'elle a joué dans les choix économiques de la République Fédérale au lendemain de la seconde guerre mondiale¹. Il n'est pas sans intérêt, aujourd'hui, de présenter cette expérience et d'en tirer quelques leçons de caractère général.

L'origine des idées ordolibérales

L'ordolibéralisme est la forme sous laquelle le libéralisme économique s'est implanté en Allemagne à partir de 1933, puis imposé après la fin de la guerre dans sa partie occidentale, y prenant le relais d'un " socialisme national » que, comme tout pays en voie de développement, l'Allemagne avait adopté au milieu du XIXe siècle et pratiqué ensuite de manière quasi ininterrompue. A l'instar de tous les puissants courants intellectuels, tels que le socialisme ou le christianisme social, le libéralisme présente des variantes historiques et géographiques nombreuses, aux caractéristiques spécifiques et parfois fort éloignées les unes

¹ Voir mon ouvrage *La pensée économique libérale dans l'Allemagne Contemporaine*, Bibliothèque d'économie politique, Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, Paris, 1964

des autres. Bien qu'il y ait naturellement des principes communs, il serait tout à fait indiqué à certains égards de parler *des* libéralismes plutôt que du libéralisme économique.

Comme beaucoup d'autres « néo-doctrines », l'ordolibéralisme est un produit de la grande dépression qui a débuté en 1929. Alors que cette crise allait amener la majorité des économistes occidentaux à l'interventionnisme et même au dirigisme, une minorité d'entre eux, bien loin d'y voir la condamnation de l'économie de marché et le résultat d'une insuffisance d'interventions étatiques, la considérèrent au contraire comme l'effet d'un interventionnisme désordonné et incohérent de l'État, entraînant le dérèglement du système économique. La solution ne consistait donc pas, selon eux, dans le développement de l'action structurelle des pouvoirs publics (dirigisme planiste) ou dans le renforcement de l'action conjoncturelle de l'État (interventionnisme keynésien), mais dans le rétablissement de la capacité de fonctionnement du système économique (interventionnisme libéral). C'est ce qu'affirmèrent de manière éclatante les libéraux français, anglais et américains réunis lors du fameux Colloque Walter Lippmann de 1938 à Paris.

En Allemagne, ces idées étaient à l'époque partagées par quelques jeunes économistes, comme Alexander Rüstow, Wilhelm Röpke et Walter Eucken. Mais, alors que leurs collègues des autres pays purent s'exprimer librement, l'avènement du nazisme en 1933 condamna les libéraux allemands à l'exil –ce fut le cas des deux premiers cités déjà fortement engagés politiquement - ou à la discrétion. Mais cette contrainte s'avéra finalement bénéfique sur le plan intellectuel, d'abord parce qu'elle donna à ces économistes tout le loisir d'approfondir leur pensée et aussi parce qu'elle les contraignit à mettre l'accent avant tout sur la valeur instrumentale ou opératoire des libertés économiques et du marché, et sur leur capacité à contribuer à l'établissement d'un ordre social valable.

Rüstow et Röpke, en exil à Istanbul ou à Genève, purent rédiger des ouvrages très importants. Quant à Eucken, professeur à l'Université de Fribourg en Brisgau, il sut constituer autour de lui une équipe nombreuse et active de disciples, qui publièrent à partir de 1936 des ouvrages et des articles doctrinaux nombreux et variés. Ainsi, en 1945, au retour des exilés, avait déjà pris forme ce qu'on a appelé dès lors « l'école de Fribourg » et, conformément à l'idée centrale de l'école et au titre de sa principale revue, « l'ordolibéralisme ».

Avant d'analyser l'influence qu'a pu exercer la doctrine ordolibérale, il convient d'en résumer les aspects essentiels.

Les principes de l'ordolibéralisme

Un ordre économique et social digne de l'homme et constitutionnalisé

Comme son nom l'indique, cette variante germanique du néo-libéralisme mettait l'accent sur la notion moyenâgeuse et chrétienne d'« ordo », c'est-à-dire d'un ordre économique et social fondé sur les valeurs fondamentales de l'homme. Les libéraux allemands entendaient ainsi se démarquer nettement du libéralisme traditionnel ou « paléolibéralisme », excessivement marqué, selon eux, par la conception philosophique dominante de la fin du XVIIIe siècle, l'individualisme utilitariste et hédoniste, et par une éthique de l'égoïsme, qui n'était d'ailleurs pas celle d'Adam Smith. On sait que l'auteur de la *Richesse des nations* et de la *Théorie des sentiments moraux* n'attribuait un rôle positif à l'intérêt personnel que dans les limites des normes juridiques et des valeurs éthiques à respecter, ce qui l'avait déjà amené à

recommander l'intervention de l'Etat dans toutes les circonstances où les intérêts personnels s'opposaient à l'intérêt général et aux valeurs morales. Mais certains des vulgarisateurs de sa pensée n'émirent pas les mêmes réserves...

Quoiqu'il en soit, en vertu de la philosophie idéaliste allemande, dont ils se réclamaient expressément, les ordolibéraux considéraient qu'une société a besoin du principe de liberté pour constituer un ordre économique et social digne de l'homme et capable de fonctionner efficacement, mais qu'un tel ordre implique tout autant, dans une synthèse dynamique, la justice et la solidarité envers tous les citoyens. La liberté à elle seule ne saurait constituer un ordre valable. *A fortiori* un ordre fondé sur le seul égoïsme individuel et non sur un engagement social de ses membres va nécessairement à sa perte. La doctrine libérale se dégrade en une idéologie néfaste lorsqu'elle érige la liberté en principe social absolu. Une société digne de ce nom doit insérer les principes de liberté et de respect de la personne humaine dans un ordre moral et utiliser en particulier la liberté économique comme un simple moyen, en vue non de la seule jouissance matérielle de ses membres, mais aussi du bien commun et du progrès de la solidarité et de l'équité entre tous ses membres. Pour les ordolibéraux, comme jadis pour Montesquieu, « la liberté ne consiste pas à faire tout ce que l'on veut mais à pouvoir faire ce que l'on doit vouloir ». La vraie liberté naît d'une extension continue de la légalité et de la moralité. A cet égard, l'ordolibéralisme constitue, au sein du mouvement libéral, l'opposé de tout ultra-libéralisme, en particulier de l'anarcho-capitalisme, fortement prôné de nos jours par certains nouveaux économistes américains. Dans cette optique philosophique, les nouveaux libéraux allemands de l'époque s'opposaient bien entendu, *a fortiori*, au matérialisme marxiste et, par la suite, au welfarisme social-démocrate.

C'est dans cet esprit que l'école de Fribourg a, plus que toute autre, mis l'accent sur la nécessité d'organiser l'activité économique de manière très consciente et précise et a sans doute été la première à appliquer à l'économie une conception « systémique » avant la lettre. Alors que Friedrich Hayek, l'économiste libéral bien connu de l'« école autrichienne », qui enseigne d'ailleurs à son tour depuis quelques années à l'Université de Fribourg, estime qu'un ordre économique valable ne peut être qu'une création essentiellement spontanée, résultant de la libre découverte par les individus des règles de comportement optimales, les ordolibéraux considéraient qu'une bonne économie de marché ne pouvait fonctionner que dans le cadre d'un régime économique soigneusement établi par la société. De même que la liberté politique dégénère en anarchie si elle n'est pas insérée dans un « état de droit » et soumise à des règles constitutionnelles, de même la liberté économique aboutit à l'arbitraire privé et, par réaction inévitable, à l'arbitraire étatique, si elle n'est pas encadrée par une constitution économique et tout un système juridique public et privé. L'alternative n'est pas entre la liberté des individus et l'intervention des autorités, entre « l'état de nature » et « l'état de force », mais entre l'arbitraire des uns et des autres et un « état de droit économique », déterminant les libertés mais aussi les règles de comportement qui garantissent la société et les individus contre l'exploitation des uns et l'oppression des autres. Ni anarchie ni dictature économiques, mais une démocratie économique libérale analogue à la démocratie politique libérale.

Coordination des plans individuels par les prix, dans un cadre organisé par l'État

Le rappel de ces fondements philosophiques est essentiel, car l'esprit dans lequel se réalise le libéralisme conditionne évidemment, tout autant que l'analyse économique qui le fonde, sa valeur humaine et son efficacité technique. Bien entendu, la philosophie idéaliste dans la tradition kantienne préservait l'école de Fribourg de tout volontarisme abstrait. L'idéalisme moral devait, selon Kant, être tempéré par le réalisme de la connaissance

scientifique, pour éviter de succomber à cet idéalisme « transcendantal » que certains réformateurs inconscients transposent du domaine de la morale individuelle au domaine de l'organisation sociale. S'il ne faut pas surestimer la contrainte de « lois » naturelles ou historiques, comme ont tendance à le faire les libéraux traditionnels et les marxistes, il ne faut pas non plus croire que tout est possible en économie. L'action volontaire des hommes ne peut être efficace qu'en s'appuyant sur la connaissance scientifique de la réalité.

Or celle-ci révèle en particulier qu'il n'y a que deux principes fondamentaux d'organisation économique: la subordination des plans individuels à un plan central et la coordination des plans individuels par le mécanisme des prix. Mais les systèmes économiques purs s'appuyant sur un seul de ces principes présentent de graves déficiences et des inconvénients regrettables que l'expérience et l'analyse ont mis en évidence. Il faut donc rechercher une combinaison de subordination et de coordination qui satisfasse à toutes les exigences à la fois. Rejetant toutes les combinaisons plus ou moins empiriques déjà réalisées (dirigisme, interventionnisme, planisme souple ...), qui, selon l'expression de Mises, additionnent les défauts des deux conceptions fondamentales, l'école préconisait finalement la « Wettbewerbsordnung », le « système concurrentiel », dans lequel le processus économique est coordonné par le mécanisme des prix tandis que le cadre de ce processus est organisé par l'État.

Pour réaliser ce système, l'école proposait qu'un certain nombre de principes fondamentaux soient inscrits dans la Constitution : le respect des trois libertés de consommation, de production et d'échange; le principe de l'appropriation privée des moyens de production en tant que fondement de l'intérêt personnel pour le développement de la production; la règle de la liberté réelle et non seulement formelle des contrats; le maintien de la stabilité monétaire et la constance de la politique économique courante, conditions d'un calcul économique rationnel de la part des sujets économiques; et surtout le principe fondamental selon lequel toute mesure de politique économique, toute intervention économique et sociale doit obéir au critère de la « conformité » à la logique du système économique.

Ce régime était seul susceptible, selon les ordolibéraux, de réaliser une démocratie économique authentique, à la fois humainement et techniquement satisfaisante. Puisque l'État organise le cadre, celui-ci résulte des décisions des individus en tant que citoyens, et en particulier de l'élection de leurs représentants. Mais en outre, le marché lui-même se présente comme un processus démocratique, puisque tous les individus y déterminent en tant que consommateurs la variation des prix, qui apparaissent ainsi comme le résultat d'un plébiscite permanent, et déterminent également par voie de conséquence, la production et les entreprises appelées à la fournir. L'obligation faite aux entrepreneurs d'obéir strictement aux ordres des consommateurs sur le marché implique la recherche du profit maximum, c'est-à-dire la soumission de la production au seul critère de la rentabilité, et exclut toute forme de partage du pouvoir au sein de l'entreprise.

Pour respecter la démocratie économique, l'État ne doit jamais intervenir dans la vie économique que lorsque l'intérêt général est en cause, et toujours par une législation de caractère général plutôt que par des mesures administratives ponctuelles. L'interventionnisme désordonné de l'État en faveur d'intérêts minoritaires, ou contre de tels intérêts, est une négation de la démocratie. Ceci implique que l'État se protège soigneusement des empiètements des intérêts privés coalisés. Le moyen essentiel, pour y parvenir, notamment dans une démocratie parlementaire, est d'opposer aux lobbies la force des idées. Ceci amène

l'école à recommander une sorte de « quatrième pouvoir », à côté des pouvoirs législatif, exécutif et judiciaire, le pouvoir intellectuel, sous forme de Conseils scientifiques institutionnalisés. La tâche de ce pouvoir, à côté de sa fonction de conseil auprès des autorités de l'État, serait de révéler et de neutraliser les pressions d'intérêts particuliers et de contribuer à la formation d'un accord collectif autour des exigences d'intérêt général. Le pouvoir scientifique devrait donc avoir pour rôle d'assurer à la fois la cohérence de l'État et le consensus de la société.

Une politique économique du « cadre » et du « processus »

Si l'école accordait une extrême importance à l'établissement d'une constitution économique, elle ne se faisait pas d'illusions excessives sur ses vertus devant une réalité souvent rebelle à l'idéal. Il était absolument nécessaire, selon elle, de compléter la constitution par l'adoption d'une politique économique dont la tâche serait soit de réaliser soit de conserver le régime constitutionnel, en tenant compte des réalités du moment. Il ne s'agirait pas de faire preuve de dogmatisme, en refusant les transitions nécessaires, ni d'empirisme, en négligeant les principes d'organisation globale adoptés. La politique d'inspiration « systémique » devrait éviter l'un et l'autre de ces défauts caractéristiques de beaucoup de politiques contemporaines.

L'école, ayant posé ce principe général, précisait ensuite les domaines et les instruments de la politique économique. Elle distinguait fondamentalement deux domaines d'action, conformément d'ailleurs à l'analyse théorique ayant servi de base à l'adoption du régime : le « cadre » et le « processus ».

La politique de l'État doit être très intense dans l'organisation du « cadre » de l'activité économique, c'est-à-dire dans la planification de toutes les structures physiques, démographiques, sociales, intellectuelles, techniques, politiques et juridiques. Les auteurs allemands ont distingué à cet égard d'abord la politique proprement « structurelle », qui doit s'appliquer à former et transformer sans cesse les structures en vue d'assurer un développement économique optimal au sein du processus, notamment dans les secteurs en difficulté. L'intégration de l'économie nationale à l'économie internationale doit être poursuivie avec vigueur, car c'est une condition essentielle d'un développement économique continu. À côté de la politique structurelle, la « politique sociologique » se propose au contraire d'utiliser les progrès économiques pour façonner un monde plus conforme aux aspirations humaines : « L'économie de marché est une condition nécessaire mais non suffisante, d'une société libre, juste et ordonnée » (Röpke). Cette politique sociologique visera essentiellement l'aménagement du territoire au sens le plus large, la protection de l'environnement et du cadre de vie que Röpke et Rüstow furent parmi les premiers à préconiser dès les années cinquante, et la « déprolétarianisation » systématique par encouragement de l'épargne privée et développement de toutes les formes possibles de capitalisme populaire.

Dans le « processus », réservé en principe à l'initiative privée, l'intervention de l'État doit être en revanche très faible et se garder en particulier de toute nervosité face à des déséquilibres généralement provisoires dans une économie de marché. Dans ce domaine, l'État doit simplement s'efforcer de régulariser la vie économique spontanée en pratiquant trois interventions : une politique anti-monopolistique et concurrentielle, pour éviter la destruction interne de la démocratie du marché et stimuler en permanence l'innovation économique ; une politique subsidiaire de redistribution marginale et décroissante au profit des catégories les plus démunies de la population, mais en veillant à ne pas réduire la justice

économique qui implique la récompense des mérites personnels et à ne pas compromettre le dynamisme et l'équilibre économiques par un excès de sécurité sociale; enfin une politique conjoncturelle généralement orientée vers la stabilité monétaire et occasionnellement keynésienne, pour éviter des mouvements cumulatifs menaçant gravement le dynamisme économique et l'emploi global, mais non pour éliminer totalement le rythme cyclique de l'activité, « respiration normale » de l'économie de marché.

Les ordolibéraux ont élaboré en outre toute une théorie des instruments de la politique économique, opposée à la fois aux conceptions des anciens libéraux et à celles des dirigistes. Ils considéraient que la quantité des interventions n'est pas un problème et ne doit pas constituer un critère. Le régime concurrentiel peut pâtir aussi bien de l'insuffisance que de l'excès d'interventions. Ils estimaient aussi qu'on ne peut pas, compte tenu de la diversité des situations historiques, établir à l'avance un catalogue précis des instruments de la politique économique. Cependant, ils pensaient qu'il conviendrait de substituer dans la plus large mesure à l'actuelle politique financière de l'État, et à cette continuelle intervention administrative qu'elle implique, une permanente création législative : pour toute la politique économique, ils accordaient systématiquement la préférence aux pouvoirs législatif et judiciaire au détriment du pouvoir exécutif et administratif.

Mais leur principal critère de distinction des interventions ne portait pas sur leur nature, mais sur leur qualité. Toute intervention doit, bien entendu, être d'abord efficace par rapport au but poursuivi, mais elle doit en outre, sous peine d'avoir tôt ou tard des effets pervers, présenter une qualité supplémentaire : la conformité par rapport à la logique du système économique adopté. On peut distinguer une double conformité : la conformité statique, c'est-à-dire le fait de ne pas entraîner de quelque manière la paralysie du mécanisme des prix, boussole indispensable au fonctionnement de l'économie, et la conformité dynamique, c'est-à-dire le fait de ne pas créer ou supprimer des structures ou des comportements économiques nuisibles ou au contraire utiles pour l'évolution de l'économie de marché. Autant que possible, toute intervention devrait répondre aux deux critères ou, à défaut, au moins au second. Le respect de ces critères de conformité doit assurer la cohérence interne et l'efficacité durable de toute la politique économique.

La diffusion des idées

Telle était, dans ses très grandes lignes, la doctrine ordolibérale en 1945². Cette conception n'était certes pas à l'abri de critiques, mais elle avait alors le mérite d'être en Allemagne l'un des rares modèles complets de politique économique, au milieu d'une masse de propositions parfois sans fondement scientifique sérieux. Elle avait aussi la caractéristique d'avoir été élaborée systématiquement pour les lendemains de la guerre sur la base des multiples expériences économiques de l'autre après-guerre : le passage de l'économie de guerre à l'économie de paix à travers la reconstruction, l'inflation galopante de 1923, la grande dépression de 1929, l'interventionnisme « keynésien » pratiqué par Schacht dès 1933, le dirigisme et le planisme souple du régime hitlérien, tous ces phénomènes avaient été soigneusement analysés et leurs enseignements intégrés dans le corps de la doctrine. Aussi les libéraux allemands étaient-ils absolument convaincus de la valeur et de l'actualité de leur pensée et décidés à faire passer celle-ci dans les faits.

² Pour l'analyse approfondie des aspects plus techniques de cette doctrine, que nous négligeons volontairement ici, voir notre ouvrage, précité.

Ils étaient évidemment conscients de ne représenter qu'une petite minorité sans audience dans un pays encore largement dominé par des idéologies dirigistes et planistes. Mais, loin de se décourager pour autant, ils se préparaient pour un long combat intellectuel. On peut être persuadé aujourd'hui que leurs écrits auraient eu des effets tôt ou tard, car Eucken en particulier avait formé toute une phalange de jeunes professeurs, journalistes, fonctionnaires qui n'auraient pas manqué de répandre ses idées. Et l'évolution de la plupart des pays voisins depuis la guerre tend à établir que l'Allemagne se serait progressivement orientée vers plus de libéralisme. Mais la « table rase » créée par la défaite allait accélérer la diffusion de la doctrine.

Le « miracle allemand » : la diffusion des idées de l'École de Fribourg

On a souvent parlé autrefois du « miracle allemand ». En réalité, le miracle ne fut pas tant le développement économique puissant de l'Allemagne après la deuxième guerre mondiale. Ce pays en avait tous les moyens matériels et humains nécessaires; il y était en outre conduit par son abaissement politique; il lui suffisait d'adopter un système et de pratiquer une politique économique valorisant pleinement ces atouts et permettant de tirer le meilleur profit de ces motivations. Le véritable miracle fut plutôt l'adoption rapide de ce système et de cette politique sous l'influence d'une doctrine libérale, dans un pays qui n'avait jamais cessé, tout au long du XIX^e siècle, d'être profondément opposé au libéralisme et qui l'était encore à la fin de la deuxième guerre mondiale. La grande majorité des livres et articles publiés au cours des années 1945-1947, les programmes des partis constitués dans les zones d'occupation, les discours des nouveaux hommes politiques témoignaient encore d'un état d'esprit fortement anticapitaliste et antilibéral. Les élites politiques et sociales de l'Allemagne d'après-guerre étaient dans leur très grande majorité aussi hostiles au libéralisme et aussi favorables au dirigisme qu'elles l'étaient dix ou cent ans plus tôt, ou que l'étaient au même moment les élites dans les autres pays européens. Rien ne prédisposait donc l'Allemagne, ni son passé ni son tempérament national ni ses valeurs sociales, à rejeter un régime économique autoritaire et à adopter une politique délibérément libérale.

Si la situation s'est radicalement modifiée et si l'Allemagne apparaît aujourd'hui comme un des modèles les plus anciens d'une véritable économie de marché, ce fut d'abord une œuvre de l'esprit, et en ce sens l'expérience allemande constitue bien une illustration du pouvoir des idées et de la manière dont des travaux académiques peuvent parfois infléchir ou au moins accélérer le cours de l'histoire.

Tout commença avec l'avènement d'un homme politique, exceptionnel par ses convictions comme par son caractère. Par suite d'une série de hasards, la responsabilité des Affaires économiques fut confiée en mars 1948, dans le premier gouvernement allemand, à un économiste mi-praticien mi-universitaire, Ludwig Erhard. Celui-ci constitua immédiatement autour de lui un Conseil scientifique qu'il composa pour moitié de professeurs membres de l'école de Fribourg. Celle-ci put donc, avant même la réforme monétaire, influencer d'une manière décisive la politique économique. Ce fut aussi le moment où elle créa sa revue scientifique annuelle, *Ordo*, et entreprit de convaincre l'opinion, par l'intermédiaire notamment d'une association appelée « communauté d'action pour une économie sociale de marché », qui agit activement sur les mass media. En outre de nombreux membres de l'école s'engagèrent dans des administrations, des organisations professionnelles ou syndicales ou en devinrent les conseillers économiques. Ainsi, du haut en bas de l'échelle sociale, l'école de Fribourg constitua rapidement une structure de diffusion qui allait s'avérer très efficace.

Les premiers succès, qui entraînent tous les autres, furent obtenus au niveau gouvernemental, dans la politique économique. Dès 1948, Ludwig Erhard opta, sur proposition de son Conseil scientifique, pour une politique économique libérale et, avec un courage politique extrêmement rare, surtout à cette date, il proclama sans ambiguïté son choix. Le 24 juin 1948, au lendemain de la réforme monétaire imposée par les Alliés, il fit voter une loi-programme de libération de tous les marchés intérieurs et s'engagea délibérément dans une politique d'ouverture des frontières. Pendant quelques mois, inflation et déficit extérieur parurent condamner sa politique. Il tint bon, et suivirent alors une série de succès dans les domaines de la production, de l'emploi, des prix et des échanges, qu'entretint sans cesse le dynamisme économique dû à la libération progressive de l'ensemble des marchés et au développement de la compétition nationale et internationale.

Sous l'influence des succès de la politique économique, l'opinion publique évolua rapidement en faveur des idées économiques libérales. Ensuite, tout naturellement, les programmes des partis se transformèrent à leur tour. La C.D.U. avait d'abord adopté, au lendemain de la guerre, une doctrine économique et sociale très peu libérale, le « programme d'Ahlen », où il était question de socialisation, de planification, de démocratie économique. Dès 1949, Ludwig Erhard parvint à faire approuver les « articles de Düsseldorf », qui proclamèrent l'adhésion du parti à l'« économie sociale de marché », terme proposé par un économiste libéral devenu secrétaire d'Etat, le professeur Muller-Armack, en y intégrant toutefois un projet de cogestion non prisé par les libéraux. Ce texte constitue encore aujourd'hui un modèle intéressant de christianisme libéral et social.

Le S.P.D. élaborait, en 1946 et à nouveau en 1949, un programme d'action tout à fait marxiste, réclamant la socialisation intégrale des moyens de production et la planification autoritaire. Mais en 1959, le parti socialiste allemand changea, à son tour, non seulement son « programme d'action » décennal, mais aussi son « programme de principe », dit de Heidelberg, qui datait de 1925. Dans le nouveau « programme de principe » de Bad-Godesberg, on peut lire notamment : « Le S.P.D. approuve l'économie de marché partout où règnent les conditions d'une véritable libre concurrence... Concurrence autant que possible, planification autant que nécessaire... Le dogme du passage de la propriété privée à la socialisation des moyens de production est abandonné, mais la nationalisation est une forme légitime du contrôle public du pouvoir économique qu'aucun État moderne ne peut abandonner... La propriété privée des moyens de production a droit à la protection et à l'encouragement de l'État, aussi longtemps qu'elle n'entrave pas un ordre social équitable... »

Comme le F.D.P. avait également adopté entre temps un programme économique libéral, Ludwig Erhard put déclarer avec satisfaction, dans sa première déclaration gouvernementale, quand il succéda à Konrad Adenauer en tant que chancelier, que tous les partis du Bundestag se réclamaient dorénavant de l'économie sociale de marché. Enfin le syndicalisme allemand suivit la même voie, quand le DGB adopta en 1964 un nouveau programme de principe dans lequel est proclamée l'adhésion des salariés au système économique libéral.

A cette date, les libéraux allemands pouvaient donc se prévaloir d'un succès total en Allemagne. En moins de vingt ans, la pensée d'une petite poignée d'universitaires était devenue une sorte de credo national, même dans ces couches de la population que l'on s'habitue ailleurs à croire définitivement hostiles à l'économie de marché.

Le dialogue et la confrontation avec les chrétiens-sociaux et les socialistes

L'une des raisons essentielles du progrès durable des idées libérales fut très certainement l'effort constant des économistes ordolibéraux pour engager non seulement la controverse, mais aussi un dialogue constructif avec des représentants qualifiés, notamment universitaires, des grandes doctrines économiques rivales, le christianisme social et le socialisme.

La discussion avec le christianisme social, menée en particulier au sein des groupes de recherche de la C.D.U.-C.S.U., aboutit d'autant plus rapidement à un certain consensus que, dans l'esprit des ordolibéraux, on l'a vu, l'« ordo » devait être un ordre social prenant en compte l'ensemble des aspirations humaines et chrétiennes de liberté, mais aussi de justice et de bien commun. Il leur suffisait donc de faire admettre aux chrétiens-sociaux l'idée qu'un libéralisme économique purement instrumental ne risquait pas de succomber à la tentation de l'« économisme » et que dans nul autre type d'organisation économique, les principes chrétiens de solidarité et de subsidiarité pouvaient aussi bien s'appliquer que dans une véritable économie de marché, sans que soit mise en cause l'efficacité économique.

Avec les tenants de la doctrine socialiste, le débat fut plus long et plus ardu, notamment parce que la tradition marxiste était particulièrement forte dans le socialisme allemand. Röpke a formulé ce qu'il appelait le « choix fondamental » dans des termes qui gardent toute leur valeur de nos jours : « Tôt ou tard, écrivait-il, chaque socialiste devra répondre par devers lui à la grave question de savoir si les principes collectivistes dont il a été nourri sont compatibles avec sa conscience, quoiqu'il lui soit devenu évident qu'il serait désormais obligé d'admettre comme corollaire le totalitarisme politique. Il devra examiner si ses réactions intimes sont libérales ou collectivistes, s'il prend vraiment au sérieux ces libertés civiques que ses ancêtres et lui-même ont revendiquées et défendues si longtemps... Pour comprendre la situation dans laquelle se trouvent aujourd'hui les partis socialistes de tous les pays européens, nous devons nous souvenir qu'au cours du XIXe siècle, ils se sont tous nourris au sein généreux du libéralisme. Sur le plan de la doctrine, ils ne renient nullement cette origine quoique, depuis lors, de nombreux courants antilibéraux aient imprégné le socialisme. Pendant des générations, les partis socialistes ont été en mesure de combiner la doctrine des droits de l'homme avec les théories économiques du socialisme qui, si on les appliquait rigoureusement, représenteraient la plus flagrante négation des libertés politiques et spirituelles. Maintenant que, dans la plupart des pays européens, les socialistes sont sollicités de partager les responsabilités du pouvoir, ils ne peuvent plus se dérober et devront témoigner de leur qualité de socialistes libéraux ou au contraire de collectivistes totalitaires. L'heure a désormais sonné pour que, dans le camp du socialisme également, une erreur intenable soit corrigée et que cesse l'équivoque jeu de bascule entre le libéralisme politique et le collectivisme économique. Nous sommes convaincus qu'aujourd'hui un grand nombre de ceux qui s'intitulent socialistes et voudront garder ce nom à l'avenir également sont acquis à l'idée du « grand milieu », tandis que les autres seront contraints de se rallier ouvertement au communisme et de ce fait au totalitarisme »³.

Sur un plan plus technique, l'insistance mise par les ordolibéraux sur la nécessité absolue de lutter contre la concentration du pouvoir économique et pour le développement d'une concurrence intense et loyale a contribué au rapprochement des points de vue. Les socialistes allemands ont ainsi été amenés à reconnaître que rien n'opposait par principe

³ W. Röpke *Explication économique du monde moderne*, trad. franç., Paris, 1946, p. 3 11.

socialisme et économie de marché et, par voie de conséquence, socialisme et politique économique « conforme » à la logique du système du marché, particulièrement dans une économie ouverte à la compétition internationale.

Toutefois, le ralliement intellectuel et officiel des socialistes allemands à l'économie de marché et au libéralisme économique ne s'est pas fait sans une grande ambiguïté. On s'en aperçut après la chute du gouvernement de Ludwig Erhard et lors de l'avènement au pouvoir du S.P.D. Il apparut alors que le socialisme allemand n'avait abandonné ses fondements marxistes pour des conceptions libérales qu'à condition de corriger et compléter celles-ci par une politique conjoncturelle systématiquement « keynésienne » et une politique sociale systématiquement « welfariste ». Ainsi, le professeur Karl Schiller, l'un des doctrinaires du socialisme, qui fut aussi le premier ministre de l'économie S.P.D. dans le gouvernement de la « grande coalition », déclarait-il en décembre 1966 : « Le gouvernement reconnaît les principes de l'économie de marché, de la concurrence et de l'autonomie des grands groupes sociaux. Les dernières années ont toutefois montré que la concurrence seule - si bien qu'elle fonctionne - ne suffit pas pour que les étapes décisives d'un développement équilibré de l'économie nationale soient garanties. Il doit s'y ajouter encore nécessairement l'orientation des grands agrégats de l'ensemble du circuit économique, c'est-à-dire l'orientation globale. J'estime que cette synthèse de la conception néolibérale de l'économie de marché pour régler les relations microéconomiques d'une part, et de la politique keynésienne pour l'orientation des grandeurs macroéconomiques d'autre part, liée à une « welfare policy » moderne, est la seule et unique réponse convaincante aux changements économiques et sociaux de notre temps »⁴.

Cette déclaration fut concrétisée dans le vote de « la loi sur la stabilité et l'expansion économique » de juin 1967, loi en principe toujours en vigueur et qui visait, selon les termes de Schiller, à « combiner l'impératif fribourgeois et le message keynésien ». Cette « synthèse néo-classique » conduisit, au cours des années soixante, à l'utilisation anti-cyclique systématique du budget et aboutit à la fin des années soixante-dix à un déficit et à un endettement très élevés de l'État fédéral comme des gouvernements provinciaux. En outre, le développement continu d'une politique de redistribution massive, à la place de la politique sociale « subsidiaire, marginale et décroissante » demandée par les ordolibéraux, fit progressivement de l'État allemand un État-Providence en déficit comme les autres. C'est en grande partie pour avoir refusé, lors de la récession allemande de 1966, cette dénaturation de la conception économique et sociale d'ensemble et toutes les facilités budgétaires et fiscales dont on sait aujourd'hui les conséquences néfastes, que le chancelier Ludwig Erhard fut alors taxé d'« immobilisme » et renversé par le Parlement allemand. Le recul du temps permet de juger l'erreur historique commise à l'époque par les Allemands et de rendre l'hommage posthume qu'il mérite à l'homme qui fut sans doute le meilleur ministre de l'économie des dernières décennies.

On peut donc situer en 1966, au moment de l'irruption du « keynésianisme » et du « welfarisme », l'apogée et en même temps le début du reflux de l'influence de la doctrine ordolibérale en Allemagne. Certes, comme le démontre encore la campagne électorale de 1983, nul courant politique ou social important ne s'oppose actuellement en Allemagne aux principes fondamentaux de l'économie sociale de marché. Bien plus, la CDU-CSU, qui a

⁴ Cité par A. Losser, *Bilan économique de la R.F.A* Revue d'Allemagne, Colin éd., janv.-mars 1969, p. 47.

repris le pouvoir en 1982, propose de revenir autant que possible à la politique économique qui a assuré les succès de l'économie allemande dans les années cinquante et soixante. Mais il faut noter aussi qu'en raison de la crise et du chômage massif, en même temps que des défaillances de la politique keynésienne et des déviations de l'Etat protecteur, certaines tendances marxistes ou au moins dirigistes font logiquement résurgence au sein du S.P.D...

Ainsi la nouvelle crise que traverse, à l'instar de toutes les autres, l'économie allemande, fait réapparaître les grands clivages doctrinaux qui s'étaient affirmés lors de la crise précédente et qui s'étaient effacés, dans un compromis parfois ambigu, pendant une trentaine d'années.

Le cycle naturel des idées

« Nous sommes convaincus, écrivait Keynes, qu'on exagère grandement la force des intérêts constitués par rapport à l'empire qu'acquièrent progressivement les idées. A la vérité, celles-ci n'agissent pas d'une façon immédiate, mais seulement après un laps de temps. » L'expérience allemande confirme et infirme à la fois cette assertion.

L'ordolibéralisme a exercé en Allemagne une influence à la fois intellectuelle et pratique tout à fait considérable et remarquablement rapide. On peut penser que l'ampleur et la rapidité de ce succès tenaient à divers facteurs : l'alternance, au fond logique, des conceptions dans un pays dont le régime totalitaire venait de s'effondrer; la bienveillance, ou au moins la tolérance, des puissances occupantes pour des principes tranchant heureusement avec ceux du passé; la concordance de ces principes avec les intérêts de l'économie nationale et avec les tendances de l'économie mondiale de l'époque; enfin la conviction et le caractère d'un homme politique exceptionnel. Peut-être aussi une économie de marché est-elle d'autant plus aisément réalisable qu'un peuple est plus naturellement discipliné. Il y a donc eu des circonstances favorables, mais tous ces facteurs n'auraient pas été suffisants et cette doctrine n'aurait pu obtenir un consensus social aussi large sans sa valeur intrinsèque, sa force morale, sa cohérence intellectuelle, sa qualité opérationnelle et enfin l'engagement passionné de ses partisans pour son application et sa diffusion.

La dialectique des idées, des intérêts et des faits

Cependant, comme on l'a vu, l'influence de l'ordolibéralisme s'est dégradée après un certain laps de temps. L'évolution a été inverse de celle que supposait Keynes. La cohérence intellectuelle s'est imposée d'abord, mais a cédé progressivement devant la force des intérêts, en l'occurrence des intérêts des catégories sociales les plus diverses, et des tendances de la majorité de la population : préférence pour la sécurité économique et sociale, préférence pour la redistribution publique, préférence pour la consommation au lieu de la création... Et le plus paradoxal est que l'ordolibéralisme a été partiellement abandonné et le keynésianisme indûment systématisé dans une période caractérisée par le plein-emploi, une inflation croissante et l'ouverture de l'économie. Alors que les enseignements de Keynes avaient été fréquemment négligés avant la guerre, à un moment où leur application eut été particulièrement bénéfique pour les économies et les sociétés occidentales, ils s'imposèrent en Allemagne, comme dans la plupart des autres pays développés, au cours de l'après-guerre dans des situations très différentes et souvent inadaptées. C'est un exemple, parmi d'autres, du pouvoir parfois excessif des idées, quand celles-ci sont appliquées à contretemps.

Il est vrai que devant les échecs manifestes du keynésianisme et du welfarisme, certains économistes et hommes politiques allemands préconisent aujourd'hui le retour à l'orthodoxie ordolibérale des débuts. Mais une doctrine peut-elle revivre telle quelle après une phase de déclin? L'ordolibéralisme est né après la crise des années trente et il a constitué une solution adaptée aux problèmes de l'économie allemande au cours de la période qui a suivi la guerre. Un grand nombre de ses règles demeurent parfaitement valables. Certains de ses enseignements méconnus méritent même d'être réhabilités. Mais la crise actuelle et les difficultés de l'économie à venir sont en grande partie d'une autre nature que celles du passé. A la stagflation, au chômage massif, aux déséquilibres internationaux, aux mutations structurelles en cours et au déclin de certains dynamismes économiques, l'ordolibéralisme actuel des épigones ne fournit pas de solutions plus originales et plus convaincantes que d'autres courants économiques contemporains. Tout au plus peut on dire que les conseils des économistes libéraux allemands sont en général, en raison d'une bonne méthodologie héritée des maîtres, plus complexes et plus subtils que ceux de leurs homologues d'autres pays et permettent ainsi à leur nation de tirer un peu mieux - mais parfois un peu égoïstement - son épingle du jeu dans la compétition internationale et la crise générale. Mais les maîtres ont depuis longtemps disparu - Eucken en 1950, Rüstow en 1965 et Röpke en 1966 - qui auraient peut-être eu la capacité d'indiquer, dans la fidélité aux principes essentiels de la doctrine, des solutions à la fois techniquement valables, moralement indiscutables et vraiment adaptées aux nouveaux problèmes de l'économie de ce temps.

Si l'histoire économique est apparemment faite de répétitions, telles que les grandes crises périodiques, elle suit également des tendances séculaires et produit des mutations irréversibles. En matière économique aussi, « on ne se baigne jamais dans le même fleuve ». Il en résulte que les idées économiques et sociales doivent impérativement évoluer si elles doivent continuer à agir. Il ne faut pas oublier « la grande leçon de Newman : que, pour les doctrines aussi bien, vivre c'est continuellement, encore que continûment, changer et qu'un développement très authentiquement homogène peut à la longue rendre méconnaissable une pensée néanmoins substantiellement fidèle à son germe premier »⁵. Ainsi, le monétarisme, de Ricardo à Friedman, ou l'interventionnisme de Malthus et Sismondi à Wicksell et Keynes, illustrent le fait que les idées ont une sorte de vie autonome, transcendant les péripéties historiques, mais qu'elles ne peuvent être actives et efficaces qu'en s'adaptant aux conditions spécifiques d'un temps et d'un espace particuliers. En tout cas, de nos jours, compte tenu de l'accélération de l'évolution économique, un renouvellement permanent des conceptions ou, au moins, une actualisation permanente des justifications est particulièrement nécessaire.

Ce qui restera des idées ordolibérales

C'est sans doute pour avoir méconnu cette nécessité que l'ordolibéralisme allemand a vu son influence réelle progressivement réduite et qu'il n'a pas su empêcher tout à fait l'Allemagne de s'engager dans les mêmes impasses économiques et sociales que d'autres pays. Deux mutations essentielles se sont produites : la nature du problème conjoncturel s'est modifiée sous l'influence de l'intégration internationale et de la mondialisation de l'économie et la nature du problème social s'est modifiée sous l'influence de l'accroissement continu des richesses et du changement des valeurs. La fidélité au « germe premier » de la doctrine ordolibérale aurait dû conduire ses partisans à rechercher la solution de ces nouveaux problèmes de régulation dans un surcroît d'organisation, à la fois économique et sociale, capable de répondre de manière indiscutable aux nouvelles exigences et d'assurer une

⁵ Daniel Villey, dans la préface à notre ouvrage, précité p. xv.

nouvelle harmonisation entre les intérêts particuliers et l'intérêt général, comme entre les intérêts nationaux et l'intérêt mondial.

Comme il arrive souvent, les disciples n'ont pas su être tout à fait à la hauteur des maîtres disparus. A certains égards, ils ont peut-être même trahi l'inspiration fondamentale. Par exemple, en matière conjoncturelle, ils ont, s'alignant sur la tendance monétariste, dominante dans le libéralisme contemporain, prôné au plan international le flottement des changes pour isoler en quelque sorte l'économie allemande des perturbations de l'économie mondiale et lui permettre de pratiquer une politique déflationniste autonome. Une telle recommandation était certes favorable aux intérêts allemands, comme à ceux de tous les pays « forts », du moins à court terme, mais elle n'en relevait pas moins d'une « éthique de l'égoïsme » national, susceptible d'aggraver à terme les difficultés mondiales, comme l'expérience l'a confirmé, et, à notre avis, elle était en contradiction avec les fondements philosophiques de l'école qui requéraient plutôt la conception d'un meilleur ordre économique international. En matière sociale aussi, le principe de subsidiarité, qu'il convient absolument de restaurer de nos jours pour supprimer l'aliénation des citoyens à l'État protecteur, ne sera accepté que dans le cadre d'une doctrine de l'organisation sociale cohérente et conforme à l'ensemble des valeurs à respecter, notamment en supprimant tous les privilèges injustifiés, mais en maintenant toutes les solidarités nécessaires...

Quoiqu'il en soit, quand on observe l'évolution historique d'une expérience comme celle de l'ordolibéralisme en Allemagne, on est amené à penser que les doctrines économiques et sociales connaissent, comme les êtres vivants, une sorte de cycle naturel : elles naissent, généralement lors d'une « période critique » de l'histoire - selon la formule de Saint-Simon - ; puis, après un processus de sélection où interviennent le hasard, la nécessité et la volonté, elles croissent et atteignent leur apogée au cours de la « période organique » qu'elles contribuent à façonner; enfin, elles décroissent et finissent par s'effacer lors d'une nouvelle « période critique » qu'elles ne parviennent pas à empêcher ou à dominer. Mais elles ne disparaissent pas sans laisser de traces de leur passage et elles peuvent renaître sous une nouvelle forme. Leurs messages les plus forts sont intégrés dans les institutions ou dans la conscience collective et continuent à vivre de cette manière. Ainsi, l'ordolibéralisme a inculqué à l'Allemagne une préférence sans doute durable pour l'économie de marché, un sens de l'organisation économique plus développé qu'ailleurs et des critères formels de politique économique que nul ne peut contester. Et, pour l'avenir, le principe fondamental de ce libéralisme éthique et réaliste, au service non des intérêts d'une classe, mais des valeurs de la société toute entière, demeure certainement valable : assurer le bon fonctionnement de l'économie de marché et renforcer sans cesse l'exercice des libertés économiques, mais dans un cadre juridique qui impose la responsabilité personnelle et respecte l'ensemble des impératifs moraux d'un ordre juste et solidaire, un ordre qui, de nos jours, devrait s'appliquer à l'économie mondiale dans son ensemble. Telle est certainement la voie qu'il faudra suivre lorsque la crise actuelle sera surmontée.

Pour sortir de celle-ci, d'autres idées et des interventions spécifiques seront cependant nécessaires. Plus que jamais, des innovations sont indispensables, tant dans le domaine de la production que dans celui de l'organisation sociale. Celle-ci peut être modifiée par la méthode révolutionnaire, c'est-à-dire dans la confusion des idées, ou par la méthode réformiste, c'est-à-dire par l'application d'une doctrine fortement pensée. Mais il est certain que, d'une manière ou d'une autre, la crise actuelle, comme les précédentes, ne sera durablement surmontée que par le pouvoir des idées.