

L'ordolibéralisme et l'avenir de l'Europe monétaire

Michel Dévoluy*

L'ordolibéralisme est une doctrine à deux faces. D'un côté, la défense de la rigueur monétaire et budgétaire, de l'autre la recherche d'une société responsable, solidaire et plus humaine. En s'inspirant uniquement de sa composante économique les traités, européens ont négligé le social. Ce choix permet de contourner la question de l'intégration politique dans une union monétaire.

L'ordolibéralisme est une doctrine économique née en Allemagne au début des années 1930. Après avoir présenté ses traits essentiels, nous verrons comment elle a imprégné l'Union économique et monétaire (UEM). Nous pourrions alors soutenir que si l'ordolibéralisme devait être pris dans son ensemble, l'Europe serait obligée de se confronter au problème de l'intégration politique.

1. L'essentiel de l'ordolibéralisme

Jusqu'au début du 20^e siècle, les économistes allemands sont restés assez autonomes face à la domination du libéralisme anglo-saxon et français. Ils avaient plutôt une approche articulée sur l'histoire et sur une forme de socialisme national en résonance avec l'idéalisme et le courant romantique. Quelques noms célèbres jalonnent cette tradition allemande.

Johann Gottlieb Fichte (1762-1814) condamne les souffrances sociales provenant d'une économie axée sur l'appât du gain et les marchés débridés.

Friedrich List (1789-1848) considère que le libre échange ne profite pas à tous automatiquement. Il défend une forme de protectionnisme éducateur. Selon lui, l'économie ne se soumet pas à des lois naturelles mais aux lois des hommes et des États.

Gustav Schmoller (1838-1917), la figure de proue de l'école historique allemande, soutient qu'il est illusoire de vouloir dégager des lois économiques en utilisant des méthodes analogues à celles des sciences exactes.

Pour tous ces auteurs l'économie n'est pas du tout disjointe du politique. L'Allemagne s'ouvrit finalement au libéralisme à travers l'ordolibéralisme. C'était l'époque de l'effondrement de la république de Weimar et de la montée du Nazisme. Il ne s'agit pas de faire table rase du passé doctrinal, mais de prendre acte des avantages d'une approche plus scienti-

fique de l'économie et de reconnaître les bénéfices d'une société libre et ouverte. L'ordolibéralisme accepte l'économie de marché, mais se détourne de la philosophie utilitariste et hédoniste des premiers libéraux. La société a besoin d'un ordre fondé sur les valeurs fondamentales de l'homme. A l'origine, la référence à la notion d'ordre de Saint Augustin (354-430) a d'ailleurs été explicite.

Les principaux théoriciens de l'ordolibéralisme furent Walter Eucken (1891-1950), Wilhelm Röpke (1899-1966) et Alexander Rüstow (1885-1964). Alfred Müller-Armack (1901-1978), à la fois professeur et homme politique, s'appuya sur les enseignements de l'ordolibéralisme pour promouvoir dans l'Allemagne d'après guerre l'économie sociale de marché¹.

L'ordolibéralisme ne renie pas l'intérêt de l'individualisme méthodologique cher aux économistes. Mais en rester là serait insuffisant et même néfaste pour le bon fonctionnement de la société. Selon cette doctrine, les questions économiques s'étendent au-delà des lois économiques stricto sensu. Les ordolibéraux affirment que la conscience morale se situe au-dessus de l'utilité. Selon eux, l'économie n'est pas désincarnée dans des modèles abstraits, elle s'encastre dans la société et appartient au champ du social dans son ensemble. Dans cette vision du monde, c'est à l'État de fixer les règles du jeu et de créer les institutions qui favorisent le bon fonctionnement de l'économie de marché tout en construisant une harmonie sociale. Cette trajectoire allemande est plus humaniste, plus sociale, plus romantique, plus religieuse que celle des anglo-saxons. Les

¹ Notre présentation de l'ordolibéralisme s'appuie sur deux sources principales : F. Bilger, *La Pensée économique libérale dans l'Allemagne contemporaine*, Paris, LGDJ, 1964 et P. Commun (dir.), *L'ordolibéralisme allemand : Aux sources de l'économie sociale de marché*, Université de Cergy-Pontoise, CIRAC, 2003.

* BETA, Université de Strasbourg.

ordolibéraux revendiquent une éthique kantienne : la liberté ne consiste pas à faire tout ce que l'on veut, mais à pouvoir faire ce que l'on doit vouloir faire.

Walter Eucken (le premier ordolibéral) recherche une société libre, juste, ordonnée et digne de l'homme. Il souhaite libérer la pensée économique allemande de l'empirisme de ses prédécesseurs, mais aussi du carcan rationaliste des utilitaristes anglais et des ingénieurs français de la physique sociale. Eucken considère que l'activité économique est ancrée dans l'élaboration et la coordination des plans des acteurs. Si cette coordination est menée par un planificateur omniscient, elle débouche sur un totalitarisme où les ouvriers sont réduits à servir le plan. Si la coordination passe par un mécanisme de marchés débridés, les ouvriers sont amenés à servir le capital et la société se fragilise. Eucken propose une troisième voie où l'ordre économique a pour objectif l'harmonie sociale.

On retrouve ces types d'aspirations chez les autres principaux penseurs de l'ordolibéralisme. Pour Röpke, l'économie de marché est une condition nécessaire mais non suffisante d'une société, juste, libre et ordonnée. Pour Rüstow, il y a des choses plus importantes que l'économie : la famille, la commune, l'État, le spirituel, l'éthique, l'esthétique, le culturel, bref, l'humain. Selon lui le capitalisme historique a constitué une impasse catastrophique par son mépris des questions sociales, éthiques et spirituelles.

La pensée ordolibérale s'appréhende autour de quatre grands thèmes : l'acceptation de l'économie de marché, le besoin de règles monétaires et budgétaires, le recours, si nécessaire, à des politiques économiques appropriées et, enfin, la promotion du social.

- Selon les ordolibéraux, le meilleur des systèmes économiques est l'économie de marché fondée sur la propriété privée et la liberté d'entreprendre. Les prix sont une bonne boussole pour orienter les décisions des agents économiques. Mais ce système n'est pas spontané. L'État doit l'installer et surveiller son fonctionnement.

- Tout doit être fait pour assurer le maximum de sécurité et de lisibilité aux acteurs économiques en favorisant les conditions d'une croissance régulière. Cela implique la stabilité monétaire et des finances publiques saines. Pour l'ordolibéralisme, l'inflation est un fléau qui résulte de la défense d'intérêts particuliers (salariés, État, gouvernements, syndicats, débiteurs, entreprises, banques...). En consé-

quence, il devient cohérent de confier à une banque centrale indépendante le soin de maintenir la stabilité des prix à l'abri des intérêts partisans. De même, une gestion pointilleuse des finances publiques relève de l'intérêt collectif. Les ordolibéraux condamnent des dépenses budgétaires supplémentaires (ou des réductions d'impôts) décidées uniquement en vue de satisfaire des catégories particulières de contribuables ou des groupes de pression. La fermeté budgétaire n'a pas seulement des vertus morales. Elle participe également à l'objectif de stabilité des prix. De plus, la gestion rigoureuse des dettes évite de soumettre la puissance publique aux pouvoirs de ses créanciers.

- L'ordolibéralisme admet parfaitement l'utilité des politiques économiques, mais en se gardant de toute nervosité devant la respiration normale de l'économie autour des cycles conjoncturels. Cette doctrine s'accommode des politiques d'aides ou d'adaptation des secteurs en difficultés, dès lors naturellement qu'elles ne distordent pas inutilement la concurrence.

- La promotion des politiques sociales vise à établir une société apaisée qui protège les exclus du système. Cette ambition passe par des mécanismes de redistribution vers les plus faibles. Par ailleurs, l'ordolibéralisme valorise le rôle des corps intermédiaires. Il s'agit en particulier d'harmoniser les relations entre les entreprises et les salariés en s'écartant délibérément de la logique de la lutte des classes.

2. Un ordolibéralisme radical pour l'UEM

Le versant résolument libéral de l'ordolibéralisme sous-tend la construction européenne depuis son origine. Il suffit pour le montrer d'évoquer quatre thèmes essentiels : le principe de la concurrence libre et non faussée, la stabilité des prix, la rigueur budgétaire et les mécanismes de surveillance multilatérale. Les réactions européennes face à la crise qui dure depuis 2008 confirment et accentuent cette trajectoire².

- Le traité de Rome avait déjà introduit la notion de « concurrence non faussée ». À l'époque, la concurrence était présentée

² Sur ces thèmes, voir par exemple M. Devoluy, *L'euro est-il un échec ?* Paris, La Documentation française, 2^e éd. 2012 ; M. Devoluy et G. Koenig, *Les politiques économiques européennes*, Paris, Points, 2^e éd., 2015 ; M. Devoluy et R. Kovar, « Union économique et monétaire », dans *Répertoire de droit européen*, Paris, Dalloz, avril 2015.

comme un moyen pour accroître le bien-être des consommateurs. Aujourd'hui la « concurrence libre et non faussée » apparaît de plus en plus comme un objectif en soi. Il appartient à la Commission et, si nécessaire, à la Cour de justice de l'Union européenne de veiller aux respects des règles de la concurrence.

- « La BCE est fermement fondée sur les principes de l'ordolibéralisme », a déclaré Mario Draghi, le président de la Banque centrale européenne (BCE), dans un discours du 18 juin 2013 tenu à Jérusalem. On ne peut être plus clair. Plus de quinze années après la création de l'euro, chaque Européen sait désormais que l'objectif premier de la BCE est la stabilité des prix dans la zone euro. De même, son indépendance politique, inscrite dans les traités, est connue de tous.

- La rigueur budgétaire est également un pilier majeur de l'UEM. La traduction de ce principe s'incarne dans les règles posées par le Pacte de stabilité et de croissance (PSC) en matière de déficits et de dettes publiques. Le nouveau traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance (TSCG) entré en vigueur en 2013, va dans le même sens.

- Les Grandes orientations de politique économique (GOPE) et les Lignes directrices pour l'emploi (LDE) imposent une surveillance multilatérale bien plus souple que celle découlant de PSC et du TSCG. Concrètement, les GOPE et les LDE sont proposées par la Commission et validées par le Conseil des ministres et le Parlement européen. GOPE et LDE engagent les gouvernements à mettre en œuvre des prescriptions générales proposées au nom de l'intérêt collectif et du respect des Traités. Mais ces mécanismes sont surtout incitatifs.

- Depuis la crise, la surveillance multilatérale s'est encore raidie. Nous avons déjà mentionné la présence du TSCG. Mais ce n'est pas tout. Les nouvelles règles instaurées par ce que l'on nomme dans le jargon européen le « Six pack » et le « Two pack » vont dans le même sens. Pour ne retenir que l'essentiel, des directives introduisent trois nouveaux mécanismes qui viennent en appui aux objectifs de stabilité monétaire et budgétaire de l'Union: le semestre européen instaurant un contrôle *ex ante* des budgets nationaux, la surveillance des déséquilibres macroéconomiques des Etats membres et la possibilité de juger les politiques salariales nationales. Ce faisant, l'Europe a répondu à la crise en radicalisant le versant libéral de la doctrine ordolibérale. Et son versant social reste plus que jamais absent.

3. L'ordolibéralisme et l'avenir de la zone euro

L'approche strictement économique de l'ordolibéralisme a conduit à l'adoption des règles résumées ci-dessus. Elles sont toutes compatibles avec une construction monétaire caractérisée par l'hétérogénéité des économies nationales et le refus des États membres de construire une union politique. On aboutit alors à la mise en place d'un pseudo fédéralisme économique et monétaire pour la zone euro. Il s'agit en réalité d'une tutelle par les règles fort éloignée d'un fédéralisme politique et démocratique. La zone euro est ainsi devenue le royaume des contraintes et de la surveillance multilatérale. Les opposants à l'Europe ont ici beau jeu de critiquer l'intrusion massive de règles européennes aveugles dans les politiques nationales. Mais la mise en place d'un véritable gouvernement pour la zone euro changerait fondamentalement la donne.

L'ordolibéralisme promeut une approche holistique qui implique des réflexions pluridisciplinaires. Pour ce qui concerne l'Europe et la zone euro, cela signifie que la construction européenne doit faire avancer de front les préoccupations sociales et les questions économiques. Pour les ordolibéraux, la science économique ne doit pas désertir le champ du social sous prétexte de se rapprocher des méthodes des sciences exactes. Pour eux, l'économie est encadrée dans toute la complexité de la société. Elle est une science sociale à part entière. En suivant cette analyse, l'Europe ne peut pas être seulement monétaire et économique. Elle doit aussi être politique.

L'ordolibéralisme donne une place centrale aux plans des acteurs et à la nécessité de les coordonner. Cela pourrait se traduire pour l'Europe de la zone euro par une *planification fédératrice* qui s'apparente à une forme de planification indicative. L'objectif est ici, d'abord, de baliser le futur grâce à de grands choix collectifs et, ensuite, de se donner les moyens de les réaliser à travers des politiques publiques dédiées. La zone euro a la bonne dimension pour de telles ambitions.

En résumé, l'ordolibéralisme contient une composante sociale et humaniste que la construction européenne a ignorée. Cet ordolibéralisme originel dessine un projet de société dont l'Europe monétaire pourrait s'inspirer. L'enjeu est ici d'élaborer un espace politique plus fort, plus apaisé et capable de répondre aux grands enjeux sociaux, écologiques et géopolitiques du monde à venir. Vaste programme dont les Européens pourraient se saisir afin de ré-enchanter l'Europe à venir.