
EN TEMPS RÉEL

Association pour le débat et la recherche

les cahiers

Le modèle allemand de l'Europe :

l'ordolibéralisme

Christophe Strassel

Il existe une littérature considérable, en forme d'éloges et faite d'ouvrages fameux, sur le « modèle rhénan ». Elle exprime une fascination très française pour le modèle allemand de l'« économie sociale de marché ». Mais comment pourrait-elle expliquer autrement que comme un reniement la réorientation libérale et le délitement du volet social initié à partir du second cabinet Schröder ?

Il fallait pour comprendre cette évolution en repenser la dynamique même. En Temps Réel se réjouit de publier l'analyse de Christophe Strassel, qui y invite, en distinguant « économie sociale de marché » et « ordolibéralisme », et en montrant comment ce dernier a donné naissance à la première. Ainsi relu au prisme de sa généalogie intellectuelle, le modèle rhénan apparaît, non pas comme l'expansion naturelle, mais comme l'expression biaisée et sociale, et donc naturellement temporaire, du projet ordolibéral. Les réformes des récentes années apparaissent aussi comme le simple retour du modèle allemand vers la version ordolibérale de l'économie sociale de marché, avec une protection sociale moins étendue et un primat des politiques structurelles sur les politiques conjoncturelles.

Les perspectives qu'ouvre cette interprétation sur l'Agenda 2010, sur l'avenir de la cogestion et sur les inégalités en Allemagne mettent largement en doute la capacité de ce modèle à faire face à la crise actuelle.

Mais l'intérêt de cette analyse dépasse largement cet enjeu national : elle offre aussi, et à point nommé, des lumières inédites sur les enjeux européens. Michel Foucault avait déjà révélé l'importance du modèle ordolibéral comme figure du libéralisme, lui avait opposé le libéralisme libertarien de l'Ecole de Chicago, et avait fait de l'ordolibéralisme la vraie matrice de la plupart des programmes gouvernementaux européens. Cette magistrale analyse de « la raison gouvernementale moderne » date de 1977 et 1978. Christophe Strassel l'applique, et la prolonge radicalement, en suggérant de voir aussi dans l'ordolibéralisme le pilier idéologique de la construction européenne, appliqué d'une façon d'ailleurs beaucoup plus rigoureuse qu'en Allemagne même.

Le combat d'influence de l'interventionnisme français et de l'ordolibéralisme allemand sur les institutions européennes s'est matérialisé dans la PAC ou l'Eurogroupe d'une part, et le Pacte de stabilité et de croissance de l'autre. Qu'il s'agisse de la politique de la concurrence, de la politique de stabilité monétaire, de la soumission de la politique économique à des règles plutôt qu'à des instances de délibération politique, l'influence croissante du modèle ordolibéral que dégage Christophe Strassel livre deux enseignements. L'Allemagne a eu un poids plus important qu'on ne pense en général dans les négociations européennes. L'organisation des pouvoirs publics européens est déséquilibrée parce qu'elle est dépourvue des éléments qui ont progressivement stabilisé et donné sa légitimité sociale au modèle allemand.

Il ne fallait pas espérer à la vue d'une campagne électorale tardive et incomplète, et menée sur base nationale, que le scrutin européen du 7 juin dernier aboutisse à autre chose qu'à une abstention record. Ces élections auront conforté les conservateurs européens et avec eux l'Europe telle qu'elle existe aujourd'hui, c'est-à-dire conforme au modèle ordolibéral même si cela n'a jamais été rendu explicite.

Au-delà de l'analyse du réformisme allemand, le présent Cahier aide à localiser les enjeux qui n'ont pas été examinés durant la campagne. Ils portent au premier chef sur le sens et les modalités du « gouvernement économique européen ». Ils invitent, plus profondément, à réinventer une méthode d'action européenne. La crise pourrait en fournir l'occasion.

Christophe Strassel est professeur associé à l'Ecole Normale Supérieure.

L'Europe se nourrit d'oxymores. Cette construction politique que Jacques Delors avait déjà décrite comme une « fédération d'Etats nations »¹ est aussi définie comme une « économie sociale de marché ». N'était le refus de 2005 des électeurs français et néerlandais de ratifier le traité établissant une Constitution pour l'Europe, cette expression serait d'ailleurs inscrite dans les traités européens².

Le fait que ces formules semblent réconcilier des orientations contradictoires a sans doute participé à leur succès. L'« économie sociale de marché » pourrait n'être, et c'est l'acception dominante, qu'un emballage politique commode pour décrire les valeurs d'une société européenne reconnaissant à la fois un principe d'efficacité – la liberté de fonctionnement des marchés – et un principe de justice sociale – le fonctionnement d'un système développé de protection sociale. Toutefois, le concept d'« économie sociale de marché » fait référence à une notion beaucoup plus précise, née en Allemagne au lendemain de la Seconde Guerre mondiale. Celle-ci, issue d'une école de pensée néo-libérale proprement européenne – l'ordolibéralisme – possède une portée assez éloignée de celle qu'on lui prête habituellement : elle décrit un modèle qui, s'il est fondé sur un marché dont le fonctionnement est garanti par l'Etat, n'implique pas nécessairement l'existence d'une protection sociale. L'économie sociale de marché ne comporte pas d'exigence absolue en matière de redistribution mais suppose un mode particulier de gouvernance de l'économie : reposant prioritairement sur des autorités indépendantes du suffrage et sur l'application de règles, elle tend à réduire au minimum la composante discrétionnaire de l'action gouvernementale dont elle redoute les conséquences déstabilisantes.

Ainsi définie, l'économie sociale de marché est un programme spécifique et particulièrement radical dont ni l'Allemagne ni aucun autre pays européen ne semble avoir fait une application littérale. Si bien que la formule pourrait aujourd'hui désigner une réalité très différente de l'idée originelle. Or ceci n'est que partiellement vrai : si en Allemagne l'« économie sociale de marché » n'est plus qu'une invocation le plus souvent vague ou vide de sens, l'idée a gardé son sens originel au niveau des institutions européennes. En effet, les traités ont fait de l'Union européenne une construction très proche de l'idéal ordolibéral tel qu'il a été théorisé à la fin des années 1940.

L'« économie sociale de marché » est un concept vivant dont on n'a pas assez vu qu'il nourrit l'évolution du modèle économique et social européen. L'objet du présent cahier est d'en retracer la genèse intellectuelle et politique (1) pour montrer qu'il n'a jamais recoupé le concept de « modèle social allemand », qui est bien plus large et diversifié (2). Si ce dernier est aujourd'hui en voie de démantèlement, l'économie sociale de marché connaît à l'inverse une grande permanence : dans le contexte allemand (3) mais aussi – ce qui est plus décisif encore – dans le contexte européen. En effet, l'ordolibéralisme a constitué la véritable matrice idéologique des institutions européennes (4).

Or les malentendus qui ont pu naître de la confusion entre « économie sociale de marché » et « modèle social allemand » ont mis l'ordolibéralisme européen à l'abri du débat démocratique qu'appelaient pourtant la radicalité de son contenu. Au moment où l'Europe connaît une double crise – d'efficacité économique dans le contexte de la crise et de légitimité démocratique face à l'abstention massive qui a marqué les dernières élections au Parlement européen –, il a paru utile de rappeler la généalogie et les implications du modèle sur lequel elle s'est bâtie.

¹ Sur ce point, cf. Jean-Louis Quermonne, *L'Europe en quête de légitimité*, Presses de Sciences-Po, 2001

² Le traité de Lisbonne prévoit d'insérer à l'article 2 du traité sur l'Union européenne une mention à l'économie sociale de marché ainsi rédigée : « *L'Union établit un marché intérieur. Elle oeuvre pour le développement durable de l'Europe fondé sur une croissance économique équilibrée et sur la stabilité des prix, une économie sociale de marché hautement compétitive (...)* ».

L'ÉCONOMIE SOCIALE DE MARCHÉ : UN CONCEPT ISSU DE LA PENSÉE ORDOLIBÉRALE

A partir de la fin des années 1940, une conception singulière du fonctionnement de l'économie émerge en Allemagne : l'« économie sociale de marché ». Cette expression a souvent laissé à penser que le modèle allemand constituait une synthèse entre l'économie de marché et les préoccupations de justice sociale, sorte de « troisième voie » avant l'heure. Or l'économie sociale de marché telle qu'elle a été originellement conçue n'est rien de cela : elle est en réalité le produit d'une école de pensée néolibérale, l'ordolibéralisme, qui se développe en Allemagne à partir des années 1930 et connaît son heure de gloire dans les années 1950. Cette doctrine, qui fait du marché le principal fondement de l'ordre social, n'exclut pas l'intervention de l'Etat. Toutefois, la forme d'interventionnisme dont elle reconnaît la nécessité est profondément différente de celle, fondée sur le keynésianisme, qui se pratique au lendemain de la guerre aux Etats-Unis, au Royaume-Uni, ou encore en France.

Un courant de pensée qui s'impose au lendemain de la seconde guerre mondiale

L'ordolibéralisme est né en Allemagne après la crise de 1929. Ce mouvement regroupe autour d'une revue, la revue « Ordo », et d'un centre de recherche, l'université de Fribourg en Brisgau, un groupe d'intellectuels qui plaident pour un nouvel « ordre libéral ». La grande originalité des « ordolibéraux » est le caractère interdisciplinaire de leur réflexion : les chefs de file de ce courant intellectuel viennent d'horizons très divers. On trouve ainsi parmi les penseurs les plus influents du mouvement l'économiste Walter Eucken, le juriste Hans Grossmann Doerth, un fonctionnaire de l'office des cartels, Franz Böhm, ou encore Wilhelm Röpke, plus orienté vers la sociologie.

L'expression d'« économie sociale de marché » elle-même n'apparaît qu'après la seconde guerre mondiale, lorsque l'Ecole de Fribourg cherche à sortir de la réflexion purement académique pour intervenir de façon plus active auprès de l'opinion publique et de la classe politique. Le terme aurait été utilisé pour la première fois en 1947 par Alfred Müller-Armack³. L'« économie sociale de marché » est donc, à l'origine, l'appellation politique par laquelle l'ordolibéralisme tente de se faire connaître du grand public. Cette volonté de trouver une jonction entre la théorie et la pratique politique se traduit par la création à Heidelberg d'un « comité d'action pour l'économie sociale de marché » (*Aktionsgemeinschaft Soziale Marktwirtschaft*). Mais c'est surtout Ludwig Erhard, futur chancelier chrétien démocrate et artisan de la réforme monétaire de 1948 qui sera le principal promoteur de l'école ordolibérale en politique. La question des liens entre Erhard et l'ordolibéralisme a fait l'objet de nombreux travaux d'historiens⁴. Erhard n'a probablement pas adhéré aux idées ordolibérales dès les années 30 mais, fortement impressionné par les travaux de Eucken et Röpke – Erhard aurait affirmé les avoir absorbés « comme de l'eau dans un désert » -, il s'en est approprié les principales thématiques dans les années 1947-1948 et a réussi à les faire accepter par un parti chrétien-démocrate plus qu'hésitant, à cette époque, devant la perspective d'un retour à l'économie de marché⁵. Par la suite, le rôle joué par Erhard en tant que ministre des finances – il le restera tout au long des

³ Cf. Michel Foucault, *Naissance de la biopolitique – Cours au Collège de France, 1978-1979*, p.162, Hautes Etudes – Gallimard – Seuil.

⁴ Cf. Patricia Commun, « La conversion de Ludwig Erhard à l'ordolibéralisme (1930-1950) », in *L'ordolibéralisme allemand aux sources de l'économie sociale de marché*, CIRAC-CICC, 2003

⁵ Dans son programme d'Ahlen, de 1946, le parti chrétien-démocrate affirme ainsi que « le système économique capitaliste n'a pas été bénéfique pour les intérêts vitaux de l'Etat et de la société allemande ». C'est pourquoi il en appelle à un « ordre fondamentalement nouveau » qui ne peut plus être « l'envie capitaliste ». Cf. Jean-Louis Georget, « Les influences idéologiques de l'ordolibéralisme sur la démocratie chrétienne », in *L'ordolibéralisme allemand aux sources de l'économie sociale de marché*, CIRAC-CICC, 2003

années 1950 - conforte la prégnance de l'idéologie ordolibérale parmi les chrétiens démocrates et en fait la principale source d'inspiration de la politique économique allemande au cours de cette période.

Certains observateurs se sont étonnés de la soudaine conversion de l'Allemagne à une doctrine néolibérale. L'économiste français André Piettre relevait ainsi avec justesse au début des années 1950 que « *l'Allemagne nous fait assister à un étonnant contraste de l'histoire économique. A l'heure où la patrie d'Adam Smith se convertissait à l'économie dirigée, celle de List et de Schmoller se tournait vers le libéralisme... L'Allemagne a accompli son relèvement sous la tutelle des Anglo-Saxons, mais en rébellion contre leurs théories* »⁶. En fait, la fortune de l'ordolibéralisme dans l'Allemagne de l'après Seconde guerre mondiale ne provient pas tant d'une rébellion contre les Alliés que d'un déficit de légitimité étatique : absence de légitimité historique dans un pays où le régime nazi avait disqualifié l'idée même du pouvoir d'Etat ; absence de légitimité juridique également, dans un territoire partagé et occupé par les puissances victorieuses de la Seconde guerre mondiale. C'est ce contexte, que l'on ne peut comparer à celui d'aucun autre pays d'Europe occidentale à la même époque, qui permet l'arrivée sur le devant de la scène de l'idéologie ordolibérale, fondée à la fois sur la limitation du pouvoir de l'Etat et sur un objectif d'organisation du marché. Ludwig Erhard en résume le principe dans un discours qu'il tient le 21 avril 1948 devant la 14^{ème} réunion plénière du Conseil économique : « *Il faut libérer l'économie des contraintes étatiques. (...) Il faut, éviter l'anarchie et l'Etat-termite, (...) car seul un Etat établissant à la fois la liberté et la responsabilité des citoyens peut légitimement parler au nom du peuple* ». Dans l'esprit de Erhard, il y a en effet un lien entre l'organisation économique et les institutions politiques. Comme l'exprime l'extrait ci-dessus, la garantie par l'Etat des libertés économiques garantit en quelque sorte le caractère démocratique de l'Etat. A contrario, on retrouve fréquemment dans les écrits de Erhard l'idée selon laquelle toute tentative d'organiser l'économie de manière centralisée conduit inéluctablement au totalitarisme, dans ses modalités nazie ou communiste. La politique économique n'a donc pas été, dans l'Allemagne de l'après-guerre, une simple branche de l'activité gouvernementale. Elle a également contribué à fonder la légitimité politique de la République fédérale d'Allemagne naissante. Comme le soulignait Michel Foucault, à l'occasion d'un cours au Collège de France qu'il a consacré en 1979 à l'ordolibéralisme, dans l'Allemagne des années 1950, « *l'économie produit de la légitimité pour l'Etat qui en est le garant* »⁷.

Le contenu de la politique économique ordolibérale

Examiner les principaux postulats de l'ordolibéralisme permettra de mieux en comprendre l'originalité. Doctrine néo-libérale, l'ordolibéralisme se donne pour objectif de constituer un ordre qui soit à la fois « capable de fonctionner » et « digne de l'homme » ; en d'autres termes, « il doit pouvoir mettre en œuvre les aspirations morales de l'homme (liberté, justice, égalité) et ses désirs matériels »⁸. Pour en arriver à ce résultat, l'ordolibéralisme préconise la mise en œuvre d'un régime de concurrence régulé, qui s'appuie sur un ensemble de normes juridiques, dont les principes sont ancrés dans la constitution et dont l'Etat est le garant. Les ordolibéraux ont en effet intégré les critiques adressées au libéralisme classique et tiré les conclusions de la crise des années 1930.

Ils opposent à la « concurrence sauvage », qu'ils récusent, à le principe d'une « concurrence ordonnée » par un ensemble de règles stables et garanties par l'Etat. Ils ne voient pas dans la concurrence un état naturel, auquel il suffirait pour exister de n'être pas perturbé par l'Etat. Au contraire, l'absence d'intervention de l'Etat conduit à la constitution de monopoles et de cartels qui

⁶ André Piettre, *L'économie allemande contemporaine*, Paris, Medecis, 1952

⁷ Michel Foucault, *op.cit.*, p.86

⁸ Gérard Schneilin, Horst Schumacher, *Economie de l'Allemagne depuis 1945*, Armand Colin, 1992, p.28

finissent par empêcher le fonctionnement du marché. Pour éviter d'en arriver à ce stade, les ordolibéraux préconisent une intervention vigoureuse de l'Etat destinée à créer les conditions d'une concurrence durable. L'Etat ordolibéral n'est donc pas un Etat minimal. Il s'agit d'un Etat de droit, où la règle juridique sert de guide à la politique économique et vise à empêcher autant une coalition d'intérêts privés contraires à l'intérêt général que les empiètements intempestifs de l'administration sur le fonctionnement du marché. Encore l'action de l'Etat n'est-elle pas la même selon les fonctions économiques auxquelles elle s'applique.

L'ordolibéralisme introduit en effet une distinction originale entre les « processus », c'est-à-dire les mécanismes de marché, qui aboutissent à la création des richesses et au sein desquels doivent prévaloir la concurrence et l'initiative privée, et le « cadre » où se situent les hommes, les institutions et les techniques. Pour les « ordolibéraux », l'Etat ne peut intervenir dans les « processus » que dans la mesure où il soutient « la réalisation d'un système de prix de concurrence parfaite ». Afin de parvenir à cet objectif, il s'appuie essentiellement sur deux politiques : une politique monétaire prioritairement orientée vers la stabilité des prix et une politique de concurrence rigoureuse, destinée à éviter la formation de monopoles et de cartels. Dans le modèle d'économie sociale de marché, ces deux politiques échappent au débat démocratique ordinaire : il s'agit de principes adoptés une fois pour toutes, d'une sorte de « constitution économique » qui constitue la base de l'ordre économique et social et fait l'objet d'un large consensus dans la population. C'est pourquoi l'application de ces principes est confiée, non pas à des administrations placées sous l'autorité du gouvernement, mais à des autorités indépendantes. Pour la politique monétaire, cette doctrine conduira à la création en 1957 de la Bundesbank, dotée par son statut d'une indépendance très étendue. Pour la politique de la concurrence, un « office fédéral des cartels » est créé la même année et reçoit pour mission de mettre en œuvre la législation destinée à protéger le bon fonctionnement des marchés. Il faut souligner l'originalité de ces institutions, pendant les années 1950 et 1960 : à la même époque, en France ou au Royaume-Uni, la politique monétaire se trouvait entre les mains du gouvernement, conformément aux théories keynésiennes qui prônaient une coordination étroite entre les instruments de politique économique. De même, la stratégie industrielle de bon nombre de pays occidentaux est soutenue par un puissant volontarisme public. Au Japon, cette politique industrielle est élaborée par le fameux ministère de l'industrie, le MITI, tandis qu'en France, elle se traduit par un exercice de planification certes indicative, et par des initiatives industrielles d'origine gouvernementale : « Concorde », « plan Calcul »... Rien de tout cela outre-Rhin, où l'on considère avec la plus grande suspicion les tentatives d'intervention de la « main de l'Etat » pour forcer la « main invisible » du marché.

En revanche, la politique sur le « cadre » laisse une marge de manœuvre aux autorités publiques. François Bilger, l'un des meilleurs connaisseurs français de l'ordolibéralisme, note ainsi que « *autant les ordolibéraux cherchent à restreindre les interventions dans le processus (objet des actions régulatrices), autant ils sont favorables à l'extension de l'activité de l'Etat sur le cadre. Car le processus fonctionne plus ou moins bien selon que ce cadre est plus ou moins bien aménagé* »⁹.

Une doctrine hostile à la politique conjoncturelle

La méfiance tenace des théoriciens de l'ordolibéralisme pour les politiques de régulation conjoncturelle va de pair avec le primat qu'ils accordent au marché. Ce rejet des préceptes keynésiens n'est pas surprenant au lendemain de la seconde guerre mondiale. Hans Tietmeyer, ancien président de la Bundesbank et ardent défenseur de la pensée ordolibérale en Allemagne, rapporte ainsi que « *Ludwig Erhard était on ne peut plus méfiant (à l'égard de la politique conjoncturelle). Il redoutait qu'une politique de conjoncture, qui se focalise sur l'objectif de plein-emploi au détriment de tout*

⁹ François Bilger, *La pensée économique libérale dans l'Allemagne contemporaine*, LGDJ, 1964, p.180-181

autre, ne s'effectue aux dépens de la stabilité monétaire et au prix d'une moindre responsabilité individuelle, et altère en conséquence les conditions du bon fonctionnement de l'économie de marché »¹⁰. On ne saurait être plus clair : pour Erhard comme pour les autres ordolibéraux, le marché est à l'origine d'un ordre économique et social stable et la seule mission légitime de l'Etat est de garantir son bon fonctionnement, à travers la préservation de la concurrence et celle de la stabilité monétaire. Dans ce cadre, le plein-emploi ne saurait constituer un objectif de politique économique qui puisse se situer au même rang que la stabilité monétaire. De manière plus générale, l'ordolibéralisme est étranger à l'idée d'un arbitrage entre plusieurs objectifs de politique économique. L'ordolibéralisme récuse la vision qui anime les politiques d'inspiration keynésienne et selon laquelle les gouvernements disposeraient d'un espace de choix entre le chômage et l'inflation, voire entre les quatre sommets du « carré magique » (Kaldor) de la politique économique (croissance, emploi, stabilité des prix, équilibre extérieur). Leur politique économique s'organise au contraire par rapport aux objectifs de stabilité monétaire et de bon fonctionnement du système de prix.

Certes, la coloration chrétienne-sociale – ou le pragmatisme - de certains ordolibéraux les a poussés à admettre un recours à la politique conjoncturelle. Parmi les pères fondateurs de cette idéologie, Alfred Müller-Armack est sans doute le plus « social » et le moins hostile par principe aux interventions visant à réguler le niveau de la demande globale. Il voyait même dans ces interventions un « *devoir fondamental de l'Etat* »¹¹. Toutefois, lorsque ce rôle positif lui est reconnu, la politique conjoncturelle demeure dans l'esprit des ordolibéraux un complément qui ne peut se substituer aux processus de marché pour assurer la création des richesses. Après un relatif effacement au cours des années 1960 et 1970, la composante de l'idéologie ordolibérale la plus opposée aux politiques conjoncturelles a été remise à l'honneur par l'incapacité des recettes keynésiennes à sortir les économies occidentales de la crise apparue à la suite des chocs pétroliers. Hans Tietmeyer note ainsi que « *la thèse du façonnage de la conjoncture et de la croissance céda désormais le pas à l'idée selon laquelle la politique ordonnatrice de l'Etat (...). Et l'on fut obligé de constater que les problèmes étaient en majeure partie de nature structurelle et non pas conjoncturelle* »¹².

La méfiance qu'ils entretiennent face aux politiques conjoncturelles ne signifie pas que les ordolibéraux préconisent une politique économique inactive. L'Etat ordolibéral est extrêmement interventionniste même si ses interventions sont différentes. Comme l'écrit Michel Foucault « *il se peut bien que dans cette politique libérale (l'ordolibéralisme), le nombre des interventions économiques soit aussi grand que dans une économie planificatrice, mais c'est leur nature qui est différente* »¹³. En fait, l'Etat ordolibéral vise essentiellement deux objectifs : protéger les conditions de fonctionnement des processus économiques (le marché) ; aménager l'environnement du marché (la société, les institutions publiques) pour le rendre plus efficient. C'est donc au titre du premier objectif qu'interviennent les politiques de concurrence ou de stabilité monétaire. Le second objectif nécessite des politiques actives de promotion de la formation professionnelle, de l'innovation, ou encore de développement d'infrastructures.

Le « social » dans l'économie sociale de marché

Déterminer le caractère proprement social de l'« économie sociale de marché » dans cet ensemble d'idées qui forment le corpus de la théorie ordolibérale n'est pas chose facile. D'autant plus que les écrits ordolibéraux traitent en général peu de protection sociale. Dans son cours sur l'ordolibéralisme,

¹⁰ Hans Tietmeyer, *Economie sociale de marché et stabilité monétaire*, *Economica*, 1999

¹¹ *Ibid.*, p.32

¹² *Ibid.*, pp.33-34

¹³ Michel Foucault, *op.cit.*, p. 139. Cette phrase est attribuée par Foucault à Fritz Miksch, l'un des théoriciens proches de l'ordolibéralisme.

Michel Foucault s'efforce de préciser la politique sociale résultant de la logique ordolibérale pour l'opposer à celle qui résulte d'une inspiration keynésienne dans les années 1960 et 1970 aux Etats-Unis, au Royaume-Uni, ou en France. Cette dernière catégorie de politiques sociales repose en effet sur l'idée que la politique sociale a pour vocation de corriger certains dysfonctionnements des processus de marché (inégalités) par la socialisation de la production de biens ou de services médicaux, culturels... Les ordolibéraux, au contraire, considèrent que la politique sociale repose d'abord sur les individus. François Bilger note ainsi que « *les ordolibéraux n'estiment pas moins social de proposer une politique sociale individualiste qu'une politique sociale socialiste* »¹⁴. Tout au plus reconnaissent-ils qu'un mécanisme de redistribution peut mettre les plus défavorisés en situation de s'assurer individuellement contre les principaux risques sociaux : c'est là le rôle de l'impôt négatif, en faveur duquel ils se prononcent. La logique de l'ordolibéralisme incite donc à la constitution d'un système strictement privé d'assurances sociales.

Comme nous le verrons dans une deuxième partie, le volet social de l'ordolibéralisme n'a pu être mis en œuvre dans toute sa radicalité. La reconstruction allemande ne s'est pas faite *ex nihilo* (le mythe d'une reconstruction à partir d'une « Allemagne année zéro » est, en matière économique, assez inexact) mais a conservé une partie des structures héritées du passé, dont la protection sociale bismarckienne. Sur le plan théorique, il n'en reste pas moins intéressant de noter que l'« économie sociale de marché » telle qu'elle a été originellement conçue par les ordolibéraux ignore les institutions redistributives et la protection sociale et leur substitue des mécanismes entièrement privés.

LE MODELE SOCIAL ALLEMAND NE SE REDUIT PAS A L'ECONOMIE SOCIALE DE MARCHE

La dénaturation progressive du concept d'économie sociale de marché dans le débat politique allemand

Bien que la CDU ait détenu le pouvoir tout au long des années 1950, le modèle économique et social mis en place en Allemagne après la Seconde guerre mondiale ne constitue pas une application littérale du programme ordolibéral. Comme le note Hans Tietmeyer, « *ce concept (...) n'a pas été appliqué en tous points et à tous moments comme Ludwig Erhard l'aurait souhaité* ». Et pour cause : bien qu'ayant intégré l'« économie sociale de marché » dans son programme en 1949, la CDU est traversée par des courants idéologiques divers, qui vont bien au-delà du libéralisme. L'opposition récurrente, tout au long des années 1950, entre Erhard et le chancelier Adenauer, volontiers plus interventionniste que son ministre des finances, constitue une illustration de ces tensions. Par la suite, l'accession au pouvoir des sociaux-démocrates a infléchi l'organisation de l'économie allemande. Bien que le SPD se soit rallié à l'économie de marché lors du congrès de Bad Godesberg en 1959, il évoque dans son programme, non pas l'« économie sociale de marché » mais une « économie de marché dirigée » (*Gelenkte Marktwirtschaft*), qui n'est autre qu'une adaptation des thèses keynésiennes combattues avec vigueur par les ordolibéraux. Effet du sens allemand du compromis ou de l'éviction de Ludwig Erhard du gouvernement en 1966, la politique économique de l'Allemagne s'inspire à partir de cette date des deux sources : ordolibérale et keynésienne. La « loi sur la promotion de la stabilité et de la croissance de l'économie », en 1967, constitue un exemple de ce syncrétisme économique. Ce texte proclamait notamment que « *l'Etat fédéral et les Länder doivent veiller, dans leurs mesures de politique économique et budgétaire, aux impératifs de l'équilibre macroéconomique. Les mesures*

¹⁴ François Bilger, *op.cit.*, p.198

seront prises de manière à contribuer simultanément, dans le cadre de l'économie de marché, à la stabilité des prix, à un haut niveau d'emploi et à l'équilibre extérieur, selon un rythme de croissance régulier et approprié ». Cette légalisation du « carré magique » de la politique économique, popularisé par Nicolas Kaldor, est la première reconnaissance législative des influences keynésiennes dans un modèle économique allemand jusqu'alors dominé par la doctrine ordolibérale. Pour autant, les sociaux-démocrates ne remettent pas en cause les grandes institutions ordolibérales que sont l'indépendance de la banque centrale ou la politique de la concurrence. En cela, ils ne remettent pas en cause les fondements de l'« économie sociale de marché » mise en place au cours des années 1950. A côté de ces influences ordolibérale et keynésienne, on note également dans l'Allemagne de l'après-guerre un fort attachement au système social hérité de Bismarck. Un temps remis en cause, celui-ci recommence à croître à partir des années 1950 pour aboutir à l'un des régimes de protection sociale les plus développés d'Europe.

C'est probablement de la coexistence de ces influences multiples (ordolibérale, keynésienne, bismarckienne) que date la confusion concernant la portée du terme d'« économie sociale de marché ». Hans Tietmeyer reconnaît d'ailleurs ce gauchissement de l'expression qui, selon lui, « a servi de prétexte pour imposer des conceptions totalement différentes, très teintées d'interventionnisme parfois. Friedrich August von Hayek, défenseur infatigable de la liberté (sic) et dont les idées étaient proches de celles de Ludwig Erhard, a probablement déploré pour cette raison que l'on ait créé le terme d'économie sociale de marché. Il a cependant atténué sa critique, poursuit l'ancien banquier central, en admettant que c'est grâce à ce concept qu'il a été possible, en Allemagne, de faire accepter le type d'organisation sociale qu'(il défendait) ». Cette dénaturaton semble avoir été telle que le Chancelier Schröder n'hésitait pas à proclamer en 2004 son attachement à une « économie sociale de marché »¹⁵, tandis que ses adversaires chrétiens-démocrates reniaient, lors de leur congrès de Leipzig en 2003, un concept qu'ils assimilent désormais à celui d'Etat social et de prestations sociales (trop) généreuses. Depuis, les choses sont revenues dans l'ordre et l'économie sociale de marché a été célébrée avec force à la fois par Mme Merkel et par le SPD. Ainsi, dans un discours tenu à Davos le 30 janvier dernier, la Chancelière a-t-elle rappelé que « les principes de l'économie sociale de marché sont très simples, mais aussi sans équivoque. L'Etat est le garant de l'ordre économique et social. Il a une fonction claire. La concurrence est nécessaire. Mais elle a besoin de modération et de responsabilité sociale. Je pense que ce sont des principes sur lesquels nous pourrions nous mettre d'accord au niveau mondial »¹⁶. On remarquera que l'« économie sociale de marché » évoqué par la Chancelière n'a plus qu'un rapport lointain avec la doctrine des ordolibéraux de l'après-guerre, qui n'ont jamais affirmé que la concurrence devait être « modérée », mais au contraire qu'elle devait être protégée par l'Etat contre les tendances monopolistes du marché laissé à lui-même.

La protection sociale : Bismarck plus que Erhard

La dénaturaton progressive du concept d'économie sociale de marché s'est traduite par l'apparition progressive d'institutions et de politiques qui se sont agrégées pour former un « modèle social allemand » assez différent de ce que prévoyaient les ordolibéraux. Il en va ainsi de la protection sociale allemande qui s'est développée sur des fondements qui renvoient bien plus à la période bismarckienne qu'à l'économie sociale de marché.

¹⁵ Gerhard Schröder, « Le courage de réformer, l'envie d'innover », *Le Monde*, 14 mai 2004

¹⁶ Citation extraite de Henrik Uterwedde, « L'économie sociale de marché : la jeunesse d'un référentiel », *Regards sur l'économie allemande*, n° 91, mai 2009, pp. 23-30

En effet, les mécanismes de protection sociale peuvent se prévaloir en Allemagne d'une antériorité qu'ils n'avaient pas – au moins à ce degré – dans la plupart des pays européens au lendemain de la Seconde guerre mondiale. Ce n'est pas le moindre paradoxe de l'histoire de l'Allemagne que d'avoir promu dans le cadre de l'empire wilhelminien, autoritaire et conservateur, une législation sociale plus avancée que celles mises en place à la même époque par des régimes libéraux en France ou en Grande-Bretagne. Certes, les ambitions sociales de cette législation se doublaient à l'époque d'un objectif d'endiguement de la social-démocratie. Mais quelles qu'aient été les ambitions réelles de Bismarck, les années 1880 voient la mise en place en Allemagne du premier système moderne de protection sociale. L'assurance-maladie apparaît en 1883, l'assurance sur les accidents du travail en 1884, l'assurance vieillesse-invalidité en 1889. En 1912, l'Allemagne compte 13 millions de personnes affiliées aux caisses de maladie et 16 millions aux caisses de retraites¹⁷. Tous ces régimes sociaux sont fondés sur des principes communs : ils sont organisés dans un cadre professionnel ; l'assurance est obligatoire pour la plupart des affiliés ; ils sont intégralement financés au moyen de cotisations versées conjointement par les employeurs et les salariés (sauf pour l'assurance sur les accidents du travail, financée conjointement par les employeurs et par une subvention de l'Etat) ; les représentants des financeurs – employeurs et salariés – gèrent les caisses. Cette physionomie reste, pour l'essentiel, celle du système de protection sociale de l'Allemagne contemporaine même si d'importants correctifs y sont apportés après la seconde guerre mondiale.

L'article 20 de la Loi fondamentale de 1949 définit la République fédérale d'Allemagne comme « un Etat fédéral démocratique et social ». On aurait pu penser que les conceptions des Alliés, et plus particulièrement celles adoptées par la Grande-Bretagne à la suite des rapports Beveridge, influencent le modèle de protection sociale allemand. Or, cette influence est restée limitée et l'organisation du système est demeurée proche de celle mise en place à la fin du 19^{ème} siècle. Ses objectifs sont toutefois différents : alors que le « socialisme d'Etat » de Bismarck avait pour but de réduire l'audience du parti social-démocrate, la protection sociale instituée dans les années 1950 doit au contraire contribuer à ancrer la démocratie dans la société. Pour cela, elle s'appuie sur deux principes d'organisation : en premier lieu, l'auto-administration du système de protection sociale, dont la gestion et la régulation sont confiés à des représentants de la société civile ainsi qu'aux groupes d'intérêt directement concernés (organisations syndicales et patronales, médecins, associations...) ; en second lieu, le fédéralisme qui, lorsque l'action publique est indispensable, permet de la confier à l'échelon local (Länder et communes) plutôt qu'à l'Etat lui-même¹⁸. En matière sociale, ce dernier a donc des compétences très limitées, ce qui laisse aux acteurs non-étatiques un large pouvoir d'auto-organisation, objectif dont on comprend d'autant plus aisément l'importance que la politique sociale du III^{ème} Reich avait été l'un des instruments du contrôle de la société par l'Etat. Plus qu'un « Etat-providence » (*Wohlfahrtsstaat*), l'« Etat fédéral démocratique et social » institué par la Loi fondamentale de 1949 est donc, selon une terminologie couramment utilisée en Allemagne, un « Etat d'assurance sociale » (*Sozialversicherungsstaat*) qui délègue à la société civile la gestion des organismes de protection sociale.

Ce contexte idéologique conjugué à la méfiance des ordolibéraux pour une protection sociale trop généreuse expliquent que les dépenses de protection sociale progressent plus lentement en Allemagne qu'elles ne le font en France ou au Royaume-Uni tout au long des années 1950. Dans un premier temps, seuls les problèmes les plus urgents sont traités : loi de 1950 pour les victimes de guerre ; création en 1952 d'un système de péréquation en faveur des populations allemandes déplacées en 1945 (*Vertriebenen*), qui permettait d'attribuer une compensation financière à ces populations ayant abandonné ou perdu tous leurs biens. Il est intéressant de noter que ce système compensatoire

¹⁷ Cf. Michel Hau, *Histoire économique de l'Allemagne, 19^{ème}-20^{ème} siècles*, Economica, 1994, p.73

¹⁸ Seule l'assurance-chômage fera l'objet d'une organisation centralisée, dont la pierre angulaire sera l'Agence fédérale pour l'emploi.

préfigure celui qui sera organisé à partir de 1969 au niveau fédéral entre Länder riches et pauvres. Après cette première phase, les gouvernements chrétiens-démocrates qui se succèdent au cours des années 1950 mettent en place un système de protection sociale plus classique, mais relativement moins généreux que ceux institués en France ou en Grande-Bretagne. Ainsi, les allocations familiales introduites en 1954 n'accordent-elles d'allocation qu'à partir du 3^{ème} enfant ; de même le système de retraites résultant de la législation de 1957 introduit un lien entre l'évolution des prestations et celle des cotisations. Cette relative modestie dans l'ampleur de la couverture sociale reflète la prégnance des conceptions ordolibérales au cours des années 1950 en Allemagne. Elle se traduit par la stagnation des prélèvements sociaux en proportion du PIB tout au long de cette décennie : alors qu'ils en représentaient 15,7% en 1950, ils s'élèvent à peine à 16,5% en 1963. Comme le note Michel Hau¹⁹, l'Allemagne est la seule économie occidentale de cette époque à démentir la « loi de Wagner »²⁰, selon laquelle la croissance des dépenses publiques a tendance à dépasser celle du revenu national.

Dès les années 1960, le système allemand de protection sociale s'affranchit assez largement de cette influence ordolibérale, sous l'effet conjugué de la prospérité économique et de l'accession au pouvoir des sociaux-démocrates (dans le cadre d'une « Grande Coalition » de 1966 à 1969, puis sans les chrétiens-démocrates entre 1969 et 1972). Ainsi, les allocations familiales sont versées à partir du deuxième enfant en 1961, puis du premier en 1975. De 18 jours, les congés payés légaux passent à 24 jours en 1965 puis à 37 en 1975. En 1972, la réforme de la législation sur les retraites (*Rentenreformgesetz*) met fin au lien institué en 1957 entre les prestations et les contributions, le déficit éventuel étant mis à la charge du budget fédéral. D'autres réformes développent la couverture de l'assurance maladie ou de l'assurance chômage. Il résulte de ces mesures une nette augmentation de la part des prélèvements sociaux dans le PNB : de 16,4% en 1963, celle-ci passe à 18,7% en 1969 et 25,4% en 1975. L'« exception allemande », fondée sur la conjugaison de prestations sociales relativement modestes et d'un taux de croissance très élevé, qui était l'objectif des ordolibéraux, ne survit donc pas aux années 1960 et 1970. Celles-ci voient l'Allemagne atteindre puis dépasser les niveaux de protection sociale des autres économies occidentales, tandis que ses taux de croissance, tout en restant élevés en valeur absolue, tendent à fléchir : l'Allemagne vérifie à nouveau la « loi de Wagner ». Pour autant, toutes les spécificités originelles du système ne s'effacent pas : le système social allemand continue de se caractériser tout au long des années 1980 par une très grande indépendance vis-à-vis de l'Etat. La part de l'Etat dans le financement des régimes sociaux demeure modeste et l'autonomie des partenaires sociaux dans la gestion des caisses d'assurance sociale, très étendue. Cette organisation a sans doute favorisé la permanence du dialogue entre syndicats de salariés et organisations d'employeurs. Comme on le verra, elle a ainsi contribué à la paix sociale remarquable connue par le pays tout au long des années 1950-1980.

La cogestion : un accident historique ?

La cogestion (*Mitbestimmung*) forme le deuxième grand pilier du modèle social allemand. Ce mode de gouvernance des entreprises donne aux salariés un poids important au sein des organes de direction. Un article de la *Harvard Business Review* décrit ainsi ses principales caractéristiques : « les lois sur la cogestion, combinées avec la tradition de paternalisme patronal, ont rendu les PDG européens profondément dépendants de leurs employés, les obligeant à les traiter davantage comme des partenaires dans une affaire de long terme que comme des facteurs de production anonymes »²¹. Les avantages de ce mode de gestion ont souvent été décrits : sur le plan social, la cogestion favorise

¹⁹ Michel Hau, *op.cit.*, p. 175

²⁰ Adolph Wagner (1835-1917) fut avec Schmoller l'un des principaux signataires du « Manifeste d'Eisernach » (1872), qui réclamait une plus grande intervention de l'Etat dans le domaine social.

²¹ Herbert Hensler, « The new era of Eurocapitalism », *Harvard Business Review*, July-August 1992, pp. 57-67

la recherche du consensus ; sur le plan économique, elle encourage à un fort investissement dans le capital humain et à une spécialisation dans les produits à forte valeur ajoutée. Ces qualités accumulées ont rendu la cogestion particulièrement adaptée à l'essor de l'économie allemande dans la seconde moitié du 20^{ème} siècle.

Bien qu'elle soit l'un des symboles les plus forts du modèle social allemand, la cogestion ne doit pas plus que la protection sociale à l'« économie sociale de marché » ordolibérale. Elle fut consacrée législativement après la Seconde guerre mondiale mais s'enracine dans les mœurs du capitalisme familial et social du 19^{ème} siècle. La reconnaissance d'un droit des salariés à la cogestion apparaît très tôt en Allemagne. En 1848, le mouvement révolutionnaire de mars réclame la création de « conseils ouvriers » au sein des entreprises. L'échec de la révolution ne fait pas disparaître cette idée qui réapparaît sous une forme atténuée avec la loi de 1889 instituant les « comités ouvriers » (*Arbeiterausschüsse*). Les pouvoirs de cette nouvelle instance sont très limités, et le dirigeant social-démocrate August Bebel la considère alors comme « une feuille de vigne destinée à cacher le féodalisme industriel ». Il faut en effet attendre la République de Weimar et la loi du 4 février 1920 pour que soient institués de véritables « comités d'entreprise », dont l'objet est de représenter les intérêts des salariés et qui sont dotés à cette fin de réelles compétences de cogestion. Si le régime nazi met fin dès 1934 à cette législation, il ressent toutefois le besoin de conserver une fiction de cogestion sous la forme de « conseils de confiance » (*Vertrauensräte*) dénués de pouvoirs réels.

La forme moderne de la cogestion allemande ne se développe toutefois à partir des années 1950 qu'à la suite d'une intervention en ce sens des forces d'occupation alliées. La première initiative est prise par les autorités d'occupation britanniques, qui imposent la présence de représentants salariés dans les conseils de surveillance des sociétés industrielles. Initialement conçue par le gouvernement britannique comme une mesure d'affaiblissement du capitalisme allemand, cette expérience est accueillie favorablement par la population. Elle est reprise dans une loi fédérale de 1951 qui attribue aux représentants des salariés la moitié des sièges du conseil de surveillance des entreprises du secteur sidérurgique et minier. La loi du 11 octobre 1952 étend cette cogestion à toutes les entreprises dont les effectifs sont compris entre 500 et 2000 salariés. Parallèlement, ce texte institue au niveau de l'établissement un « conseil d'entreprise » (*Betriebsrat*), sorte de comité consultatif à composition paritaire, qui est essentiellement dévolu aux questions sociales. Cette cogestion à deux niveaux, établissement et entreprise, est progressivement renforcée : en 1971, le rôle des *Betriebsräte* est élargi et leur composition fait une place plus importante aux représentants des salariés (deux tiers des représentants). Surtout, en 1976, une nouvelle loi étend la participation des salariés au conseil de surveillance : la moitié des sièges leur sont désormais attribués dans les entreprises de plus de 2000 salariés (soit plus de 650 entreprises dans l'Allemagne des années 1970). La loi précise en outre que le président et le vice-président doivent être élus à la majorité des deux tiers : à défaut d'un accord au sein du conseil, le président est élu par les actionnaires et le vice-président par les salariés. Il y a donc un véritable partage du pouvoir au sein des entreprises. La confédération patronale a bien tenté de s'opposer à cette loi – pourtant votée par tous les partis représentés au Bundestag en 1976 – en introduisant un recours devant la Cour constitutionnelle. Mais cette demande a été rejetée par le tribunal de Karlsruhe et la nouvelle loi sur la cogestion est finalement entrée en vigueur en 1979.

Avec cette législation, l'Allemagne dispose d'un dispositif unique dans le monde occidental. En France, l'idée de la « participation », chère au général de Gaulle, ne parviendra jamais à s'imposer. Quant aux autres pays occidentaux, un tel système n'y est le plus souvent même pas à l'ordre du jour. Or la cogestion s'est révélée, de 1950 à 1990 au moins, comme l'un des meilleurs atouts des entreprises allemandes. Elle a fonctionné comme un facteur de pacification des relations sociales, assurant à un moment où cela n'était pas le cas dans la plupart des autres pays européens, un large consensus sur l'organisation capitaliste de l'économie. Ce n'est sans doute pas un hasard si l'on assiste, au cours de la même décennie, à la consécration législative de la cogestion (1951) et à l'abandon par le parti social-démocrate de toute référence au marxisme lors du congrès de Bad

Godesberg en 1956. En outre, la cogestion a été un élément-clé de la paix sociale qui a caractérisé l'Allemagne depuis les années 1950.

Lors d'un discours prononcé à l'occasion du cinquantenaire de la première loi sur la cogestion, l'ancien président allemand Johannes Rau reconnaissait que « *personne ne peut prétendre savoir avec certitude dans quelle mesure (celle-ci) avait contribué à la réussite de l'économie allemande. Mais nous pouvons dire que le climat social dans les entreprises allemandes ne serait pas ce qu'il est aujourd'hui sans la cogestion. Cela n'a sans doute pas été sans influence sur la forte productivité de notre économie. Comme je le dis toujours : la paix sociale est aussi un facteur de production* »²².

FIN DU MODELE SOCIAL ALLEMAND, PERMANENCE DES INSTITUTIONS ORDOLIBERALES

Le modèle social allemand tel qu'il se présente à la veille de la réunification est le résultat d'une synthèse réussie entre l'inspiration originelle des ordolibéraux qui imposent la stabilité monétaire et la politique de la concurrence comme bases de la politique économique et une série de compléments qui résultent pour partie de l'inspiration keynésienne du parti social-démocrate dans les années 1960 et pour une autre partie de la permanence de mécanismes sociaux hérités de la période bismarckienne.

L'agrégation de ces éléments disparates a produit un modèle dont les résultats ont été remarquables, qu'on les considère du point de vue de l'efficacité économique ou de celui de la justice sociale. A la fin des années 1980, l'Allemagne est l'une des économies les plus prospères d'Europe ; elle est aussi caractérisée par une grande cohésion sociale et un niveau plus faible qu'en France d'inégalités et de pauvreté. Comme nous l'avons souligné précédemment, ce « modèle social allemand » qui résulte des quarante années suivant la Seconde guerre mondiale a souvent été assimilé à tort à l'« économie sociale de marché ». Cette confusion a été particulièrement fréquente en France, où le modèle allemand est une référence récurrente du débat économique depuis les années 1970. L'épuisement progressif de ce modèle à partir du milieu des années 1990 et le poids financier de la réunification ont contribué à un tournant politique qui a profondément remis en cause les institutions centrales du modèle social allemand : protection sociale, réglementation du marché du travail, mais aussi cogestion. Ce tournant dont on notera qu'il s'est opéré essentiellement sous une majorité social-démocrate au cours du deuxième mandat du Chancelier Schröder (2002-2005), a contribué à réduire la place de l'Etat social, réduisant le contrepoids que celui-ci exerçait sur vis-à-vis des institutions ordolibérales.

L'Agenda 2010 ou la fin du modèle social allemand

Le 14 mars 2003, le chancelier Schröder annonce un vaste programme de réforme du système allemand de protection sociale : l'« Agenda 2010 ». Cette déclaration de politique générale constitue un tournant majeur : pour la première fois depuis que l'économie allemande a commencé à perdre du terrain par rapport aux autres économies européennes, au milieu des années quatre-vingt-dix, le gouvernement fédéral reconnaît que le problème n'est pas uniquement lié à la réunification ou à une conjoncture mondiale défavorable, mais s'explique également par des inadaptations structurelles, relatives notamment au système de protection sociale. Le Chancelier se propose donc d'opérer une véritable transformation de ce dernier, après une longue période de blocage des réformes. De fait, jamais depuis les lendemains de la Seconde guerre mondiale, l'Allemagne n'aura concentré autant

²² Johannes Rau, « La cogestion aujourd'hui », discours prononcé en juillet 2001 lors du cinquantième anniversaire du vote de la première loi sur la cogestion en Allemagne.

d'échéances en si peu de temps : une réforme du marché du travail, une réforme du système de santé, une réforme des retraites, l'ensemble étant pour l'essentiel décidé et voté en 9 mois²³.

Tel qu'il a été présenté par le Chancelier devant le Parlement, l'« Agenda 2010 » se présente comme un ensemble de mesures assez hétérogènes, destiné à restructurer les multiples facettes de l'Etat providence allemand. Deux idées directrices en ressortent néanmoins : les mesures annoncées ont pour objet soit de maîtriser la croissance des dépenses sociales afin de contenir la progression des cotisations, donc indirectement celle du coût du travail, soit de flexibiliser le marché du travail. Ces objectifs ne sont pas nouveaux : on les retrouve plus ou moins depuis la fin des années 1980 (le « principe de stabilité des taux de cotisation » - *Beitragsstabilität* – est ainsi affirmé dès 1989 dans la loi allemande). En revanche, les moyens mis en œuvre à partir de 2003 semblent sans commune mesure avec ceux engagés jusqu'alors : pour la première fois, le gouvernement s'attaque non seulement au montant des prestations sociales, mais également à la logique de leur distribution. Les réformes s'efforcent de privilégier l'apparition de compléments privés à l'assurance maladie ou au système de retraite par répartition : marquant un tournant historique depuis les années 1950, le périmètre de la protection sociale se rétrécit.

La réforme de la santé est l'une des plus spectaculaires, tant la population allemande avait été habituée à voir dans les soins médicaux une sorte de bien public quasiment gratuit. Plusieurs mesures sont prises : la médecine de ville, fondée jusqu'ici sur le tiers payant intégral, connaît une véritable révolution avec l'introduction d'un ticket modérateur forfaitaire de 10 € par trimestre (*Praxisgebühr*) ; celui-ci est acquitté auprès du médecin traitant quel que soit le nombre de consultations pendant cette période. L'Allemagne en reste donc à une participation relativement modeste des patients lorsqu'on la compare à d'autres pays en Europe, notamment la France. Toutefois, par la rupture qu'elle constituait par rapport à la période précédente, la mesure a été particulièrement mal accueillie. Concernant les médicaments et les soins hospitaliers, les tickets modérateurs qui existaient déjà ont été augmentés²⁴. Le dispositif gouvernemental a fait également appel à une réduction de la liste des prestations prises en charge par l'assurance maladie : la seule possibilité de se couvrir face à certains risques de maladie est donc désormais de recourir à une assurance privée. Parallèlement, l'accroissement de la participation financière individuelle des patients est censé favoriser une plus grande « responsabilisation » face aux dépenses de santé. La loi prévoit également quelques – rares – mesures d'incitation positive aux « bonnes pratiques » : ainsi, une bonification de cotisation est accordée en cas de participation des patients à des programmes de prévention ou lorsque les visites auprès de médecins spécialistes sont systématiquement faites après consultation du médecin de famille. Les résultats attendus de cette réforme ont été exprimés par le gouvernement en termes de taux de cotisation maladie : au total, il s'agit de faire baisser de plus de 2 points le taux de contribution à l'assurance maladie.

Une partie des économies doit résulter d'une modération de la dynamique des dépenses de santé. Mais l'essentiel du dispositif repose sur une baisse du niveau de protection. Certes, cette baisse ne signifie pas à elle seule la fin du modèle de santé allemand : à maints égards, ce dernier demeure plus généreux que celui de la France. Mais les Allemands ont mal réagi à ce qu'ils ont ressenti comme une réforme inéquitable : il est vrai que les patients ont été les principaux contributeurs de cette réforme, dont ils ont supporté près de 90% du poids financier, tandis que les autres acteurs du système de santé, médecins ou laboratoires pharmaceutiques, apparaissent moins touchés. On aurait pu attendre une répartition des efforts différente de la part d'un gouvernement social-démocrate...

²³ Toutes ces réformes sont en effet adoptées entre le discours de politique générale du 14 mars 2003 et leur vote définitif au Bundesrat le 19 décembre de la même année.

²⁴ Le volume total des tickets modérateurs ne pourra pas, en tout état de cause, dépasser 2 % des revenus nets des assurés (1 % pour les malades chroniques). Par ailleurs, les enfants jusqu'à 12 ans sont exonérés de ticket modérateur.

Un deuxième champ de réformes a concerné le régime de retraites, confronté lui aussi depuis le début des années 1990 à des difficultés récurrentes d'équilibre financier. L'Allemagne était ici dans une situation inquiétante en raison du vieillissement de la population et du mode de calcul retenu pour l'évolution des retraites. Alors que la plupart des grands pays industrialisés ont choisi d'indexer ces dernières sur l'inflation, l'Allemagne en effet est restée jusqu'en 2004 à un système d'indexation sur les salaires, dont la progression à long terme est bien plus rapide²⁵. Ce mécanisme compromettait davantage encore l'équilibre financier du régime de retraites. La réforme menée en 2003 y a mis fin en faisant dépendre l'évolution des pensions du rapport entre la population d'âge actif et la population de plus de soixante-cinq ans, un rapport appelé à décroître brutalement dans les années à venir. Ce mécanisme de stabilisation du taux de cotisation devrait freiner vigoureusement l'évolution des retraites. Il devrait être maintenu en dessous de 22 % – plafond d'ailleurs inscrit dans la loi pour en renforcer la crédibilité – alors qu'à droit constant, il aurait dû passer de 19,5 % en 2004 à plus de 24 % en 2030. Parallèlement, le gouvernement a incité les Allemands à souscrire un contrat de retraite par capitalisation dans le cadre du dispositif mis en place en 2001 sous l'égide du ministre des affaires sociales de l'époque, M. Rester. La principale spécificité de ces « retraites Rester » – qui sont par ailleurs des retraites par capitalisation assez classiques – est de prévoir une aide substantielle des collectivités publiques pour compléter les efforts d'épargne individuelle consentis par les souscripteurs. Perçues à l'époque comme un succès politique majeur, ces retraites complémentaires se sont pourtant révélées décevantes en raison du peu de succès rencontré auprès du public. En effet, seulement 6,4 millions de contrats avaient été signés à la fin 2006, à comparer aux 8 millions initialement attendus à l'issue de la première année de mise en oeuvre (2002). De surcroît, selon un sondage publié la même année, 72% des Allemands interrogés ne souhaitaient pas souscrire de « retraite Rester », la plupart jugeant le produit trop complexe et insuffisamment attractif par rapport à d'autres formes d'épargne à long terme (notamment les produits d'assurance-vie).

Troisième volet de l'« Agenda 2010 », la réforme du marché du travail en a également représenté l'élément le plus emblématique. Inspiré par les travaux de la Commission « Hartz »²⁶, le gouvernement a entendu mener une politique équilibrée entre les mesures de flexibilisation et quelques mesures de soutien à l'emploi. Le slogan « *fördern und fordern* » (« soutenir et exiger ») qui est devenu l'axe de la communication gouvernementale sur ce sujet était censé traduire cette volonté d'équilibre. Du côté des incitations positives, on pouvait relever les baisses de charges sur les emplois peu qualifiés (*mini jobs*), les aides à la création d'entreprise par les chômeurs (*Ich-AG*), le développement d'agences d'intérim chargées de placer les chômeurs longue durée sur des emplois temporaires (*Personal-Service-Agenturen*) et le recrutement de près de 12 000 collaborateurs supplémentaires par l'Office fédéral du travail. Ces derniers devraient être prioritairement affectés au renforcement de la capacité de placement des agences pour l'emploi, permettant ainsi d'assurer un meilleur suivi des situations individuelles et de combattre plus efficacement le problème allemand d'appariement entre offre et demande de travail, les 900 000 postes vacants apparaissant très élevés dans un pays qui compte plus de 5 millions de chômeurs. Du côté des incitations « négatives », les plus notables sont la réduction de la durée de versement des allocations chômage, la fusion de l'assistance aux chômeurs de longue durée et de l'aide sociale, le renforcement des contrôles de recherche d'emploi et l'intensification des sanctions pour les chômeurs refusant plusieurs fois de suite des offres d'emploi. Depuis le 1^{er} janvier 2005, les chômeurs de longue durée sont ainsi tenus d'accepter une proposition de travail, même si celle-ci ne correspond pas à leur formation ou si elle propose une rémunération moindre que celle prévue dans les conventions collectives. En cas de refus

²⁵ Jusqu'en 1992, l'indexation s'effectuait sur l'évolution des salaires bruts.

²⁶ La Commission Hartz – du nom de Peter Hartz, directeur des ressources humaines de Volkswagen – a été formée en février 2002 pour établir des propositions de réforme du marché du travail. Les conclusions présentées en août 2002 s'articulent autour de 15 idées ayant pour objectif de flexibiliser le marché du travail et d'inciter à la reprise d'activité (obligation de s'inscrire à l'Office fédéral pour l'emploi sous peine de sanction, baisse de cotisation pour l'emploi des salariés de plus de 55 ans, incitation à la création d'entreprises personnelles,...).

persistant, l'indemnité est progressivement réduite jusqu'à être versée sous forme de bons d'achat de biens de première nécessité (!).

L'avenir incertain de la cogestion à l'allemande

Très visible dans le domaine de la protection sociale, la remise en cause du modèle allemand fini par atteindre la cogestion. A partir des années 1990 s'est répandu un discours très critique vis-à-vis de cette institution accusée de représenter un handicap pour l'économie allemande et un vestige d'un autre temps. En outre, le conseil de surveillance fonctionnerait mal ; son rôle serait, au mieux formel et les discussions qui s'y dérouleraient, sans réelle portée. Enfin, le fonctionnement de la cogestion, marqué par quelques scandales retentissants de corruption, serait particulièrement dispendieux. Ces critiques ne sont pas entièrement nouvelles. Dès les années 1970, les actionnaires ont contesté la présence des représentants des salariés dans les organes de contrôle : la loi sur la cogestion de 1976, qui renforçait la représentation des salariés dans les conseils de surveillance des grandes sociétés a fait l'objet d'un recours pour inconstitutionnalité introduit par 9 entreprises et 29 associations d'entrepreneurs. Ce recours n'a pas débouché sur l'annulation des dispositions contestées. Mais il avait mis en évidence l'opposition d'une partie des milieux d'affaires à un renforcement du pouvoir des salariés dans l'entreprise.

Le contexte a quelque peu évolué depuis ces premières critiques. En effet, la globalisation financière a eu tendance à uniformiser les comportements des investisseurs. Cela s'est traduit pour les entreprises allemandes par une augmentation des exigences de rendement à court terme. Le modèle allemand d'un « engagement à long terme » des actionnaires dans les entreprises en a été fragilisé et avec lui tous les éléments de cette convention de long terme, en particulier la cogestion. Un autre élément de contexte est venu fragiliser cette dernière : le gouvernement de Gerhard Schröder a entrepris à partir de 2002 des réformes visant à flexibiliser le marché du travail. Quel que soit le bien-fondé de cette politique sur le plan économique, elle a pour conséquence de remettre en cause la stabilité de la relation de travail au profit d'un modèle favorisant davantage la mobilité. C'est un certain modèle d'emploi qui est ainsi promis à une disparition plus ou moins prochaine : celui de l'employé allemand qui, ayant fait toute sa carrière dans une même entreprise, accède à l'âge mûr à un poste de responsabilité après avoir gravi un à un tous les échelons hiérarchiques. En termes plus économiques, la politique de flexibilisation du marché du travail peut être analysée comme une tentative pour mettre un terme au « contrat implicite » qui régissait depuis les années cinquante les relations entre les salariés allemands et leurs employeurs : ces derniers promettaient une grande sécurité de l'emploi tandis que les premiers s'obligeaient à une paix sociale sans équivalent dans les pays développés ainsi qu'à une certaine modération salariale. Il est bien évident que cette évolution n'est pas sans impact sur le fonctionnement de la cogestion. La présence des détenteurs de toutes les formes de capital – financier et humain – dans les organes de contrôle des entreprises appartenait à un modèle où ces agents s'engageaient pour des durées longues. Renvoyés à des horizons plus courts, il n'est pas certain que les salariés aient la même légitimité que par le passé à être associés à la gestion des entreprises.

Les conséquences de cette évolution sont rapidement apparues. Dans un « *Livre blanc sur la place financière allemande* » publié en 2003, la Deutsche Börse²⁷, qui s'est faite la principale interprète des critiques à l'égard de la cogestion, considère que celle-ci est devenue la « pierre d'achoppement » de l'économie allemande. Son argumentation repose essentiellement sur la pression exercée par la mondialisation : des capitaux toujours plus internationalisés ne seraient pas compatibles avec des mécanismes très différents du standard anglo-saxon de gouvernance des entreprises. Et la *Deutsche Börse* de conclure que « *seuls les salariés allemands ont le droit d'élire et d'envoyer des*

²⁷ Société privée chargée de l'organisation et de la gestion des marchés de capitaux en Allemagne

représentants dans un conseil de surveillance. Il est donc évident que ce modèle n'est pas acceptable pour une économie largement internationalisée²⁸. La portée d'une telle attaque ne doit pas être surestimée : en effet, la *Deutsche Börse*, qui a un intérêt objectif à la transformation de l'économie allemande en une économie de marchés de capitaux, ne peut que plaider pour la disparition plus ou moins rapide des spécificités du capitalisme rhénan. Pour autant, cette prise de position n'est pas isolée. Ayant recours à une analyse plus argumentée, la fondation Bertelsmann avait publié en 1998 un rapport sur la cogestion²⁹ qui reflète assez bien l'analyse qui est faite en Allemagne du système de cogestion. Au-delà de la réaffirmation consensuelle de son attachement à ce système, le document récapitulait les faiblesses qui lui sont généralement attribuées. Le rapport rappelait ainsi que la cogestion est un système adapté à un environnement où les investisseurs raisonnent à long terme ; or la globalisation financière aboutit à réduire l'horizon temporel des investisseurs. Le rapport observait également que la participation des salariés aux organes de contrôle des entreprises peut conduire à une augmentation des coûts salariaux, dont la conséquence est une substitution excessive du capital au travail, génératrice de chômage. Enfin, il soulignait que la législation actuelle sur la cogestion couvre un champ – celui des grandes entreprises - qui a tendance à se rétrécir en termes d'effectifs : alors qu'en 1985, 60% des salariés allemands exerçaient leur activité dans une entreprise soumise à l'obligation de cogestion (au niveau de l'établissement ou du groupe), ils n'étaient plus que 50% en 1995.

Dans ces conditions, la cogestion si elle n'est pas sérieusement remise en cause à court terme, n'apparaît plus comme un atout pour l'Allemagne, mais plutôt comme un particularisme dont il lui faudrait s'accommoder.

Des inégalités croissantes

Le résultat de ces évolutions qui ont affecté le modèle social allemand est perceptible dans un affaiblissement du consensus social. Ainsi, le nombre de journées de grève n'a cessé d'augmenter au cours des dix dernières années pour se rapprocher pour la première fois depuis 1993 de 500.000 en 2006. De façon plus nette encore, les réformes du modèle social allemand ont eu pour effet d'augmenter le niveau des inégalités. L'OCDE a ainsi constaté en 2008 que l'Allemagne était le pays européen où les inégalités avaient le plus augmenté entre 2000 et 2005³⁰. L'organisation internationale note ainsi que « les inégalités et la pauvreté ont progressé en Allemagne plus que dans n'importe quel autre pays de l'OCDE. Elles ont progressé davantage en cinq ans (2000-2005) qu'au cours de l'ensemble des quinze années précédentes (1985-2000) ». Le rapport précise que « les réformes du marché du travail ont été les principales causes de cette montée des inégalités. En premier lieu, la distribution des revenus bruts s'est significativement élargie après 1995, après une longue période de stabilité. En second lieu, la part des ménages touchés par le chômage a augmenté de 4 points depuis 1995, atteignant 19% soit le pourcentage le plus élevé de l'ensemble des pays de l'OCDE »³¹. Ces résultats spectaculaires ont été confirmés par une étude récente de l'institut économique berlinois DIW³² consacrée à l'évolution de la distribution des revenus. Une progression très rapide de la

²⁸ Deutsche Börse Group, *Kapitalmarkt Deutschland, Erfolgreich Herausforderungen*, White Paper, Janvier 2003, p.53, traduction des auteurs

²⁹ Bertelsmann Stiftung, Hans-Böckler Stiftung, *The German Model of Co-determination and Cooperative Corporate Governance – An Evaluation of Current Practice and Future Prospects*, 20 mai 1998

³⁰ OCDE, *Croissance et inégalités, Distribution des revenus et pauvreté dans les pays de l'OCDE*, octobre 2008, http://www.oecd.org/document/36/0,3343,fr_2649_33933_41526756_1_1_1_1,00.html

³¹ *Ibid.*, Country note : Germany, <http://www.oecd.org/dataoecd/45/25/41525346.pdf>

³² Markus M. Grabka, Joachim R. Frick, « Schrumpfende Mittelschicht – Anzeichen einer dauerhaften Polarisierung der verfügbaren Einkommen ? », *DIW Wochenbericht* n° 10/2008, 5 mars 2008, pp. 101-108

proportion de ménages pauvres est mise en évidence : ainsi, les ménages ayant un revenu inférieur à 70% du revenu médian seraient passés de 17,8% de la population en 2000 à 23,4% en 2006. Au cours de la même période, les ménages les plus riches, dont les revenus représentent plus de 150% du revenu médian, sont passés de 18,2% à 20,4% de la population. L'érosion de la couche intermédiaire – entre 70% et 150% du revenu médian – est donc très nette, puisque celle-ci passe de 64% à 56,2% du total.

Au total, sans être devenue un pays inégalitaire, l'Allemagne est rentrée dans le rang en matière d'inégalités et de pauvreté, rejoignant la moyenne des pays de l'OCDE. Le lien clairement établi avec les réformes des dernières années suggère un affaiblissement sans précédent du modèle social allemand, ou tout au moins de ses composantes liées aux aspects de redistribution et de stabilité dans l'emploi, c'est à dire des institutions qui, étrangères à l'« économie sociale de marché » ordolibérale, avaient tempéré la radicalité de cette dernière.

La permanence des institutions ordolibérales : politique conjoncturelle peu active et préférence pour les politiques structurelles

Malgré les divers tempéraments apportés aux institutions économiques mises en place dans les années 1950, l'Allemagne n'en présente pas moins depuis cette date une originalité marquée en matière de politique économique. Cela est particulièrement sensible en matière de politique budgétaire, celle mise en œuvre en Allemagne ayant été plus neutre que dans les autres pays européens, et ayant moins réagi aux aléas de la conjoncture. Dans une étude de 2003³³, le ministère français de l'économie et des finances a cherché à déterminer dans quelle mesure les gouvernements occidentaux utilisent la politique budgétaire pour atténuer les cycles. Cette étude couvrait une période allant de 1975 à 2002. L'Allemagne y affichait le lien le plus faible entre les fluctuations conjoncturelles (mesurées par les variations de l'output gap) et les variations du solde budgétaire (mesurées par celles du solde structurel primaire). Les résultats de cette étude sont résumés dans le tableau ci-dessous :

***Corrélation entre les variations de l'output-gap
et les variations du solde primaire***

	1975-83	1984-93	1994-02
Allemagne	0,07	-0,61	0,10
France	0,36	-0,09	-0,36
Etats-Unis	-0,80	0,26	0,53
Royaume-Uni	0,46	0,01	0,70

Source : MINEFI

Lecture : « un coefficient négatif traduit une politique budgétaire plutôt procyclique, et un coefficient positif, une politique budgétaire plutôt contracyclique ; un coefficient proche de zéro traduit une politique budgétaire plutôt indépendante du cycle économique »

La période allant de 1975 à 1983 est particulièrement intéressante. Alors que les fluctuations marquées de la croissance ont donné lieu à d'importantes réactions de politique budgétaire dans la plupart des pays (dans un sens contracyclique en France et au Royaume-Uni ; dans un sens procyclique aux Etats-Unis), on remarque que cela n'est pas le cas en Allemagne, où la politique budgétaire est restée globalement neutre. Une étude plus fine de la période montre que cette neutralité d'ensemble dissimule néanmoins quelques variations. En particulier, l'Allemagne met en place, en 1978 et 1979, une politique de relance largement suscitée par les Etats-Unis et la France au nom de la

³³ Ministère de l'économie et des finances, « Les gouvernements utilisent-ils la politique budgétaire pour atténuer les cycles économiques ? », *Analyses économiques*, n°1, juin 2003, disponible sur le site <http://www.minefi.gouv.fr>

fameuse « théorie de la locomotive », selon laquelle la croissance allemande devait soutenir celle de ses partenaires.

Cette politique, lancée à un moment où la croissance était encore vigoureuse en Allemagne, a été très critiquée par les alliés libéraux du Chancelier social-démocrate Helmut Schmidt. La survenue, après cet épisode de relance, d'un recul marqué de l'activité, provoquera la chute du gouvernement Schmidt à l'automne 1982. Elle contribuera en outre à délégitimer toute idée de politique budgétaire active dans un pays déjà très méfiant à l'égard des politiques de gestion de la demande.

Cette méfiance reste largement de mise aujourd'hui et apparaît comme l'un des héritages les plus vivaces de l'ordolibéralisme. Ainsi, après un dépassement ponctuel de la limite de déficit posée par le pacte de stabilité en 2003, dans un contexte de croissance quasi-nulle et de réformes structurelles lourdes de conséquences sur la demande des ménages, l'Allemagne a mené une politique particulièrement vigoureuse de consolidation budgétaire, ramenant son déficit de -3,3 points de PIB à 0 entre 2003 et 2007, alors que la France enregistrait des progrès beaucoup plus limités (-4,1% à -2,3% du PIB au cours de la même période).

En définitive, la dernière décennie peut s'analyser comme une période au cours de laquelle l'Allemagne a initié le démantèlement des dispositifs sociaux qui, par leur effet de stabilisation automatique, permettaient d'atténuer les conséquences de la méfiance traditionnelle à l'égard des politiques conjoncturelles. Les conséquences de cette évolution sur l'économie allemande restent à évaluer, tant les données actuelles sont bouleversées par la crise. On peut toutefois y voir un retour du modèle allemand vers la version ordolibérale de l'économie sociale de marché, à la protection sociale moins étendue et marquée par le primat des politiques structurelles sur les politiques conjoncturelles³⁴. On peut se demander si ce modèle est le plus à même de faire face à la crise. Cette question se pose pour l'Allemagne, mais elle se pose aussi pour l'Europe, dont les institutions économiques puisent une partie de leur inspiration dans l'ordolibéralisme.

L'EUROPE, UNE ECONOMIE SOCIALE DE MARCHÉ ?

L'économie sociale de marché, pilier idéologique de la construction européenne

L'ordolibéralisme, et c'est l'une de ses facettes les plus intéressantes, a su s'imposer comme modèle en Allemagne mais aussi à l'étranger. Son influence, ouvertement assumée en Allemagne, n'a pourtant pas été soulignée en Europe, où elle fut pourtant considérable.

Dans son analyse très éclairante de l'ordolibéralisme, Michel Foucault montre que cette école de pensée, loin d'avoir limité ses effets à l'Allemagne, a influencé des pays voisins dont la France, particulièrement à partir des années 1970 : « (...) *il n'est pas possible, je crois honnêtement, de lire – car il faut les lire – les écrits, les textes soit de Giscard soit de Barre ou de ses conseillers sans reconnaître de façon évidente, mais simplement intuitive, qu'entre ce qu'ils disent et le modèle allemand, et l'ordolibéralisme allemand, les idées de Röpke, de Müller-Armack, etc., une parenté saute aux yeux. Or, il est très difficile de trouver simplement l'acte de reconnaissance, la déclaration qui permettrait de dire : ah, voilà, c'est bien cela qu'ils font et ils savent ce qu'ils font* »³⁵. Il en va de

³⁴ Sur ce point, cf. François Bilger, « L'école de Fribourg, l'ordolibéralisme et l'économie sociale de marché », 8 avril 2005,

<http://www.blogbilger.com/esm/ecoledefribourg.pdf>

³⁵ Michel Foucault, *op. cit.*, p.199

même s'agissant de l'influence de l'ordolibéralisme sur la construction européenne : elle est réelle, mais a rarement été reconnue de façon explicite. En outre, elle a été mélangée dans les textes européens à d'autres apports idéologiques, notamment ceux issus des conceptions françaises d'organisation du pouvoir.

Jusqu'à une date récente, l'ordolibéralisme allemand et une conception plus étatiste défendue par la France constituaient les deux principales influences intellectuelles sur l'évolution de la construction communautaire. Sincèrement européens, la plupart des ordolibéraux – et notamment Ludwig Erhard depuis le ministère de l'économie, concerné au premier chef par la préparation du Marché commun – vont s'attacher à réduire dans la construction européenne la part des conceptions « dirigistes » défendues par Paris. Il n'est donc pas innocent que l'Allemagne envoie, pour négocier le traité de Rome, l'un des principaux théoriciens de l'école ordolibérale en la personne de Müller-Armack³⁶. Afin de mettre Adenauer en garde contre des concessions trop importantes faites à la France en matière économique, Erhard lui écrit en 1956 que « *le savoir et la conscience économiques* » ne devraient pas « *être automatiquement sacrifiés à des considérations d'ordre tactique* ». Selon lui ne faut pas approuver systématiquement tout ce qui est « *européen* », mais s'appliquer à mettre en place les bonnes « *fonctions* » : le libre-échange interne, entre les pays de la Communauté, et le libre-échange externe, avec les pays tiers. Évidemment, ces conceptions se heurtaient directement aux exigences françaises en matière de politique agricole, qui reposaient précisément sur un certain degré de protection vis-à-vis des pays tiers, ainsi que de sérieuses entorses au libre jeu des marchés. Le texte du traité de Rome constitue un compromis entre ces deux tendances : si l'architecture de base de la communauté économique européenne est libérale, ce caractère est tempéré par la mise en œuvre de politiques économiques volontaristes, au premier rang desquelles la politique agricole commune.

Mais l'affinité entre la construction communautaire et le modèle ordolibéral est plus forte que celle entretenue entre l'Europe et le modèle français. En effet, la République fédérale comme la Communauté européenne sont toutes deux en recherche d'une légitimité qu'elles ne possèdent pas ou qu'elles ne possèdent que partiellement (pour des raisons évidemment différentes). Dans les deux cas, c'est par l'action économique que cette légitimité va être recherchée. Ce contexte particulier explique sans doute la fortune de l'ordolibéralisme dans les deux cas : en l'absence d'une instance de délibération suffisamment légitime, il est apparu plus sûr de s'en remettre à des autorités indépendantes chargées d'appliquer un ensemble de règles laissant une marge d'appréciation limitée (la Commission européenne, la Bundesbank), plutôt que de mettre en place des instances de délibération politique dont le pouvoir, trop fragile, aurait été rapidement contesté.

I'Europe ordolibérale

Avec le recul de près de 50 années de construction communautaire, les deux « piliers » idéologiques qui inspiraient le traité de Rome, interventionnisme français et (ordo)libéralisme allemand, apparaissent avoir connu des fortunes variées. L'importance de la politique agricole s'est inexorablement amoindrie sous les coups de boutoir conjugués des difficultés de financement internes et, plus récemment, des négociations engagées au sein de l'OMC. La politique de la concurrence a quant à elle connu une impressionnante montée en puissance au point d'apparaître aujourd'hui comme l'une des politiques les plus importantes de l'Union européenne. Or l'influence allemande fut déterminante dans la définition d'une politique européenne de la concurrence. Lors de sa cérémonie

³⁶ Alfred Müller-Armack (1901-1978), historien de l'économie de formation, a été un collaborateur important de Ludwig Erhard. Longtemps directeur au ministère fédéral de l'Economie, il est négociateur du texte du traité de Rome pour l'Allemagne. En 1958, il est nommé secrétaire d'Etat chargé des questions européennes. Il quitte la vie politique en 1963 pour se consacrer à des travaux d'écriture. Müller-Armack passe pour l'un des plus ouverts à l'intervention de l'Etat parmi les théoriciens de l'ordolibéralisme.

de réception du prix Ludwig Erhard en 1998, Karel van Miert, ancien commissaire européen à la concurrence, reconnaissait ainsi: « *Aujourd'hui, nous savons tous que (la politique allemande de la concurrence) a été une grande réussite, et une réussite qui s'est exportée. En effet, si l'on a fait dès le départ des règles de la concurrence l'un des piliers de base du traité CEE, c'est en grande partie grâce à l'influence de l'Allemagne, où ce thème occupait à l'époque le devant de la scène. C'est donc avant tout à l'Allemagne que l'on doit le fait que la concurrence se soit vu accorder dès le début une importance si grande et qu'elle ait presque joué le rôle de fondement du traité CEE* »³⁷.

Au-delà de ces institutions originelles, les deux sources d'inspiration, française et allemande, de la construction européenne ont continué d'être sollicitées pour la mise en place des institutions économique de l'Union. Mais à chaque étape, le « pilier » allemand est apparu bien plus solide que le « pilier » français. Ainsi, en matière monétaire, l'Allemagne a été en mesure d'imposer son modèle à ses partenaires sans avoir à le modifier ou à l'aménager. La réunification de l'Allemagne et la nouvelle donne qui en résulte permet certes à la France d'obtenir de son voisin d'outre-Rhin un accord sur la monnaie unique. Contre l'avis de la Bundesbank, le chancelier Kohl accepte en 1990 de s'engager sur le chemin qui mènera à Maastricht, puis à l'euro. Mais l'Allemagne, qui est en quelque sorte le seul pays à perdre quelque chose à la création d'une monnaie commune européenne – les autres avaient déjà accepté de transférer de facto leur souveraineté monétaire à la Bundesbank – va demander d'importantes contreparties. La condition principale posée par l'Allemagne est que la future monnaie européenne soit « au moins aussi forte que le mark ». Pour cela, les statuts de la banque centrale européenne seront entièrement inspirés de ceux de la Bundesbank. Concernant les relations de la banque centrale avec le pouvoir exécutif, le traité de Maastricht reprend presque littéralement les termes de la loi allemande sur la Bundesbank : cette dernière prévoit que la banque centrale est « *dans l'exercice de (ses) fonctions (...), indépendante des instructions du gouvernement fédéral* » ; le texte européen disposera donc, dans son article 107, que « *dans l'exercice des pouvoirs et dans l'accomplissement des missions qui lui ont été conférées par le présent traité et les statuts du SEBC, ni la BCE, ni les banques centrales nationales, ni un membre quelconque de leurs organes de décision ne peuvent solliciter ni accepter des instructions des institutions ou organes communautaires, des gouvernements des Etats membres ou de tout autre organisme* ». Le traité va même plus loin, puisqu'il comporte également un engagement des Etats membres à « *ne pas chercher à influencer les membres de la BCE ou des banques centrales nationales* ». De la même façon, les organes de la BCE, conseil des gouverneurs et directoire, reprennent fidèlement ceux en vigueur à la Bundesbank. Enfin et surtout, l'objectif prioritaire de la BCE est, comme celui de la Bundesbank, de « *sauvegarder la valeur de la monnaie* ». On n'aurait pu faire copie plus rigoureuse sinon dans la lettre, tout au moins dans l'esprit... Au moment où le mark disparaît pour faire place à la monnaie européenne, les Allemands envisagent avec confiance l'arrivée de cette nouvelle monnaie dont le code génétique a été entièrement élaboré en Allemagne.

Quelques années plus tard, la mise en œuvre du Pacte de stabilité et de croissance a traduit une nouvelle fois la dissymétrie des deux « piliers » de la construction européenne. Ce texte, qui vise à prévenir et à réprimer les « déficits budgétaires excessifs » est adopté au conseil d'Amsterdam en juin 1997. Le Pacte poursuit essentiellement trois objectifs :

- instituer un mécanisme de surveillance multilatérale par lequel les pays présentent leur situation économique et financière ainsi que les objectifs budgétaires qu'ils se sont fixés ;
- garantir le respect d'une norme de déficit par l'imposition de sanctions en cas de dépassement du seuil autorisé ;
- proclamer le principe général d'un retour à un budget proche de l'équilibre, voire excédentaire, à moyen terme.

³⁷ Karel van Miert, discours tenu le 17 septembre 1998, lors de la remise du prix Ludwig Erhard, à Bonn. Ce discours est consultable sur le site de la Commission européenne, à l'adresse suivante : http://europa.eu.int/comm/competition/speeches/text/sp1998_042_frel.html

Ainsi organisé, le dispositif mis en œuvre par le Pacte de stabilité et de croissance constitue une traduction assez pure de la conception ordolibérale de la politique budgétaire : considérée comme inefficace et déstabilisante, elle est soumise à un ensemble de règles de niveau constitutionnel limitant au maximum la place d'une délibération de nature discrétionnaire au profit d'un « pilotage automatique » censé favoriser la poursuite d'un objectif structurel de désendettement.

La contrepartie « française » à ce dispositif a pris la forme de l'Eurogroupe, mis en place dès octobre 1997 à l'issue d'un Conseil tenu à Münster, sous présidence allemande. Les objectifs de cette nouvelle instance étaient les suivants :

- favoriser l'échange d'informations sur l'évolution économique et les intentions politiques susceptibles d'avoir des incidences au-delà des frontières nationales ;
- surveiller étroitement l'évolution macroéconomique des Etats-membres ;
- surveiller la situation budgétaire des Etats-membres ;
- expliquer les politiques nationales menées sur les marchés du travail.

En d'autres termes, l'Eurogroupe visait à réinjecter dans les institutions économiques européennes une part de délibération politique. Cette instance est d'ailleurs rapidement devenue populaire auprès de ses participants qui l'ont considérée comme un lieu d'échanges agréable et fructueux. Toutefois, ses compétences, très floues, ne lui donnent pratiquement aucun rôle effectif dans la conduite des politiques économiques. De surcroît, cette incertitude sur la portée réelle des discussions conduites en son sein se double d'un état de faiblesse juridique qui vient de ce que l'Eurogroupe n'a aucune existence dans les traités européens.

En définitive, la domination du pilier allemand sur le pilier français dans la construction des institutions économiques de l'Europe a conduit à une éviction quasi-totale de la délibération politique au profit de mécanismes de pilotage automatique : la politique de la concurrence, comme la politique monétaire ou encore l'orientation à long terme des politiques budgétaires sont soit confiées à des autorités éloignées du suffrage, soit limitées dans leur exercice par des règles aboutissant à une limitation des décisions discrétionnaires. L'équilibre qui en résulte a conduit les institutions européennes à se rapprocher du modèle ordolibéral bien plus étroitement que l'Allemagne elle-même ne l'avait jamais fait. En effet, l'Allemagne a réussi à exporter ce modèle d'organisation de l'économie sans pour autant pouvoir – ou vouloir – imposer les « antidotes » qui, tout au long des années 1950 à 1990, avaient assuré l'émergence et le succès de son propre modèle social et économique : mécanismes de protection sociale, rôle central du dialogue social, cogestion, autant d'éléments qui avaient tempéré le caractère radical de l'économie sociale de marché des origines.

CONCLUSION : L'EUROPE DOIT SORTIR DU MODELE ORDOLIBERAL

Les institutions économiques européennes sont fortement marquées par l'empreinte de l'ordolibéralisme. Elles en ont adopté les deux institutions centrales que sont la politique de la concurrence et la politique de stabilité monétaire. Elles en ont également transposé la logique générale qui consiste à soumettre la politique économique à des règles plutôt qu'à des instances de délibération politique, comme l'illustre le mécanisme institué par le Pacte de stabilité et de croissance.

Curieusement, ce modèle a fortement été soutenu par l'Allemagne alors que cette dernière ne l'a jamais appliqué de façon littérale pour elle-même. En effet, le « modèle allemand », fondé à l'origine sur le concept ordolibéral d'« économie sociale de marché », s'en est assez rapidement émancipé pour lui adjoindre des institutions complémentaires, tant en matière de redistribution qu'en ce qui concerne le pilotage de l'économie et de la demande interne. Ce sont ces ajouts successifs qui ont été à l'origine des succès rencontrés par l'Allemagne fédérale des années 1950 aux années 1980, tant dans

le domaine de l'efficacité économique que de la justice sociale. Dépourvue des éléments qui avaient donné sa légitimité économique, sociale et politique au modèle allemand, la construction européenne apparaît bien plus radicale dans son inspiration. Elle conduit notamment à évincer le politique de nombre de fonctions économiques : monnaie, réglementations relatives à la concurrence et aux aides d'Etat, stratégie budgétaire de moyen terme. Comme le note François Bilger, « *le résultat de cette construction est donc une organisation très libérale et extrêmement dépolitisée et dont l'efficacité est très incertaine. Avec une Banque centrale indépendante et un Conseil des États aux pouvoirs limités ainsi que des règles et sanctions relativement contraignantes, l'Europe revient en quelque sorte au système du 19^e siècle, un temps où les pouvoirs publics se soumettaient aux contraintes de l'étalon-or ou bimétallique, ne se considéraient donc pas responsables d'autre chose que de la législation économique et de la stabilité monétaire et acceptaient avec un certain fatalisme les fluctuations ou les crises éventuelles de l'économie et de la société* »³⁸.

Une telle configuration institutionnelle pourrait éventuellement convenir à une période marquée par une grande stabilité économique. Les événements actuels montrent qu'elle n'est pas adaptée à une période de crise qui requiert une flexibilité que n'offrent ni les règles ni les institutions issues du modèle ordolibéral. Le sort du Pacte de stabilité et de croissance en témoigne : déjà peu adapté aux périodes de croissance, au cours desquelles il n'a pas été en mesure de contraindre les Etats à constituer des réserves budgétaires, il se révèle sans efficacité face à une période de crise dont il ressortira au mieux très affaibli.

Dans ces circonstances, l'Europe doit changer de modèle de référence et accepter l'idée selon laquelle « pilotage automatique » issu de l'ordolibéralisme ne peut plus lui tenir lieu de mode de gouvernement. Il n'est pas étonnant que ce soit à la faveur de la crise que la France ait trouvé une nouvelle occasion de faire ressurgir le débat sur la nécessité d'un « gouvernement économique européen ». Ce terme, pas toujours défini de manière claire dans le débat public, désigne une instance de délibération politique centralisée ayant des compétences en matière budgétaire et fiscale, de réglementation financière ou encore de change. Un tel gouvernement semble en effet hautement souhaitable aujourd'hui. Pourquoi refuser à l'Europe des moyens d'action dont tous les autres ensembles économiques du monde – Etats-Unis, Chine, Japon – disposent et dont ils font usage ? Or, le débat actuel entre la France et l'Allemagne au sujet du « gouvernement économique européen » n'apparaît pas à la hauteur des enjeux. Du côté français, la clarté manque parfois pour expliquer avec précision ce que devraient être les composantes de ce gouvernement économique et les missions qui lui reviendraient. Les craintes qui en résultent du côté allemand se sont traduites pour le moment par une fin de non recevoir adressée à une idée perçue comme aventureuse. Ainsi, la Chancelière a-t-elle répété le 27 mai dernier, devant les étudiants de l'université Humboldt de Berlin, son hostilité à tout projet de gouvernement économique européen : « *Je m'oppose aux exigences souvent sans fin d'une coordination renforcée des politiques économiques au sein de la zone euro, car je pense qu'elle recèle le danger d'une division de l'Europe* »³⁹.

Cet éloignement de points de vue entre deux pays que tant d'autres facteurs – économiques, sociaux, historiques – rapprochent ne manque pas d'étonner. Il souligne que ce qui est en cause va au-delà d'une question technique et touche à des questions beaucoup plus fondamentales relatives à la nature même de la construction communautaire. Toute évolution vers un « gouvernement économique européen » passe en effet par la remise en cause d'une partie au moins de l'héritage ordolibéral de l'Europe. Un tel tournant serait loin d'être anodin ou purement formel. Par les limites strictes qu'il impose aux organes politiques, l'ordolibéralisme a pendant longtemps reflété la nature politique de

³⁸ François Bilger, « Le couple franco-allemand dans l'intégration économique européenne », *Revue d'Allemagne*, T. 30 n° 3, juillet-septembre 1998

³⁹ Cité par Arnaud Leparmentier, « Mme Merkel et M. Sarkozy esquivent la question turque », *Le Monde*, 2 juin 2009, p. 8

l'Europe, que celle-ci partageait avec l'Allemagne de l'après-guerre : une construction caractérisée par une légitimité démocratique faible et une méfiance intrinsèque vis-à-vis de l'idée de puissance. Dépasser ce premier stade de la construction européenne pour aller vers celui d'une « Europe puissance » qui serait aussi une Europe plus démocratique impose un renouvellement de l'inspiration qui fonde le modèle européen. Le modèle ordolibéral a fait son temps.