BIBLIOTHÈQUE D'ÉCONOMIE POLITIQUE
publiée sous la direction de :
ANDRÉ MARCHAL
Professeur à la Faculté de Droit et des Sciences Économiques de Paris
TOME V

LA PENSÉE ÉCONOMIQUE LIBÉRALE DANS L'ALLEMAGNE CONTEMPORAINE

PAR

FRANÇOIS BILGER
Chargé de Cours à la Faculté de Droit
et des Sciences Économiques de Strasbourg

Préface de

DANIEL VILLEY
Professeur à la Faculté de Droit
et des Sciences Économiques de Paris

Ouvrage honoré d'une subvention
du Ministère de l'Éducation Nationale

PARIS
LIBRAIRIE GÉNÉRALE DE DROIT ET DE JURISPRUDENCE
R. PICHON ET R. DURAND-AUZIAS
20, Rue Soufflot, 20

1964

LA PENSÉE ÉCONOMIQUE LIBÉRALE DANS L'ALLEMAGNE CONTEMPORAINE

Dans la même collection :

TOME I. — GRIVET (P.), H.E.C., docteur en droit : *La mobilisation des crédits bancaires en France.*

TOME II. — TEILHAC (E.), professeur à la Faculté de Droit et des Sciences Economiques de Beyrouth : *L'Economie politique perdue et retrouvée.*

TOME III. — SARKIS (N.), docteur ès sciences économiques : *Le Pétrole et les économies arabes.*

TOME IV. — HUU CHAU (N.), professeur agrégé des Facultés de Droit et des Sciences Economiques : *Structures, institutions et développement économique dans les pays sous-développés.*

BIBLIOTHÈQUE D'ÉCONOMIE POLITIQUE
sous la direction de
ANDRÉ MARCHAL
Professeur à la Faculté de Droit et des Sciences Economiques de Paris
TOME V

LA PENSÉE ÉCONOMIQUE LIBÉRALE DANS L'ALLEMAGNE CONTEMPORAINE

PAR

FRANÇOIS BILGER
Chargé de Cours à la Faculté de Droit
et des Sciences Politiques et Economiques de Strasbourg

Préface de

DANIEL VILLEY
Professeur à la Faculté de Droit
et des Sciences Economiques de Paris

Ouvrage honoré d'une subvention
du Ministère de l'Education Nationale

P A R I S
LIBRAIRIE GÉNÉRALE DE DROIT ET DE JURISPRUDENCE
R. PICHON ET R. DURAND-AUZIAS
20, Rue Soufflot, 20

1964

PREFACE

Pourquoi le taire ? En cet ouvrage — où l'on respire non moins de juvénile et généreuse fougue qu'il ne s'y montre de science avertie, de culture étendue, de travail approfondi — plus d'un détail m'étonne et déroute : certains rapprochements, certaines oppositions, certaines interprétations philosophiques, certains jugements historiques ou doctrinaux. Mais au diable les détails ! Ou je me trompe tout à fait, ou c'est un grand livre que voici, très propre à faire chez nous événement. L'on ignore si superbement l'Allemagne aujourd'hui parmi les élites françaises ! Et l'on y méconnaît avec une si dérisoire naïveté — et si tragiquement — l'actualité du système économique libéral ! J'imagine — non sans joie — qu'à maint lecteur cet ouvrage amplement fourni d'idées et de faits, solidement documenté, fortement pensé, éclairant et non moins tonique, va procurer ce même choc intellectuel bénéfique que j'en viens de recevoir. Voici de quoi bousculer une foule de ces préjugés puérils — ou séniles —, de ces lieux communs illusoires et creux, de ces clichés factices et usés qui présentement sclérosent et stérilisent une grande partie de la pensée économique et politique françaises, et chaque jour davantage l'isolent de l'actualité mondiale vivante. Couramment l'on tient pour acquis autour de nous qu'un véritable économiste n'a vraiment que faire d'une philosophie. Les controverses doctrinales n'ont-elles pas achevé leur temps ? La science économique objective et neutre ne rend-elle pas vains tous les dogmes ? Ne voyons-nous pas qu'une technique savante, sûre, efficace, éprouvée dispense désormais le spécialiste de toute théorie générale ? M. François Bilger cependant montre que ce sont présentement en Allemagne des philosophes, des doctrinaires, des théoriciens abstraits qui conduisent la marche de la science économique, et qui inspirent la politique du gouvernement. Pour la majo-

rité des Français cultivés, le libéralisme économique évoque l'image d'un dogme compact, immobile, figé, fossilisé, pétrifié, mort. M. François Bilger nous fait voir qu'il vient d'effectuer tout contre nos frontières une mue éclatante, et qu'Outre Rhin la pensée libérale se trouve en plein renouvellement, en active effervescence. Il semble chez nous aller de soi que l'économie de marché n'est plus qu'une pièce de musée, un système révolu, une catégorie historique dépassée. Nos étudiants parlent de « l'époque libérale » à l'imparfait. M. Bilger nous rappelle qu'en Allemagne c'est au présent que l'on en parle. Et qu'au futur on ne parle que d'elle.

A l'instar des trois précédents siècles pairs (le XIV^e^ *franciscain, le* XVI^e^ *humaniste, le* XVIII^e^ *naturaliste, et inventeur de la République), le nôtre volontiers se croit porteur d'une grande révolution historique. Pareille intuition répond peut-être bien à quelque chose. Mais elle demeure obscure. Nul ne saurait dire en quel point du globe s'esquissent présentement les « scènes de la vie future ». La révolution du* XX^e^ *siècle se cherche encore. Quelle sera-t-elle ? Nous savons d'ores et déjà que ce ne sera pas celle de Hitler, qui certes se targuait d'édifier pour mille ans, mais dont grâces à Dieu, l'aventure avorta. Rien néanmoins ne nous garantit pour autant que ce doive être celle de Lénine ou celle de Mao Tsé Tung, comme le croient les communistes, et comme en sont au fond d'eux-mêmes persuadés beaucoup de non-communistes, qui ont un jour cru entendre « sonner l'heure slave à l'horloge de l'histoire ». Et pourquoi ne serait-ce pas après tout la révolution libérale allemande, celle de Walter Eucken et de Ludwig Erhard : celle dont M. Bilger ici nous entretient ?*

Pour une révolution, c'en fut bien une, à la considérer dans le contexte allemand. M. François Bilger fait admirablement ressortir ce qu'elle y présentait de hautement improbable, ce qu'elle y eut de radicalement novateur. Jamais au XIX^e^ *siècle la pensée libérale franco-anglaise n'était outre-Rhin parvenue à prendre vraiment racine. L'esprit allemand lui demeurait imperméable. Il restait foncièrement caméraliste, communautaire, étatiste. Le nationalisme économique, le romantisme social, le socialisme de la chaire, le socialisme d'Etat, l'historicisme, tout cela qui diversement exprimait l'âme allemande avait pour commun tremplin l'antilibéralisme. Nulle part comme en Allemagne — nous dit M. Bilger — le libéralisme n'a été haï. C'est contre lui que l'Allemagne pas à pas s'était unie, et constituée en nation. Le national-socialisme ne fut en somme que l'épisode ultime de cette « guerre de cent ans »* (infra, *p. 33*) *que depuis l'origine livrait l'esprit allemand contre l'idée libérale. Or brusquement voici qu'en 1948 l'Allemagne s'engage toute — en pensées, en paroles, en actions, et par omissions — sur les voies de l'économie de marché*

Les professeurs libéraux se trouvent tout à coup promus au premier rang dans le monde des économistes, les hommes d'Etat se réclament de leur pensée, toute la vie économique est soulevée d'un élan de libéralisation puissant et soutenu. L'Allemagne adore ce qu'elle avait brûlé. Tanta ab illa mutata.

Ce fut une étonnante, admirable, émouvante histoire. A l'entendre ici conter, qui donc ne prendrait un plaisir extrême ?

De la révolution libérale allemande, on peut chercher toujours une plausible explication matérialiste. Nul « sens de l'histoire » ne l'a promue. Nul déterminisme historique apparemment ne la rendait nécessaire, ou même seulement probable. Elle n'a pas non plus été portée par un de ces soudains et incoercibles courants d'opinion, qui parfois surgissent des profondeurs de la masse populaire. Elle semble être sortie toute armée du cerveau de quelques hommes de pensée. Ce fut une œuvre de l'esprit. Cependant que l'Allemagne s'enfonçait dans les désordres weimariens, puis dans la nuit hitlérienne, une poignée de jeunes universitaires, sous la conduite d'un maître éminent, patiemment ont médité, étudié, raisonné, inventé, édifié une doctrine, les yeux fixés sur les malheurs et sur les hontes de leur patrie qu'ils chérissaient de toute leur âme, sur les vérités éternelles qu'elle bafouait, sur la vraie grandeur de l'homme qu'elle travestissait. Plus tard — passés de sombres orages — une petite chance historique parfaitement imprévisible (Ludwig Erhard appelé au gouvernail par les autorités américaines en peine de cadres autochtones) s'est trouvé permettre à leur volontés éclairées, conjointes, intrépides, opiniâtres, de faire passer, d'une impulsion décisive, dans la réalité politique d'abord, ensuite seulement dans l'opinion publique, tout cela qu'ils avaient longuement conçu, patiemment élaboré, clairement projeté. La table était parfaitement rase. Ils pouvaient reconstruire entièrement à neuf. L'Allemagne grâce à eux a tiré le meilleur du pire. Le pays même qui voici vingt ans était le cauchemar de l'humanité porte maintenant son meilleur espoir. Quelle autre preuve nous faudrait-il du pouvoir de l'homme sur la société, de la pensée sur l'histoire ?

Je romance un tantinet ? Je simplifie, sans doute. Mais réellement tout cela fut étonnamment simple. Il est très rare que l'on puisse symboliser, désigner une révolution du nom d'un seul homme. Plus encore que cet homme soit un professeur. Peut être cela n'est-il pensable qu'en Allemagne. Tout en tout cas, de quelque manière, dans la révolution libérale allemande, remonte à Walter Eucken, procède de lui, se rattache à lui, consiste par lui, se réclame de lui. Beaucoup de libéraux allemands furent à Fribourg ses élèves. D'autres qui ne l'ont rencontré que plus tardivement se sont greffés sur la souche

qu'il avait enracinée. A ses trop rares lecteurs français, parfois l'œuvre d'Eucken a semblé indigeste, son style péniblement abstrait, son verbe grave, austère, difficile, insupportablement sérieux. Certes, je conçois bien que cette pensée toute méthodique et systématique, ce dogmatisme, nous puissent rebuter, décevoir, irriter. Parmi les libéraux allemands, Eucken est d'une facture mentale très spécifiquement germanique. Mais son œuvre est grande. Et plus le fut encore la figure de cet homme exemplaire. C'était une sorte de saint de la théorie économique. Et non moins un professeur, au plus plein sens du terme. Savons-nous bien encore ce qu'est un professeur ? Permanent médiateur entre la science dont il a reçu le dépôt, et les jeunes esprits qu'il la lui faut aider à absorber et intérioriser. Humble relai de traditions, de méthodes, de connaissances héritées, et non moins actif éveilleur d'intelligences. Responsable devant la vérité dont il est le prêtre, envers les étudiants dont il est le maître, envers sa Patrie aussi, dont il assume la mission d'éclairer la marche, et dont il est en quelque manière le prophète. C'était cela, c'est cela maintenant encore sous plus d'espèces qu'on ne l'imagine, un universitaire allemand. Parmi mes maîtres, sans doute est-ce Gaétan Pirou qui s'est au plus près approché de cette idéale figure. Que M. François Bilger ait eu l'idée d'évoquer sa mémoire à propos d'Eucken (infra, *p. 69, note 33*), *j'en ai ressenti plus de joie émue que lui-même ne s'en peut douter. Un tel rapprochement peut-être surprendra, pour autant que Pirou pouvait sembler léger, parce qu'il était clair, Eucken pesant, parce qu'il était « gründlich ». Je ne l'en trouve pas moins tout à fait judicieux : ne fût-ce que pour cette distinction des « cadres » d'avec les « mécanismes » de la vie économique, qui servait d'axe au grand Traité de Pirou, et qui fait écho à l'opposition euckénienne des « Rahmen » et du « Prozess ». Pirou est mort en 1946. Sans désobliger quiconque, l'on peut bien dire que, parmi les économistes français, le type du professeur tel qu'il l'avait réalisé et vécu, ne paraît pas s'être réincarné. Eucken cependant fut un maître plus accompli que Pirou encore. Vraiment une splendide figure d'intellectuel. Un homme de réflexion, de pensée, de doctrine : de la race entre toutes choisie de ceux-là dont M. René Poirier disait qu'ils ne vivent que pour tâcher de chaque soir en se couchant penser un peu plus clair, un peu plus vaste, un peu plus juste qu'ils ne pensaient au lever le matin. Il croyait fermement que la vérité existe. Que nous la pouvons atteindre : par l'étude, par la méditation, par le labeur, par une constante ascèse de l'intelligence. Que nous la devons prendre pour règle de conduite. En toutes choses, il aspirait à concevoir les bases, les fondements : les* « Grundlagen ». *De son père Rudolf Eucken, philosophe idéaliste kantien, professeur à Hei-*

delberg, prix Nobel — que connaissait et admirait mon aïeul Emile Boutroux — il avait hérité le sens philosophique. Rien à ses yeux ne se peut penser de solide, qui ne se fonde sur la vérité métaphysique. Il est pétri d'humanisme antique et moderne, fortement nourri de toutes les littératures classiques, familier des stoïciens dont il aime à dire : « Sie waren gross, aber es fehlte ihnen die Freudigkeit » (infra, *p. 90*). *Economiste, il brise avec l'historicisme, avec le romantisme, il répudie l'empirisme, il prêche le retour à la théorie fondamentale, il se spécialise dans l'analyse des formes pures, et trouve sa voie dans la morphologie économique. Mais son érudition historique est immense. Il s'intéresse au droit, à la sociologie. Les remous de l'actualité contemporaine lui sont instamment présents. Il vit intensément les drames de son temps. Universaliste, il n'est rien moins que cosmopolite. Son esprit porte fortement la marque allemande. Il a l'âme trempée au culte de la patrie, dont le service va pour lui de pair avec celui de l'intelligence. Durant la première guerre mondiale, il a commandé sa troupe avec héroïsme, on l'a décoré d'une distinction extrêmement rare* (infra, *p. 41*). *Quand son pays se trouvera au plus bas, quand ses élèves, ses amis se verront les uns après les autres contraints à l'exil, il demeurera, fidèle au poste, dans sa chaire de Fribourg. Sans provoquer personne, sans rien non plus concéder à l'idéologie ambiante. Sa foi dans les destins de son pays résiste à toutes les épreuves. Patiemment il guette le retour du jour. Laborieusement, silencieusement, « à la vue du poêle de sa chambre »* (*comme dit Erich Welter, cf.* infra, *p. 49*), *il prépare les renouveaux, sur les bases de ce qu'il sait être éternellement vrai, pour un avenir dont il ne connaît ni le jour ni l'heure.*

La grande figure d'Eucken, sa doctrine, son séminaire à l'Université de Fribourg, ses amitiés (Husserl, Schumpeter, etc...), le soin patient qu'il sut donner à la formation de ses élèves, la flamme qui brûlait en lui, son rayonnement discret, ardent, profond, telle fut bien la source première de la révolution libérale allemande. Deux vagues successives de rencontres ont jalonné l'itinéraire de la pensée du maître. D'abord celle des juristes : Hans Grossmann-Doerth, Franz Böhm. Elle confirme et fortifie cette idée qu'il tenait déjà : que le marché n'est pas une donnée de la nature, mais qu'il nous le faut volontairement constituer, qu'il ne saurait être qu'une construction juridique. Quant à ceux que M. François Bilger appelle les « sociologues » — Alexander Rüstow, Wilhelm Röpke — ce sont eux plutôt qui, partis d'horizons propres, ont un jour rencontré Eucken, et reconnu en lui leur maître à penser. A ses yeux déjà, l'économie de marché n'était qu'un moyen, en vue de l'épanouissement des plus hautes valeurs humaines. Mais Rüstow et Röpke l'aidèrent à déve-

lopper la conception de cet ordre social total dont l'économie de marché constituait pour eux le nécessaire support. C'est grâce à eux largement que le programme ordolibéral put expliciter son dessein de s'élargir en « politique de civilisation » (infra, *p. 201*). *Advenu le IIIe Reich, l'un et l'autre bientôt durent s'exiler. Istanbul, qui les accueillit, devint alors une sorte de succursale extérieure de l'école de Fribourg, où cependant, Eucken, entouré surtout de jeunes, poursuivait son œuvre. Là, dans la pénombre d'une semi-retraite qui fut tout le contraire d'une évasion, couvaient le renouveau, la réhabilitation, la conversion libérale de l'Allemagne. Les malheurs des temps rapprochent les hommes, relâchent les protocoles, abolissent les distances hiérarchiques. Le maître, ses assistants, ses élèves anciens et nouveaux travaillaient patiemment, sous le signe d'une même grande idée, dans l'ardeur d'un commun effort, en vue d'un même projet fondamental. Bien plus et mieux que ce qu'aujourd'hui l'on appelle une « équipe de travail », ce fut une « école ». Les intellectuels français ne savent plus très bien ce que c'est, une école de pensée. Cela me semble triste.*

A propos de l'école de Fribourg pourtant, M. François Bilger a bien raison d'évoquer celle des physiocrates (infra, *p. 88*). *Comme eux, les Fribourgeois ont trouvé leur Turgot : en la personne de Ludwig Erhard. Ce furent d'abord les occupants américains qui le promurent au pouvoir. Mais très vite il sut imposer une politique libérale qui n'était alors rien moins que celle de leurs vœux, que rien dans l'opinion publique allemande ne semblait non plus appeler encore. Dès décembre 1947 un conseil scientifique avait été institué auprès de l'administration économique de la bizone. Erhard le compose pour moitié d'euckénniens. Quatre jours après la réforme monétaire, le 24 juin 1948, il a la stupéfiante audace, nonobstant la vive résistance des anglo-saxons, et parmi toutes sortes d'oppositions de toutes espèces, de promouvoir cette grande « loi de la politique de libération des prix », qui clairement engage l'Allemagne sur les rails de l'économie de marché. Les prix montent d'abord. On l'attaque. Il tient bon. Finalement, c'est lui qui l'emporte. Sans doute est-ce la réforme monétaire, imposée par les alliés, qui rendait possible la libération des prix. M. François Bilger n'en remarque pas moins avec raison que sans la libération des prix, œuvre toute personnelle d'Erhard, jamais la réforme monétaire n'eût produit à elle seule le « miracle allemand ». On demeure confondu lorsque l'on envisage l'immense portée de ce qu'Erhard a fait là pour l'Allemagne, et le grand témoignage que du même coup il a donné au monde. Sans doute ne possède-t-il ni la virtuosité politique, ni l'entregent international d'un Adenauer. Nous pouvons quant à nous déplorer qu'il se montre*

sans doute moins européen (plus attiré par les anglo-saxons, plus atlantique, plus universaliste) et certainement moins foncièrement profrançais que son prédécesseur. La France au reste n'a-t-elle pas fait tout ce qu'elle pouvait pour qu'il en fût ainsi ? Mais au plan de la politique économique intérieure allemande, cet homme rond de corps et de manières, affable, prudent, a fait preuve d'une hardiesse, d'une vigueur de décision, d'une persévérance, parfois d'une intransigeance vraiment extraordinaires, et qui ont eu d'extraordinaires conséquences. C'est qu'Erhard est un homme de doctrine. S'il a tant réussi, c'est bien grâce à la force de ses convictions « ordolibérales ».

L'« ordolibéralisme » a pris son nom de celui de la collection d'écrits périodiques où s'expose la doctrine de Fribourg : Ordo. *Encore une fois, c'est une doctrine. Nous n'avons plus vraiment de doctrines en France. Mon sentiment est que c'est fâcheux.*

Au regard des conceptions libérales traditionnelles, M. François Bilger dégage avec force ce que l'ordolibéralisme, comme doctrine, offre d'original et de neuf. Peut-être pensera-t-on qu'il surestime quelque peu cette originalité, cette nouveauté. Qu'importe ! Il faut forcer les oppositions pour éclairer les différences. L'ordolibéralisme d'abord est une doctrine spécifiquement allemande. Il perce et défriche « la voie allemande vers le libéralisme ». C'est d'autre part un libéralisme à l'usage du XX^e^ *siècle, et de ceux qui le suivront. Il se veut pleinement accordé au contexte mental, social, politique et technique de notre temps. Et c'est bien cela qu'entend marquer M. Bilger, quand il nous parle ici ou là de libéralisme « moderne ». Peut-être ce qualificatif gênera-t-il un peu ceux de ses lecteurs qui se souviennent encore que la* via moderna, *c'était celle de Guillaume d'Occam : au lieu qu'Eucken et ses disciples ne sont rien moins que nominalistes. Ce qui se nomme proprement « les temps modernes », c'est une époque — hélas peut-être — maintenant presque révolue. Mais les puristes — j'en suis un — se voient aujourd'hui contraints de beaucoup en rabattre. Ici, M. Bilger se trouve en très nombreuse et très excellente compagnie. L'on ne trouve plus guère que des historiens de métier pour se scandaliser encore quand nos contemporains disent « moderne » au lieu d'« actuel » ou de « nouveau ».*

Du « paléolibéralisme » anglais et français, les ordolibéraux se séparent d'abord à l'arrière-plan philosophique de leur pensée. D'avec Shaftesbury, Locke, Bentham ou Helvétius, ils ont rompu toutes leurs amarres. L'hédonisme, l'atomisme psychologique, l'éthique de l'égoïsme, le naturalisme, le déterminisme des classiques anglais, tout cela leur reste parfaitement étranger, leur semble intellectuel-

lement et moralement misérable, leur fait simplement horreur. Le plaisir érigé en valeur suprême, ils ne demandent qu'à laisser cela aux welfaristes, qui sont leurs bêtes noires. L'ordolibéralisme allemand ne se peut à son aise asseoir que sur la grande tradition métaphysique allemande. Contre Bentham, on brandit Kant. Et Kant contre Hegel aussi bien. En tant que philosophes, les ordolibéraux sont du côté de l'être, plutôt que du mouvement. Ce qui pour eux consiste et vaut, ce sont les catégories logiques immuables de l'esprit humain, la raison éternelle : non le devenir historique érigé en absolu. « Quelle opposition — écrit M. François Bilger (infra, p. 129) *— entre la pensée de Hegel et celle de Kant ! Il n'est sans doute pas faux de croire que Hegel fut à l'origine de la démission de l'Occident, de cette perte de foi dans la raison qui aboutit à notre* XX^e^ *siècle idéologiste, nationaliste, aventuriste ». Walter Eucken, qui au foyer paternel a sucé le lait kantien, passe parmi les économistes allemands pour avoir accompli le dépassement définitif de l'historisme. Il imprime à l'école une impulsion très décidément antiévolutionniste. Toute sa « morphologie économique » relève d'un style de pensée catégorique. Si présent soit-il à son temps — et précisément parce qu'il le tient à cœur — il n'a de cesse qu'il ne l'ait référé à des notions, à des vérités, à des valeurs permanentes. Il est kantien non moins au domaine moral. Qu'est-ce que cette liberté dont il prône l'institution, sinon le reflet et l'application, au plan politique et économique, du principe de l'autonomie de la volonté ? Elle réalise aussi bien le respect qu'en chaque être humain l'on doit à l'humanité, dont Kant professait qu'elle devait toujours être considérée comme une fin, et non point seulement comme un moyen. Jamais assez l'on ne marquera que toute vraie liberté est à base de respect. L'homme est libre pour autant qu'il respecte en soi-même sa propre dignité, celle d'autrui, les autorités auxquelles librement il se soumet, la loi, la nature. Si les ordolibéraux prétendent établir l'économie de marché, c'est pour offrir à tous les hommes la faculté de s'accomplir dans leur plus haute dignité. Leur inspiration d'abord est éthique, et d'une éthique très élevée.*

L'ordre libéral des ordolibéraux n'est donc rien moins que l'ordre des instincts, tel que l'a pu concevoir Adam Smith. Un ordre vrai ne saurait résulter que de la volonté de l'homme, scientifiquement éclairée, ordonnée aux plus hautes valeurs morales. L'ordolibéralisme n'est pas déterministe, mais décidément volontariste. C'est aux hommes qu'il revient de construire leur société, à leur usage, de telle façon qu'elle leur accorde de s'y pleinement dignifier. Il leur faut un système économique consciemment voulu, librement convenu, volontairement constitué. Seulement cet ordre économique, s'ils le

veulent fabriquer économiquement, il ne faut pas qu'ils le prétendent façonner à la main, comme ces attardés de dirigistes qui cultivent la sotte prétention de tout directement manipuler. A moins de s'embarquer dans une tâche vraiment surhumaine, et dont jamais ils ne pourraient venir à bout que tout à fait grossièrement, sans aucune précision, ils doivent absolument se servir des mécanismes du marché. Et d'abord construire le marché, en mettre soigneusement au point les mécanismes, pour que la plus grande part de l'œuvre se puisse ensuite accomplir automatiquement.

Les ordolibéraux n'ambitionnent par conséquent rien moins que la démission, ou simplement l'effacement de l'Etat. On sait quelle place au reste tient son personnage dans toute la tradition germanique. Comment l'idée de l'abaisser ou diminuer viendrait-elle au cerveau d'un Allemand ? Ce vieux cliché qui veut que les hommes naissent libres, et le demeurent pourvu seulement que l'Etat s'abstienne de les contraindre n'est pas du tout dans l'optique de Fribourg. Les hommes ne sont pas nés libres. Ils peuvent seulement se rendre libres, être faits libres. Et c'est l'Etat qui les fait libres : s'il constitue un ordre à base de liberté. Aux ordolibéraux, dans le zèle qu'ils déploient à magnifier l'Etat, parfois échappent des formules surprenantes, voire imprudentes. Ce n'est pas un quelconque planiste, c'est Franz Böhm qui écrit en 1937 : « la principale exigence de tout système économique méritant ce nom est que la direction politique devienne maîtresse de l'économie dans son ensemble comme dans ses parties. Il est nécessaire que la politique économique de l'Etat maîtrise intellectuellement et matériellement tout le devenir économique » (cité infra, *p. 173). Ne nous y trompons pas. Franz Böhm ne recommande rien ici moins que l'étatisme économique. Si les hommes de Fribourg ont rompu — non sans fracas — avec le « laissez faire » de Dunoyer et de Bastiat, ce n'est pas pour aller complaire à ce « laissez faire l'Etat », en quoi, selon la piquante formule de M. François Bilger* (infra, *p. 294*) *s'analyse en fin de compte le dirigisme des dirigistes. Sans doute faut-il que d'abord l'Etat dispose les « cadres », mais ensuite il ne devra plus du tout interférer dans le déroulement du « processus » économique. Sans doute lui faut-il une politique des données* (Daten) *— c'est-à-dire en somme des structures — mais il ne lui sera jamais en principe permis de toucher aux résultats, tels qu'ils découlent du libre jeu des seuls mécanismes du marché.*

Lorsque les ordolibéraux requièrent de l'Etat qu'il construise les cadres de l'économie, cela signifie qu'il lui revient à leurs yeux de constituer et d'organiser juridiquement le marché: et cela de telle façon qu'il se rapproche autant que possible du modèle théorique idéal

de la concurrence pure et parfaite. Cela suppose une législation positive contre les monopoles, soit pour les empêcher de s'établir, ou pour les briser, soit encore — partout où les conditions techniques les rendraient inéluctables — pour les contraindre à se comporter exactement comme des entreprises en concurrence, c'est-à-dire à vendre sensiblement au coût moyen, en ajustant leur production de telle sorte que celui-ci s'égalise au coût marginal. Les ordolibéraux ne se montrent point tendres envers les monopoles. J'incline à croire qu'ils méconnaissent quelque peu leurs incontestables éléments positifs (les économies d'échelle, le financement de la recherche scientifique, la formation, grâce aux profits de monopole, de massifs capitaux neufs). Mais ils insistent par ailleurs fort heureusement sur cette idée, que la plupart des monopoles ne doivent le jour ni aux conditions naturelles de la production, ni à l'évolution spontanée de ses techniques, mais bien à la carence ou à l'action perverse des pouvoirs publics. Moyennant une politique de crédit « conforme » au « modèle », c'est-à-dire qui ne favorise pas indûment la concentration; une politique fiscale elle aussi « conforme », c'est-à-dire qui ne favorise pas indûment l'autofinancement (corollaire et support du monopole) ; avec en outre des frontières extérieures largement ouvertes, nous n'aurions bientôt plus grand chose à craindre de la molécularisation de l'appareil productif.

Les ordolibéraux prônent une politique des « données », mais ils réprouvent que l'Etat falsifie les résultats du processus économique. Sans doute, pour assurer le minimum vital aux inaptes physiques, pour empêcher certains accidents de fonctionnement de la machine économique de produire des effets meurtriers, certaines formes de redistribution du revenu sont-elles requises. Les ordolibéraux se prononcent pour l'organisation d'un droit à la vie. Que l'Etat évacue et soigne les blessés, entretienne les réformés de la bataille économique. Soit. Mais devant l'assurance sociale nos doctrinaires allemands se montrent très réticents. Pour eux l'Etat ne doit intervenir qu'à titre exceptionnel et subsidiaire, là seulement où — et après seulement que — l'entraide familiale et de voisinage, la charité individuelle, l'assurance privée se seront montrées déficientes. Ils n'éprouvent aucun goût pour l'Etat-Providence. C'est en principe au chef de famille qu'il revient de garantir les siens contre les risques auxquels ils se trouvent exposés. Il ne sied pas que l'Etat traite les citoyens en mineurs. N'est-ce pas ce que fait le Welfare State *? Comme le note plaisamment Wilhelm Röpke (dans son* Jenseits von Angebot und Nachfrage), *il en use avec chacun de nous en somme comme un père de famille avec ses fils adolescents, et qui, bien que pourvus d'un travail indépendant, demeurent encore au foyer fami-*

lial. Le père prélève la plus grande partie de leur paye, les loge, les nourrit, leur assure les soins s'ils en ont besoin, répond de tous les dommages qu'ils peuvent causer à des tiers, etc... Et leur laisse un peu d'argent de poche, pour leurs menus plaisirs. Dans l'optique des ordolibéraux, plus le niveau de vie s'élèvera, plus il va devenir possible à la prévoyance individuelle, aux institutions charitables, à l'assurance privée de suppléer l'Etat dans ses fonctions d'assistance et de sécurité sociale. Ils prophétisent et préconisent le dépérissement de la politique sociale de l'Etat (infra, *p. 228*). *Voilà un thème que seule incontestablement inspire la conception — très haute et valable et juste à mon sens — qu'ils se font de la dignité des hommes. Il illustre leur étonnant courage. Mais on aperçoit mal qu'il puisse trouver audience dans le climat idéologique présent de notre pays.*

Telles sont les conceptions des ordolibéraux, quant aux fonctions qui incombent à la puissance publique. Tels sont aussi bien, nous dit M. François Bilger,. les principes qui depuis seize ans président effectivement à toute la politique économique allemande. J'imagine qu'ici plus d'un lecteur français s'arrêtera, sceptique. Soit — pensera-t-il — les Allemands professent le libéralisme. Ils ont choisi cet alibi doctrinal, qui peut-être en vaut un autre. Mais des principes à la pratique, il y a loin. L'Allemagne invoque Eucken ? Elle n'en connaît pas moins comme nous certaines réalités qui ne sont rien moins que libérales : un gigantesque secteur public, de massifs investissements d'Etat, l'autofinancement, de grands monopoles, beaucoup d'interférences entre le monde des affaires et le pouvoir politique, une économie donc largement « concertée », le soutien artificiel des prix agricoles, et même — ce que nous n'avons pas, ou pas encore, — la cogestion ouvrière de certaines grandes entreprises. Rien en cela qui mérite au reste que l'on s'étonne, ou scandalise. Ce ne sont pas les idéologies qui commandent les régimes, mais des données tangibles, des fatalités profondes, le contexte technique, le « sens de l'histoire ». Voilà les forces consistantes qui, au travers de la mêlée des systèmes intellectuels, imposent et opèrent la « convergence » des divers systèmes économiques concrets. Voire ! L'analyse de la politique économique allemande à laquelle procède M. François Bilger ne me paraît guère justifier cette perspective. Depuis 1948, nous dit-il, les responsables de l'économie allemande n'ont jamais un instant quitté des yeux le modèle ordolibéral. Progressivement, patiemment, mais résolument et avec constance ils ont eu dessein d'en rapprocher le régime économique de leur pays. Il est resté le constant point de mire de leurs efforts. L'ordolibéralisme n'est pas du tout pour eux qu'une simple plate-forme électorale. Ils veulent très décidément, ils croient très sincèrement l'incarner dans la réalité. Se feraient-ils

illusion ? Le Doyen André Piettre a posé la question dans un de ses articles de la Revue Economique (1962), intitulé « L'économie allemande est-elle vraiment libérale ? » *M. Piettre concluait plutôt que non. M. François Bilger pour sa part est d'avis que oui : qu'elle est libérale (entendons ordolibérale), et que surtout elle le devient sans cesse davantage. Tout d'abord elle s'est depuis 1948 très énergiquement gardée de l'inflation. Aux yeux des ordolibéraux inflation et collectivisme sont les deux grands maux inséparables de la société contemporaine. La dépréciation monétaire décourage la prévoyance individuelle, tarit l'épargne privée, fausse le jeu de tous les contrats. A la longue il n'est d'économie libre que moyennant une monnaie saine. Tel le Deutsche Mark. Sans doute l'investissement public tient-il chez nos voisins une place considérable ? M. François Bilger nous montre qu'il y est toutefois en net recul relatif. Pour une très large part il ressortit à l'aide à la construction. Or il se trouve que les rythmes de la construction semblent appelés à se ralentir, cependant que s'y doit accroître la part relative du financement privé. Pour ce qui regarde le secteur public industriel, l'Allemagne a comme on le sait « privatisé » Preussag et Volkswagen. Mais surtout très généralement, les entreprises publiques sont gérées à l'équilibre, et pratiquent une politique tarifaire de plus en plus « conforme ». Comme l'a dit le très ordolibéral L. Miksch, ce qui importe, ce n'est pas que la concurrence existe, mais bien que tout se passe comme si elle existait* (infra, *p. 173*). *Le régime actuel de l'agriculture certes continue d'être très artificiel. Mais là tout aussi bien, M. François Bilger estime que les choses vont dans le bon sens. S'il doit ne rien brusquer, et même parfois céder temporairement aux pressions qui viennent de la base, le gouvernement allemand n'en marque pas moins sa ferme intention de favoriser l'exode rural, afin de préparer une libéralisation des marchés agricoles* (infra, *pp. 223 et 224*). *Bref sans doute — et M. François Bilger ne se fait nullement prier pour en convenir — la politique économique allemande a-t-elle « dévié de la ligne du modèle sous la pression des syndicats ouvriers, en créant la cogestion; sous la pression des forces patronales, en adoucissant la politique antimonopolistique; ou sous la pression des deux en subventionnant certaines activités »* (infra, *p. 231*). *Mais partout aussi, comme le note M. Jean François-Poncet : « là où des protections ont été accordées, des subventions distribuées, des règlements édictés, le gouvernement, soutenu par une large fraction de la presse et de l'opinion publique, s'efforce de rétablir progressivement les lois du marché; les entorses que telle ou telle circonstance a fait apparaître sont tôt ou tard battues en brèche »* (*cité* infra, *p. 235*). *C'est là ce*

que M. François Bilger appelle la « conformité dynamique » de la politique économique allemande au modèle ordolibéral.

La récente histoire économique de l'Allemagne nous met en face d'une saisissante performance. Si l'on tient compte des différences qui séparent les diverses méthodes nationales d'évaluation du produit global (les Soviétiques en particulier n'y computent pas les services publics tertiaires), il est probable que sur les quinze dernières années le taux de croissance allemand bat clairement tous les records du monde économiquement évolué. Dans quelle mesure est-ce imputable à la politique des gouvernants allemands, et à la doctrine qui l'inspira ? M. François Bilger se montre ici très finement prudent. Ce qu'il en écrit mérite bien d'être un peu longuement cité : « Nous ne pouvons... pas du tout nous rallier à l'opinion de ceux qui tentent de nier l'inspiration doctrinale [de la politique économique de l'Allemagne]. Considérer qu'elle n'est pas libérale sous prétexte qu'elle est réaliste, c'est faire un contresens sur la doctrine qui l'inspire, et qui, parce qu'elle est scientifique, prône le respect des réalités. Prétendre, ce qui est encore plus critique, que cette politique n'a eu des résultats heureux que dans la mesure où elle s'écartait du modèle libéral est encore plus erroné, car, comme nous espérons l'avoir montré, cette politique a été un tout, et s'il y a eu certains résultats moins heureux, c'est souvent à mettre au compte d'interventions non parfaitement conformes, et du même coup moins réalistes. Ceci ne veut pas du tout dire que nous attribuons le succès du développement économique allemand à la politique économique allemande. C'est une manie, et pas du tout libérale, d'imputer l'évolution économique d'une nation à la politique pratiquée. C'est ainsi que l'on attribue l'expansion française au plan, alors qu'il n'est pas certain que sans plan l'économie française n'aurait pas connu un développement assez semblable. De même d'autres pays qui ne pratiquent pas la politique allemande, ni la politique française, ont eu de grands succès, et certains qui ont un plan ou qui ont une politique libérale n'enregistrent pas les mêmes succès. Une analyse même sommaire des faits économiques montre clairement que les causes du développement d'un pays sont réelles, c'est-à-dire naturelles et humaines, et non pas du tout politiques. Une politique économique ne crée pas les causes, mais certaines conditions du développement. Tout ce que l'on peut affirmer de la politique économique allemande, c'est qu'elle a su créer des conditions qui ont permis à l'Allemagne une croissance rapide et régulière, et qu'il ne semble pas qu'elle ait gêné ce développement par l'une ou l'autre de ses mesures, puisque la progression a été, compte tenu du stade de développement allemand, très forte » (**infra**, *p. 232*).

Ici peut-être M. Bilger se montre-t-il trop beau sire. Aux yeux de l'opinion, ce sont les fruits qui jugent les prophètes, et l'opinion sans doute a bien un peu raison. Sans doute a-t-il fallu que la prospérité allemande parût un signe éclatant, pour que le credo théorique d'une petite secte d'universitaires ait pu petit à petit, sous l'étiquette de la Soziale Marktwirtschaft, *gagner si largement la faveur générale, et l'audience même de ceux qu'on lui aurait pu croire irréductibles, au point d'emporter une sorte d'unanimité nationale. M. François Bilger montre très bien comment à partir du programme d'Ahlen, en passant par les articles de Düsseldorf, se sont progressivement dissipées les réserves et réticences que lui opposaient les doctrinaires et les militants catholiques sociaux. Mais le cheminement des socialistes entre tous est étonnant. En 1946, à Hanovre, en 1949 à Bad Dürkheim, la social-démocratie professe encore la lutte de classe et la socialisation des moyens de production. Or voici que dès 1955, dans un opuscule intitulé :* « Sozialismus und Wettbewerb », *le théoricien socialiste allemand Karl Schiller propose cette maxime :* « *concurrence autant que possible, planification autant que nécessaire* ». *Quatre ans plus tard, en 1959, le Congrès extraordinaire socialiste de Bad Godesberg adopte à la quasi-unanimité un* « *programme de principe* », *où l'on peut lire :* « *La S.P.D. approuve l'économie de marché partout où règnent les conditions d'une véritable libre concurrence... Le dogme du passage de la propriété privée à la socialisation des moyens de production est abandonné... La propriété privée des moyens de production a droit à la protection et à l'encouragement de l'Etat, aussi longtemps qu'elle n'entrave pas un ordre social équitable* » (*cité* infra, *pp. 273 et 274*). *Quatre ans plus tard encore, à Essen, en octobre 1963, au cours d'une* « *session économique* » *de la S.P.D., Karl Schiller, déjà nommé, affirme sans ambages son adhésion à l'économie de marché, et son rejet catégorique de toute planification même souple* (infra, *p. 275*). *Au point où en sont maintenant les choses, même une victoire électorale socialiste, pense M. Bilger, ne remettrait pas en cause le libéralisme de la politique économique allemande. Personnellement, je préférerais que l'on n'en fît pas l'expérience. Il n'en est pas moins vrai que la doctrine de l'*Ordo *est maintenant devenue pour l'Allemagne une sorte de credo national. Quels que puissent être les remous de la politique proprement dite, tout semble indiquer que chez nos voisins le libéralisme a pour lui l'avenir. Et qu'aussi bien, si — par-delà les piétinements que lui impose l'actuelle politique française — l'Europe doit un jour s'unir* (*celle des Six : sur ce seul point je crois qu'Erhard a tort, et non de Gaulle*), *elle aussi presque nécessairement s'engagera sur les voies de l'économie de marché, dans le sillage idéologique de Walter*

Eucken. Notre pays alors se pourrait bien mordre les doigts d'avoir systématiquement — dans ses Instituts de Sciences Politiques, à l'E.N.A., et ailleurs — gavé vingt jeunes générations françaises de ce morne fatras de slogans dirigistes et planistes, qui déjà sonnent si creux, et deviendraient alors obsolescents.

M. François Bilger aborde sa matière avec ce parti pris de « sympathie objective » que fort justement il estime requis pour l'intelligence de l'histoire, et de la pensée d'autrui. Mais il ne s'interdit nullement pour autant d'interpréter, de rapprocher, d'opposer, d'opiner, de juger. Ce livre est tout autre chose qu'une compilation documentaire. C'est une œuvre bien personnelle, et singulièrement vigoureuse. Ecrite avec ardeur, elle fourmille de suggestions, de notations incidentes, souvent inattendues, percutantes, voire provocantes. Elle remet en question mainte idée toute faite, pique la curiosité, stimule l'esprit critique, suscite la controverse, invite le lecteur à la discussion. On estimera peut-être qu'à tout le moins aux plans théorique et pratique, sinon philosophique, M. Bilger a quelque peu forcé le contraste entre le nouveau libéralisme et l'ancien. Ils deviennent sous sa plume comme le jour et la nuit. Peut-être a-t-il ici méconnu la grande leçon de Newman : que, pour les doctrines aussi bien, vivre c'est continuellement, encore que continuement, changer, et qu'un « développement » très authentiquement « homogène » peut à la longue rendre apparemment méconnaissable une pensée néanmoins substantiellement fidèle à son germe premier. Peut-être encore M. Bilger a-t-il excessivement accentué l'opposition de la pensée de Hayek à celle d'Eucken. D'une façon générale, il m'apparaît que si, pour se mieux faire entendre, il a tendance à majorer les divergences qu'il marque au sein de la pensée libérale, en revanche, et dans l'ardeur généreuse d'un élan conquérant, il se presse un peu d'ouvrir toutes grandes et à tout venant les portes du sanctuaire ordolibéral. Compelle intrare. *Soit. Il ne faut pas, bien sûr, être sectaire. Tout de même j'ai quelque peine à croire que chez nos voisins la pensée catholique sociale officielle ait pu digérer le message libéral, épouser le marché aussi aisément et franchement que l'affirme M. Bilger. Le Rhin peut-être est plus profond et large que je ne l'imagine. Mais je ne vois pas bien encore les sociaux-démocrates en champions de la libre entreprise. N'est-il pas jusqu'à M. Bloch-Lainé, à qui M. Bilger n'offre d'une main largement tendue sa carte de l'A.S.M.* (Aktionsgemeinschaft Soziale Marktwirtschaft) *?* (infra, *p. 289*). *Je crains qu'il ne s'agisse ici d'une franche inconséquence théorique. N'avais-je donc pas bien lu* (infra, *p. 162*) *: « Rien ne paraît aux ordolibéraux plus significatif d'une certaine pensée empirique que de s'imaginer que la démocratie économique passe par une réforme de l'entreprise : l'accroissement des*

pouvoirs du personnel dans l'entreprise. L'arbre cache la forêt. C'est la négation même de la démocratie économique globale, fondée sur la souveraineté des consommateurs, seule souveraineté non seulement conforme à la nature des choses économiques, mais aussi seule souveraineté nécessairement démocratique. Comme si l'on prétendait réaliser la démocratie en faisant contrôler les ministres par les fonctionnaires, ou les maires par les employés de la mairie. Ce serait le contrôle de ceux qui doivent obéir » sur ceux qui ont la charge de décider. N'était-ce point parler d'or ? Je suis décidément ici de l'avis des ordolibéraux, contre celui de M. Bilger qui se les imagine pouvoir sommer, au nom de leur propre logique, d'ôter dans l'entreprise le pouvoir aux actionnaires. Je ne puis concevoir une économie de marché, qui n'implique la gestion capitaliste des entreprises. L'économie de marché, c'est une économie de profit. Cela suppose que chaque entreprise prenne pour seule règle la maximation de son propre profit. Il semble dès lors logique que le pouvoir de décision dans l'entreprise revienne en dernier ressort à ceux-là mêmes auxquels échoit le profit, et qui supporteraient les pertes éventuelles.

Qu'importe ! Tel que maintenant le voici, l'ouvrage de M. François Bilger m'a vivement excité l'esprit, réchauffé le cœur. J'en retire un puissant et substantiel réconfort, une pleine recharge d'espérance. De tout cœur je lui souhaite, je souhaite à son auteur le large et brillant succès que méritent son rare talent, et la richesse et la vigueur de sa pensée, non moins que l'intérêt objectivement crucial du sujet qu'il a élu. Et, puisque l'exemple allemand qu'il expose montre clairement qu'il n'est pas impossible que des travaux académiques infléchissent parfois le cours de l'histoire, j'espère ardemment surtout que ce livre aidera la France à se délivrer des mirages hexagonaux dont en vase clos si lugubrement elle s'enivre. Afin qu'elle se sache ressaisir, et redevienne un pays de liberté.

DANIEL VILLEY,
Sannerville (Calvados),
14 juillet 1964.

A MA MERE,

AVANT-PROPOS

Cet ouvrage a été présenté le 28 juin 1960 comme thèse de doctorat à la Faculté de Droit et des Sciences Economiques de Paris, sous le titre « L'école de Fribourg et le regain des idées économiques libérales en Allemagne depuis la seconde guerre mondiale ». En vue de sa publication, le texte primitif a été remanié et développé en divers endroits, en particulier pour tenir compte de certains travaux parus et d'événements survenus depuis 1960.

Au cours de la préparation de la thèse, j'ai bénéficié d'aides précieuses.

Les entretiens que j'ai eu l'honneur d'avoir à Fribourg avec Mme Edith Eucken-Erdsiek, le Professeur Karl Friedrich Maier, les assistants au Walter Eucken Institut, M. F. Bosch et M. R. Veit et l'administrateur de cet Institut, M. Frank, ont grandement facilité ma tâche.

Le Professeur Wilhelm Röpke a bien voulu m'écrire pour préciser certains points et confirmer l'exactitude de l'analyse de la doctrine libérale allemande.

J'ai reçu des encouragements et des conseils précieux de M. Paul Chamley, Professeur à la Faculté de Droit et des Sciences Politiques et Economiques de Strasbourg.

A l'occasion de cette première publication, je tiens également à remercier tous les maîtres qui, à la Faculté de Droit et des Sciences Economiques de Paris, m'ont donné le goût de l'économie politique et en particulier le Professeur Jean Weiller dont les cours et la direction d'études à l'Ecole des Hautes Etudes incitaient sans cesse à un effort d'affinement et d'approfondissement de la réflexion personnelle.

J'ai trouvé, une fois de plus, un appui constant auprès de mon maître, M. Daniel Villey, Professeur à la Faculté de Droit et des Sciences Economiques de Paris. Je lui dois non seulement le choix du sujet de cette thèse, qu'il a bien voulu accepter de présider, mais encore et surtout l'impulsion d'un enseignement dont mon travail a largement bénéficié.

Que tous trouvent ici l'expression de ma profonde gratitude.

Enfin, je ne saurais passer sous silence l'aide inappréciable, tant matérielle que morale, de ma femme et aussi de ma mère, à qui ce premier livre est dédié en reconnaissance de tout ce que je lui dois.

Strasbourg, Janvier 1964.

INTRODUCTION

Après un effondrement total en 1945, l'Allemagne de l'Ouest a surpris le monde par son redressement économique spectaculaire. Ce que l'on a appelé, d'ailleurs à tort, le « miracle allemand » s'est accompagné, sur le plan doctrinal, d'un regain étonnant des idées économiques libérales. Le redressement économique allemand a fait l'objet d'analyses approfondies (1). Mais aucune étude d'ensemble n'a été consacrée au second phénomène (2) ni en Allemagne, ni à l'étranger. Cependant le « miracle allemand », s'il peut être analysé techniquement, ne saurait être pleinement compris qu'en étant replacé dans son contexte intellectuel. L'économie est faite par les hommes ; l'idée précède l'acte. Le principal artisan de la nouvelle politique allemande, le chancelier Ludwig Erhard, a lui-même affirmé à maintes reprises qu'il avait cherché à réaliser les conceptions des libéraux allemands (3). La renaissance intellectuelle du libéralisme en Allemagne n'a pas suivi, mais précédé la politique libérale et elle l'a directement inspirée. A l'inverse, le succès croissant de cette politique a naturellement favorisé beaucoup le regain des idées libérales dans les élites et a permis au libéralisme de convaincre les masses. Alors qu'en 1945 une très petite minorité défendait les principes d'un système libéral, en 1964 on peut dire que la majorité des Allemands de l'Ouest sont attachés à ce système.

*
**

Le nouveau libéralisme allemand a surgi après la crise de 1929-1933. Déjà la révolution russe et l'économie de guerre avaient ébranlé la foi dans le libéralisme traditionnel. Mais la grande crise fut l'événement qui détermina une mutation décisive de cette doctrine. Par ses origines, comme par beaucoup de ses idées, le néo-

libéralisme allemand ne se distingue donc pas des néo-libéralismes qui se sont manifestés à la même époque dans plusieurs pays occidentaux (4). Il n'apparaît même à première vue que comme un des courants du grand renouveau de la problématique doctrinale, qui, en Allemagne comme ailleurs, « a vu apparaître toute une série de "néo-doctrines" : néo-libéralisme, néo-socialisme, néo-corporatisme... » (5).

Cependant, dès ses débuts, le néo-libéralisme allemand connut un sort particulier. Tandis que ce courant put se manifester librement en Angleterre, aux Etats-Unis et en France, jusqu'à s'affirmer de façon éclatante lors du fameux Colloque Walter Lippman en 1938 à Paris, en Allemagne, à peine né, il fut en quelque sorte « exilé » ou réduit à une vie de « catacombes ». Deux des principaux libéraux allemands, Röpke et Rüstow, durent s'exiler à l'avènement du régime national-socialiste ; quant aux autres, ils ne purent continuer à enseigner ou à poursuivre quelque autre activité qu'en renonçant à dire toute leur pensée. Ce destin particulier du nouveau libéralisme allemand exerça une influence toute spéciale sur son orientation. Condamné à ne pas prôner l'idée de liberté, il fut amené à développer essentiellement l'aspect technique de la doctrine libérale et aussi à insister sur l'idée de l'ordre économique. Et c'est sous cette forme particulière que le libéralisme se présenta, après la guerre, aux Allemands.

*
**

Il y eut plusieurs groupes de néo-libéraux en Allemagne : celui qui existait à Cologne autour du Professeur Wessels, libéral catholique, dont les disciples furent les Professeurs Besters et Rose, un groupe bavarois très important qui se constitua à Munich autour du Professeur Adolf Weber, frère de Max Weber, et de ses disciples, les Professeurs Carrel, Kruse et Schmitt. C'est à Munich, avec ce cercle, que Ludwig Erhard fut d'abord en contact et cela souligne toute l'importance d'Adolf Weber dans le développement du libéralisme en Allemagne (6). Il y eut aussi divers exilés politiques, en particulier W. Röpke et A. Rüstow. Le groupe de loin le plus important pour l'Allemagne est celui qui s'était constitué dès 1933 à Fribourg en Brisgau autour de Walter Eucken, c'est-à-dire ce qu'on a appelé plus tard l'« école de Fribourg ». Depuis de longues années, école de Fribourg et néo-libéralisme allemand sont devenus des expressions synonymes pour les auteurs allemands. Au terme de « néo-libéralisme » on a même substitué celui d'« ordolibéralisme » (7), conformément à l'idée centrale de l'Ecole et au titre de sa revue « Ordo ». Sous cette appellation on dénombre aujourd'hui non seulement les membres de l'école issue de Walter Eucken mais encore

W. Röpke, A. Rüstow, A. Muller-Armak et d'autres personnalités notoires de ce courant. C'est pourquoi, nous avons, malgré des différences qu'il conviendra de noter, rassemblé tous ces auteurs sous la dénomination d'école de Fribourg.

Bien que couramment utilisée en Allemagne, cette appellation doit provoquer quelque étonnement en France. L'ère des écoles économiques n'est-elle pas révolue ? Le mot est pourtant conforme à la réalité. Tout ce qui caractérise une école, à savoir un même esprit, des principes communs et surtout une méthode commune enseignés par le maître et repris par les disciples, des publications communes enfin et une cohésion interne des idées exprimées par tous, cela existait bien et existe toujours, malgré la mort d'Eucken en 1950 (8). Et là n'est sûrement pas la moindre raison du regain des idées libérales. L'école de Fribourg constitue vraiment par son effectif et son rayonnement l'élément moteur du nouveau libéralisme allemand. Le rôle essentiel joué par la forte personnalité de Walter Eucken et par le grand talent de Wilhelm Röpke a bien été mis en relief en 1951 par F.A. von Hayek (9) :

« En Allemagne demeura essentiellement... Walter Eucken, à l'époque encore relativement peu connu. Nous savons aujourd'hui que sa mort subite a ravi l'un des tout grands à notre cercle. Il avait mûri lentement, s'était longtemps abstenu de publier et s'était voué avant tout à son enseignement et à des problèmes pratiques. On ne sut qu'après l'effondrement de 1945 combien son action silencieuse avait été fructueuse durant la période national-socialiste, lorsque le cercle de ses amis et disciples apparut en Allemagne comme le point d'appui le plus solide de la raison économique. Ce fut aussi le temps où sa première grande œuvre commença à exercer une plus grande influence et où il entreprit dans plusieurs autres travaux d'exposer toute sa conception économique. La revue annuelle fondée par lui, « Ordo », constitue l'organe le plus important de tout le mouvement. Dès le début étroitement lié avec Walter Eucken, Wilhelm Röpke était la seconde personnalité dirigeante de ce cercle. Il s'était déjà tellement manifesté dans la vie publique avant 1933 que sa présence dans l'Allemagne hitlérienne devint immédiatement impossible. D'abord à Istanbul et à présent, depuis plusieurs années, en Suisse, cet auteur, le plus actif et le plus productif de tout le groupe, est aujourd'hui tellement connu que l'évocation de son nom n'est ici sans aucun doute plus nécessaire. Si l'existence d'un mouvement néo-libéral est connue largement, à tout le moins dans les pays de langue allemande, au-delà même des milieux professionnels, le mérite en revient sans aucun doute essentiellement à lui ».

Ce texte rend justement hommage aux deux principaux promoteurs du nouveau libéralisme allemand.

*
**

Si le nom et l'œuvre de Wilhelm Röpke sont assez bien connus, dans l'ensemble, des économistes français, l'œuvre doctrinale de Walter Eucken et des autres membres de l'école de Fribourg est largement ignorée (10). L'importance de cette école en Allemagne et aussi le renom de son maître, en qui beaucoup voient l'un des plus grands économistes allemands, donnent un intérêt certain à l'étude de cette œuvre sur le plan de l'histoire des doctrines. Les grandes idées du néo-libéralisme international s'y retrouvent, et ce sera donc l'occasion d'une étude approfondie de ces idées et de la mutation qui s'est opérée par rapport au libéralisme classique. De plus, un dialogue s'est établi en Allemagne entre les représentants de cette doctrine et ceux des doctrines socialiste, chrétienne-sociale et même marxiste. Dialogue de sourds parfois, mais souvent assez fructueux pour déterminer un rapprochement.

On décèle également dans cette œuvre des thèmes spécifiquement allemands. L'« ordolibéralisme » apparaît en bien des domaines comme l'héritier de certaines tendances dominantes de l'économie politique allemande. L'Europe se forme: cependant force est de constater que la communauté des économistes est encore plus atlantique qu'européenne (11). Cette étude peut donc être une contribution à la connaissance de toute la pensée économique allemande.

Enfin, la France ayant adopté en 1958 une politique économique à tendance plus libérale, et ces mesures ayant suscité un certain réveil des discussions doctrinales, assoupies depuis 1950, ainsi que des projets divers en matière de constitution économique, l'évocation des enseignements théoriques et pratiques de la politique allemande et de toutes les discussions auxquelles ils ont donné lieu ne sera sans doute pas non plus inutile. La mesure de l'influence de la doctrine néo-libérale allemande sur la politique du pays qui semble avoir offert au libéralisme sa revanche la plus spectaculaire pourra être instructive. Ce nouveau libéralisme allemand déroute par bien des aspects les historiens des idées et des faits économiques. S'agit-il d'une sorte de contre-révolution vouée tôt ou tard à un échec certain ou, au contraire, d'une vraie révolution, assurant au libéralisme économique un nouvel avenir ?

*
**

Devant un sujet à bien des égards très délicat, on se heurte nécessairement à des difficultés d'analyse. Il est toujours téméraire de rendre compte d'une pensée encore vivante et en outre très controversée. Ne disposant pas du nécessaire recul historique, c'est-à-dire de toute la vérification expérimentale que le développement de la science et l'évolution des faits réalisent, l'analyse est menacée de mettre en évidence le secondaire au détriment de l'essentiel et toute l'interprétation risque d'être assez aléatoire. D'autre part, les passions étant vives d'un côté et de l'autre, lorsqu'il s'agit du libéralisme, l'analyse ne parvient que difficilement à se frayer un passage entre l'apologétique pure et la critique systématique.

Pour parer à ces difficultés, il a fallu choisir une méthode d'analyse assez ferme et il n'est peut-être pas inutile de tenter de la justifier en quelques mots. Un premier principe méthodologique nous a paru présenter des avantages : l'analogie historique. En établissant certaines analogies assez frappantes avec des idées et faits du passé, il est plus facile de se dépouiller d'idées préconçues et surtout de porter un jugement moins contingent. Certes, cette méthode présente des dangers, mais dans tous les cas où nous l'avons appliquée, elle s'est imposée d'elle-même. Ce n'est d'ailleurs pas surprenant ; le libéralisme a une longue histoire qui nous offre tout un éventail d'écoles aux caractères bien distincts. En traitant d'une nouvelle école de ce grand courant, n'est-il pas indiqué de déterminer sa position exacte par comparaison ? Quant aux faits, leur « éternel retour » doit permettre de dégager certaines constantes, sans cependant négliger les profondes différences.

Un second principe méthodologique a inspiré notre travail : le respect strict de la distinction entre exposé et critique. C'est ainsi que seules des critiques secondaires ont été introduites dans le corps de l'exposé, les critiques essentielles étant réservées à la conclusion générale. Il s'ensuit que deux attitudes mentales successives ont été adoptées. Pour la présentation des idées et des faits, nous avons recherché une « objectivité sympathique », selon l'expression heureuse d'un historien. L'objectivité n'est pas à justifier, mais la sympathie peut-être. Il nous semble qu'elle est indispensable pour rendre compte honnêtement d'une pensée qui n'est pas la sienne. Pour la comprendre, pour en dégager les points majeurs et les aspects positifs, on ne doit pas garder ses distances par rapport à elle, on doit aller au-delà des mots pour appréhender la structure et la cohérence internes de cette pensée, on doit lui faire crédit d'abord, en un mot, « sympathiser » avec elle, la faire sienne, car une froide objectivité ne peut pas interpréter pleinement une pensée humaine, elle ne peut lever les obscurités inévitables,

combler des lacunes involontaires, résoudre les contradictions apparentes, dissiper les malentendus qui sont à l'origine de tant d'incompréhensions et de discussions inutiles. Tout cela ne peut être réalisé si l'analyste n'a cherché à épouser le mouvement logique et l'esprit même de la doctrine qu'il expose. Pascal disait déjà qu'on découvre la vérité non seulement par la raison mais aussi avec le cœur...

C'est seulement lorsqu'on a poussé jusqu'à l'extrême limite l'interprétation favorable de l'œuvre étudiée qu'une interprétation critique devient nécessaire et s'impose comme d'elle-même. Alors, la critique est d'autant plus justifiée et sans doute plus valable que l'interprétation a été préalablement plus ouverte. C'est le moment de prendre ses distances par rapport à l'œuvre examinée et de la juger dans son ensemble avec, cette fois, une sympathie pour les idées adverses. Mais même alors la critique ne doit jamais devenir systématique. D'abord parce qu'une telle critique stérilise tout travail : si une œuvre est entièrement condamnable, à quoi bon avoir pris la peine de l'exposer ? Ensuite parce qu'on ne peut admettre que la vérité est toute entière d'un côté et l'erreur de l'autre. Il est rare que l'œuvre de grands savants et plus encore de toute une école (comme celle de Fribourg, composée d'hommes ayant tous une qualification certaine en économie et non pas de dilettantes ou d'autodidactes dont la formation est douteuse) soit entachée d'illogismes et d'erreurs de raisonnement. Il n'est pas rare au contraire qu'une telle œuvre pèche par omission ou par exagération. L'appréciation critique doit donc nécessairement être une appréciation globale et elle doit surtout viser à mettre en évidence les lacunes, les limites historiques d'explication ou d'application, les hypothèses discutables, les conséquences inaperçues, à côté des vérités, des déductions justes, des positions indiscutables. Une critique constructive s'efforce de situer l'œuvre plutôt que de la minimiser. A cette condition seulement elle contribue au progrès général de la science, comme l'enseigne d'ailleurs son histoire. Quiconque relit les œuvres des grands et des petits auteurs de notre science du XVIII^e^ siècle à nos jours ne manque pas d'être frappé d'une différence importante au point qu'on pourrait en faire un critère. Tandis que les petits économistes se complaisent dans la discussion interminable d'aspects négatifs et de points de détails dans les travaux de leurs maîtres, au nom d'un soi-disant « modernisme » d'ailleurs vite dépassé à son tour, les grands sont toujours caractérisés par leur admirable capacité à mettre en évidence les apports fondamentaux et positifs de leurs prédécesseurs. On dirait que les uns cherchent désespérément à rabaisser les maîtres au niveau de leur propre médiocrité, tandis que les autres trouvent comme une preuve de leur propre grandeur

dans l'exaltation de celle de leurs précurseurs. N'est-ce pas un exemple à suivre, quelle que soit l'œuvre à étudier ?

*
**

Pour la présentation du nouveau libéralisme économique en Allemagne, une première partie sera consacrée à l'étude de la constitution et du développement de l'école de Fribourg, une seconde à l'exposé synthétique de la doctrine que cette école a élaborée, une troisième enfin à l'examen de l'influence que cette doctrine a exercée, du regain des idées économiques libérales en Allemagne.

Mais auparavant, un rapide survol historique des rapports entre l'Allemagne et le libéralisme permettra de préciser la signification historique de l'avènement d'une pensée économique libérale dans l'Allemagne contemporaine (12).

NOTES DE L'INTRODUCTION

(1) Citons en particulier l'ouvrage fondamental du Professeur André PIETTRE, L'Economie Allemande Contemporaine, préface d'A. SIEGFRIED, Paris 1952, ainsi que J. FRANÇOIS-PONCET, Politique Economique de l'Allemagne Contemporaine, Cours de l'Institut d'Etudes Politiques 1959-1960, Les Cours de Droit, Paris.

(2) Le Professeur PIETTRE consacre cependant quelques pages rapides à ce problème. Ouvr. cité : chapitre VII (Prémisses doctrinales) et chapitre IX (Finances privées, section IV).

(3) Voir sur ce point : André PIETTRE, ouvr. cité, pp. 177 ss. où l'adhésion de L. EHRARD à ces idées est clairement analysée ; voir également plus loin, III[e] Partie, chapitre I.

(4) Voir sur l'ensemble de ce courant doctrinal : J. CROS, Le Néo-libéralisme, Paris 1951, E. JAMES, Histoire de la Pensée Economique au XX[e] siècle, 2 tomes, Paris 1955, et en particulier A. BARRÈRE, Histoire de la Pensée Economique et Analyse des Théories Contemporaines, Les Cours de Droit, Paris 1957-1958, qui donne une excellente présentation de toute la doctrine.

(5) Alain BARRÈRE, ouvr. cité, p. 672.

(6) Voir surtout son important ouvrage : Marktwirtschaft und Sowjetwirtschaft. Ein Vergleich. Munich 1949.

(7) Employé pour la première fois par le Professeur Hero MOELLER dans un article paru en 1950 dans Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik, Tome 162, p. 214.

(8) La structure de l'enseignement supérieur allemand se prête davantage que la nôtre à la constitution d'écoles. En effet, l'autonomie financière plus grande des Universités, le self-government plus réel qui en résulte, leur permet de réunir un corps d'enseignants homogène. Par ailleurs une tradition assez heureuse veut que les étudiants accomplissent l'ensemble de leurs études dans deux ou trois Universités différentes de leur choix, ce qui a pour effet de mettre en concurrence de renommée les Universités allemandes, l'existence d'une école bien déterminée, un style, un esprit particuliers devenant alors un moyen d'attraction non négligeable. Enfin et surtout, le système de sélection professorale, correspondant à notre agrégation, se fait par l'intermédiaire d'une thèse d'habilitation, soutenue précisément devant le corps professoral de l'Université du candidat, et non devant un jury national par voie de concours. Il est évident que ce système est éminemment favorable à la constitution sinon d'écoles, du moins de filiations très nettes.

(9) F.A. von HAYEK : Die Uberlieferung der Ideale der Wirtschaftsfreiheit (La transmission des idéaux de la liberté économique), « Schweizer Monatshefte » 1951, p. 337.

(10) Par exemple l'ouvrage cité de M. J. CROS n'y fait absolument pas allusion. Il est vrai que cet auteur a limité son étude aux économistes présents et aux idées exprimées au Colloque Walter Lippmann, alors que les membres de l'école de Fribourg étaient dans l'impossibilité pratique d'y prendre part.

(11) A vrai dire, lorsqu'on sait que Schumpeter, Haberler, Hayek, Machlup, Leontief, Marschak, Morgenstern, Halm, Neisser, Briefs, Nurkse, Colm et bien d'autres étaient ou sont des émigrés d'Europe Centrale, on songerait plutôt à l'« Europe sans rivages ». Cette constatation doit cependant nous inciter à multiplier les contacts avec nos voisins directs, comme nous y invitent déjà les intéressants travaux des Professeurs A. MARCHAL sur la pensée économique suédoise, BARTOLI et BOUSQUET sur l'italienne, PIETTRE sur l'allemande. Le Professeur Robert MOSSÉ vient de prôner les mêmes idées, dans la Revue des Livres de la

REP, mai-juin 1963, p. 526 : « Nous sommes encore complètement coupés, au point de vue relations scientifiques, de l'Allemagne, des économistes allemands et des livres de langue allemande. A part quelques Français, que l'on compte sur les doigts d'une seule main, qui vont de temps en temps au delà du Rhin ou qui reçoivent des collègues, on vit en France dans l'ignorance à peu près totale de la pensée germanique. Pour les jeunes, il n'y a que les Anglais, les Américains et... les Russes. Pourtant, je ne suis pas sûr que la pensée anglo-saxonne féconde heureusement la pensée méditerranéenne ou latine. Et il y aurait tant à prendre et apprendre chez les Allemands, si l'on pouvait mieux les connaître. Si seulement on avait traduit une douzaine de mots du Handwörterbuch der Staatswissenschaften, paru en huit volumes avant 1930, on aurait épargné bien des cheminements difficiles à la traîne derrière les Anglais. Et nous aurions gagné une vingtaine d'années. »

(12) Afin de faciliter la lecture, nous avons distingué dans le texte les auteurs étudiés et les auteurs cités au passage en présentant généralement les noms des premiers sans les faire précéder de leurs titres universitaires ou autres.

CHAPITRE PRELIMINAIRE

L'ALLEMAGNE ET LE LIBERALISME

> *« Ce ne sont pas les moindres fruits de l'école classique anglaise que toutes ces révoltes qu'elle a provoquées. Le nationalisme économique, l'humanitarisme anti-économique, l'étatisme, la sociologie, la critique historique sont nés au choc de son dogme et se sont fortifiés à le combattre. Les adversaises ont gagné mille batailles ; l'école anglaise a gagné la guerre. Mais la guerre l'a transformée, enrichie de multiples dépouilles. »*
>
> (Daniel VILLEY.)

Beaucoup d'historiens ont été tentés de considérer le libéralisme comme une sorte de nouvelle religion ayant déferlé sur l'Europe occidentale à la fin du XVIII[e] et au début du XIX[e] siècle. (Une « religion sociale » bien entendu, au sens qu'Alfred Weber donnait à cette expression, en parlant du socialisme, du communisme et du nationalisme). Indiscutablement le libéralisme s'est d'abord présenté ainsi, en particulier dans les œuvres des premiers classiques, où l'aspect technique apparaît dans tout un contexte théologique ou métaphysique. C'est surtout la foi des premiers « convertis » qui évoque l'esprit religieux. On n'imagine plus aujourd'hui avec quel enthousiasme, avec quel sentiment de libération humaine a été accueilli le libéralisme à ses débuts. L'Allemagne n'a pas échappé à ce grand mouvement. Philosophes, poètes, économistes, tous exprimaient en termes dithyrambiques leur adhésion à la religion de la liberté. Rien ne semblait devoir résister à son exansion.

Mais « dans le moment même où on peut croire le libéralisme triomphant et l'économie politique définitivement constituée, des

mécontents surgissent de tous côtés », écrivent Gide et Rist. Ce fut un vaste mouvement de « Réforme ». Elle eut son Calvin, le Génevois Sismondi. Mais c'est l'Allemagne qui avec List lui donna son Luther. Au moment où le libéralisme achevait de triompher en Angleterre, paraissait le « Manifeste » de Karl Marx. Vingt-cinq ans plus tard Schmoller fondait le « Verein für Sozialpolitik ». Tous les thèmes anti-libéraux seront utilisés jusqu'à l'extrême. L'Allemagne est le pays par excellence de la « Réforme » anti-libérale. Et, singulière coïncidence, au moment où la « Contre-Réforme », c'est-à-dire le néo-libéralisme, reconquiert l'Allemagne, c'est sous un gouvernement démocrate-chrétien (1).

Telle est la ligne d'évolution générale de l'histoire du libéralisme en Allemagne.

Le début fut prometteur. Le libéralisme comblait les vœux de la philosophie idéaliste allemande. L'intermède de la résistance nationale à la conquête napoléonienne étant passé, il semblait également pouvoir servir d'instrument pour réaliser l'unité politique contre la multitude des princes. Sur le plan économique, il aboutit dès 1834 à un résultat heureux, puisqu'il permit l'abolition des douanes intérieures entre les Etats allemands, système d'autant plus désuet que ces mêmes Etats avaient souvent établi de larges échanges avec l'étranger. La plupart des économistes allemands se rallièrent aux idées libérales, surtout sous l'influence des écrits d'Adam Smith (2).

Une heureuse conjonction philosophique, politique et économique a donc donné à l'Allemagne quelques décades de libéralisme. Mais cette période fut d'une exceptionnelle courte durée. Dès les années quarante du siècle une réaction générale se produisit. Quelles en furent les causes ? Il est malaisé de dire ce qui fut premier. Toujours est-il qu'en philosophie l'influence du kantisme diminua fortement au profit de l'idéalisme romantique de Fichte et d'Adam Muller, caractérisé par son anti-rationalisme, son opposition de l'organique au mécanique, sa substitution du nationalisme à l'universalisme. Surtout, l'idéalisme historique de Hegel offrait aux Allemands une conception du monde nouvelle qui était par son esprit profondément anti-libérale. Un historien résume tous ces changements en écrivant que l'Allemagne abandonnait alors la « Weltanschauung » de Gœthe pour celle de Hegel. Sur le plan politique, l'espoir de voir l'unité allemande se réaliser par la voie libérale disparut graduellement au profit de l'espoir mis en l'Etat prussien. Sur le plan économique, l'écrasante domination de l'Angleterre faisait prendre conscience aux Allemands des dangers du libre-échange. « Le libre-échange, qui se présentait dans l'enseignement des classi-

ques anglais comme la conclusion d'une analyse théorique de portée universelle, répondait aussi bien, par une troublante coïncidence, aux intérêts particuliers les plus immédiats de l'Angleterre à leur époque... Mais contre une telle conception devaient nécessairement réagir les nations dont l'invasion des fabricats britanniques contenait l'avènement industriel : en particulier l'Allemagne et les Etats-Unis » (3).

Que ces changements de pensée aient été causes ou effets, ils exprimaient en tout cas une même idée-force nouvelle : le nationalisme, associé à l'apologie de l'Etat prussien, considéré alors comme le réalisateur possible de l'unité allemande. Fichte en avait déjà fait l'éloge dans ses fameux « Discours à la Nation Allemande ». Pour Hegel, l'Etat prussien était l'aboutissement d'une longue évolution humaine, la réalisation de l'Idée dans l'Histoire. Le nationalisme, nouvelle idée-force, nouvelle religion sociale, allait faire abandonner aux Allemands tout ce qui, dans le libéralisme, n'était pas compatible avec lui.

Sur le plan économique, ce fut l'œuvre de Frédéric List. Son « Système national d'Economie Politique » exprime bien, dans son titre, la réduction qui s'opère du plan universel au plan national. Il est juste d'évoquer cependant le livre de Fichte, « l'Etat commercial fermé », paru déjà en 1800, et l'ouvrage bien différent d'un grand théoricien libéral, J. von Thünen, et intitulé « l'Etat isolé », paru en 1826, qui manifestent, à des degrés divers, que l'idée mercantiliste d'un repliement sur soi de la nation hantait toujours les esprits allemands. Le livre de List parut en 1841 et exerça une très grande influence sur la politique et la pensée économiques allemandes jusqu'aux XX^{e} siècle, bien qu'elle ait été souvent méconnue (4). On pourrait établir que toute l'évolution économique allemande est prévue dans l'œuvre de List, peut-être parce qu'il « exprime bien les orientations générales et constantes de la pensée économique allemande, depuis les caméralistes jusqu'au Professeur Wagemann » (5). On y trouve, comme en un programme tracé d'avance, le protectionnisme, l'expansion internationale, au besoin par l'annexion politique, enfin même le libéralisme conquérant qui est celui de l'économie allemande depuis 1948.

Ce qui caractérise essentiellement la pensée de List et ce qui a eu une importance immédiate, c'est qu'il abandonne du libéralisme tout ce qui s'oppose au nationalisme. Dans son esprit d'ailleurs, comme dans celui de la plupart des Allemands de l'époque, le nationalisme doit s'entendre comme l'application du « principe des nationalités », c'est-à-dire le droit à l'existence nationale et non le droit

à « l'espace vital », comme ce sera le cas plus tard. Pour tout ce qui concerne le régime économique intérieur, List demeure fidèle au libéralisme. Mais il rejette provisoirement le libre-échange, au profit du « protectionnisme éducateur » devant permettre le développement des « forces productives » nationales. Cette théorie du développement, qui fut d'ailleurs acceptée plus tard par un libéral notoire, J. St. Mill, n'était pas en soi très dangereuse pour le libéralisme. List lui-même s'affirmait un partisan du libéralisme philosophique et politique. C'est son argumentation théorique qui contenait en germe un anti-libéralisme profond. Il reprochait à l'économie classique son caractère abstrait, qui la situe hors de l'histoire et de la géographie, mais qui en fait un instrument de la domination anglaise. Or, ces idées n'allaient plus cesser d'agiter la pensée économique allemande. La rivalité politique croissante avec l'Angleterre se transforma bientôt sur le plan intérieur en une haine inouïe du libéralisme, considéré consciemment ou inconsciemment comme une sorte d'agent britannique. C'est cela surtout qui caractérise son destin en Allemagne. Si la France, par exemple, n'a appliqué pleinement le libéralisme économique que pendant une très courte période, le libéralisme philosophique, politique, économique a été combattu parfois violemment, mais il n'a jamais été haï de cette manière; car il ne s'est jamais trouvé opposé en France de façon aussi absolue qu'en Allemagne au sentiment national.

Le socialisme a eu certes une grande influence dans la destruction du libéralisme, mais c'est surtout le courant nationaliste qui a tenté par tous les moyens de le détruire. C'est Bismark qui, par sa volonté de ne pas admettre l'esprit libéral dans l'Allemagne nouvelle, a joué le plus grand rôle. C'est un de ses collaborateurs les plus proches, Lothar Bucher, qui écrivit le livre le plus injurieux sur l'école de Manchester, « Der Cobden-Club », qui selon lui aurait été créé essentiellement pour soumettre le continent et particulièrement l'Allemagne à la domination de l'industrie anglaise. « Ainsi un brouillard artificiel, répandu par Bismark, cachait à l'Allemagne les évènements anglais. Fort peu d'hommes gardaient la tête claire et ceux-là n'avaient pratiquement aucune influence sur l'opinion publique de l'Allemagne bismarckienne » (6). Leopold von Wiese donne des indications très intéressantes sur le déroulement historique de ce combat incessant (7). Il montre comment Bismarck s'entendait à faire au Parlement l' « union nationale » des conservateurs, des socialistes et du « Zentrum », en se servant de l' « épouvantail » libéral. Il est vrai qu'il n'avait plus d'adversaire véritable à partir du moment où le libéralisme était réduit à un système abstrait d'équations ou d'idées nébuleuses.

Cet anti-libéralisme ne fera que se renforcer et c'est Oswald Spengler qui, avec des arguments de ce genre : « le libéralisme, c'est chacun pour soi ; tous pour tous, voilà qui est prussien, le libéralisme n'est donc pas viable », aboutit à la conclusion qu' « en Allemagne il ne peut y avoir que le socialisme sous un de ses aspects... Il y a en Allemagne des principes détestés ou décriés, mais seul le libéralisme est digne de mépris sur la terre allemande » (8). Ceci fut écrit en 1920. Sur ce point au moins, le régime national-socialiste ne fut donc qu'un héritier fidèle.

Un autre aspect de la critique du classicisme par List, l'aspect théorique et méthodologique, fut généralement repris par les économistes allemands. Parmi les derniers disciples des classiques, au demeurant de plus en plus minoritaires, la plupart refusaient avec List le libre-échange pour l'immédiat. Le principal défenseur du libre-échange à la fin du XIX[e] siècle fut John Prince Smith, mais son influence doctrinale et pratique fut extrêmement limitée.

Une importance croissante revint à l'école historique. Publié en 1843, le « Précis d'un Cours d'Economie Politique d'après la méthode historique » de W. Roscher n'apparaît a priori que comme la généralisation de la méthode préconisée par List. En fait l'école historique a puisé aux mêmes sources, c'est-à-dire au renouveau de l'intérêt à l'histoire, procédant essentiellement de la philosophie romantique et hégélienne. L'historisme était un courant de pensée général qui dominera non seulement l'économie politique allemande, mais aussi la sociologie et le droit, déterminant dans tous ces domaines une réaction antirationaliste et en fin de compte anti-libérale. Le juriste Savigny joua dans ce courant le rôle d'initiateur et sa critique de la philosophie du « droit naturel » et du rationalisme pouvait être aisément transposée en science économique.

L'école historique allemande et ses thèses sont trop connues pour qu'il soit bien utile d'y insister. Mais on sait moins l'extraordinaire domination sur le plan académique de la « jeune école historique ». Durant près d'un demi-siècle, Gustav von Schmoller exerça une véritable « dictature » sur l'enseignement économique allemand. « L'atmosphère de cette école était telle, écrit F. A. von Hayek, qu'il fallait à un jeune économiste une indépendance intellectuelle extraordinaire pour ne pas succomber à la doctrine officielle. Aucun reproche n'était plus craint ou plus lourd de conséquences pour une carrière académique que celui d'être un « apologiste » du système capitaliste. Même si un savant se risquait à contredire sur un point l'opinion dominante, il devait se protéger soigneusement à l'avance contre un tel reproche, en s'associant au chœur universel de la condamnation du système capitaliste » (9).

Cette domination quasi exclusive eut pour conséquence première le dépérissement inquiétant des études théoriques. Le relativisme historique de plus en plus accentué de l'école la conduisit à renoncer aux vastes synthèses des premiers historistes et à se contenter d'une description historique exacte des faits et des institutions. Certes, l'idéal scientifique d'une théorie ne fut pas oublié et la célèbre querelle des méthodes avec l'école marginaliste vint en rappeler l'exigence (10). Aussi von Schmoller prévoyait-il la constitution d'une théorie comme l'aboutissement de toutes les descriptions préalables. Il en tenta l'ébauche de 1900 à 1904 dans son « Grundriss der allgemeinen Volkswirtschaftslehre ». Mais ses efforts n'aboutirent pas à un résultat notable : il y a une différence qualitative entre l'enquête historique et la théorie, il ne suffit pas que l'enquête soit quantitativement complète pour qu'une théorie existe. « Die Tatsachen blieben stumm » (les faits restèrent muets), écrit ironiquement un historien allemand de la pensée économique.

Mais ce dépérissement de la théorie a eu pour effet certain de couper les jeunes économistes allemands des racines mêmes du libéralisme économique, c'est-à-dire de la théorie classique.

Sur le plan doctrinal, les historistes allèrent beaucoup plus loin que List. Si celui-ci refusait le libéralisme dans le présent, il le maintenait pour l'avenir. Les historistes, eux, le rejetèrent définitivement dans le passé comme une doctrine mal fondée et humainement néfaste. Ils étaient partisans de l'interventionnisme. Il existe « entre l'historisme et l'interventionnisme un lien logique. Dès lors, en effet, qu'on professe que les mécanismes économiques sont relatifs aux structures et aux institutions du moment, on est conduit à penser que l'Etat peut intervenir pour modifier ces structures et ces institutions» (11). Ce qui est plus étonnant, c'est que leur doctrine interventionniste ait mené les historistes au réformisme socialiste.

Mais le socialisme allemand procède comme l'historisme de la philosophie de l'histoire et de l'apologie de l'Etat de Hegel. Cette commune origine explique qu'en octobre 1872, vingt-cinq ans à peine après le Manifeste de Karl Marx, le célèbre programme d'Eisenach ait été rédigé par Schmoller, et que la majorité des professeurs d'économie de l'Allemagne impériale se fussent proclamés socialistes. Ceux qu'Oppenheimer qualifiera ironiquement de « socialistes de la chaire » ont en fait un programme assez modéré. C'est au lendemain d'élections qui ont vu un net succès du parti socialiste qu'ils se sont réunis. Ils ont constaté que l'évolution économique a créé une disparité sociale qui pouvait être très dangereuse. Il fallait assurer la réintégration des salariés dans la communauté natio-

nale ; la division des classes est une idée qu'un esprit vraiment allemand se refusera toujours à admettre. Ils ne prônaient pas une expérience collectiviste, mais faisaient appel à l'Etat pour promulguer les lois nécessaires et rétablir l'union sociale par une politique réformiste. Ce fut un socialisme d'Etat.

A la suite de cette réunion fut constitué le « Verein für Sozialpolitik », à travers lequel les économistes allemands entendaient exercer une influence publique. Il faut reconnaître que de ce point de vue l'école historique allemande a eu une influence heureuse, et on doit certainement lui attribuer une part du mérite de l'élaboration précoce de la législation sociale par Bismark et ses successeurs.

Ainsi, longtemps avant la fin du « siècle libéral », l'Allemagne avait accompli un retournement doctrinal complet. Au libre-échange elle opposait le protectionnisme, au non-interventionnisme l'intervention à tendance socialiste de l'Etat, à la théorie l'histoire, à l'universalisme le nationalisme, à l'individualisme le sens de la communauté nationale. Toutes les critiques faites au libéralisme étaient réunies en un bloc et constituaient la doctrine officielle de l'Allemagne. L'école historique allemande représentait la véritable antithèse du classicisme libéral.

*
**

Mais quel fut le résultat de cette puissante « Réforme » ?

A l'intérieur de son espace national fermé, l'Allemagne a développé une puissance économique considérable. Suivant les leçons de List, au lieu de régler sa production en fonction de la demande intérieure ou extérieure, elle a concentré tous ses efforts sur le développement des « forces productives », c'est-à-dire de ses ressources d'énergie, de fer et de la production de biens d'équipement qui en découle. Elle a abouti ainsi à un surdéveloppement de biens non directement consommables, alors qu'il lui fallait pour la consommation nationale faire appel à l'étranger et qu'elle ne pouvait, comme les Etats-Unis, vivre entièrement sur elle-même. Lorsque l'économie allemande redécouvre les vertus du libre-échange, il est trop tard pour faire marche arrière, ou du moins trop d'intérêts puissants s'y opposent. Habituée par son protectionnisme à une économie de producteurs, l'Allemagne, trop longtemps coupée de la demande internationale, ne trouve plus que des marchés saturés, où sa production ne parvient pas à se vendre. La conséquence logique en est la crise de surproduction. L'Etat, habitué à intervenir en faveur de ses industries, tolère leur concentration, tolère et favorise

même les cartels de crise. Mais la crise finale n'est ainsi que retardée. L'Allemagne menace d'étouffer sous son propre développement. Il lui faut à tout prix des marchés, par tous les moyens, par le dumping, par la force. Elle exige un nouveau partage du monde. Les autres nations industrielles, soudain menacées, se raidissent, défendent leurs débouchés. Mais l'Etat allemand est trop engagé dans l'économie. A défaut de vendre des machines, l'industrie lourde peut fabriquer des armes. L'engrenage fatal qui mène du protectionnisme à la guerre, à l'impérialisme, cet engrenage que tant d'auteurs libéraux allemands évoquent et qui est souvent accueilli avec scepticisme, les Allemands l'ont vécu. Lorsque des monopoles dominent une économie, la concurrence devient une lutte monstrueuse, mais lorsque l'Etat intervient, elle peut se transformer en guerre (12).

Est-ce à dire que la théorie de List était entièrement faussé ? Ce n'est certainement pas le cas. Mais le protectionnisme « éducateur » a été prolongé indiscutablement au-delà du degré de développement où une concurrence à chances égales devenait possible, et sur ce point l'école historique porte une lourde responsabilité. Surtout, la théorie de List avait conduit l'Allemagne à accorder une priorité excessive à la constitution de l'industrie lourde. C'est le danger qui menace tous les pays adoptant le modèle de développement listien ou soviétique, alors que le modèle de développement libéral conduit à une industrie lourde exactement adaptée aux besoins de l'industrie légère et donc finalement de la consommation nationale ou extérieure. Vers la fin du siècle, l'école historique cessera d'ailleurs de reprocher au libéralisme son « laisser-passer » pour limiter sa critique au « laisser-faire ». Mais il sera déjà trop tard. Déjà le seuil de développement autarcique était dépassé. Déjà le protectionnisme avait créé un surdéveloppement anormal, une distorsion néfaste entre la capacité de production nationale de biens d'équipement et la capacité d'absorption de ces biens par les marchés nationaux et étrangers. Le tarif douanier très élevé de 1902 restera jusqu'en 1914 inférieur aux tarifs français, américain ou russe. Mais ces pays n'avaient pas alors un besoin d'exportation semblable à celui de l'Allemagne. Celle-ci était plutôt comparable à l'Angleterre et, comme elle, l'Allemagne aurait dû pratiquer le libre-échange, même unilatéralement, afin de créer par ses propres importations les conditions nécessaires à ses exportations. (C'est bien ce que réalisera après 1945 Ludwig Erhard, imitant délibérément la politique anglaise de 1828 et 1846). De plus, la concentration économique avait été favorisée, et le pouvoir politique était devenu l'instrument de puissances économiques, alors qu'il aurait

fallu au contraire s'abstenir à ce moment et laisser l'équilibre se rétablir spontanément. Le déséquilibre fondamental dont a pâti l'Allemagne durant tout le XX^e^ siècle est en définitive le résultat du protectionnisme allemand du XIX^e^ siècle, qui avait substitué à une économie normale de consommateurs une économie anormale de producteurs.

Ce déséquilibre ne sera pas atténué par la guerre. Au contraire, la réduction territoriale que doit subir l'Allemagne la rend encore plus sensible. André Siegfried résumait en des lignes admirables le drame allemand (13) : « Le système est du reste moins l'effet de la volonté des hommes que de la logique des choses. Cette capacité excessive de production dans le cadre trop étroit de l'Europe conduit à un dynamisme presque pathologique. L'Allemagne industrialisée devient en effet, comme l'Angleterre et sans doute plus qu'elle, un exemple frappant du déséquilibre fondamental d'une Europe ayant développé à l'excès sa population et son outillage, et ne pouvant plus alimenter l'une et l'autre que par l'importation nécessitant en contrepartie l'exportation. Encore l'Angleterre dispose-t-elle largement de son Empire, de son Commonwealth ! L'Allemagne, réduite pour ses exportations aux marchés étrangers, se laisse entraîner à une politique qui lui est propre, dans laquelle l'industrie domine l'économie tout entière, s'insérant même dans l'armature militaire dont elle est la première à profiter. On court ainsi perpétuellement après un équilibre qu'on réalise de façon précaire dans le mouvement, mais qui s'effondre dès l'instant qu'on s'arrête ou même qu'on ralentit. Le char de l'Etat va de plus en plus vite ; il verse dans le fossé, repart et reverse encore. Comme l'écrit M. Piettre (14), il eût fallu un Frédéric le Sage. L'Allemagne eut Guillaume le fou et aussi Adolphe le fou.

Ces problèmes s'étaient posés à l'Allemagne impériale dès qu'elle s'était, vers 1890, industrialisée, mais il est à penser qu'ils se poseront de même à toute forme nouvelle que peut prendre le pays. Comme certains animaux amputés d'un membre et dont ce membre instinctivement repousse, l'Allemagne de l'entre-deux-guerres reconstituait, dans un cadre géographique réduit, une industrie plus puissante encore qu'antérieurement. La reconstitution était étonnante de technicité, d'efficacité, mais l'équilibre se dérobait toujours. Sur une superficie diminuée il fallait entretenir une population qui tendait à redevenir aussi nombreuse que celle d'avant la défaite. L'émigration étant devenue impossible dans un monde désormais compartimenté, il fallait une fois encore recourir à la super-industrialisation et à la super-exportation. Le système des trocs bilatéraux, rendu nécessaire par l'isolement agressif du régime hitlérien, ne fournis-

sait pas plus la solution que les essais antérieurs : l'Allemagne engloutissait voracement le blé de la Bulgarie ou le café du Brésil, mais ces pays n'arrivaient pas à absorber les machines-outils, les articles mécaniques de tous ordres qu'on prétendait déverser sur eux, bien au-delà de leurs besoins. Hantée par la recherche de cet équilibre qui fuyait toujours, comme un mirage, l'Allemagne se souvenant que la guerre est son industrie nationale, se sentait tentée une fois de plus par la notion solide du territoire, qui ne se négocie pas, mais se conquiert ».

Cependant, les Allemands n'étaient toujours pas conscients du problème, ou plutôt n'en voyaient pas la cause exacte. Pour cette raison, l'Allemagne ne parvint pas à trouver son équilibre politique et social, fonction de l'équilibre économique. Si ce peuple s'est en 1933 jeté avec tant d'aveuglement dans les bras d'un faux sauveur, c'est parce qu'il promettait enfin l'ordre. Car il n'y a qu'un mot pour définir l'histoire de l'Allemagne de 1918 à 1933, c'est le désordre. Désordre politique, social, économique. A peine le pays était-il sorti des contraintes de la guerre, une révolution communiste le menaçait. Peu après, de 1920 à 1923, il sombrait dans une inflation sans précédent où le mark se dépréciait au billionième. Quelques années plus tard, c'était la grande crise qui l'ébranla encore davantage. 1,9 millions en moyenne de chômeurs en 1929, 3 en 1930, 4,5 en 1931, 5 en 1932, 4,8 en 1933. Tel fut le bilan social effarant de cette crise et des erreurs de la politique économique.

Au désordre social s'ajoutait le désarroi grandissant des esprits. Des historiens racontent comment après la guerre « c'était à qui jonglerait le plus brillamment avec les « ismes » des diverses doctrines » qui se partageaient alors la rue, les salles de réunion et les Universités. Les esprits réfléchis ne parvenaient eux-mêmes plus à y voir clair. Walter Lippmann évoquera plus tard cette période en des termes qui s'appliquent bien à la situation des Allemands : « Un an après, la guerre éclatait. Depuis lors, j'ai vu beaucoup moins clair dans l'avenir. Voilà plus de vingt ans que je consacre mes écrits aux graves évènements de notre temps, et, pour m'aider à les comprendre, je n'ai rien trouvé de mieux que des généralisations improvisées à la hâte par un esprit en désarroi ».

Dans ces circonstances, il eût fallu un Etat fort et conscient. Il n'y eut que la République de Weimar, aux crises ministérielles plus fréquentes encore que sous la IV[e] République française. L'administration était encore toute imprégnée de l'idée, conforme aux leçons de l'école historique, que chez les fonctionnaires la connaissance du droit et des rouages administratifs, et non de l'économie politique,

était suffisante. « C'est ainsi, écrit un historien, qu'une administration dont l'incompétence économique était un danger national prétendait régenter l'économie ». On s'en aperçut particulièrement lors de la grande inflation. La vieille idée de l'évolution fatale avait tari dans l'administration toute volonté constructive, c'était l'immobilisme résigné ou l'interventionnisme à contre-sens, sous la pression des intérêts.

*
**

Si la situation objective de l'économie allemande ainsi que la situation sociale et politique après 1918 étaient en somme le résultat des erreurs de la période précédente, aggravé des conséquences de la guerre et de la politique d'après-guerre très discutable des Alliés (problème des réparations, divers aspects du Traité de Versailles), après 1918, la situation intellectuelle s'était profondément modifiée et un véritable décalage se produisit ainsi durant toute la République de Weimar entre la situation réelle et la situation intellectuelle de l'Allemagne. La guerre avait sur ce plan également provoqué un bouleversement total des valeurs, mais qui eut des conséquences positives. Toutes les forces intellectuelles anciennes avaient pâti de l'effrondement du vieux monde auquel elles étaient liées. Et dans ce désert que la défaite avait créé, elles ne purent retrouver leur position antérieure. Il semble presque que les élites allemandes d'après-guerre sentaient obscurément que ces forces étaient elles aussi responsables du désastre subi. Quoiqu'il en soit, le changement était indiscutable sur les deux plans qui nous intéressent particulièrement : la philosophie prépondérante et la pensée économique.

Nous avons vu l'influence qu'exerça la philosophie hégélienne sur les sciences sociales et la mentalité générale du XIX^e^ siècle. L'idée « évolutionniste » et la pensée « historique » dominaient alors sans discussion, et vers la fin du siècle les positivismes de Comte et de Spencer vinrent encore renforcer ces tendances au point même que certains juristes se déclaraient alors adeptes du « darwinisme » pour expliquer l'évolution sociale. Depuis le tournant du siècle, au contraire, on a assisté en Allemagne à une réaction qui s'est d'abord manifestée sans grand éclat par un regain de l'idéalisme kantien contre l'idéalisme historique de Hegel et surtout le matérialisme historique de certains de ses disciples (15). D'abord lente, cette réaction redonna définitivement l'avantage aux partisans de l'idéalisme moral et de la pensée « en catégories logiques » ou « systématique » après 1918. Les nouvelles orientations philosophiques comme la phénoménologie husserlienne, la Gestalttheorie, et même l'existentialisme accentuèrent ensuite la tendance issue du néokantisme.

Cette révolution philosophique devait naturellement, comme toujours en Allemagne, avoir une influence directe sur les hypothèses et

les méthodes des sciences. Après que les sciences naturelles eurent admis des limites à leurs postulats évolutionnistes, on put observer l'implantation de la pensée « systématique » dans les sciences sociales et humaines. Cela fut particulièrement net en économie politique.

L'école historique pâtit en effet doublement de cette transformation de l'optique scientifique, de l'extérieur et de l'intérieur. La querelle des méthodes fut certes une fausse querelle, comme le prouve déjà sa longueur de 1883 jusqu'à la guerre. Mais au fur et à mesure qu'elle se prolongeait l'école historique dut céder du terrain à l'école autrichienne et admettre en particulier la nécessité d'un retour à la théorie. Or, on n'ignore plus l'influence étroite du kantisme et du néo-kantisme sur la pensée marginaliste et néo-marginaliste (16). L'influence des nouvelles philosophies agit aussi de l'intérieur et les derniers historistes abandonnèrent progressivement leur évolutionnisme pour tenter de découvrir d'abord des « stades de développement historiques » et finalement des « types réels ou même idéaux d'organisation économique ».

Tout cela fit qu'après 1918 les jeunes économistes allemands parlaient fréquemment de la « crise » de l'économie politique et de la nécessité d'une « clarification » des méthodes et des fins de cette science. Certains tentèrent encore d'appuyer leurs efforts sur l'historisme, mais s'aperçurent rapidement, face aux graves questions du moment, qu'en matière d'analyse ou de politique l'école historique avait légué un ensemble de problèmes plutôt qu'un trésor de vérités. C'est alors que des économistes tels qu'Oppenheimer, Liefmann, Dietzel, qui avaient tenté déjà avant la guerre de rétablir les études théoriques, connurent une grande vogue. On éprouva surtout le besoin de renouer le contact avec la pensée étrangère (17). « La longue interruption de la recherche théorique sous la domination de l'historisme, écrit le professeur Kruse, exigeait alors la reprise des résultats valables de la recherche théorique étrangère. La maîtrise des multiples problèmes de politique économique impliquait l'existence d'une théorie économique moderne. Il était alors devenu clair que les manuels de Roscher, Philippovich et Schmoller refusaient tout service pour la formation d'un jeune économiste... Le grand et durable mérite d'Adolf Weber aura été de donner droit de cité en Allemagne à l'enseignement du Suédois Cassel, sans rompre avec l'ancienne théorie des Smith, Ricardo, Thünen et Marshall. C'est à lui et à quelques autres que l'on doit d'avoir donné à la politique allemande une théorie néo-classique pour l'appréciation des problèmes économiques » (18). Mais sous l'influence du manuel de Cassel, qui eut un succès considérable, et d'autres livres encore, c'est surtout le marginalisme viennois qui s'imposa alors. Joseph Schumpeter pouvait

constater avec satisfaction en 1927 que désormais les économistes allemands témoignaient à la théorie un intérêt aussi vif que les étrangers, comme le prouvait un relevé des publications, et que le marginalisme était accepté « par la majorité relative des théoriciens et par plus que la majorité relative des économistes non théoriciens. Et cependant, ajoutait-il, à les lire, on dirait que les critiques n'en finissent pas. C'est qu'elle (la théorie marginaliste) pâtit de toutes les critiques adressées à la théorie en soi » (19).

Ces deux constatations sont importantes. Dans la courte période où l'économie politique allemande a pu évoluer librement, entre le temps de la dictature « historiste » et celle du « national-socialisme », elle procédait donc à une réintégration de la théorie néo-classique, mais dans le cadre limité qu'assignaient à la théorie les enseignements de l'historisme. Elle évoluait vers une synthèse des deux tendances (20).

Mais d'un point de vue plus général, la conversion philosophique et la redécouverte de la théorie néo-classique ont entraîné également une modification fondamentale de l'attitude allemande envers le libéralisme. En ce sens, 1918 constitue une date importante. Auparavant, le libéralisme était combattu et même haï ; après cette date, il s'affirme vigoureusement, mais il se présente, et c'est un point extrêmement important, non comme le successeur du libéralisme anglais mais comme un authentique libéralisme allemand. Ceci se manifeste clairement sur trois plans : sur le plan philosophique, ce n'est pas sur une philosophie anglaise, empirique, hédoniste mais sur la philosophie idéaliste allemande qu'il se fonde ; sur le plan théorique, c'est essentiellement le marginalisme autrichien et certains apports de l'historisme qu'il retient ; sur le plan de la politique enfin, il ne se rallie pas au laisser-faire et, dès avant 1930, il réclame un programme positif d'intervention de l'Etat, inspiré du socialisme d'Etat de Bismarck.

Les caractères allemands du libéralisme apparaissent dans toutes les œuvres qui du début du siècle à nos jours ont contribué à le construire. Tous les auteurs ont toujours insisté sur la nécessité d'adopter ce qu'on pourrait appeler « une voie allemande vers le libéralisme », un peu comme on parle aujourd'hui de la « voie yougoslave ou polonaise vers le socialisme ». Cela est visible chez celui qui fut dès la fin du XIX[e] siècle le fondateur du libéralisme allemand, Lujo Brentano. Il prônait un libéralisme devant se distinguer du libéralisme anglais par un programme non seulement négatif, mais également positif, particulièrement dans le domaine social. L'Etat devait donc intervenir et Brentano fit partie du « Verein für Sozialpolitik », fondé par les socialistes d'Etat ; il appuyait la politique sociale réalisée

par l'Empire, approuvait la formation des syndicats ouvriers qui permettait, selon lui, de rétablir l'équilibre des forces sur le marché du travail. Il allait même jusqu'à admettre une intervention étatique dans le domaine de la propriété individuelle, au cas où celle-ci ne serait pas utilisée conformément à sa fonction sociale (21). Il est d'ailleurs symptomatique qu'il se déclarait partisan d'un « Sozialpolitischer Liberalismus ».

Ses idées furent reprises, au début du XX^e siècle, par l'économiste Oppenheimer, qui prônait également l'intervention de l'Etat en vue d'établir « une société d'hommes libres et égaux », condition et fondement nécessaire, selon lui, d'un système économique libéral.

Ce sont ces conceptions qui furent reprises par les économistes allemands après la guerre sous l'influence des changements intellectuels que nous avons décrits. Les caractères spécifiques de ce libéralisme se précisèrent au fur et à mesure que la situation économique du pays se dégradait et que l'abstentionnisme ou l'interventionnisme désordonné d'un Etat impuissant développait ses conséquences néfastes. C'est ainsi qu'en 1930, en pleine crise Hans Gestrich, qui était un ami de W. Eucken, publia un petit livre qui n'eut que peu d'audience immédiate mais qui constitue une étape importante dans l'élaboration du libéralisme allemand et mérite à ce titre d'être analysé ici. Cet opuscule s'intitulait « Liberalismus als Wirtschaftsmethode » et ce titre est profondément significatif. Gestrich propose donc le libéralisme comme une simple méthode d'organisation économique. Et il entreprend de le justifier en tant que telle, c'est-à-dire en insistant exclusivement sur son efficacité. Selon lui, cette méthode est nécessairement la plus efficace, c'est elle qui assure le maximun d'utilité à la collectivité, car elle s'appuie sur l'intérêt ou l'égoïsme naturels qui poussent l'homme à accroître sans cesse son gain. Cela le mène à produire le plus possible et à substituer sans cesse une technique plus productive à celle qui l'est moins. Certes, l'égoïsme peut mener à divers abus, mais un mécanisme est là pour les éviter : c'est la concurrence. Tout ce qui réduit la concurrence augmente les inconvénients et diminue les avantages du système. Comme il est indiscutable que la concurrence est aujourd'hui considérablement réduite par l'existence de cartels et de monopoles, il appartient à l'Etat d'intervenir en vue de la rétablir.

A ce raisonnement certains objectent que notre conception de la vie et de l'homme n'est pas conciliable avec cette vision individualiste de la vie économique. Mais c'est faire, selon l'auteur, une confusion entre le moyen et la fin : l'initiative individuelle est stimulée parce qu'il en résulte des effets utiles pour toute la communauté. D'ailleurs le moyen lui-même n'est pas amoral, comme on le

prétend parfois. Si la poursuite de l'intérêt individuel peut mener à des conséqences morales condamnables, l'acceptation de la concurrence est celle du risque et de la loi générale. Le libéralisme économique est donc parfaitement conforme à la philosophie idéaliste allemande. Le bien-être matériel qui résulte de son application assure la possibilité d'une vie supérieure de l'esprit. L'erreur de beaucoup de gens a été de confondre jusqu'à présent la « méthode » libérale et une certaine philosophie anglaise. On peut parfaitement et on doit les distinguer et introduire la « méthode » libérale dans une « Weltanschauung » idéaliste, pour cette raison simplement qu'elle est la plus efficace. Les hommes peuvent, s'ils le veulent, réussir cette jonction ; n'est-ce pas l'un des postulats de l'idéalisme que de croire au pouvoir de l'homme ?

Le libéralisme économique ne se confond pas davantage avec la philosophie individualiste, puisqu'il implique l'intervention de l'Etat, en vue d'organiser toute la vie économique et de rétablir la justice contre les monopoles et cartels. Il ne s'agit pas d'aboutir à ce que l'Etat prenne « l'habitude d'intervenir ». La haute conception de l'Etat, dans une philosophie idéaliste, exige au contraire qu'il ne devienne pas, en fait, sous prétexte d'intervention, l'esclave de groupes d'intérêts, mais garde son rôle d'arbitre neutre, mais non passif, son rôle d'organisateur, et non d'acteur de la vie économique. A cette condition seulement, il ne perdra pas de vue ses tâches fondamentales. Dans certains domaines cependant, l'Etat devra intervenir plus activement encore : créer une entreprise concurrente à un monopole ou étatiser celui-ci, distribuer du crédit aux petites et moyennes entreprises, en attendant que l'initiative privée vienne le remplacer, agir sur la conjoncture par la politique du crédit, enfin même accorder des subventions, car cette mesure est préférable au protectionnisme.

Ce sont bien les grands traits du programme « ordolibéral » que nous examinerons, et présentés dès l'année 1930. La grande crise n'arrêta pas les efforts des libéraux allemands, elle les força cependant à préciser leur position en donnant une explication de la défaillance du capitalisme. C'est ainsi qu'en 1932, peu avant l'avènement du national-socialisme, deux hommes nouveaux firent entendre leur voix, deux hommes que nous retrouverons au premier plan du libéralisme allemand après la deuxième guerre mondiale.

Dans un article du Weltwirtschaftliches Archiv, intitulé « Staatliche Strukturwandlungen und die Krisis des Kapitalismus » (22), un jeune économiste, Walter Eucken, essayait d'expliquer la sensibilité croissante et profonde de l'économie aux crises. Selon lui, elle était due à l'interventionnisme étatique antérieur qui n'était pas guidé par certains principes d'organisation ou critères objectifs, mais déterminé

essentiellement, l'Etat étant très faible, par la pression plus ou moins forte des différents groupes d'intérêts. Ce n'est pas à un rejet de l'interventionnisme qu'il concluait, mais à des interventions allant systématiquement à l'encontre des intérêts de groupes qui désorganisent l'économie de marché.

Des propositions semblables furent émises par un autre jeune économiste, Alexander Rüstow, à la session annuelle du « Verein für Sozialpolitik », en septembre 1932. Il constatait que l'influence croissante des groupes d'intérêts sur la politique économique n'avait pas seulement annihilé l'autorité de l'Etat, mais conduit à une multitude d'interventions sans lien entre elles et parfois même contradictoires. Pour cette raison, il demandait un « interventionnisme libéral », une orientation des interventions étatiques, conforme au système des lois du marché ». Pour la réalisation de cette politique, les libéraux se devaient d'exiger un Etat fort, qui se caractériserait par « Autorität und Führertum » (autorité et volonté de direction). Cet Etat devrait s'appuyer non sur « ce qui est intéressé » dans l'homme, mais sur sa volonté de contribuer à l'ordre social ». « Un Etat fort dans l'intérêt d'une politique économique libérale et une politique économique libérale dans l'intérêt d'un Etat fort — car ces deux exigences se conditionnent mutuellement », telle fut la conclusion d'A. Rüstow (23).

Ce furent les dernières importantes manifestations libérales avant 1933.

***

L'avènement du national-socialisme allait en effet mettre un terme à l'essor du libéralisme allemand. Il fut le triple produit de la crise, de la révolution philosophique et de la défaillance des élites allemandes du moment.

Le rôle essentiel joué par la crise économique dans le succès du mouvement hitlérien n'est pas ignoré. La crise créait un mécontentement général dont un parti extrémiste pouvait aisément bénéficier; chez certains, ce mécontentement se doublait d'une crainte du communisme et, face à celui-ci, un parti fort paraissait le seul rempart possible. La crise engendrait en outre des millions de chômeurs dont une grande partie seront intégrés dans les troupes de choc du parti et lui donneront des voix supplémentaires aux élections. Surtout la crise permettait de donner à ce mouvement d'un nationalisme agressif et qui de ce fait n'avait que peu d'audience un tremplin économique et social qui lui servira d'alibi jusqu'à ce que son pouvoir fut définitivement assuré.

Là encore, les Allemands conscients ont été très sensibles à la liaison étroite entre l'économique et le politique, une idée qui revient

comme un leit-motiv dans leur œuvre. « Le chômage, écrit A. Rüstow, s'éleva à des chiffres catastrophiques et, dans un parallélisme exact, le nombre des voix obtenues par les deux partis extrémistes. » (24). De même, W. Eucken écrira plus tard que si le gouvernement de l'époque avait adopté à temps les propositions faites, la révolution national-socialiste n'aurait sans doute pas eu lieu (25).

Il faut ajouter à cette cause les derniers effets de la révolution philosophique. Par delà les sciences, la philosophie pénètre, souvent avec quelque retard, dans l'esprit des masses, à travers la littérature la presse, etc. Ce changement de philosophie « ambiante » est un des éléments sans lesquels on ne saurait comprendre l'évolution du peuple allemand. Au relativisme, à l'évolutionisme et donc à un certain fatalisme qui caractérisaient l'esprit allemand au XIX[e] siècle, s'étaient substitués l'idéalisme et le « volontarisme » qui en découle logiquement (26). En exaltant l'action, le pouvoir du « Führer », en s'opposant à l'évolution soi-disant fatale vers le socialisme marxiste, le national-socialisme répondait bien à ces exigences de la mentalité publique. Madame Edith Eucken-Erdsiek explique bien l'attrait de ce mouvement pour les Allemands de l'époque. Il promettait la lutte pour la vie, un avenir meilleur, l'élimination du danger communiste. « Il semblait réunir tous les éléments de la vie : l'ordre, le mouvement, la pureté, la valeur... » (27).

Cependant, il ne dut véritablement son succès qu'à la démission de l'Etat de Weimar et des élites qui auraient dû soutenir celui-ci. Il est établi en effet que les libéraux du moment n'ont pas seulement étudié la crise mais qu'ils ont également proposé publiquement les moyens d'y mettre fin. Le D[r] Lautenbach qu'on a parfois appelé le « Keynes allemand » proposait dès 1931 un plan conforme à la politique de plein-emploi ; ce plan fut appuyé par W. Eucken et W. Röpke. En outre, le frère d'A. Rüstow, H.J. Rüstow, avait élaboré au même moment un plan semblable au sein du ministère des Affaires Economiques, mais, comme le note A. Rüstow, on manquait alors de l'esprit de décision politique indispensable (28). L'incapacité économique de la République de Weimar est d'ailleurs bien mise en relief par le même auteur. « D'abord, elle avait laissé l'inflation d'après-guerre s'élever durant cinq ans dans des proportions astronomiques. Même après la stabilisation monétaire..., elle ne réussit pas à maintenir dans leurs limites les multiples groupes d'intérêt par un programme économique clair et théoriquement fondé. Il en résulta qu'aucun pays ne pouvait être plus sensible que l'Allemagne à la crise économique » (29). L'extrême dépression de 1930 était le pendant de l'extrême inflation de 1923 et les hésitations du gouvernement lors de la crise s'expliquent par la crainte de l'inflation précédente et l'habitude déjà

prise d'une politique empirique, exemple typique des errements d'un Etat sans doctrine scientifique.

Mais si l'on peut indiscutablement incriminer la responsabilité du gouvernement républicain, celui-ci n'était après tout que l'émanation de certaines élites dont la défaillance est au moins autant à stigmatiser. Au premier rang de celles-ci il faut placer la grande majorité des économistes allemands. Ils avaient tous compris que l'Etat allemand était économiquement incapable, la plupart d'entre eux n'étaient plus depuis 1918 hostiles à un libéralisme actif. Ils avaient même compris, nous l'avons vu, qu'une bonne politique économique dans un système libéral impliquait l'étude préalable de la théorie de cette économie. Malheureusement, dans cette étude, ils avaient oublié leur objectif premier. C'est ainsi que Schumpeter pouvait se féliciter en 1927 que les économistes allemands avaient admis l'idéal de neutralité de la science économique (30), c'est-à-dire en somme l'idéal de « se laver les mains » lorsque les catastrophes s'abattent. Ce n'est que plus tard que l'opinion changea et qu'un auteur pouvait résumer la pensée des économistes allemands en ces mots : « la science économique qui veut servir cette fin (la justice sociale en tant que devoir de l'Etat) ne peut le faire qu'en réunissant en elle l'idéalisme intransigeant de la volonté morale avec le réalisme dur et sobre de la connaissance » (31). Les quelques libéraux dynamiques qui avaient adopté dès 1930 cette attitude étaient alors très jeunes : faute d'un appui suffisant, le temps n'était pas venu où leur voix serait entendue. En réclamant, selon leur logique propre, un Etat démocratique plus fort, ils contribuèrent involontairement à détacher l'Allemagne de la République et finalement du libéralisme. Malgré une tardive application de la politique économique valable par von Papen, le national-socialisme conquit légalement le pouvoir.

Et pourtant, il n'est pas interdit de rêver un court instant. L'histoire n'a tenu une fois de plus qu'à des décisions individuelles. En janvier 1933, l'homme d'Etat Schleicher tenta d'obtenir de Hindenburg les pleins pouvoirs contre le national-socialisme. Il avait déjà établi la liste des éventuels membres de son gouvernement et Rüstow était prévu en tant que ministre des Affaires économiques du Reich. Mais on ne voulut pas écouter Schleicher ; il fut assassiné peu de temps après la prise de pouvoir de Hitler, et Rüstow fut alors contraint de s'exiler. On ne peut s'empêcher de penser aux malheurs que l'Allemagne et le monde se seraient épargnés si le libéralisme politique avait pu vaincre en 1933 et définitivement, parce qu'il se serait appuyé sur le nouveau libéralisme économique allemand tel qu'il assura après la guerre le succès de la démocratie en Allemagne de l'Ouest (32).

Le régime national-socialiste devait être finalement la synthèse exaspérée et folle de tous les éléments de cette « Réforme » anti-libérale que l'Allemagne avait rassemblés au XIX^e^ siècle : en lui, le nationalisme sous sa forme la plus impérialiste et le socialisme sous forme de capitalisme d'Etat et de groupes, assorti de corporatisme, se trouvèrent portés à leur paroxysme. Ce fut « le résultat d'un siècle de propagande anti-libérale » (33), et d'un siècle d'économie anti-libérale aussi.

C'était en somme la réaction, le retour à l'Allemagne d'avant 1914. Cela ressort nettement des thèmes que l'on trouve dans les « Grundsätze deutscher Wirtschaftspolitik » du Dr Schacht en 1932 et qui sont les principes de sa rébellion contre le « système » (de Weimar) : « le capitalisme allemand doit devenir national et social ; les problèmes de la production priment ceux que pose la répartition dans une conjoncture d'expansion générale à promouvoir ; l'économie marchande, dégradant les rapports humains, doit s'effacer devant une économie communautaire et fraternelle à l'allemande ; il n'est d'internationalisme qui vaille, sinon appuyé sur des nations fortes et servant d'appoint au capitalisme national » (34). En somme, un système de puissance et non de bien-être, d'ambition nationale et non de prospérité mondiale. Le résultat de ces principes ne se fera pas attendre.

Le Reich hitlérien commença certes par poursuivre et intensifier avec Schacht la bonne politique inaugurée par le dernier gouvernement républicain pour mettre fin au chômage : grands travaux et expansion monétaire. Mais le résultat désiré, le plein-emploi, une fois atteint, vers 1936-1938, il ne s'arrêta pas. Conformément aux principes, à la politique de puissance et de prestige, il n'était pas question de freiner une expansion toute orientée à la main-mise néo-coloniale sur des territoires proches et au réarmement intérieur. Toute l'économie devait fonctionner au profit de l'Etat. Ce fut alors le début d'une politique d'inflation refoulée qui durera jusqu'en 1948 (contre laquelle Schacht s'éleva en vain avant de démissionner), entraînant inévitablement une extension croissante de l'intervention étatique. Si les Allemands seront fortement méfiants après la guerre envers toute politique « keynésienne », c'est sans doute à tort si l'on songe que Keynes lui-même n'a jamais préconisé un interventionnisme allant jusqu'à une modification fondamentale des structures et que dans d'autres pays une telle politique n'a pas mené à de tels résultats. Mais en Allemagne elle a entraîné l'inflation et, par voie de conséquence, le contrôle des prix, le dirigisme et ces mesures ont permis et soutenu une aventure politique qui justifie la méfiance allemande (35).

L'anti-libéralisme extrême du régime hitlérien s'exprima dans une propagande incessante. Cependant, si deux libéraux notoires furent contraints de s'exiler (A. Rüstow et W. Röpke), et si le nombre des autres libéraux allemands était depuis la crise extrêmement réduit et condamné à exprimer le moins possible ses idées, cette minorité fut très active et les idées libérales ne cessèrent jamais d'être vivantes, dans un climat général pourtant extrêmement défavorable. On le vit, après la guerre, quand, ayant mûri leurs idées et précisé leur programme, les libéraux allemands se manifestèrent avec une vigueur étonnante et surent s'imposer contre une majorité de partisans de doctrines adverses.

Ils attendaient patiemment ce moment et s'étaient préparés consciencieusement, méthodiquement à intervenir, comme des Allemands savent le faire. Cette période d'attente leur fut extrêmement bénéfique : il purent élaborer un programme susceptible de répondre aux problèmes de l'avenir. Dans leur esprit, ils assistaient à une guerre qui était la « réédition », revue et corrigée en plus grand certes, de la première guerre mondiale. Ils ne doutaient donc pas que les mêmes désastres risquaient de se reproduire si la science n'était pas, pour une fois, en avance sur les évènements. C'est pourquoi ils approfondirent tous les problèmes qui s'étaient posés depuis 1918 : le passage de l'économie de guerre à l'économie de paix, l'inflation galopante, la dépression extrême, l'inflation refoulée, le dirigisme, les questions du réarmement, etc... Le programme qui sortit de leurs réflexions était donc un libéralisme renforcé non seulement par l'expérience de la crise et de sa domination ; il s'était assimilé également la politique « keynésienne », appliquée en Allemagne d'ailleurs avant 1936, mais il s'était déjà intégré aussi une politique anti-inflationniste qui, selon l'expérience, devait suivre la défaite. Par là ce libéralisme était déjà largement au-delà de Keynes comme on allait s'en apercevoir. Il s'était également assimilé les leçons du dirigisme et de la planification en système capitaliste que le régime hitlérien avait expérimentée. Il était donc dès 1945 au-delà de ces formes transitoires que les pays européens devaient appliquer après la guerre. C'est pourquoi le redressement économique opéré et la stabilité politique de l'Allemagne d'après-guerre, qui en est la conséquence logique, n'ont jamais paru être des « miracles » aux yeux des libéraux. Ils savaient qu'ils étaient au contraire les fruits d'une longue et patiente préparation intellectuelle qui devait donner enfin à l'Allemagne un authentique régime libéral.

Lorsqu'on a, ainsi que nous venons de le faire, parcouru à grandes enjambées l'histoire contemporaine de l'Allemagne, ce n'est pas le redressement économique qui paraît extraordinaire, le pays en avait

de nombreux moyens, mais c'est le succès des idées libérales après une guerre de plus de cent ans, menée par l'Allemagne contre le libéralisme. En 1917, L. von Wiese écrivait que le libéralisme n'a jamais vraiment existé en Allemagne et qu'il restait encore à créer (36). Rien n'était plus vrai. Car, si l'on met à part les premières décades du XIX^e siècle, dont le libéralisme, le national-libéralisme devrait-on dire, fut d'autant plus éphémère qu'il n'était au fond qu'un moyen économique du nationalisme naissant (37), l'Allemagne a ensuite continué de vivre sous le système et avec des idées mercantilistes, rénovées par List et les socialistes d'Etat, jusqu'à la fin du XIX^e siècle. Elle n'a pas échappé non plus à la grande réaction néo-mercantiliste qui a suivi 1930 et son national-socialisme a repris en l'accentuant dangereusement le socialisme d'Etat.

C'est pourquoi l'on peut affirmer, sans trahir les faits, qu'il n'y a pas eu à proprement parler renaissance du libéralisme en Allemagne, mais que l'« ordolibéralisme » des Allemands d'aujourd'hui constitue le premier libéralisme allemand, tel qu'il s'est lentement formé et affirmé depuis le début du XX^e siècle par toute une lignée de penseurs : Lujo Brentano, Franz Oppenheimer, Adolf Weber, Hans Gestrich, Alexandre Rüstow, Walter Eucken, Wilhelm Röpke, Alfred Müller-Armack, chacun reprenant et développant, avec des principes et des méthodes spécifiquement allemands, les apports des prédécesseurs. Son avènement répond d'ailleurs parfaitement aux prévisions à long terme de Frédéric List sur l'Allemagne. C'est au sein même de ce « Verein für Sozialpolitik », fondé par les socialistes d'Etat, que ce libéralisme est né et c'est à travers les vicissitudes particulières de l'histoire allemande qu'il s'est développé, se présentant ainsi en définitive comme le produit même de l'évolution qui mène un pays en cours de développement progressivement d'un mercantilisme ou socialisme d'Etat vers le libéralisme économique (38).

NOTES DU CHAPITRE PRELIMINAIRE

(1) Notons que la majorité des économistes de l'école de Fribourg sont protestants, ainsi que Ludwig Erhard.

(2) Assez curieusement l'école physiocratique a trouvé peu d'audience en Allemagne. Cependant un économiste allemand de l'époque, Schmalz, appelait Quesnay le Copernic de l'économie politique et considérait Smith seulement comme un précurseur à mi-chemin entre Ptolémée et Copernic ! D'autre part, il est établi que le grand caméraliste allemand Ernst Ludwig Carl avait préparé la voie à la doctrine physiocratique : dans son « Traité de la richesse des princes et de leurs états et des moyens simples et naturels pour y parvenir » publié en français à Paris en 1722, Carl faisait, un quart de siècle avant Quesnay, la distinction de l'« ordre naturel » et de l'« ordre positif ».

(3) Daniel VILLEY : Petite Histoire des Grandes Doctrines Economiques, 4e édition, Paris 1958, p. 221.

(4) Voir à ce sujet l'ouvrage de Maurice BOUVIER-AJAM : « Frédéric List », thèse de doctorat, Paris 1938, p. 221.

(5) Daniel VILLEY, ouvr. cité, p. 224.

(6) Albert HUNOLD dans « Wirtschaftsfragen der freien Welt », Francfort 1957, p. 63.

(7) Leopold von Wiese : Gibt es noch Liberalismus dans « Brentano Festgabe », Tome I, 1925.

(8) O. SPENGLER : Preussentum und Sozialismus, 1920, p. 34.

(9) F.A. von HAYEK : « Wirtschaftsgeschichte und Politik » (L'histoire économique et la politique), Ordo VII, 1955, p. 18.

(10) Les deux ouvrages fondamentaux de la « querelle des méthodes » sont bien connus : Carl MENGER « Untersuchungen über die Methoden der Sozialwissenschaften und der Politischen Okonomie insbesondere », 1883, et Gustav von SCHMOLLER « Zur Methodologie der Staats- und Sozialwissenschaften », 1883.

(11) André PIETTRE : Pensée économique et théories contemporaines, Paris 1959, p. 233.

(12) J. von STACKELBERG le note clairement dans un petit livre trop peu connu à notre sens et qui est l'ébauche intéressante d'une théorie de l'économie administrée : « La concurrence économique dégénère progressivement en rivalité politique entre les économies dominées par les monopoles. Le dernier stade de cette dégénérescence de la concurrence est la guerre ». Die Amtswirtschaft, München 1948. Cette constatation retrouve la théorie marxiste de l'impérialisme, élaborée par Rosa Luxemburg et surtout Lénine, précisément pendant la grande guerre. En ce qui concerne le capitalisme, les analyses marxistes ont très souvent une valeur qu'on a trop tendance à sousestimer.

(13) Dans sa Préface à l'ouvrage du Professeur Piettre, cité ci-dessus, pp. XII et XIII.

(14) Les déséquilibres permanents de l'économie allemande, Cahiers du Centre d'Etudes germaniques, Librairie de Médicis, 1951. (Note de M. A. SIEGFRIED.)

(15) Il est bon de noter dès à présent que l'un des principaux philosophes néokantiens fut précisément le père de W. Eucken. Nous y reviendrons.

(16) L'influence de Kant sur la première école de Vienne a été bien établie par J. DOBRETSBERGER dans un article sur « la méthodologie de Karl Menger », paru dans Neue Beiträge zur Wirtschafstheorie, Wien 1949. François PERROUX avait de son côté attiré il y a longtemps l'attention sur la pénétration du néokantisme dans l'œuvre de Richard von STRIGL.

(17) Le même désir s'est manifesté en Allemagne après 1945 et fut principalement satisfait par les travaux des Professeurs SCHNEIDER et Kruse qui ont « importé » toute la théorie anglo-saxonne.

(18) A. KRUSE. Wo steht die Nationalökonomie heute ? München 1951, p. 3.

(19) Dans l'article qu'il a consacré à la situation de l'économie politique en Allemagne dans le recueil intitulé « Wirtschaftstheorie der Gegenwart », Vienne 1927. SCHUMPETER a enseigné de 1925 à 1932 à l'Université de Bonn et son influence a certainement été importante sur beaucoup d'esprits allemands dans le sens d'un retour à la théorie et aussi de la reconnaissance du rôle fondamental de l'entrepreneur. Notons encore qu'il s'était lié d'amitié avec W. Eucken.

(20) On peut dire précisément que la théorie de Walter Eucken, que nous examinerons plus loin, est le produit d'une telle synthèse, le libéralisme redécouvrant avec lui la notion de système. L'économiste allemand Ritschl a très bien montré l'évolution de cette notion dans l'économie politique. Présentée d'abord par Carl, elle fut reprise et systématisée par Quesnay. Puis le libéralisme la négligea et ce sont au contraire les adversaires du libéralisme qui s'en emparèrent pendant un siècle. Pour Ritschl, la redécouverte de cette idée par les libéraux est due à deux causes : « d'une part le développement de l'étude des formes du marché, exigé par le besoin d'une théorie complète, d'autre part le changement du système économique réel qui s'éloignait toujours davantage du modèle d'économie libre d'échange, base exclusive de la théorie rationnelle depuis Ricardo ». Hans RITSCHL : « Die Grundlagen der Wirtschaftsordnung », Tübingen 1954, p. 116. Mais alors que chez les adversaires du libéralisme, cette notion de système s'intégrait dans une philosophie évolutionniste, le libéralisme en fait une construction purement logique. Eucken se souviendra des leçons de l'historisme : partir des faits — tenir compte de l'intervention de l'Etat — nuancer l'image de l'*homo oeconomicus*, mais il y ajoutera des compléments : une théorie est nécessaire pour saisir les faits — une théorie n'est pas liée à une période de l'histoire. Cela ne veut pas dire cependant qu'une théorie vaut pour tous les temps : elle est simplement « hypothétique » ; elle s'applique là où certaines conditions sont réunies.

(21) Voir sur Brentano, la contribution de H. HERKNER dans « Brentano Festgabe » 1925 et intitulée « Sozialpolitischer Liberalismus ».

(22) « Modifications structurelles de l'Etat et crise du capitalisme », Weltwirtschaftliches Archiv. Tome 36 (2), 1932.

(23) A. RUSTOW dans « Schriften des Vereins für Sozialpolitik », Tome 187, Munich 1933, pp. 62 à 69.

(24) A. RUSTOW. Die geschichtliche Bedeutung der sozialen Marktwirtschaft, in Wirtschaftsfragen der freien Welt, Francfort 1957, p. 73.

(25) Walter EUCKEN : Unser Zeitalter der Misserfolge (Notre siècle des insuccès), Tübingen 1951, p. 34.

(26) HEIDEGGER par exemple a beaucoup insisté sur la nécessité de reconnaître et d'établir l'ordre conforme à l'existence humaine (« die daseinsgemässe Ordnung »).

(27) Edith EUCKEN-ERDSIEK, Ordo I, p. II, 1948.

(28) A. RUSTOW, *ibid.*, p. 73.

(29) A. RUSTOW, *ibid.*, p. 73.

(30) Dans l'article cité ci-dessus.

(31) W. VLEUGELS : Die Kritik am wirtschaftlichen Liberalismus in der deutschen Volkswirtschaftslehre, 1935.

(32) L'expansion allemande, les six millions de travailleurs mis au travail en une dizaine d'années après 1948 constituent certes la meilleure réplique à ceux qui voyaient dans la crise de 1930 la faillite du libéralisme. Rien, en réalité, n'était fatal. C'est seulement le manque de conviction, capacité et énergie de la République de Weimar qui lui fit perdre et le libéralisme politique et le libéralisme économique.

(33) A. HUNOLD dans « Wirtschaftsfragen der freien Welt », p. 58, 1957.

(34) M.-P. RUDLOFF. Schacht financier. Revue de Sc. Fin. 1960, p. 76.

(35) Il est certain qu'on peut très bien concevoir un dirigisme ou une planification qui ne soient pas au service d'une volonté d'expansion et de domination. Mais il y a un lien quasi naturel entre le goût de dominer la vie économique des citoyens et celui de dominer leur vie politique. Le danger devient particulièrement manifeste lorsque la « domination » économique se heurte à des réactions psychologiques ou politiques susceptibles de créer des difficultés économiques. En tout cas, ces systèmes d'organisation de la vie économique sont au moins neutres, ne s'opposent pas à une politique de puissance ou d'aventure. Tandis qu'il est absolument incontestable que le libéralisme économique s'avère, dans l'état actuel des choses, tôt ou tard inconciliable avec une telle politique et lui oppose un frein, parce qu'il oblige à un choix en faveur de la prospérité. L'exemple actuel des U.S.A. est très éclairant : leurs difficultés extérieures proviennent essentiellement des immenses dépenses d'influence du gouvernement américain dans le monde. Ces difficultés peuvent être provisoirement réglées par une expansion des exportations ou par des rentrées des revenus extérieurs. Mais tôt ou tard, le gouvernement devra ou renoncer au libéralisme externe ou renoncer au moins à un accroissement de ses dépenses externes. Le libéralisme érode le pouvoir au moins autant qu'il le constitue.

(36) L. von WIESE : Der Liberalismus in der Vergangenheit und in der Zukunft, 1917.

(37) On peut bien éclairer cette attitude ancienne en la comparant à la position de nombreux partisans de l'Europe politique d'aujourd'hui qui, sans être vraiment des libéraux sur le plan économiqne, appuient toutes les mesures libérant les relations internationales entre les six pays du Marché Commun. Nous reviendrons sur les enseignements à tirer de cette analogie historique très intéressante.

(38) L'histoire économique allemande est extrêmement éclairante pour l'avenir des pays sous-développés d'aujourd'hui. L'Allemagne est en effet le seul pays occidental qui ait adopté pour les premières phases de son développement un socialisme officiel. Les multiples « socialismes » des pays sous-développés actuels (chacun a le sien et le mot connaît une sérieuse inflation) sont certes très divers de La Havane à Brazzaville. Mais ne s'agit-il pas un peu partout de la doctrine listienne et du socialisme d'Etat ou encore d'un national-socialisme, la question de l'appropriation des moyens de production, collective ou privée, étant somme toute secondaire pour le développement économique lui-même, plutôt que d'un socialisme marxiste ? Les leaders de ces pays insistent d'ailleurs fortement sur le caractère spécifiquement national de leur socialisme. Le nationalisme est en tout leur principe premier. Même le « Kulturkampf » allemand, cette lutte pour une culture spécifiquement nationale, se retrouve dans les jeunes nations d'aujourd'hui. Quiconque aura la curiosité de lire des discours et articles allemands de 1850 à 1945 ne manquera pas d'être frappé de leur similitude avec les déclarations actuelles dans les « jeunes nations ».

PREMIERE PARTIE

L'ECOLE DE FRIBOURG

On évoquera d'abord la vie et l'œuvre du fondateur de l'Ecole, Walter Eucken. On parlera ensuite de ses disciples et de leur œuvre, tant scientifique que pratique. On étudiera enfin la vie et la pensée de Wilhelm Röpke et de deux autres économistes, qui sont étroitement liés à la « Freiburger Schule ».

Le récit parfois assez détaillé de la vie de ces auteurs n'a pas seulement un intérêt documentaire, il est surtout destiné à faire comprendre le processus de redécouverte progressive du libéralisme par certains esprits au XX^{e} siècle. Cette étude doit principalement mettre en évidence la logique intellectuelle propre à chaque auteur, ce sera une étude en quelque sorte subjective de la doctrine libérale et elle ne dissimulera pas des différences de conception parfois très sensibles entre les divers membres de l'Ecole. Mais elle devra aussi expliquer la formation de celle-ci et la genèse d'une doctrine commune.

CHAPITRE PREMIER

WALTER EUCKEN

« Il y eut un temps où je considérais que la recherche de la vérité seule constituait l'honneur de l'humanité et je méprisais l'homme ordinaire qui ne sait rien. Rousseau me mit dans le droit chemin... ; j'appris à connaître la nature humaine et je me considérerais bien plus inutile que le travailleur ordinaire si je ne pensais que ma philosophie peut aider les hommes à établir leurs droits. »

(KANT.)

La vie de Walter Eucken présente ce caractère d'exemplarité qui frappe chez la plupart des grands hommes de science. Aucun événement personnel marquant dans cette existence consacrée à l'enseignement et à l'étude. L'histoire de la vie de tels hommes est l'histoire de leur pensée, du mûrissement silencieux de l'œuvre. Et pourtant, que d'événements politiques, que de bouleversements sociaux et économiques de 1891 à 1950, dates entre lesquelles se déroule cette existence discrète. Le contraste est frappant et mérite d'être souligné. Car là réside peut-être le secret de l'œuvre.

Nul n'est insensible aux grands événements de son temps. La masse se laisse emporter par le flot de l'histoire. Des hommes d'action tentent de le diriger ou de s'y opposer. Le destin des hommes de pensée est d'essayer de comprendre l'histoire. Quelques-uns essayent de comprendre pour expliquer et d'expliquer pour agir ou faire agir en vue du bonheur de leurs contemporains, tel fut le rôle et la grandeur des grands hommes de la science économique depuis Bodin jusqu'à Keynes (1). Presque toutes les grandes œuvres sont nées de

la conjonction d'une pensée et d'un événement (2). Il devrait être presque possible de prédire une œuvre importante en considérant les événements, à la seule condition que ces événements contredisent les idées dominantes du moment. Le progrès des sciences humaines se fait souvent par synthèse de la pensée ancienne et des événements actuels.

Si l'on applique cette hypothèse à Eucken, on en tire le meilleur profit pour l'explication de son œuvre. Par sa formation, par son caractère, Eucken était apte à devenir un grand homme de science. Mais sans les grands événements qui jalonnent sa vie, l'évolution de ses idées le prouve, il n'eût certainement pas écrit les œuvres qui ont suscité l'admiration de nombreux disciples. Lui-même a reconnu combien il avait toujours ressenti « l'aiguillon des problèmes concrets et la poussée des évènements historiques ».

*
**

Walter Eucken est né le 17 janvier 1891 à Iena. Son père, Rudolph Eucken, à l'époque professeur de philosophie à l'Université de cette ville, était originaire de la Frise, province du Nord de l'Allemagne, au bord de la Mer du Nord et de la frontière hollandaise ; ses ancêtres paysans y avaient cultivé la terre sur une de ces fermes isolées qui caractérisent la structure agraire de cette région, de sorte que l'individualisme y est quasi naturel. Un individualisme lutteur, car la terre devait y être défendue sans cesse contre la mer, dont l'élan dévastateur menaçait de briser des digues fragiles. Aujourd'hui d'ailleurs, la ferme des ancêtres a été reconquise par la mer. Mais les caractères forgés dans cette lutte séculaire sont restés héréditaires et Walter Eucken en a été profondément marqué. Du côté maternel, les ascendants étaient au contraire des patriciens de Brême, capitale de la Frise, ville libre ouverte au monde des océans et dont l'esprit indépendant avait résisté à l'emprise seigneuriale. A l'intérêt paysan pour les choses, la mère d'Eucken a peut-être ajouté le sens de l'élite qui le caractérise aussi. Au sein de sa famille, le jeune Walter reçut donc des impulsions qui furent déterminantes dans l'évolution de sa pensée. Son caractère s'était d'ailleurs forgé très tôt. En 1908, alors qu'il terminait ses études secondaires, le grand peintre suisse, Ferdinand Holder, était l'hôte de la famille. Il avait décidé de peindre pour l'Université le soulèvement des étudiants d'Iena lors de la guerre de libération contre Napoléon. Pour représenter le principal personnage de son tableau, il choisit de prendre pour modèle le jeune Walter. Et l'on est frappé de trouver sur ce portrait (3) tous les traits de caractères qui se manifesteront

par la suite dans la vie de l'économiste, en particulier l'énergie et le courage, dont Eucken devait donner de nombreuses preuves. Ainsi, lors de la première guerre mondiale, Eucken obtint une décoration extrêmement rare, et chose caractéristique, cette décoration lui fut accordée pour avoir agi contre l'ordre d'un supérieur. Après la guerre encore, on sait que les soldats défilèrent à Berlin avec des drapeaux rouges ; il interdit formellement à sa troupe de porter un tel emblème et fut obéi. Plus tard, en 1937, il osa faire un cours sur « le pouvoir et l'économie politique » dans lequel il dénonçait l'emprise du pouvoir de l'époque sur la science.

On trouve aussi, sur ce portrait, l'expression de l'esprit d'indépendance dont Eucken fera particulièrement usage par rapport aux tendances scientifiques dominantes et qui explique le caractère personnel de son œuvre. L'air réfléchi du visage et l'allure modeste manifestent les autres qualités de cet être. Peut-être parce qu'il avait côtoyé très jeune dans la maison de son père les plus grands hommes de l'époque, avait-il reconnu très tôt la vanité des gloires et des titres. Tous ceux qui l'ont connu affirment sa modestie, l'absence de toute intrigue dans sa carrière et, ce qui en est peut-être un corollaire, une immense compréhension pour tous les êtres, en particulier les simples, les jeunes. D'innombrables étudiants ont bénéficié de ses conseils, d'actuels professeurs lui doivent d'avoir pu continuer leurs études. Sa maison était toujours largement ouverte à tous. Cette volonté de faire le bien, il ne l'appliqua pas seulement à des individus, toute la société lui tint à cœur et son œuvre est celle d'un homme qui, dans le chaos social, la dictature et la guerre, essaya de trouver une voie pacifique et heureuse pour ses compatriotes. Un de ses disciples écrit que « la théorie économique n'était pour lui qu'un moyen pour élaborer un ordre devant sauver les valeurs éternelles de l'humanité » dans cette Allemagne pour laquelle, comme List, il éprouvait un ardent sentiment de patriotisme.

A sa famille, Walter Eucken ne doit pas seulement la formation d'une certaine personnalité, mais encore une impulsion intellectuelle profonde dont toute son œuvre sera marquée. Professeur de philosophie, un des premiers Prix Nobel en 1908, Rudolph Eucken était l'homme qui. au plus fort du matérialisme, avait maintenu en Allemagne la philosophie idéaliste. C'est lui qui fut principalement à l'origine de la renaissance du kantisme à partir de 1900. Frappé par la matérialisation croissante de la vie humaine au sein d'un monde dominé par l'industrialisation, il entendait défendre les valeurs permanentes de la personne humaine, tout en admettant les bienfaits réels du progrès matériel. L'homme est un être dualiste : animal entraîné par les tendances, tourné vers la satisfaction des

besoins, mais aussi esprit déterminé par la volonté morale. Celle-ci est autonome, et si rien ne peut et ne doit empêcher l'homme de rechercher la satisfaction légitime de ses besoins selon les lois naturelles, la volonté morale peut et doit contrôler cette recherche selon les lois morales. Abandonner l'un ou l'autre de ces impératifs est également trahir les exigences de la nature humaine et le bonheur de l'espèce. Les lois naturelles sont nécessaires, s'y opposer serait vain. Mais dans la manière de leur obéir, l'homme est libre et peut se laisser guider par son esprit pour éviter tous excès néfastes.

On retrouve la distinction du domaine des lois naturelles et du domaine de la liberté humaine dans la doctrine de Walter Eucken. Elle lui sera même tellement familière que c'est un des rares présupposés dont il ne fasse pas consciemment mention dans son œuvre. Pourtant c'est ici le point de rupture entre sa pensée et celle du libéralisme traditionnel. La substitution de la philosophie néo-kantienne à la philosophie hédonistique bouleverse toute l'économie de la doctrine libérale. Mais l'influence de Rudolph Eucken sur la pensée de son fils ne s'exerça pas seulement dans le domaine de la philosophie de l'être. Les économistes ont trop souvent tendance à ne s'occuper que de celle-ci dans l'étude des fondements d'une doctrine. Or tout économiste, consciemment ou non, est adepte non seulement d'une certaine philosophie de l'être, mais également d'une philosophie du « connaître » et d'une philosophie des valeurs qui peuvent présenter entre elles une certaine cohérence, mais parfois aussi être contradictoires (4). Ainsi, s'il est incontestable que la pensée keynésienne se fonde sur une philosophie hédonistique de l'être, la philosophie des valeurs qui lui est sous-jacente est nettement distincte de celle des classiques, la hiérarchie des valeurs étant toute différente...

Rudolph Eucken inculqua à son fils les principes de la philosophie kantienne de la connaissance, en particulier ceux de la pensée en catégories logiques. Walter Eucken fut donc très tôt prémuni contre toute idée d'évolutionnisme par son influence. Cette position sera aussi l'un des piliers de son œuvre.

Au moment où le jeune Eucken s'engagea dans les études supérieures, il hésita entre l'histoire et l'économie politique. Ce dilemme est d'une grande signification. Car, comme l'écrit Erich Welter (5), « l'œuvre scientifique principale d'Eucken est au fond le résultat de l'analyse des rapports entre l'économie politique et l'histoire ». L'importance croissante des problèmes économiques et aussi le fait que les économistes allemands de cette époque étaient autant et peut-être plus historiens, lui ont fait préférer l'économie politique. La jeune école historique, on l'a déjà dit, régnait alors sans partage dans les

universités allemandes. Mais cette domination ne satisfaisait déjà plus bon nombre d'économistes et d'étudiants. « L'économie politique, écrit F. A. Lutz (6), n'a jamais eu, du moins en Allemagne, des bases solides. Les économistes n'ont jamais su réellement se mettre d'accord sur l'objet, la méthode, les limites de la science, ni sur ses rapports avec la politique ». Depuis le milieu du XIX[e] siècle deux tendances s'affrontaient. Pour les historistes, l'objet de l'économie politique était d'expliquer les faits économiques réels au moyen d'une méthode empruntée aux sciences historiques. Une petite minorité seulement défendait encore la tradition classique selon laquelle l'objet de la science était de développer une théorie du processus économique en se servant de la méthode déductive. En ce qui concerne la politique économique, les uns estimaient que l'économiste devait prendre position sur les fins mêmes de la politique économique, tandis que d'autres considéraient qu'il devait s'en tenir à l'étude des moyens. Dans aucun autre pays, ces querelles n'avaient atteint un tel degré d'intensité, peut-être parce que nulle part ailleurs la philosophie ne restait aussi étroitement liée à l'économie politique. Walter Eucken fut encore contemporain des suites de la fameuse querelle des méthodes ainsi que de la querelle du jugement de valeur, à laquelle Max Weber a lié son nom. Il est d'ailleurs certain que Max Weber a exercé une forte influence sur Walter Eucken. Sa position était assez synthétique, il était historiste mais avait élaboré la méthodologie des types idéaux qui devait permettre de dépasser l'antinomie entre l'histoire et la théorie. Il estimait d'autre part, contrairement à la majorité des historistes, qu'une prise de position par rapport aux fins de la politique économique dépassait la compétence de l'économiste, mais il n'avait cessé personnellement de se mêler de politique concrète (7). On retrouve la même problématique chez Walter Eucken, mais sa solution, tout en étant inspirée de l'œuvre de Max Weber, sera largement différente et constitue certainement un progrès logique.

Les maîtres immédiats de Walter Eucken auront été Heinrich Dietzel et Herrmann Schumacher. Il est symptomatique qu'après avoir d'abord étudié à Kiel, l'étudiant Eucken se soit spécialement rendu à Bonn pour suivre les cours de Dietzel qui était alors le seul théoricien allemand réputé et l'adversaire déterminé de l'école historique. Eucken entendait donc ne pas se soumettre à un enseignement uniforme. Mais à Bonn, il suivit également l'enseignement du professeur Schumacher, historiste et qui s'était attaché un nombreux auditoire par sa vaste connaissance du monde et aussi par son goût du concret qu'Eucken partagea durant toute sa vie. Après un court passage à l'université d'Iena, Eucken soutint sa thèse en 1914 devant Schumacher et Dietzel à Bonn. Il s'agit encore d'une

étude portant le sceau de l'école historique, « La formation de groupements dans la navigation maritime » (8). Peu après c'était la guerre.

Après avoir passé presque quatre ans au front, Eucken retrouva l'Allemagne de la défaite. Pour son pays commença alors la crise sociale permanente qui durera jusqu'en 1933. Crise politique en apparence, mais surtout crise sociale et économique, car c'est le désordre économique qui fut incontestablement à l'origine du désordre politique. En dernière analyse, l'Allemagne s'abandonna à ce parti qui, faisant la synthèse de toutes les oppositions, proposait un pouvoir politique fort, le dirigisme économique et un ordre social nouveau. Mais cet ordre, fruit de la force, ne put finalement résoudre toutes ses contradictions que dans l'élargissement constant de l'arbitraire, jusque dans la guerre.

Dans ces circonstances, il eût été souhaitable que la science économique, en particulier, présentât un corps solide de vérités indiscutables. Mais il n'en était rien, elle était elle-même en pleine crise, pour des raisons diverses, mais également compréhensibles. D'abord les anciennes tendances subsistaient en même temps que de nouvelles s'affirmaient. « On assiste à une sorte d'éparpillement de la pensée économique » écrivaient très justement Gide et Rist, à propos de l'entre-deux-guerres (9). Mais surtout un fait nouveau était intervenu, l'avènement en Russie d'un système économique, dont l'interprétation divisait encore plus profondément les économistes et jetait le désarroi dans les esprits. Les fondements mêmes de la science paraissaient devoir être remis en question. De plus, comme l'écrira un économiste de ce temps (10), « celui qui, des années durant, et c'est le cas de la plus grande partie de la génération actuelle, fut en campagne dans les tranchées où il ne s'agissait plus de profits ou de pertes, mais de vie ou de mort, est involontairement porté à se plonger dans les plus vastes problèmes de l'existence humaine. Les grandes secousses politiques et sociales des années d'après-guerre sont également propres à tourner le regard des chercheurs, même en économie, vers les derniers fondements liés aux problèmes généraux de l'existence ».

Walter Eucken avait suivi Schumacher à l'Université de Berlin, où il devint son assistant. Son maître, il faut le noter, n'était pas un libéral. Schumacher, Werner Sombart, Ernst Wagemann, Franz Oppenheimer et bien d'autres grands noms attiraient alors à Berlin une foule d'étudiants. Mais l'économie politique était aussi dans la presse et dans la rue. Les étudiants assistaient aux meetings de Karl Liebknecht et Rosa Luxemburg et des discussions enfiévrées les mettaient aux prises. Dans cette animation, le silencieux et

sérieux Walter Eucken qui ne savait guère jongler avec les « ismes » et paraissait aussi peu brillant que possible (11), n'attirait encore l'attention de personne. Il n'est pas douteux cependant que les événements de ce temps ont grandement influencé sa pensée. Il s'est alors beaucoup occupé du marxisme dans le séminaire de Schumacher (12), où il fit d'ailleurs la connaissance d'Edith Erdsiek qui sera sa femme et sa plus proche collaboratrice. Cependant, sous l'influence de son maître, il présenta en 1921 sa thèse d'habilitation, sur un thème encore historiste, une monographie sur l'approvisionnement mondial en azote (13). Plus tard il devait toujours se déclarer insatisfait de ce travail, car celui-ci l'avait profondément convaincu qu'une connaissance empirique sans l'appoint de la théorie serait toujours inapte à mettre en évidence les rapports de causalité qui sont précisément l'objet de la science. Devenu « Privatdozent » à Berlin, il se tourna de plus en plus vers l'étude théorique, lorsque la grande inflation de 1925 lui révéla l'impuissance fondamentale de l'école historique devant les crises du moment. Il rompit alors délibérément avec cette école et publia sa première œuvre scientifique importante, et qui est déjà d'économie appliquée, « Kritische Betrachtungen zum deutschen Geldproblem » (Considérations critiques sur le problème monétaire allemand) (14).

Constatant que du fait de l'impuissance de l'école historiste, les autorités responsables, non formées par des études théoriques, en arrivaient à former elles-mêmes devant les événements des théories ad hoc, comme celle de la balance des paiements, il affirme la nécessité pour les économistes de revenir au travail théorique, afin d'éviter à la politique économique ses errements présents. Il critique la théorie de la balance des paiements selon laquelle l'inflation serait la conséquence du déficit de la balance des paiements, lui-même dû au déficit du commerce extérieur, et se rallie à la théorie de Cassell qui affirmait, se fondant sur la théorie classique, que le déficit de la balance des paiements était en fait le résultat de l'excès de création monétaire.

Le retour à la théorie était donc accompagné de l'affirmation de la finalité politique de la science économique. Dorénavant, Eucken allait intervenir dans tous les grands problèmes de l'heure, en les éclairant par la théorie. Il se mit, comme beaucoup de ses contemporains à l'étude des néo-classiques viennois, et particulièrement de Böhm-Bawerk, ce qui ne l'empêchera pas, avec un sûr instinct de la réalité, de recommander en 1931 avec P. Lautenbach, une politique de grands travaux, de baisse autoritaire de l'intérêt et d'expansion du crédit.

Mais la grande crise déterminera une dernière mutation de sa pensée, mutation décisive qui allait être à l'origine de la synthèse qu'il présentera par la suite. La crise de 1929 ne posait plus seulement le problème de la politique économique, elle mettait en question tout le système économique. Du même coup, il devenait évident que si l'étude théorique dans le cadre d'un système donné était apte à diriger la politique économique, elle n'était pas suffisante pour expliquer les modifications de ce système lui-même. Une théorie n'était donc valable que dans le cadre d'un système donné et avant d'aborder l'étude théorique, il fallait déterminer au préalable pour quel système cette théorie était conçue. Cela impliquait une reconstruction de toute la science économique.

Schumpeter avait fait en 1927 (15), c'est-à-dire deux ans avant la crise, le bilan de l'économie politique de son temps. Il avait célébré la coexistence pacifique et fructueuse entre historiens et théoriciens qui, selon lui, manifestait que la querelle des méthodes n'avait pas été vaine. Le problème n'avait pas été résolu car il ne pouvait l'être, il avait été dépassé et ne se posait plus. Cette opinion que Walter Eucken partageait sans doute à cette date, ne pouvait plus être la sienne après la crise. Il était alors devenu conscient de ce que la séparation entre l'histoire et la théorie était profondément nuisible et ainsi, après avoir successivement étudié l'historisme et la théorie pure, il allait vers la synthèse des deux. Dès 1932, il publia un article dans lequel il mêla étroitement des considérations théoriques et historiques (16). Analysant la crise du capitalisme, il montra que le capitalisme actuel n'était plus du tout celui qu'avaient sous leurs yeux les économistes classiques et dont ils avaient fait la théorie. La modification structurelle fondamentale était celle du marché et de la concurrence. Monopoles, oligopoles et cartels détruisaient le fonctionnement du marché, ce qui déterminait l'Etat à intervenir dans la vie économique d'une façon croissante. Mais l'Etat n'avait pas été préparé à cette tâche, ne disposait pas d'une théorie valable pour le système capitaliste, tel qu'il existait. Son intervention était purement empirique et de ce fait bien souvent plus profitable aux grands groupes d'intérêts qu'à l'intérêt général. La faiblesse politique de l'Etat le soumettait davantage encore à la pression des groupes (17).

Peu après, l'avènement du national-socialisme allait montrer à quelles conséquences politiques néfastes la crise du système économique pouvait mener. En même temps apparaissait aux yeux de tous l'interdépendance du système économique et du système social et politique ; c'était là une idée qui paraîtra toujours fondamentale à Walter Eucken. Il lui semblait évident que la crise éco-

nomique était à l'origine de tout. Et puisque cette crise n'avait pu être maîtrisée faute d'une politique économique scientifique, c'était en définitive la neutralité de la science et sa propre crise qui étaient les causes profondes du drame politique. Il importait donc de remédier au plus vite à cette crise interne. Lorsqu'Eucken publia en 1934 sa seconde œuvre importante, « Kapitaltheoretische Untersuchungen » (Recherches sur la théorie du capital), il la fit précéder d'une importante introduction consacrée au thème « Que réalise la science économique ? », où il définit le rôle de la théorie économique. Celle-ci ne devait pas seulement étudier l'équilibre économique, mais devait également se consacrer à l'analyse de toutes les modifications structurelles conditionnant cet équilibre. Il était manifestement sur la voie de la solution définitive, mais il est également visible dans ce texte que certains éléments importants manquaient encore à cette date, éléments qu'allait lui fournir le droit.

Après avoir exercé pendant deux ans à Tübingen, il se vit confier une chaire à l'Université de Fribourg en 1927. C'est dans cette ville qu'il enseigna avec un succès croissant jusqu'à sa mort. L'Université de Fribourg a été durant tout le début du XX^e siècle un foyer actif de la vie intellectuelle allemande. Pour ne citer que les plus grands noms, Max Weber y a enseigné en économie, Karl Diehl en droit, Husserl, puis Heidegger en philosophie. Dès son arrivée dans la ville, Eucken se lia d'amitié profonde avec Husserl, spirituellement apparenté à Rudolph Eucken. Les deux hommes eurent des rapports fréquents, malheureusement vite interrompus par la mort du philosophe. Et Walter Eucken reconnaît, dans ses œuvres, l'influence du fondateur de la phénoménologie sur la formation de sa méthode économique. En particulier il fait souvent référence au grand livre de Husserl, « Die logische Untersuchungen », dont l'aspect critique et positif est transposé par lui en économie politique (18).

Mais à Fribourg, Walter Eucken rencontra également deux juristes dont l'influence fut déterminante sur la formation de son œuvre, Hans Grossmann-Doerth et Franz Böhm. Le premier avait été professeur de Droit civil et commercial à Prague et fut appelé en 1932 à l'Université de Fribourg. Il devait mourir pendant la guerre. Franz Böhm, fonctionnaire à l'office central des cartels du Reich, se rendit en 1933 à Fribourg pour y soutenir sa thèse d'habilitation. Les deux juristes, sans se connaître, avaient abordé un même problème : celui de la formation du droit économique. Grossmann-Doerth avait publié en 1930 un livre sur le droit des achats d'outre-mer (19), où il avait constaté que dans ces trans-

actions commerciales, la loi, c'est-à-dire le droit établi par l'Etat, était la source de droit qui avait le moins d'importance. C'était « du papier imprimé, rien de plus », tandis que les clauses vraiment importantes du contrat étaient créées par les intéressés eux-mêmes. Lors de sa leçon d'inauguration à l'Université de Fribourg, il devait insister sur l'importance et le danger de l'existence, à côté de la loi, de ce qu'il qualifia d'une formule frappante, mais difficilement traduisible, « selbstgeschaffenes Recht der Wirtschaft », le droit de l'économie créé par elle-même, en d'autres mots un droit illégitime, un droit « hors la loi ».

Franz Böhm s'était principalement, du fait de ses fonctions, consacré à l'étude des cartels et avait pu constater également qu'un droit privé s'instaurait, établi par ces cartels. Ce problème l'avait conduit à envisager la compatibilité juridique entre l'activité des cartels et l'ordre concurrentiel de l'économie. Sa thèse d'habilitation porte un titre qui parle de lui-même, « Concurrence et lutte monopolistique, une étude du droit, de la lutte économique et de la structure juridique de l'ordre économique établi ». Ainsi, non seulement les deux juristes en étaient arrivés à poser un même problème, celui du pouvoir économique privé au sein d'une société libérale, mais ce même problème était celui que posait Eucken lui-même dans son article de 1932. La rencontre à Fribourg des trois hommes, cette rencontre qui fut véritablement à l'origine de l'école de Fribourg, était somme toute fortuite, mais comme l'écrit joliment Franz Böhm, « ceux à qui un tel hasard arrive ne veulent pas croire à un simple hasard mais sont portés à y voir l'intervention d'une Providence, à laquelle ils ne réagissent pas seulement avec étonnement, mais aussi avec reconnaissance » (20). Immédiatement, la constitution d'un séminaire commun fut décidée. Durant des années, un échange quotidien d'idées et la collaboration pédagogique permirent aux deux disciplines de tirer le meilleur profit l'une de l'autre. Les trois hommes étaient d'ailleurs faits pour s'entendre : un même intérêt pour les réalités économiques, pour le concret, une même conception libérale profonde, un même souci de l'ordre social et des valeurs humaines. Ajoutons à cela le rejet commun de l'évolutionnisme et un goût partagé de la synthèse.

Le contact permanent avec les juristes apporta un immense enrichissement à la pensée d'Eucken. Cependant que von Stackelberg, qui fut aussi son ami, analysait théoriquement en Allemagne la concurrence imparfaite et qu'Eucken lui-même étudiait ce problème, les juristes expliquaient la naissance et le développement de ces puissances privées que l'économiste a trop tendance à considérer comme le produit fatal de l'évolution économique. Le raisonne-

ment juridique lui-même présentait un intérêt propre. Cette remontée des faits aux lois, la recherche au-delà du principe du sens profond de ce principe, toute la méthode d'analyse allait s'avérer très fructueuse sur le plan économique. Surtout, la traduction en langage juridique des données de l'économie, conçue comme un ordre avec ses lois, ses principes constituants, devint le noyau de la pensée d'Eucken. Enfin l'analyse juridique du système libéral montrait que celui-ci était profondément en contradiction avec lui-même s'il considérait la liberté économique comme une fin et non comme un moyen. D'après les juristes, le slogan « laisser-faire » était une trahison du libéralisme dont le principe essentiel est en fait la concurrence.

Dès lors se révélèrent à Eucken les rapports exacts en science économique de l'histoire et de la théorie. L'évolution historique crée un cadre juridique au sein duquel se déroule la vie économique. Celle-ci est différente selon les cadres et, par conséquent, il faut élaborer pour chaque cadre possible une théorie particulière. Reste à savoir combien de cadres se trouvent dans la réalité, s'il n'y en a pas tant que l'on soit obligé d'élaborer une multitude de théories. C'est à ce problème qu'Eucken répondra dans son livre fondamental.

En 1940 paraissaient « Die Grundlagen der Nationalökonomie » (les fondements de l'économie politique) qui fourniront la base méthodologique et théorique de toute l'œuvre de l'école de Fribourg. Ce livre est très grand non seulement par les idées exprimées mais encore par le souffle qui l'anime, un véritable « enthousiasme pour la raison », pour reprendre une expression de Husserl. Dix ans plus tard, il en était déjà à sa 5e édition, ce qui atteste son succès. Il est également significatif qu'en 1950 les directeurs de la grande collection « Enzyklopädie der Rechts- und Staatswissenschaften » accueillirent le livre comme le premier de la nouvelle série, alors que par principe cette collection ne publie jamais que des inédits. L'exception fut justifiée par le fait qu'il s'agissait d'une « œuvre classique ». « Ce qui distingue cette œuvre, c'est d'abord la maîtrise avec laquelle Eucken tire sa documentation de toutes les époques de l'histoire et de toutes les régions de notre planète... Mais sa préférence va aux données de tous les jours qu'il peut contempler lui-même et d'où il tire ses plus importantes conclusions. Ses réflexions sur la direction de l'économie et le déroulement de la production dans le temps, qu'il fit à la vue du poêle dans sa chambre, sont devenues célèbres » (Erich Welter). « Dans cette œuvre magistrale, les expériences et les problèmes de l'école historique, de l'école classique et du marginalisme, de la querelle des méthodes

et du jugement de valeur ainsi que les enseignements de la première et de la deuxième inflation en Allemagne et de la crise économique mondiale furent élaborés et rendus fructueux d'une nouvelle manière pour la connaissance scientifique » (Bernhard Pfister). Ces citations tirées de commentaires faits par des disciples rendent compte de l'importance qu'ils attribuent à cette œuvre.

Son succès provient essentiellement de ce que dans le grand désarroi de la science, il était nécessaire de donner aux économistes une conception claire et simple de l'objet de l'économie politique, de sa méthode, de ses rapports avec d'autres sciences et enfin de son apport à la politique économique (21). Sa puissante prédisposition philosophique ainsi que l'apport du droit permirent à Walter Eucken d'offrir une telle conception. Son point de départ fut le vieux problème allemand des rapports entre l'histoire et la théorie. L'expérience lui avait démontré qu'aucun des points de vue extrêmes et qu'aucun des efforts de conciliation entrepris n'étaient vraiment satisfaisants. Lorsqu'il publia son livre après un long travail de réflexion, sa solution apparaissait comme vraiment nouvelle. L'analyse approfondie des phénomènes concrets révèle que l'économie politique a en réalité deux objets : les formes d'organisation de l'économie qu'il appartient à la morphologie économique de mettre en évidence et le processus économique qui doit faire l'objet de l'analyse théorique. Appliquées successivement, ces deux méthodes sont aptes à dépasser l'antinomie entre l'histoire et la théorie.

Une étude plus détaillée de cette analyse économique, qui est le fondement scientifique de la doctrine libérale allemande, s'impose.

*
**

Le premier et seul postulat qu'Eucken affirme au départ est la nécessité de partir des faits économiques. Ce postulat n'est, semble-t-il, pas si évident qu'il paraît. « Je pars d'un postulat, précisait aussi en 1912 François Simiand, de l'unique postulat que la science économique a pour objet de connaître et d'expliquer la réalité économique (22) ». Eucken montre que la plupart des économistes sont d'abord soucieux de poser des définitions, d'élaborer des concepts, d'établir des instruments d'analyse ou de procéder à une introspection avant d'aborder les faits. Ainsi naissent de faux problèmes : l'économie politique doit-elle être « quantitative » ou « qualitative », théorique ou historique, micro ou macroéconomique, etc... ? Ces problèmes gênent dès le départ le développement de la science. Il suffit de considérer la manière de procéder des savants

des sciences exactes pour s'apercevoir que la méthode naît d'elle-même dans le cours de l'étude, et que la définition est l'épilogue et non le prologue de la recherche (23). Citant Taine qui dit que « depuis trois cents ans nous perdons de plus en plus la vision pleine et immédiate des choses... (pour étudier) au lieu des objets leurs signes, au lieu du terrain la carte », Eucken demande donc un retour aux faits. Et comme le philosophe ou l'homme ordinaire, il appartient à l'économiste d'« interroger » le fait, de lui « poser des questions simples » que suggère l'étonnement : comment ce poêle qui chauffe ma chambre est-il là, pourquoi a-t-il coûté tel prix et non tel autre, etc ? En fin de compte, tout se ramène à une question fondamentale : comment se réalise la direction de ce processus immense et divers d'où dépend que je dispose aujourd'hui de ce poêle pour me chauffer ?

Ainsi, partant d'un fait élémentaire, Eucken s'élève immédiatement à la vision macroéconomique qui l'explique. En interrogeant dans le détail les phases de ce processus, il va découvrir progressivement tous les aspects de la réalité, et en même temps l'instrument d'analyse adéquat. Ensuite, il sera possible d'appliquer ces instruments à tous les autres faits économiques. (24).

L'analyse du processus révèle qu'il présente cinq aspects différents, que l'on appellera selon le langage courant, mais sans s'attarder à des définitions : la production des biens, l'aspect temporel du processus, l'aspect spatial ou la localisation des activités économiques, la technique employée, la répartition. Tous ces aspects peuvent être considérés à tour de rôle, mais il est clair qu'ils sont étroitement liés et interdépendants. De plus, il apparaît que la nature de cette interdépendance est variable d'un pays à l'autre, d'une époque à l'autre. Tout phénomène économique semble soulever à la fois un problème d'ordre général et donc théorique, concernant ses relations avec d'autres phénomènes, et un problème d'ordre individuel et donc historique, concernant sa situation spécifique. Telle est la « grande antinomie » que révèle l'analyse.

Jusqu'ici les économistes n'avaient pas clairement aperçu cette antinomie. Pour les économistes classiques une seule théorie était partout et toujours parfaitement valable, un ordre naturel imposant ses lois immuables aux sociétés humaines et à la vie économique. A l'inverse et par réaction, les historistes ont considéré qu'une théorie générale était vaine, la réalité révélant des « stades de développement économique » auxquels devraient correspondre des théories spéciales et limitées dans le temps (25).

Abandonnant l'idée d'évolution démentie par les faits, d'autres auteurs ont procédé à des « coupes d'histoire économique » : ainsi Spiethoff proposait des « styles économiques », Sombart les « systèmes » caractérisés par une technique, une organisation juridique et sociale et un esprit différents. Ici la brèche entre histoire et théorie paraît comblée. Pourtant la réalité économique fondamentale reste masquée. Prenons le système économique du régime national-socialiste; il y a tout lieu de le rattacher au système capitaliste : propriété privée des moyens de production, répartition capitaliste des revenus, etc. Mais l'on méconnaît alors les traits essentiels du fonctionnement de l'économie, organisée par le plan de l'Etat dont les contrôles directs s'exercent sur toutes les activités. La vie économique s'y déroule comme en système collectiviste. La distinction des systèmes, intéressante du point de vue historique, n'est donc pas apte à fournir une base valable à la théorie économique. Elle reste trop historique, elle ne résoud pas l'antinomie. Enfin l'idée même de construire des théories pour un temps donné est irréalisable : la théorie classique ou la théorie moderne sont à la fois plus et moins qu'une théorie de leur temps.

L'économie politique a été incapable jusqu'ici de résoudre l'antinomie parce qu'elle n'en a pas clairement pris conscience. « Devant cette confusion des idées, il est nécessaire de prendre un certain recul et d'avancer ensuite délibérément vers les faits simples ». Si l'on analyse exactement les faits à la lumière de la distinction entre théorie et histoire, on s'aperçoit que partout et toujours la vie économique se déroule dans un ordre économique donné, qui est le principe selon lequel s'ordonne le processus économique (26). Eucken propose donc de substituer aux concepts grossiers et imprécis, tels que capitalisme, laisser-faire, socialisme, une « morphologie » des systèmes économiques, obtenue par ce qu'il nomme l'abstraction isolante. Celle-ci amplifie les traits marquants d'une économie, renforce les lignes essentielles de sa structure, exactement comme la « Gestalttheorie » en philosophie ou la méthode des types idéaux de Max Weber. Mais contrairement à l'abstraction généralisante dont s'était servi précisément Max Weber, l'abstraction isolante permet d'obtenir une morphologie de types abstraits, extraits de la réalité et non pas une morphologie de types abstraits utopiques, construits *a priori*. La morphologie économique offre, selon Walter Eucken, « un lien ferme entre la vue empirique des événements historiques et l'analyse théorique générale, nécessaire à la compréhension des relations ». Elle permet une explication scientifique de la réalité de la vie économique, car elle ne succombe pas à la tentation d'une théorie générale de valeur universelle dans le temps et l'espace, ni

à celle du morcellement théorique selon des périodes arbitrairement fixées. Elle dépasse donc l'antinomie et fonde la théorie.

En effet, il faut distinguer, d'après Walter Eucken, entre la « vérité » et l'« actualité » ou « applicabilité » d'une théorie. L'économie politique dispose d'un ensemble de théories souvent contradictoires et qui sont pourtant toutes parfaitement vraies à la seule condition que chacune soit appliquée au système économique, déterminé par la morphologie, auquel elle convient. Eucken fournit ici une solution intéressante à l'irritant problème des théories contradictoires. A celui qui aborde l'étude de la théorie économique moderne, celle-ci apparaît trop souvent comme une véritable Tour de Babel. Les contradictions ne seraient-elles pas apparentes et l'analyse morphologique ne permettrait-elle pas de construire un système d'économie politique intégrant toutes les théories, chacune à sa vraie place (27)?

L'économie politique doit donc procéder, selon Eucken, à deux opérations successives : d'abord l'analyse morphologique du cadre du processus économique, ensuite l'analyse théorique de ce processus lui-même dans son cadre.

Lorsqu'on veut comprendre l'activité économique individuelle ou collective, on s'aperçoit que « partout et toujours elle consiste dans la formation et l'exécution de plans » et qu'au sein d'un ensemble donné, des relations s'établissent entre ces plans. Deux formes principales de relations entre des plans sont possibles : ou bien les plans des sujets économiques entrent en concours et le problème est de les coordonner, ou bien le plan d'une autorité centrale s'impose à l'ensemble des plans des sujets et le problème est de les subordonner (28). Ainsi apparaissent deux types abstraits de la réalité : l'économie dirigée du centre et l'économie d'échange. La première se subdivise en deux formes, elle peut être une unité simple (famille, domaine, monastère) ou une unité complexe (nation), que Walter Eucken appelle économie administrée du centre. En pénétrant davantage dans la réalité, on s'aperçoit que ces deux formes présentent trois variantes : l'économie où tout échange est prohibé, l'économie centralisée avec libre échange de biens de consommation alloués par les instances de planification, enfin l'économie centralisée avec liberté de choix du consommateur. Le problème essentiel de tous ces systèmes est celui de la subordination des plans individuels au plan central.

Au contraire, dans l'économie d'échange, le problème majeur est celui de la coordination des plans des unités économiques indépendantes, comme K.F. Maier l'avait déjà montré dans un livre paru en 1935 (29). Cette coordination se réalise d'une part par le marché où se rencontrent offre et demande et d'autre part par la monnaie

qui fournit une échelle de calcul et une unité de compte. Elle variera donc suivant les formes du marché (concurrence, monopole, oligopole) et suivant les types de système monétaire (monnaie fiduciaire, monnaie scripturale).

Dans toute étude particulière, il s'agit de déterminer en premier lieu, par l'analyse morphologique de la structure économique, à quel type abstrait appartient l'économie concrète étudiée, ou plus généralement, quel mélange de types abstraits révèle l'observation de cette économie (30). Cette étude devra se faire de manière très précise en se situant aussi bien au plan macroéconomique qu'au plan microéconomique, en étudiant l'action de l'Etat, des groupes, des firmes, des individus, en procédant à une analyse sectorielle et intersectorielle. Car la plupart des économies offrent un mélange complexe de types abstraits qui expliquent l'impuissance de toute théorie générale et aussi, par voie de conséquence, le dédain des responsables de la politique économique envers la science économique. L'analyse morphologique est à même d'indiquer quelles théories sont applicables, et dans quel mélange, et par là de fonder une politique scientifique.

Si jusqu'ici Walter Eucken a procédé par la méthode inductive à l'abstraction de formes pures à partir de l'observation de la réalité, il va au contraire employer la méthode déductive pour l'élaboration des théories correspondant aux formes pures découvertes. Il n'existe plus de théorie fondamentale. Chaque type abstrait a nécessairement sa propre théorie puisque le processus économique qui en est l'objet fonctionne différemment dans chacun. Ici Walter Eucken, et il faut le relever, règle d'abord une question préliminaire : on sait que pour certains libéraux, et un membre de l'école, L. Miksch, avait défendu le même point de vue, une analyse théorique de l'économie entièrement planifiée est impossible. Eucken n'est pas du tout de cet avis et esquisse, au contraire, en premier lieu la théorie de l'économie administrée du centre. En effet, celle-ci lui paraît plus simple en raison du fait qu'un seul plan est déterminant. Il commencera donc par la théorie de l'économie administrée du centre pour projeter ensuite les résultats de l'analyse d'un plan sur les millions de plans des diverses économies d'échange.

L'analyse de ce système doit nécessairement commencer par celle du plan central. On constate que ce plan tient compte d'une part de certaines données et d'autre part de deux règles tirées de l'expérience. Les données sont au nombre de six, à savoir les besoins, la nature, les forces de travail, les stocks de biens ou provisions, le savoir technique et enfin l'ordre juridique et social (31). Les règles de l'expérience sont la première loi de Gossen et la loi du rendement

décroissant. Tout cela forme la base du plan. Le risque provient du fait qu'il existe toujours une certaine différence entre les données retenues par le plan et les données réelles de l'avenir. Ces trois points déterminent le processus économique dans ce système et la théorie doit en tenir compte pour étudier les cinq questions théoriques : production, temps, localisation, technique, répartition.

Dans l'économie d'échange, au contraire il faut porter immédiatement son attention sur ce qui réalise la coordination des plans individuels, à savoir le système des prix. La théorie doit donc étudier comment le processus économique sous ses cinq aspects est dirigé par la formation des prix, en distinguant les secteurs où les formes du marché et du système monétaire sont différentes. Nous trouvons ici les mêmes données que dans l'économie centralisée avec quelques nuances. Principalement il faut distinguer les données microéconomiques des données macroéconomiques. Le plan individuel doit tenir compte des données globales et de données individuelles, telles que les prix (que le plan central, lui, fixe), l'état de la concurrence, etc. La distinction entre données réelles et données retenues par le plan ne vaut plus qu'au niveau microéconomique puiqu'il n'y a plus de plan macroéconomique et ce sont donc les individus qui supportent le risque. Une théorie valable pour l'économie centralisée peut être, sous réserve de quelques modifications, appliquée à certaines secteurs de l'économie d'échange.

Enfin, Eucken s'attache à montrer l'importance générale pour la recherche théorique de l'étude de trois problèmes : le développement économique, la domination, enfin *l'homo œconomicus*. En ce qui concerne le développement économique, c'est un fait incontestable qu'il n'y a pas d'économie statique, toute économie est dynamique sous deux formes : soit modification du système économique concret soit modification du processus économique. Or ce dynamisme ne peut être saisi par les théories conjoncturelles comme le prétendent certains auteurs modernes, tous au fond disciples inconscients de Marx. L'observation de la réalité révèle qu'il n'y a jamais eu de cycle normal de la conjoncture. Ceci ne veut pas dire que les théories conjoncturelles ou dynamiques fussent sans intérêt, mais il faut reconnaître leur véritable signification : elles sont toutes à considérer comme théories de variations hypothétiques, valables dans certaines constellations de conditions, donc dans le cadre de la morphologie économique. Quant au problème de la domination, il faut se garder essentiellement d'y voir quelque chose d'irrationnel ou de fatal. La domination économique est rationnellement connaissable puisqu'elle est l'œuvre de plans humains, ainsi que son envers, la dépendance économique. Il faut donc « démystifier » le pouvoir économique,

montrer son aspect souvent très contingent. Ce phénomène est plus clairement saisissable dans l'économie centralisée, les résultats de cette étude pouvant être transposés dans l'économie d'échange. Enfin reste le problème de *l'homo œconomicus*. Eucken est conscient que toute son œuvre serait mise en cause si l'on pouvait prouver que l'homme se modifie dans sa propre histoire, ou, pour considérer le passé, qu'en certaines époques l'homme n'était pas un *homo œconomicus*, c'est-à-dire agissant selon le « principe économique » (32). Appliquant à l'histoire l'analyse morphologique, il montre que le comportement des hommes a été, exactement comme le développement des systèmes, à la fois extrêmement changeant et très constant. Partout et toujours l'homme a suivi le « principe économique », et c'est ce qui fonde la valeur permanente des théories. Mais la manière dont il a conçu la réalisation de ce principe inconscient et le cadre mental et éthique ont considérablement évolué : c'est pourquoi les théories doivent tenir compte de réactions psychologiques différentes, d'échelles de besoins différents, d'actes irrationnels en apparence, mais qui en réalité répondent à une rationalité différente que la raison peut parfaitement saisir, etc. Par cette distinction très intéressante, Eucken dépasse également l'antinomie existant entre la conception classique d'un « homo » toujours et partout identique et la conception plus moderne d'un « homo » extrêmement changeant. Les deux points de vue sont intéressants, il faut les réunir : il y a un élément constant en l'homme, qui est l'action selon un plan tendant à obtenir le maximum d'utilité avec le minimum de désutilité ; et il y a un élément changeant qui est le cadre psychologique, les mobiles ou les fins recherchées. La théorie doit et peut s'appuyer sur le premier élément.

L'importance de l'œuvre étudiée apparaît malgré le caractère nécessairement sommaire de cette analyse (33). D'un point de vue général, la reconstruction systématique de la science économique sur l'idée centrale du plan présente bien des avantages. D'abord elle permet une analyse comparative beaucoup plus précise des grands systèmes économiques : on a trop tendance à se servir d'une terminologie qui exagère l'opposition entre ce qu'on appelle « l'économie planifiée » et « l'économie de marché ». En réalité, toute économie est planifiée, il y a des plans partout, plan central dans un système, plans individuels dans l'autre. Le système des prix est instrument de subordination dans un cas, instrument de coordination dans l'autre. De là découlent la plupart des différences théoriques. Mais des similitudes existent et elles découlent de l'existence de plans, identiques partout : ils sont constitués de modèles rétrospectifs (les règles de l'expérience et les données), prévisionnels (les anticipations), décisionnels

(les mesures envisagées). Eucken offre ici le fondement valable de l'analyse théorique. Car le plan n'est pas du tout pour lui, comme pour les classiques, le calcul économique rationnel. Eucken précise très exactement la différence : cette différence est le risque, c'est-à-dire l'écart entre les données du plan et les données réelles. Il ne dit pas que *l'homo œconomicus* agit toujours rationnellement ou irrationnellement, il prétend, et cela est vrai, que l'homme agit toujours selon un plan (qu'il élabore ou qui lui est imposé), que ce plan contient toujours les mêmes éléments, et que l'on peut mesurer ex post, et d'une façon mathématique, la rationalité de ce plan en comparant ses prévisions et les résultats réels (34). La rationalité d'un calcul économique n'est donc plus jugée a priori par rapport à une échelle objective et rationnelle, elle ne peut être déterminée qu'a posteriori et d'après les résultats du calcul. Une décision est considérée rationnelle non pas parce qu'elle suit certaines règles, mais parce que ses prévisions s'avèrent justes. Le plan est donc le fondement neutre de toute théorie.

On a objecté parfois que Walter Eucken ne tenait pas compte des « structures » de l'économie. C'est une erreur : les « structures » se retrouvent : la structure démographique est étudiée dans « les besoins » et les « forces de travail », les structures mentales dans l'« ordre juridique et social », les structures techniques dans la « technique », etc. Mais ce qui caractérise cette étude des structures, c'est qu'elle n'est faite que dans la mesure où elle peut entrer dans l'élaboration de plans en tant que données. Et il nous semble qu'ainsi l'étude des structures prend sa vraie place dans la théorie économique. Il ne s'agit pas pour l'économiste de se faire démographe, historien, etc. Il s'agit de considérer ce qui ressort normalement d'autres sciences dans la mesure seulement où cela prend de l'importance pour la détermination des plans économiques, c'est-à-dire dans la mesure où une structure non économique devient une « donnée » économique. Il s'agit de rendre l'hétérogénéité du cadre historique dans les bases homogènes de la théorie. — On a aussi objecté que la mophologie des « types d'organisation » de W. Eucken envisageait l'économie «d'un seul point de vue » et qu'« il fallait compléter l'analyse des types d'organisation par celle des systèmes » (35). On peut répondre à cela que cet auteur a parfaitement envisagé les systèmes : si l'on admet selon la conception de W. Sombart, et sans entrer dans un long débat définitionnel, qu'un système est à la fois un esprit, une forme et une substance (technique), ces divers éléments se retrouvent dans l'étude des données de Walter Eucken, les deux premiers dans « l'ordre juridique et social » dont il est dit expressément qu'il faut y tenir compte de « l'esprit » de cet ordre, et la technique est

une donnée particulière. Seulement là encore, à la différence de certains auteurs, W. Eucken estime que la connaissance du système ne fonde pas la théorie, elle en fait partie à titre de donnée. Il a montré d'une façon, à notre sens irréfutable, que le processus économique pouvait se dérouler différemment dans deux « systèmes » identiques en apparence et qu'inversement il pouvait être identique dans des « systèmes » différents. La théorie économique ayant précisément pour objet d'analyser le processus économique et de le comprendre, le « système » ne peut donc en être le fondement, mais seulement un ensemble de données parmi d'autres. L'étude en soi des « systèmes » est intéressante dans le cadre de l'histoire économique, qui est précisément celle des données, elle ne présente pas un intérêt fondamental dans le cadre de la théorie économique, qui est celle du processus (36).

L'idée fondamentale de Walter Eucken, celle qui lui a permis de résoudre l'antinomie, est précisément cette distinction du cadre qui est dans l'histoire, et du processus qui, lui, est, selon l'expression de L. Miksch, « non-histoire ». Le processus est un éternel recommencement, qui a aussi un temps, un temps intérieur en quelque sorte. Mais le cadre, l'ensemble des données, est soumis au temps réel, historique, et évolue dans un certain sens. Bien que, sur ce point, il y ait quelque doute, il nous semble que le type d'organisation est le lien entre le cadre et le processus. En effet, puisqu'il entoure le processus, il fait partie du cadre. Mais d'un autre côté, l'histoire est inapte à le modifier. Elle peut, certes, mélanger de différentes manières les deux types purs et leurs variantes, elle ne peut jamais cependant les changer, alors que tel n'est pas le cas pour les autres données. La morphologie économique est une grammaire, un alphabet. Elle ne tend pas à expliquer ce qui apparaît, les systèmes, mais leur structure interne. Les systèmes sont multiples, comme les mots, mais ceux-ci sont toujours également constitués par de mêmes lettres. Il y aurait donc le cadre, objet de l'histoire économique, le processus, objet de la théorie économique, enfin le type d'organisation, objet de la morphologie économique, entre les deux. Cette distinction, nous le verrons, aura une grande importance pour l'école de Fribourg. Le rôle de la politique économique préconisée sera essentiellement d'agir sur le type d'organisation se situant entre l'histoire et le processus.

Du point de vue doctrinal qui nous importe essentiellement ici, la morphologie a donné au libéralisme un fondement nouveau. Longtemps, l'idée avait prévalu en Europe qu'un seul système économique était concevable, le système libéral. A partir du milieu du XIX^e^ siècle au contraire, l'idée que le système libéral n'était qu'une possibilité parmi beaucoup d'autres tendit à s'accréditer de plus en plus. « L'évo-

lution historique, écrit le Professeur Barrère, en montrant que d'autres régimes sont susceptibles de durée, a montré que le libéralisme n'est pas le seul système économique possible » (37). L'école historique et Marx en particulier montrèrent que d'autres systèmes étaient concevables et même probables. Et, en s'en tenant aux apparences, on aurait pu dénombrer autant de systèmes particuliers que de pays, ou presque. Il y avait toujours quelque signe distinctif. Le libéralisme y perdait beaucoup en prestige, en même temps d'ailleurs que la théorie économique qui se dispersait en théories particulières pour enfin n'être considérée que comme la servante de l'action politique au lieu d'en être la maîtresse. En montrant que sous les apparences, il n'y avait en réalité que deux systèmes ou types d'organisation, l'un centralisé, l'autre décentralisé, et que les systèmes concrets n'étaient que des mélanges de ces deux types purs, Walter Eucken redonnait au libéralisme, qui s'appropriait le système décentralisé, tout son lustre.

Si nous distinguons soigneusement système dans le sens de W. Sombart et système dans le sens d'Eucken, c'est-à-dire type d'organisation, nous arrivons à cette importante constatation que l'école de Fribourg comprend le libéralisme non plus comme la doctrine d'un système concret, avec un esprit, une forme, une substance spécifiques (conception des libéraux anciens), mais comme la doctrine d'un type d'organisation particulier : le type décentralisé. Cette école demande seulement que ce type fût réalisé dans sa pureté et que tout soit fait pour que cette pureté fût maintenue. Le principal objet de la critique d'Eucken porte en effet sur le caractère néfaste de tout système mixte. A l'instar des marxistes pour qui seul un système pur de planification centrale est admissible, les libéraux allemands n'affirment rien de plus que la supériorité d'un système pur de planification décentralisée. C'est ce que Walter Eucken essaiera de prouver dans son livre consacré à la politique économique.

*
**

Pour Walter Eucken, l'étude de la politique économique est une nécessité qui découle de l'analyse économique elle-même. Celle-ci ayant révélé l'importance du cadre pour la vie économique et ce cadre étant en grande partie volontairement fixé par la société, il appartient à l'économiste d'intervenir activement dans la détermination de l'organisation économique. C'est même un devoir pour lui car s'il ne le fait pas, ce sont les idéologues ou des représentants d'intérêts particuliers qui s'en chargent et l'on a vu dans l'histoire avec quelles conséquences néfastes. L'économique a une finalité politique exacte-

ment comme la physique a une finalité technique ou la biologie une finalité médicale (38).

Eucken savait évidemment que tant qu'existerait le régime national-socialiste, il y aurait peu de chances pour qu'on écoute la raison scientifique plutôt que l'idéologie. D'abord, ce régime devait s'écrouler, mais en attendant il importait de préparer la tâche constructive future, l'établissement d'un ordre économique nouveau. L'approfondissement de la théorie, l'élaboration des principes d'une politique économique et aussi la formation d'un nombre croissant de disciples, tel était dès lors le programme de Walter Eucken.

Ce n'était pas qu'il se fît beaucoup d'illusions. Comme Keynes, il exprimait souvent sa conviction qu'il faudrait attendre une génération nouvelle pour que les nouvelles idées portent leurs fruits. Il n'en fut pas tout à fait ainsi et Eucken en fut le premier surpris. Lorsqu'en 1945 la catastrophe prévue se fut abattue sur l'Allemagne, la population qui venait de vivre douze ans de contraintes économiques et politiques (Eucken lui-même faillit encore être arrêté), n'aspirait qu'à la fin de toute dictature et de tout dirigisme. Le maintien, nécessaire au début, du dirigisme économique par les autorités d'occupation coïncida évidemment avec la pénurie de biens. Ce fut le grand mérite de Ludwig Erhard que de comprendre que l'aspiration de la population à la liberté politique pouvait servir de base à une économie libérale et au redressement économique. Devenu directeur de l'économie nationale en 1948, un de ses premiers actes fut d'appeler auprès de lui un conseil scientifique où l'Ecole fut largement représentée. Eucken en fit immédiatement partie et y exerça une très forte influence. Il s'y révéla d'ailleurs comme un esprit extrêmement nuancé. S'il tenait à certains principes d'organisation, l'homme passait avant tout. Von Nell-Breuning, le principal doctrinaire chrétien-social allemand, raconte un fait typique : « Une fois, au début, lorsqu'Eucken était encore parmi nous, nous discutions une proposition qui était au plus haut point « conforme au marché ». Je ne me rappelle plus exactement de quoi il s'agissait ; mais très vivants sont dans ma mémoire les mots que lança Eucken pour rejeter ce plan : « Votre plan me paraît parfait... si votre intention est de faire périr vingt millions d'hommes » (39). Mais tout aussi nettement, il avait exigé de ses collègues qu'aucun principe dernier, qu'aucune idéologie n'entrât en ligne de compte dans leurs décisions. Le souci des hommes d'une part et de l'efficacité économique d'autre part, tels étaient les deux seuls critères auxquels il entendait soumettre la politique économique, conformément à sa philosophie profonde.

Eucken décida, à cette époque, avec Franz Böhm d'entreprendre la publication d'une revue annuelle afin de répandre les idées nouvelles. Ses contributions aux deux premiers numéros de cette revue représentent des extraits de l'ouvrage qu'il préparait depuis 1940, le livre qui devait exprimer ses idées sur la partie constructive de l'économie politique, c'est-à-dire l'élaboration de la politique économique. En 1950, cet ouvrage était prêt dans sa première version, lorsqu'Eucken, dont la notoriété commençait à atteindre après les pays de langue germanique, les pays anglo-saxons, fut convié à Londres pour y tenir une série de conférences. C'est là que la mort le surprit le 20 mars 1950 à l'âge de 59 ans. En 1952 parurent dans leur forme primitive « Die Grundsätze der Wirtschaftspolitik » (les principes de la politique économique), publiés par Madame Eucken et l'assistant de longue date de l'auteur, K.P. Hensel. Dans ce livre dont la structure est malheureusement un peu confuse, Eucken a réuni l'aboutissement de toutes ses réflexions : « la théorie des types d'organisation, la théorie du processus économique, l'idée de l'interdépendance des types d'organisation sociaux et par dessus tout naturellement l'idée que l'organisation de l'économie est la tâche fondamentale de la politique économique, une idée qu'il oppose fortement aussi bien aux représentants du laisser-faire qu'à ceux de la conception de l'évolution nécessaire de l'histoire » (40). Malgré sa forme défectueuse, ce livre est certainement le testament doctrinal de Walter Eucken et l'ouvrage fondamental de l'école de Fribourg. Dans sa postface, le professeur Salin estime qu'il s'agit de « la première théorie complète de politique économique qui soit fondée sur une théorie économique propre à son auteur ». On y retrouve les qualités majeures de la pensée euckénienne, caractérisée à la fois par une extraordinaire pénétration dans le concret qui confère une valeur actuelle à toutes les analyses et une remarquable capacité d'abstraction de l'essentiel qui assure à ces analyses un caractère durable. Dans sa préface, Madame Eucken cite d'ailleurs cette note de son mari (41) : « Ce livre n'est pas consacré aux problèmes du jour. Il veut exercer de l'influence sur la pensée et être dans cette mesure un travail à longue portée. Je serai satisfait si mes idées déterminent des réflexions ultérieures et un nouvel examen de la réalité et si elles agissent dans les années et les décades qui viennent ». Telle fut en effet toujours la préoccupation profondément scientifique de ce savant, même lorsqu'il entreprenait d'étudier un problème politique très actuel.

*
**

Dans ses « Principes de politique économique », Walter Eucken suit au fond exactement le type de raisonnement qu'il avait suivi dans « Les Fondements de l'Economie Politique » (42). Après avoir posé le problème fondamental, il relève l'existence d'une antinomie; il examine ensuite les solutions diverses qui ont été proposées pour la résoudre, mais en vain; enfin il propose sa propre solution de l'antinomie qui se fonde sur la distinction du cadre et du processus et se dégage de la morphologie économique. Ainsi ce livre est comme l'envers exact du premier; après l'économie politique, la politique économique. Dans les deux ouvrages, la morphologie est l'élément central, le pivot (43). Elle est donc à la fois le fondement de la théorie économique et celui de la politique économique. Ainsi elle prend tout son sens. Comme l'écrit très justement F. Lutz, on dirait que Walter Eucken portait en lui depuis toujours l'image complète de l'ordre économique. Ses analyses théoriques ont été en quelque sorte des détours de production, mais toujours en vue de mieux fonder l'ordre qui était le but final. La morphologie économique a surtout été conçue pour permettre le choix d'un système économique valable. Eucken conçoit en effet la théorie comme devant préparer une politique consciente. Nous verrons encore que cette conception découle logiquement de la philosophie kantienne sous-jacente à sa pensée. La connaissance fonde l'action et celle-ci doit s'orienter en vue des fins humaines.

Partant à nouveau du fait fondamental, mais sous l'angle de l'action, à savoir le problème de la direction du processus économique (44), Walter Eucken constate qu'il se pose aujourd'hui d'une manière différente qu'au début du XIX^e^ siècle (45). A cette époque la révolution économique en était à ses débuts, les hommes se trouvaient devant une économie à industrialiser. Aujourd'hui au contraire, l'intégration de l'économie s'est largement réalisée, l'industrialisation a entraîné une immense division du travail, il n'existe plus que de très rares économies isolées, les hommes se trouvent devant une économie industrialisée complexe. D'où une conclusion très importante : le développement quantitatif de l'économie entraîne une mutation de nature qualitative dans la direction du processus économique. Hier, un ou plusieurs hommes pouvaient assurer la direction de l'économie, aujourd'hui, la direction d'un ensemble industrialisé complexe dépasse leurs capacités. Il faut donc poser le problème de la politique économique dans son nouveau contexte. Comme pour la connaissance économique, Walter Eucken procède, pour l'action économique, à l'élaboration des instruments d'analyse de la politique économique avant de passer à leur application à la réalité économique.

La grande antimonie qui pèse sur la solution du problème politique, c'est que les hommes attendent du processus économique à la fois l'efficacité technique et la satisfaction des aspirations humaines. Trois types de solutions ont été proposées pour résoudre cette antinomie.

La politique du laisser-faire d'abord, dont le principe était la direction par les individus du processus économique et l'abstention de l'Etat. La conséquence en a été une discordance croissante entre l'intérêt individuel et le bien-être général et d'autre part l'évolution du système économique par la création de groupes d'essence collectiviste au sein de l'économie, dont l'action a finalement perturbé, par l'effet de domination, le processus économique lui-même.

A l'inverse, et par réaction, est née une politique collectiviste dont le principe était que seul l'Etat pouvait assurer la direction économique. Au système spontané on a substitué un système créé, et au mécanisme coordonnant le processus économique on a substitué une politique se subordonnant le processus. Ici la conséquence a été que l'intérêt collectif dont l'ambition était de dépasser l'antinomie entre intérêt individuel et intérêt général est devenu un principe de coercition. Ni l'intérêt individuel, ni l'intérêt général n'étaient en définitive satisfaits. Ni l'injustice ni l'insécurité sociales du premier système n'étaient éliminées, elles se présentaient seulement sous d'autres formes. Mais le système créé se maintenait par la force et cette stabilité constituait son élément de séduction par opposition à l'instabilité du système spontané.

Aspirant à une synthèse entre laisser-faire et collectivisme, les politiques que W. Eucken appelle les « politiques de la voie moyenne » (politique de plein-emploi, politique de dirigisme ou de planification partielle, politique corporatiste) n'ont pas, à son sens, résolu le problème, parce qu'elles se sont accommodées de la présence de groupes au sein de l'économie spontanée et n'ont entendu résoudre le problème de la direction qu'en agissant sur le processus économique. Or l'existence de groupes rend impossible l'harmonisation des intérêts individuels et de l'intérêt général et ne supprime pas l'instabilité du système, qui précisément rend aléatoire toute politique d'intervention. Il y a là un cercle vicieux et ces politiques ne peuvent donc constituer un système valable, elles ne peuvent, conformément à leur nature, que constituer des solutions d'appoint et provisoires dans tel ou tel secteur de l'économie ou dans telle ou telle situation économique particulière.

La vraie solution de l'antinomie ne peut être trouvée que dans la pensée « systématique », au sens qu'Eucken a donné à cette expression, et en tenant compte des apports de la nouvelle analyse écono-

mique. Celle-ci a nettement distingué d'une part le système économique, d'autre part le processus économique. On a vu que le processus économique d'une économie industrialisée complexe ne peut plus être maîtrisé par le plan des individus seuls, de groupes ou même de l'Etat. Ce processus ne peut être dirigé que par des mécanismes assurant automatiquement la coordination des intérêts.

Mais ces mécanismes doivent être des créations de la société en vue de son bien-être et de celui de ses membres. Les buts de la politique économique sont donc d'abord le choix d'un type d'organisation de la vie économique, puis la réalisation de ce système et sa conservation. C'est en distinguant bien, selon les enseignements de l'analyse économique, la forme et le processus que la politique économique parvient à satisfaire à ses impératifs. Toutes les politiques anciennes sont qualifiées de politiques expérimentales. Maintenant il s'agit d'élaborer une politique scientifique.

Le choix d'un système économique ne peut se faire d'une manière abstraite. En fait, nous n'avons le choix qu'entre les types d'organisation que la morphologie économique nous révèle pouvoir être effectivement réalisés. L'observation de l'histoire nous montre qu'une combinaison n'a pas encore été tentée, celle qui consiste à confier à l'Etat la réalisation et la conservation d'un système de concurrence parfaite. Une telle combinaison serait à l'opposé des « politiques de la voie moyenne » dont Mises disait qu'elles additionnaient les inconvénients des deux autres systèmes. Dans le système concurrentiel, la direction du processus est confiée au mécanisme des prix. Celui-ci fonctionne parfaitement et à la satisfaction générale à la condition que la concurrence tende à être parfaite, c'est-à-dire que les sujets économiques bénéficient d'une égalité de chance sur le marché. Si aucun groupe n'exerce un effet de domination sur le marché, la formation du prix peut s'apprécier politiquement comme un véritable plébiscite permanent de tous les sujets économiques. Tous participent donc à égalité à sa formation et tous à leur tour lui sont également soumis. Dans cette perspective originale, particulièrement mise en évidence par Franz Böhm, le prix apparaît comme une véritable loi, où l'intérêt individuel et l'intérêt général sont harmonieusement conciliés. L'économie concurrentielle parfaite substitue donc à l'état de fait un véritable état de droit économique. Mais cet état de droit ne peut comme toute constitution juridique se réaliser et se maintenir que par une sévère police qui n'empêchera pas toutes les infractions, mais les découragera ou les réprimera. Cette tâche revient à l'Etat, émanation de la société.

Mais à ce point surgit l'inévitable contradiction de tous les évolutionnismes : le système concurrentiel est peut-être en théorie par-

faitement valable, mais historiquement il n'est plus réalisable dans sa perfection. Une fois de plus, après avoir réfuté la philosophie évolutionniste, Eucken rappelle que la plupart des groupes se sont formés dans l'histoire non pas par nécessité technique, mais grâce à l'absence d'un véritable droit économique conscient. L'histoire révèle incontestablement un certain déterminisme ou plus exactement un possibilisme (46). On peut remarquer en effet certaines tendances. Mais on peut remarquer également que ces tendances sont souvent le résultat d'une constellation de situations de fait que l'intervention préalable du droit n'eût pas permise. Les seules vraies tendances à retenir sont d'ordre technique : or, s'il existe une tendance certaine à la concentration technique, il n'y aucune tendance nécessaire à la concentration de la fonction d'entreprise. D'autre part, si l'on analyse soigneusement la situation actuelle, on s'aperçoit qu'il y a une tendance technique inverse, favorable au renforcement de la concurrence par l'intégration croissante de marchés indépendants, par le développement de la concurrence de substitution et enfin et surtout par le développement, grâce au progrès technique, de la capacité d'adaptation de l'appareil industriel aux modifications de la demande, ce qui veut dire que des coûts fixes indiscutablement croissants n'impliquent pas une production fixe. (Cette observation contredit d'ailleurs fondamentalement la légitimité d'une politique de plein-emploi, fondée sur la soi-disant rigidité de l'appareil de production). Le fait est cependant que la concentration se développe. Mais elle n'est que rarement due à la technique. La technique ainsi que l'élargissement des marchés poussent à accroître la dimension des entreprises. Ils ne poussent pas nécessairement à la concentration de la direction de ces entreprises, qui est plus souvent le résultat de la volonté de puissance, favorisée par un droit et une politique économique neutres ou même favorables.

En fin de compte, on peut affirmer que le choix d'un système de concurrence parfaite est justifié et que ce système résoud l'antinomie.

Eucken élabore ensuite un modèle de ce système. Il énumère les « principes constituants », les « principes régulateurs » et enfin le principe d'interdépendance qui conditionne la politique conjoncturelle et la politique sociale. Et il définit le rôle des trois « piliers » de l'ordre économique : l'Etat, la science, les églises. Nous verrons en détail ce modèle dans notre seconde partie, dans le cadre de la doctrine de l'Ecole.

*
**

Toutes ses qualités de pensée ainsi que celles de son caractère, le succès de ses livres comme celui de son enseignement oral, valurent

à Walter Eucken l'attachement profond de nombreux amis et disciples (47), et une influence certaine sur l'évolution de la politique et des idées économiques en Allemagne après la guerre. « Eucken war eine geistige Macht », écrit Bernhard Pfister. Un texte d'Augustin Cournot semble fait exprès pour celui qui comparaît lui-même sa morphologie à un alphabet. « On peut jusqu'à un certain point comparer l'influence des théories économiques sur la société à celle des grammairiens sur le langage. Les langues se forment sans le concours des grammairiens et se corrompent malgré eux ; mais leurs travaux jettent du jour sur les lois de la formation et de la décadence des langues : leurs règles hâtent l'époque où une langue atteint sa perfection, et retardent un peu l'invasion de la barbarie et du mauvais goût qui la corrompent » (48). Lorsqu'en 1954 un Institut Walter Eucken fut créé à Fribourg, les économistes les plus réputés d'Allemagne, mais aussi de Grande-Bretagne et des Etats-Unis constituèrent le comité de patronage. Sa pensée et son influence méritent donc d'être davantage connues en France (49).

NOTES DU CHAPITRE PREMIER

(1) Dans l'histoire allemande en particulier, trois ou quatre grands économistes ont orienté successivement de façon décisive la politique en vue du développement économique, du progrès social et enfin de l'ordre économico-social : List, Schmoller, et précisément Eucken et Röpke. C'est malheureusement dans l'entre-deux-guerres qu'il n'y en eut pas.

(2) Ricardo, Smith, Quesnay, Marx, Keynes, etc. Les grandes renommées sont souvent les produits intellectuels de grandes crises ou de grandes préoccupations. On découvre parfois des prédécesseurs obscurs ; il faut donc aussi avoir la chance d'écrire au bon moment et surtout de savoir montrer qu'une idée d'apparence hétérodoxe ne l'est pas au fond tellement. Beaucoup de grands auteurs ont reconnu s'être inspiré, en même temps que d'œuvres célèbres, de l'œuvre d'un original méconnu ou l'ont fait sans le reconnaître...

(3) C'est un de ses disciples, Erich Welter, qui redécouvrit un jour ce tableau.

(4) Voir sur ce point l'article de M. D. VILLEY dans R.E.P. 1959, pp. 362 ss.

(5) Erich WELTER : Article « Walter Eucken » dans « Die Grossen Deutschen », p. 499.

(6) F.A. LUTZ : Préface à « Grundsätze der Wirtschaftspolitik » de W. EUCKEN, p. VIII.

(7) Comme le montre Raymond ARON. La Sociologie Allemande Contemporaine, P.U.F. 1950, 2e édition.

(8) Walter EUCKEN : « Die Verbandsbildung in der Seeschiffahrt », thèse Bonn, 1914.

(9) GIDE et RIST : Histoire des Doctrines Economiques, 7e édition, 1947.

(10) Théo SURANYI-UNGER : L'Evolution de la Théorie Economique, p. 304.

(11) Comme en témoigne E. WELTER, article cité, p. 498.

(12) Il convient de noter que la « marxologie » a été en Allemagne beaucoup plus poussée dès le XIXe siècle d'ailleurs que dans d'autres pays occidentaux.

(13) Walter EUCKEN : « Die Stickstoffversorgung der Welt », Berlin 1921, « Thèse d'habilitation ». C'est un peu l'équivalent de notre agrégation. Elle ne donne la possibilité d'enseigner qu'en tant que « Privatdozent » (chargé de cours), mais il n'y a plus d'examen ensuite pour être nommé ou plutôt « appelé » à une Faculté en tant que professeur « extraordinaire » puis « ordinaire ».

(14) Publiée en 1923. SCHUMPETER estimait en 1927 que cette œuvre « appartient aux plus importantes contributions de la théorie monétaire allemande ». « Wirtschaftstheorie der Gegenwart », ouvrage collectif, Wien 1927, p. 15.

(15) SCHUMPETER dans ouvr. cité.

(16) W. EUCKEN : « Staatliche Strukturwandlungen und die Krisis des Kapitalismus », Weltwirtschaftliches Archiv, Tome 36, 1932. Nous l'avons déjà évoqué plus haut.

(17) Paradoxalement Eucken, qui avait été formé par l'historisme, est, semble-t-il, venu au libéralisme ou s'est vu confirmé dans cette voie par ce qui en détourne beaucoup d'autres : l'existence de groupes, de cartels, de monopoles. Cela nous paraît une constatation éclairante sur l'esprit de la plupart des libéraux allemands. Au fond toute prise de position doctrinale reflète plus profondément le caractère des hommes. Les libéraux d'aujourd'hui sont essentiellement des lutteurs, des caractères actifs. Alors que d'autres auraient tendance à s'incliner devant certains faits, eux réagissent au contraire activement.

(18) C'est en 1913 que Husserl prit possession de sa chaire à Fribourg. Depuis lors cette Université n'a cessé d'être considérée comme le haut lieu de la philo-

sophie allemande, puisqu'en 1928 c'est l'élève de Husserl (mais non tout à fait disciple) Martin Heidegger, qui le remplaça. Eucken n'a jamais apprécié Heidegger, peut-être plus en raison de la pensée qu'on prêtait au philosophe que de celle qu'il a manifestée depuis la guerre et qui retrouve l'idée husserlienne (et on peut dire, par imitation, euckénienne) de la nécessité d'aller « zu den Sachen selbst » (vers les choses elles-mêmes), c'est-à-dire de rechercher dans les « Tatsachen » les « Sachen » (dans les faits les choses ou leur structure interne). Outre les « Logische Untersuchungeu », on peut lire aussi de HUSSERL : « Die Krisis der europäischen Wissenschaft und die transcendentale Phänomenologie ».

(19) Hans GROSSMANN-DOERTH : « Das Recht des Uberseekaufs », Mannheim 1930.

(20) Franz BÖHM dans « Aus der Geschichte der Rechts- und Staatswissenschaften zu Freiburg », 1957, p. 98.

(21) Aujourd'hui encore, on peut dire que la lecture de cet ouvrage est extrêmement enrichissante et surtout, à travers toutes les idées ambiguës et imprécises dénoncées, clarifiante.

(22) François SIMIAND : « Méthode positive et science économique », Paris 1912, p. 178.

(23) Eucken prend ici une position qui est assez courante aussi parmi les auteurs anglo-saxons, mais largement opposée à la conception française. Il ne nous semble pas que le débat soit tranché à l'heure actuelle. L'objectif d'Eucken n'est-il pas, précisément dans ce livre, de rechercher une méthodologie et des définitions exactes ? Il est évident qu'ayant cela en vue, il serait ridicule de définir la définition ou d'établir la méthode de la méthode. Eucken sera d'ailleurs amené par la suite à rejeter des concepts imprécis et grossiers pour y substituer des notions définies exactement.

(24) La méthode qu'applique Eucken est reprise de celle de J. von Thunen. Celui-ci écrivait : « Si nous tirons d'un seul fait isolé des données naturelles exactes et si nous tirons ensuite de ces données et des principes généraux certaines conséquences logiques, nous pouvons être assurés que ces résultats obtenus par l'analyse d'un seul fait expriment les lois générales ». Les Allemands opposent la méthode de von Thunen à celle de Ricardo en disant que la première est « concrète-déductive » et la seconde « abstraite-déductive ». Husserl a développé la théorie de cette méthode dans son livre « Logische Untersuchungen ». Il faut noter qu'Eucken ne se sert pratiquement pas de la méthode statistique. Il limite son enquête à l'échantillon, mais évidemment rationnellement choisi dans de nombreuses périodes de l'histoire.

(25) La discussion a aussi pris une autre forme, aujourd'hui encore très actuelle (voir numéro spécial de la Revue Economique — 1958 — sur le pouvoir économique) : il s'agirait de savoir ce qui de la loi économique ou du pouvoir économique détermine de façon décisive le processus économique.

(26) Les institutionalistes américains avaient déjà abouti à la même constatation, sans cependant fournir un instrument d'analyse adéquat et précis, en quoi on peut, avec Schumpeter, voir l'essence même du progrès de la science.

(27) Il est encore trop tôt pour répondre à cette question. Beaucoup d'auteurs allemands et étrangers ont cependant cru utile de fonder la théorie sur la morphologie. En Allemagne, le Manuel d'économie politique le plus renommé, celui d'Erich Schneider, répond à cette conception. Cet auteur a apporté certains compléments à la morphologie « euckénienne », mais adopté le principe. Cela répond d'ailleurs à l'opinion quasi générale en Allemagne, selon laquelle Eucken a réussi le dépassement définitif de l'historisme. En France, le Manuel de R. Barre accorde une place importante à l'analyse morphologique et fonde systématiquement son plan d'exposition sur la distinction de l'économie centralisée et décentralisée.

(28) Loi économique et pouvoir économique sont ainsi en rapport de dépendance réciproque, sont fonction l'un de l'autre.

(29) Goldwanderungen. Jena 1935.

(30) On ne commencera donc pas par l'étude des mécanismes ou du fonctionnement, mais par celle du système concret qui déterminera en même temps où se trouve le pouvoir économique et c'est à partir de lui qu'on étudiera le fonctionnement de l'économie. Mais il ne faudra jamais oublier que tout phénomène particulier ne s'explique bien que par l'ensemble dont il fait partie, c'est-à-dire le système. Ceci est la règle d'or de la « pensée systématique » (ou en catégories logiques) qu'Eucken a toujours fortement opposée à la pensée « conceptuelle » (de certains classiques et modernes) et à la pensée « évolutionniste » (des historistes et des marxistes).

(31) On retrouve presque exactement celles que KEYNES énumère dans sa « Théorie Générale », traduction de Largentaye, p. 262.

(32) Le « principe économique » se formulerait ainsi : recherche, non nécessairement rationnelle, du maximum de satisfactions, évaluées arbitrairement, avec le minimum de coûts, calculés arbitrairement. — Charles GIDE parlait dans un sens analogue du « principe hédonistique » dans ses « Principes d'Economie Politique »

(33) Depuis la rédaction de ce travail, nous avons eu l'occasion de lire « L'Introduction à l'étude de l'Economie Politique », premier volume du Traité d'Economie Politique de Gaëtan PIROU - Sirey - Paris 1941. On y relève de remarquables identités de vue entre Piron et Eucken qui certainement s'ignoraient mutuellement. Eucken, qui publie son livre environ un an après celui de Pirou, ne le cite jamais, bien que ses références soient nombreuses et détaillées. D'ailleurs le livre d'Eucken résulte, c'est incontestable, de toutes les discussions au sein de l'Ecole depuis 1933, comme en témoignent de nombreux documents que nous verrons plus loin. Une fois de plus, certaines idées « étaient en l'air » et le même phénomène que pour l'analyse marginale ou la concurrence imparfaite s'est produit. N'ayant plus la possibilité d'exploiter cette coïncidence, nous renvoyons le lecteur au livre de Pirou. Il y trouvera la distinction du cadre et du mécanisme, l'importance des lois positives à côté des lois naturelles, l'opposition du permanent et du variable dans le comportement social et individuel, le dépassement du conflit des méthodes et bien d'autres ressemblances encore, surtout quant à l'esprit d'analyse. Il ne faut pas oublier que Gaëtan Pirou fut l'introducteur en France des idées institutionalistes américaines, dont nous avons déjà relevé la parenté avec celles d'Eucken.

(34) On trouve les mêmes positions chez les auteurs de l'Ecole suédoise (Myrdal et Lindahl) qui ont en outre approfondi l'étude formelle des plans économiques.

(35) A. MARCHAL : Systèmes et Structures Economiques, Coll. Thémis, Paris 1959, pp. 256 ss. Pour les développements récents des questions de méthodologie économique, nous renvoyons le lecteur à cet ouvrage.

(36) On peut étudier divers types de voitures en considérant leur forme, leur couleur, leur confort, tout ce qui les distingue, mais ce qui reste déterminant c'est le moteur, les roues et le volant se retrouvant nécessairement dans chaque voiture et qui donnent à chacune ses caractéristiques vraiment importantes du point de vue du rendement, de la sécurité, etc.

(37) A. BARRÈRE. Histoire de la pensée économique et analyse des théories contemporaines. Les Cours de Droit 1957-1958. Paris, p. 694.

(38) Eucken reprenait ainsi une idée exprimée par Myrdal dans « Das politische Element in der nationalökomischen Doktrinbildung », Berlin 1932, p. 309 : « Le devoir de l'économiste est de rendre rationnelle la politique économique, mais ce postulat est inévitable, c'est la base même de toute science sociale ». Rappelons que Walras et Pareto professaient exactement les mêmes idées, leur « économie pure » devant mener à une « économie appliquée », puis à une « politique économique scientifique ». Voir Firmin OULES : L'école de Lausanne dans la collection « Les Grands Economistes » - Paris, Dalloz. Walras et Pareto ont d'ailleurs été avec von Thunen, von Wieser et Böhm-Bawerk les anciens auteurs qui ont eu le plus d'influence sur Eucken.

(39) Von NELL-BREUNING dans « Grundsatzfragen der Wirtschaftsordnung », Berlin 1954, p. 244.

(40) F.A. LUTZ : Préface à « Die Grundsätze der Wirtschaftspolitik » de W. EUCKEN, p. XIII.

(41) E. EUCKEN-ERDSIEK, Préface à « Die Grundsätze der Wirtschaftspolitik » de W. EUCKEN, p. VI.

(42) Du moins nous le semble-t-il. Ce livre ayant été publié à peu près dans l'état de « brouillon » où l'a laissé W. Eucken à sa mort, nous avons estimé rendre plus fidèlement sa pensée exacte en nous écartant assez nettement dans l'analyse et l'interprétation de cet ouvrage du plan formel adopté par les éditeurs. L'analyse ne peut naturellement ici être que très sommaire. En particulier, il a fallu éliminer des idées très intéressantes, comme l'étude du système planifié qui paraît très nuancée et suggestive. Eucken ne conteste pas par exemple l'efficacité du plan impératif, mais montre que l'accroissement des tâches du plan oblige nécessairement un jour à une mutation qualitative par l'introduction de mécanismes (et c'est bien ce qui semble préoccuper aujourd'hui les économistes russes). Böhm de son côté a très bien montré qu'à partir du moment où le système planifié accepte le libre choix des consommateurs, il tend aussi à se transformer de l'intérieur.

(43) Son rôle est ainsi semblable à celui que Quesnay assignait à son fameux « Tableau », dont il disait dans la préface à la « Philosophie rurale » qu'il était « la base de la science économique et la boussole du gouvernement des Etats ».

(44) Ce point de départ est significatif de la mutation libérale. On part de la nécessité de diriger le processus économique et non pas de l'évidence d'un ordre naturel.

(45) Eucken constate qu'il y a plus de différence du point de vue économique entre le XX[e] et le XVIII[e] siècle qu'entre celui-ci et le V[e] av. J.-C. par exemple. Malheureusement, une terrible disparité s'est manifestée depuis le XVIII[e] siècle entre l'ordre technique et l'ordre social qui est en permanente décomposition et transformation, créant insécurité humaine et catastrophes sociales. La science économique, qui est directement en cause, a été trop longtemps incertaine, laissant ainsi la place à des idéologies souvent destructrices malgré elles.

(46) Selon l'expression très juste de M. A. Marchal.

(47) En 1947, il fut élu vice-président de la « Mont Pélerin Society ». Sa biographie est aujourd'hui publiée dans « Die Grossen Deutschen », Tome V, Berlin, qui évoque la vie des grands Allemands de l'histoire.

(48) Augustin Cournot, texte cité par le Professeur Paul CHAMLEY en exergue à son ouvrage, « L'oligopole », Paris 1944.

(49) L'aspect théorique et méthodologique de l'œuvre de Walter Eucken a été exposé en France pour la première fois, à notre connaissance, par M. Raymond BARRE dans un article paru en avril 1952 dans la revue « Critique » et par M. Jacques BERTRAND dans « La notion d'ordre économique et ses possibilités d'utilisation » - Revue d'Histoire Economique et Sociale - Paris 1953, pp. 152 et ss. Depuis, M. André MARCHAL, dans le cadre de ses travaux sur les « Systèmes et Structures Economiques » a également étudié cet aspect. Notons enfin deux études de M. Jean LHOMME : Considérations sur le pouvoir économique et sur sa nature - Revue Economique Paris 1958, pp. 859 et ss. et sa contribution au Traité de sociologie, publié sous la direction de M. GURVITCH, Paris 1958. M. Louis BAUDIN a aussi contribué à faire connaître Eucken. Il faut regretter que « Die Grundlagen der Nationalökonomie » n'aient pas encore été traduit en français. Quant à la doctrine de Walter Eucken, elle n'a jusqu'à présent pas trouvé d'exposé systématique en langue française, du moins à notre connaissance.

CHAPITRE II

L'ECOLE DE FRIBOURG

« ... si ce n'est aujourd'hui, alors demain, et si ce n'est par le travail d'une seule tête, alors par l'effort de plusieurs. »

(Leonhard MIKSCH.)

L'école de Fribourg, au sens étroit, comprend tous les amis et disciples de Walter Eucken, qui adoptèrent les directives scientifiques de son œuvre. Elle est née d'abord d'une rencontre heureuse, d'un travail communautaire ensuite. Il y eut donc d'abord un simple groupe de travail, puis ce groupe ayant progressivement pris conscience de lui-même devint véritablement une école.

Au moment même où le national-socialisme triomphait en Allemagne, en 1933, Eucken fit à l'Université de Fribourg, la connaissance de deux jeunes enseignants de droit, Grossmann-Doerth et Böhm. Pour comprendre pourquoi cette rencontre fut décisive, il faut, après avoir évoqué précédemment le cheminement intellectuel d'Eucken, retracer rapidement celui des juristes qui, à partir de points de départ différents, les amena au même problème du pouvoir économique dans la société.

*
**

La fonction du juriste est de comparer les données de la vie individuelle et sociale et l'ordre de la loi (1). Fonction essentiellement normative, puisqu'il s'agit de mesurer le caractère légal ou

illégal d'un fait en le rapportant au corps de lois existant. Dans le cadre plus particulier du droit économique il se présente une difficulté particulière du fait que la loi laisse une très large part à l'initiative privée. Un droit coutumier se crée, comme celui qui préside aux transactions commerciales, parfois même, comme dans le domaine de la production et des prix où la loi n'intervient pratiquement pas, une position de force impose sa loi à un marché. Le problème devient donc plus difficile car il n'existe pas de législation proprement dite, il n'existe qu'une sorte de législation implicite. La question est alors de savoir si ces phénomènes sociaux sont compatibles avec l'ordre juridique privé établi et même, en élargissant le débat, avec tout l'ordre public.

Cette question avait déjà fait l'objet en Allemagne, comme dans tous les pays d'Europe occidentale et aux Etats-Unis, de nombreux arrêts, publications, commentaires. La jurisprudence comme l'opinion scientifique étaient d'avis que ces faits étaient compatibles avec l'ordre juridique. Cependant un petit nombre de juristes n'admettaient pas la compatibilité de ces faits avec les principes mêmes du droit privé. Pour eux, la jurisprudence avait certes créé une compatibilité apparente mais la contradiction interne leur paraissait évidente. Sans cesse d'ailleurs cette contradiction venait à jour, manifestant la substitution du rapport de force au rapport de droit. Un « droit ambivalent » en était la conséquence. Situation logiquement insupportable, à laquelle deux issues seulement étaient offertes, soit le respect du droit ancien et l'élimination des règles nouvelles, soit la reconnaissance légale de ces règles et l'élimination définitive du droit ancien. Les tribunaux semblaient cependant s'accommoder des contradictions, estimant sans doute que le temps créerait la décision.

En fait la tolérance et l'expansion des nouvelles pratiques mènent à des conséquences très graves. Grossmann-Doerth s'est particulièrement intéressé à cette question (2). La substitution d'une source de droit d'origine purement privée à la loi dans le domaine, par exemple, des conditions générales des contrats a sans doute été prévue par la loi elle-même, dont les prescriptions ont souvent un caractère subsidiaire. Mais la loi prescrit aussi que toute modification des prescriptions légales devrait être l'œuvre des deux parties du contrat d'un commun accord. En fait, la majorité des contrats est imposée par une partie plus forte à l'autre. Des clauses de plus en plus nombreuses, écrites dans le jargon juridique et de ce fait peu compréhensibles pour les non-initiés, souvent imprimées en petits caractères, s'imposent à l'un des contractants sans qu'il songe même à s'en préoccuper. Car dans 99 % des cas l'affaire se déroule sans accroc et tout désir de modification entraînerait soit la rupture des négocia-

tions, soit de longues formalités bureaucratiques qui rebutent le commerçant. Evidemment, lorsqu'une difficulté surgit dans l'exécution du contrat, la partie lésée s'aperçoit, mais trop tard, de son erreur. Mais qui est responsable ? Très souvent ces clauses sont l'œuvre de juristes reproduisant des formulaires établis par des syndicats, des cartels à qui les lois établies ne conviennent pas et qui parviennent ainsi à les modifier à leur avantage, créant ce que Grossmann-Doerth appelle « un droit économique autonome », « Selbstgeschaffenes Recht der Wirtschaft » (3), déterminant, comme la loi, c'est-à-dire du dehors, les conditions des contrats.

Certains juristes interprétèrent cette anomalie d'une façon restrictive, constatant qu'on était en présence d'un second contrat qui au fond ne liait pas les parties, mais les juges. Grossmann-Doerth allait plus loin, en estimant qu'un tel pouvoir ne posait plus seulement un problème de droit privé mais le problème du pouvoir politique, du droit de légiférer. Il s'opposait violemment sur ce point aux juristes qui, s'inspirant de la conception de Savigny, entendaient confier aux « forces obscures et profondes » du génie populaire les modifications structurelles du droit de la société. Cette philosophie juridique qui avait pris de l'influence dans le droit au moment même où l'économie politique allemande connaissait l'historisme, dominait encore la pensée de nombreux juristes au début du XX^e^ siècle en Allemagne. Ceux-ci estimaient que « l'organique » était préférable au « mécanique » parce que l'organique était caractérisé par la vie, le mouvement. Le législateur de chair et d'os qu'est le peuple, évoluant dans l'histoire, est préférable parce que plus infaillible que la raison abstraite créatrice de principes désincarnés. L'œuvre des juristes ne pouvait être que l'effort d'adaptation du corps de lois aux données nouvelles de la vie sociale. Une même réaction face aux théories évolutionnistes caractérise Grossmann-Doerth et Eucken. Le juriste ne se laisse pas engager dans des discussions qu'il estime métaphysiques mais demande de considérer les faits. Or ceux-ci révèlent que ce ne sont pas de mystérieuses forces de l'histoire qui légifèrent en l'occurrence, mais certains groupes privés qui s'approprient délibérément et consciemment un droit que la société n'accorde qu'à ses représentants légitimes. La société se doit donc de mettre un terme à ces abus de la liberté et Grossmann-Doerth conclut que l'Etat doit être chargé d'exercer un contrôle sur de telles puissances privées.

Mais un tel contrôle est-il suffisant ? La société peut-elle même tolérer l'existence de puissances d'origine privée sans légitimité ni constitutionnelle ni électorale, menaçant par leur puissance même de se soumettre l'Etat chargé de les contrôler ? Cette question fondamentale, c'est Franz Böhm qui l'a directement abordée en

étudiant les cartels. Dans son livre « Concurrence et lutte monopolistique » (4), il montre l'impuissance, dans l'histoire, de la législation et de la jurisprudence devant les groupes de pression et d'intérêts. Le mal lui semble venir non pas tant des juristes formés par la pensée évolutionniste, mais surtout de l'école plus récente des conceptualistes. La pensée juridique en concepts est fondamentalement inapte à s'opposer aux actes tendant à modifier l'ordre juridique. Il faut lui substituer la « pensée en ordre » ou systématique, interprétant tout acte juridique en fonction des principes constituants de l'ordre global établi par la loi.

Constatant que tous les Etats européens ont au cours du XIX[e] siècle satisfait à l'exigence formulée par l'école physiocratique de déclarer le « droit naturel » droit public dans le domaine de la vie économique (en Allemagne en 1869), Franz Böhm s'étonne « qu'aucune plume n'ait bougé pour représenter la portée juridique et l'importance de cet acte légal aux conséquences si vastes » (5).

De cette carence est résulté le processus de dénaturation qu'il se propose d'étudier à travers le droit de la vie économique. La constitution prévoit la liberté économique afin de permettre une concurrence qui dans l'esprit de la théorie dominante doit servir l'intérêt général. Or, il apparaît qu'entre la concurrence et la lutte monopolistique, souvent pratiquée impunément, il y a des différences fondamentales, différences subjectives dans le but, les fins de la lutte et différences objectives dans les méthodes employées. La concurrence est un jeu où l'on respecte la règle du jeu et où le consommateur est l'arbitre. La lutte monopolistique est un jeu économique où l'on ne respecte pas la règle, où l'on cherche à anéantir l'adversaire sans se soucier du verdict de l'arbitre. Si l'on va plus profondément encore dans l'esprit de la théorie classique qui représente les vraies intentions du premier législateur, c'est-à-dire si l'on cherche à traduire en termes juridiques les termes économiques de la théorie classique, on s'aperçoit que le principe de l'économie d'échange est « une combinaison entre le principe de l'impuissance radicale du producteur sur le marché et celui de la souveraineté totale du producteur dans son entreprise » (6). En définitive, la concurrence est couçue comme un instrument de sélection permettant d'obtenir de la production le meilleur rendement et d'assurer ainsi l'harmonisation de l'intérêt individuel et de l'intérêt général. Au principe de meilleur rendement s'oppose le principe de non-rendement de l'économie d'échange monopolistique.

L'erreur a été, faute d'une analyse approfondie, de considérer le « laisser-faire » comme le vrai principe du libéralisme classique. La dénaturation du système capitaliste s'explique par cette fausse

conception qui a eu pour effet d'induire en erreur juristes et tribunaux et de laisser ainsi, sous prétexte de liberté économique, se développer des puissances dont l'activité tendait précisément à détruire la liberté économique. Si Eucken voyait en dernier lieu l'origine de la fausse évolution économique dans la crise de la science économique, les juristes l'apercevaient essentiellement dans la crise de la pensée juridique.

L'identité du problème posé, du diagnostic, de la réaction profonde devaient nécessairement rapprocher les trois hommes par simple intérêt intellectuel. Mais la différence d'explication des phénomènes constatés devait provoquer la discussion constructive. Ils en eurent immédiatement conscience et décidèrent de diriger en commun un séminaire de travail. Dès lors, bien avant la publication de ses œuvres principales, on se mit à parler du « cercle autour de Walter Eucken ».

*
* *

Le « cercle » qui se créa alors spontanément rassembla bientôt tous ceux qui peuvent être considérés comme les disciples d'Eucken. Des enseignants : A. Lampe, F. Meyer, E. Welter, F.A. Lutz, B. Pfister, R. Johns, L. Miksch, Höffner, von Dietze. Des assistants ou élèves d'Eucken, aujourd'hui professeurs, K.F. Maier, Paul Hensel, H. Ilau, Marquardt. Edith Eucken, femme de Walter Eucken et sa plus proche collaboratrice, doit être comptée parmi les membres. Ajoutons encore des enseignants d'autres Universités, tels que H. Gestrich, O. Veit, et un nombre important d'étudiants, devenus depuis fonctionnaires, journalistes, etc.

Si beaucoup d'hommes et très divers s'unirent ainsi dans un commun effort, ce n'était pas tant, comme on pourrait le penser, au nom d'une même tendance libérale. En 1933, une telle conception n'était que fort peu répandue en Allemagne et il eût été d'ailleurs difficile de la professer ouvertement dans un régime anti-libéral forcené et qui venait tout juste encore d'exiler Röpke pour de telles opinions. La première raison de ce rassemblement se trouve plutôt dans les évènements qui ébranlèrent le pays depuis 1929. On comprend que de jeunes enseignants et étudiants aient alors éprouvé le besoin de se regrouper autour de maîtres dont la valeur était déjà connue et qui semblaient eux-mêmes avides d'expliquer les dramatiques problèmes de ce temps. La seconde raison doit être cherchée dans le tempérament et la philosophie de ces hommes. Il s'agissait d'hommes aux convictions spirituelles, morales ou politiques très variées. Entre Böhm, chrétien militant, et Miksch, agnostique tenté par un abso-

lutisme autoritarisme, toutes les conceptions intermédiaires se retrouvaient dans ce groupe. Mais ce qui les unissait tous, c'était leur tempérament actif, leur philosophie idéaliste, leur volonté de ne pas demeurer « les bras croisés » devant les événements. Cela ressort nettement de tous les documents et témoignages, et nous y reviendrons plus longuement dans notre seconde partie. Ils voulaient apprendre comment on pouvait saisir intellectuellement la vie économique pour savoir comment la dominer humainement. Le but affirmé de l'école ne fut donc pas le libéralisme économique mais beaucoup plus précisément la recherche et l'élaboration d'une politique économique scientifique en fonction des grandes valeurs morales reconnues par tous les hommes. Ceux qui étaient partisans par ailleurs du libéralisme étaient convaincus qu'une telle politique n'en éloignait pas, mais en rapprochait, que le libéralisme était, au fond, comme la grâce, donné de surcroît à ceux qui obéissent à la science. Le lien entre esprit scientifique et esprit libéral est quasi-naturel et cela créa d'ailleurs des difficultés avec le pouvoir du moment. « Pendant la dictature hitlérienne, note un historien, l'école de Fribourg formait une sorte de mouvement de résistance intellectuelle, qui exigeait un grand courage personnel » (7).

La troisième raison, enfin, et non la moindre de l'unité de ce groupe, tenait à l'efficacité de la méthode de travail, élaborée au cours des réunions communes. Cette méthode, déjà évoquée, fut le produit de l'influence concordante de la philosophie kantienne et husserlienne et des raisonnements juridiques. Elle offrit aux membres de l'Ecole d'une part un instrument d'analyse, de critique et de discussion et d'autre part un principe de synthèse, de démonstration et d'exposition. L'instrument d'analyse était l'« abstraction isolante » qui consistait à pénétrer la réalité pour en mettre à jour la structure profonde et constante, dégagée de tout ce qui est variable, contingent. Il convenait pour cela de choisir un certain nombre de faits représentatifs mais d'apparence variable et de dégager entre eux par une décomposition de leurs éléments constitutifs les caractères identiques. Cette procédure servait donc à l'enquête sur les faits, mais elle pouvait servir également à la discussion des idées. Pour analyser une idée, il convenait de pénétrer jusqu'à son noyau, à ses racines et éventuellement même ses racines philosophiques. On arrivait ainsi à ce qui est important dans toute idée, c'est-à-dire sa motivation profonde et dès lors il devenait possible, après avoir isolé le motif du reste, de montrer que le motif pouvait justifier une autre idée tout aussi valable que la première. Ce type de discussion a rendu les plus grands services aux libéraux allemands lorsqu'ils eurent à polémiquer avec leurs adversaires et c'est presque toujours ainsi qu'ils procédèrent.

Pour la partie constructive et démonstrative du travail économique, l'Ecole élabora le principe de la « pensée systématique ». Tout fait particulier, toute mesure proposée doivent être considérés et exposés par rapport à l'ensemble du système dont ils font partie. Il y a dans le domaine social, une interdépendance si constante et si étroite entre toutes les parties que rien ne peut être considéré ou proposé sans tenir compte de tout ce qui s'y rattache. L'Ecole a toujours fortement opposé cette façon de penser, seule scientifique à son avis, à la pensée conceptuelle qui isole des concepts en oubliant tout ce qui détermine les faits que ces concepts sont censés représenter à l'état pur, à la pensée évolutionniste qui accorde une importance excessive à un élément de la réalité considéré comme moteur sans se rendre compte que la modification d'un élément entraîne toujours l'adaptation des autres, ce qui fait que la même structure se retrouve toujours sous les apparentes variations, à la pensée « asystématique » enfin, ou empirique, ou encore pragmatique, qui néglige délibérement les effets sur l'ensemble d'une intervention particulière.

Les diverses raisons qui poussèrent les membres de l'Ecole à se réunir furent renforcées par les résultats que le travail commun dans le séminaire permit d'obtenir. Il apparut, écrit un commentateur, combien l'établissement d'un même climat intellectuel stimule la productivité de chacun ; là où des personnalités indépendantes s'unissent — dans l'émulation, la discussion, l'excitation mutuelle — là se trouvent les conditions pour que, selon le mot de Schiller, « les esprits s'électrisent par frottement ». Il apparut aussi rapidement que l'économie politique et le droit avaient beaucoup à s'apprendre l'un et l'autre et avaient en tout cas intérêt à une collaboration étroite puisqu'il y avait interdépendance entre ordre économique et ordre juridique. Les juristes découvrirent des interprétations nouvelles à certaines lois ou jurisprudences à la lumière des développements récents de l'économie politique. Ils révélèrent aussi aux économistes le rôle effectif ou possible des différents pouvoirs législatif, judiciaire et exécutif dans la vie économique.

Les séminaires communs furent naturellement consacrés principalement à la discussion du « pouvoir économique ». Les uns et les autres y apportèrent leur contribution. On évoqua le vieux débat allemand et autrichien (Böhm-Bawerk) sur les rapports entre le pouvoir économique et la loi naturelle (Macht oder ökonomisches Gesetz ?). L'étude de la concurrence imparfaite était alors en plein essor, comme l'on sait, et Eucken lui-même y participait par des articles théoriques. Il était clair que le pouvoir économique l'emportait souvent sur la loi économique, telle que classiques ou néo-classiques la formulaient. Mais il ne suffisait pas de constater ce fait, il fallait

l'expliquer, trouver l'origine du pouvoir économique, qui selon la théorie n'aurait pas dû exister. Une première constatation fut faite : c'est la concurrence elle-même qui suscite sans cesse des pouvoirs économiques, par l'innovation technologique qu'elle provoque, par la concentration de grands moyens de production en vue d'une production massive et à bas prix, etc. Ce mouvement était cependant ininterrompu : sans cesse un pouvoir nouveau devait naître et détrôner les précédents, puis provoquer à son tour une réaction, un nouveau pouvoir. Logiquement, aucun pouvoir ne devait durer, et par conséquent aucun problème ne devait se poser. La concurrence ne pouvait pas être parfaite dans l'instant, mais elle devait l'être dans une perspective dynamique. Or même cette explication de la théorie de la concurrence s'avérait parfois fausse dans la réalité qui révélait que dans certains secteurs il n'y avait pas continuel déplacement du pouvoir économique, continuelle création et destruction à la fois, mais qui manifestait au contraire l'importance de pouvoirs économiques durables et toujours renforcés. L'économiste pur ne parvenait pas à expliquer ce phénomène. Il fallait donc admettre que des facteurs extra-économiques expliquaient la persistance des pouvoirs privés. Les juristes mirent alors l'accent sur le droit économique, les économistes sur certaines politiques économiques tolérant ou favorisant même la concentration.

Voilà ce qui permettait donc non pas l'existence du pouvoir économique, mais sa persistance. Si les économies nationales étaient de plus en plus anormales : évolution erratique du processus, altération et instabilité du système, insécurité et injustice sociales, troubles politiques croissants, c'était peut-être en raison de certaines données techniques, mais surtout à cause de la neutralité et souvent même du caractère nettement néfaste du droit économique et de la politique économique pratiqués. Le plus extraordinaire d'ailleurs est que ce droit et cette politique se réclamaient souvent sincèrement du libéralisme économique.

Mais tout ne pourrait-il pas changer si le droit et la politique se fondaient dorénavant non sur un slogan sans valeur scientifique et d'ailleurs faussement représentatif du libéralisme, le laisser-faire, mais sur une analyse scientifique de la situation économique et des dispositions juridiques et politiques qui seraient souhaitables ? N'était-il pas indiqué que chaque mesure économique soit obligatoirement conforme à un modèle établi par la science ? Petit à petit ainsi une idée-force nouvelle, procédant à la fois du droit et de l'économie politique, surgit : la nécessité de donner à la vie économique nationale une loi suprême, une constitution, qui jouerait sur le plan économique le même rôle que sur le plan politique. Avec la

conception d'une constitution économique, le cercle eut l'idée-force qui catalysa toutes les réflexions particulières, orienta tous les travaux et fit vraiment de lui une école nouvelle et originale.

*
**

Dès 1936, est fondée une collection, intitulée « Ordnung der Wirtschaft » (ordre ou organisation de l'économie). La direction en est assurée en commun par Walter Eucken, Franz Böhm et Hans Grossmann-Doerth. Dans la préface à cette collection, ils affirment la nécessité de redonner toute leur influence sur la politique économique au droit et à la science économique. Le droit se devait de dépasser son fatalisme et relativisme actuels, de ne pas accepter purement et simplement les lois que l'économie se créait arbitrairement à elle-même, mais d'intervenir au contraire en faveur de lois limitant les pouvoirs des puissants groupes économiques. De même l'économie politique devrait se libérer du fatalisme inhérent à l'historisme et reconnaître l'importance des modifications structurelles de l'Etat pour le processus économique. Les deux sciences devraient donc travailler à une constitution économique que l'Etat devrait ensuite faire passer dans les faits (8). Les deux idées essentielles de l'Ecole, dès les débuts, sont donc l'affirmation de la nécessité pour les sciences d'intervenir dans la détermination de la politique économique et l'idée que cette politique a essentiellement pour but la création d'une constitution économique. Politique scientifique et constitution économique, tel est le programme de cette « école de politique économique » (F.A. Lutz).

Les buts ayant ainsi été fixés clairement, l'Ecole se mit à l'élaboration du programme concret : F. Böhm chercha à définir les formes juridiques conformes au système économique défini (9). Un important ouvrage de L. Miksch définit l'instrument central du système à bâtir : la concurrence (10). Lutz, Gestrich, Maier et Meyer s'attachèrent à l'étude des questions monétaires qui seront toujours au centre des recherches de l'Ecole avec l'étude de la concurrence et des monopoles (11). Le noyau central de ces théories diverses de politique économique est la concurrence. Pour ces auteurs, écrivant sous un régime profondément hostile au libéralisme, il ne pouvait s'agir de prôner celui-ci. Mais il était également conforme à leur pensée profonde de voir l'essentiel du libéralisme, son apport positif, dans la découverte des vertus du marché et de la concurrence. « La concurrence en tant que moyen de productivité économique », tel est le titre très significatif d'un recueil publié en 1942 par G. Schmölders avec des contributions de Böhm, Eucken et Miksch (12).

Le libéralisme semblait réduit à une méthode économique particulière. Cette réduction ne fut que provisoire, ces auteurs étaient eux-mêmes pour la plupart également libéraux sur le plan politique. Mais la nécessité historique les a menés à développer séparément l'aspect purement technique du libéralisme économique ; et en définitive c'est ainsi qu'il s'est imposé après la guerre.

Walter Eucken ne s'était pas hâté d'écrire après la constitution du séminaire en 1933. Il travaillait à l'approfondissement théorique des idées nouvelles. Comme l'a dit de lui Franz Böhm, sa pensée se caractérisait par le « détour productif ». Aussi n'est-ce qu'en 1940 que paraissent « Die Grundlagen der Nationalökonomie ». Mais ce livre fournit à l'Ecole les fondements méthodologiques et une synthèse théorique de tous les travaux particuliers. «C'est lui, écrit Böhm, qui érigea la vaste construction intellectuelle qui donna appui et signification à tous nos travaux particuliers » (13). De même, douze ans plus tard, « Die Grundsätze der Wirtschaftspolitik » ne seront pas un ouvrage de base, mais au contraire la synthèse venant couronner les publications de divers membres de l'Ecole. Il y a eu à Fribourg une véritable organisation collective du travail, les disciples ont écrit d'abord, ont mené des enquêtes partielles et le maître a couronné tous ces travaux d'une œuvre de synthèse. Ce trait est une des caractéristiques de l'Ecole, par contraste avec celle des keynésiens par exemple. L'essentiel de sa doctrine se trouve dans l'œuvre de Walter Eucken et elle présente de ce fait un aspect très dogmatique. Il y a eu cependant depuis la mort d'Eucken une certaine évolution, des divergences, mais il semble bien qu'elles portent davantage sur le détail que sur des questions fondamentales et qu'elles sont plus apparentes que réelles.

Après la période de réflexion et de préparation théorique de 1933 à 1945, l'heure sembla venue pour l'Ecole, à la fin de la guerre, de passer à la phase active de son existence, c'est-à-dire à la phase de réalisation, car cette école se voulait « politique », son but était d'influencer la politique économique du pays. Evidemment, la tâche s'avérait difficile, car la plupart des économistes et des hommes d'Etat professaient des idées dirigistes, sinon socialistes. Mais l'Ecole allait bénéficier d'une très grande chance historique. Dans la zone américaine, puis la bizone anglo-américaine, on avait fait appel à Ludwig Erhard pour diriger les affaires économiques, en liaison avec les autorités d'occupation. Erhard appela immédiatement auprès de lui un conseil scientifique, où une large place fut réservée aux membres de l'Ecole. Ce conseil deviendra en 1948 celui du ministre des Affaires économiques de la nouvelle République. Une moitié environ du conseil était composée de libéraux parmi lesquels Eucken, Böhm, Miksch, Lampe, Meyer, et l'autre moitié de dirigistes (14). L'Ecole se

trouva donc associée à l'élaboration de la politique allemande, avant même la réforme monétaire. C'est par le succès croissant de la politique appliquée par Ludwig Erhard que le libéralisme s'imposa lentement en Allemagne, alors même que la majorité de la population ou des économistes penchaient encore pour d'autres solutions.

Cependant il ne faut pas négliger les efforts faits par l'Ecole pour répandre ses idées dans le milieu scientifique et le milieu populaire.

*
**

Ce fut d'abord la création d'une revue annuelle, intitulée « Ordo », dont les premiers directeurs furent Franz Böhm et Walter Eucken, Grossmann-Doerth étant mort à la guerre. Dans la préface du premier volume ils affirmaient que le système économique digne de l'homme et efficace n'est plus à trouver, mais qu'il doit encore être réalisé. Le système concurrentiel est cet ordre qui résoud à la fois les problèmes économiques et sociaux. Il faut constituer ensemble et en respectant leur interdépendance l'ordre économique, social et juridique et l'objet de cette revue est de rechercher scientifiquement l'ensemble des mesures qui, particulièrement sur le plan économique, sont capables de constituer un ordre à la fois efficace et humain. Ces mesures, affirmait-on, ne sont pas des dogmes, des recettes toutes faites. La discussion sera d'autant plus utile qu'elle permettra de les améliorer (15). L'accent était dès lors mis sur la constitution d'un système économique. En effet, l'adoption d'une politique libérale ne suffisait pas. Il fallait encore que cette politique tende de façon incessante à constituer un ordre économique, se substituant à l'ordre spontané qui nécessite des interventions permanentes.

Walter Eucken mourut en 1950 : il laissait certes l'œuvre qui traçait les principes d'une politique économique non seulement interventionniste, mais aussi constituante; il laissait dans la politique économique allemande également les traces de son influence. Mais sa mort fut une perte inestimable pour l'Ecole. Il était l'homme qui réunissait au plus haut point les qualités nécessaires à un maître moderne : la capacité de poser les problèmes économiques et sociaux concrets dans leur vraie signification et la capacité, tel un ingénieur, d'« inventer » les solutions qui satisfassent à toutes les exigences à la fois et rendaient par là les adversaires muets. Il n'éludait jamais un problème, une revendication, un souci, il les résolvait. Un historien a bien vu que « la mort prématurée d'Eucken a malheureusement privé l'Ecole de puissantes impulsions. Un certain nombre d'aspects importants de la doctrine restèrent de ce fait sans solution et susceptibles de critique » (16). Or Eucken en était, à la veille de

sa mort, parfaitement conscient : « Une petite partie de notre tâche est à présent en réalisation en Allemagne. Ce n'est qu'un premier pas. Pour la construction de l'économie concurrentielle il reste encore énormément à penser et à faire » (17). Lorsqu'on songe qu'il allait précisément se consacrer à deux problèmes qui sont essentiels aujourd'hui, les questions sociales et l'étude du temps économique, c'est-à-dire de l'évolution économique, on ne peut que regretter cette disparition.

Celle-ci ne découragea cependant pas ses disciples. Dorénavant ils allaient se consacrer à la fois à la défense et illustration de l'œuvre d'Eucken par l'approfondissement de divers aspects de la doctrine et un fructueux dialogue avec les doctrines adverses et à l'étude systématique des problèmes concrets de la politique économique allemande. L'essentiel de cette œuvre se trouve dans la revue « Ordo » et dans quelques ouvrages collectifs (18).

Parmi les divers disciples d'Eucken, Leonhard Miksch s'est surtout consacré aux questions théoriques. Esprit extrêmement brillant, malheureusement mort, encore jeune, peu de temps après Eucken, Miksch avait présenté dès 1937 un livre essentiel pour connaître la pensée de l'Ecole : « La concurrence en tant que devoir » (19). Réédité en 1947, cet ouvrage a contribué à répandre les idées « ordolibérales ». Il s'agit, disait-il en résumé, d'élaborer une constitution économique dans laquelle, malgré la forme monopolistique des marchés, que le temps a créé, et malgré le caractère limité du principe d'harmonie des libéraux classiques, le principe de concurrence trouve une application large... On le voit, il préparait ainsi la synthèse euckénienne. Ses articles consacrés à la théorie de l'équilibre dans le système décentralisé, et en particulier sa « théorie de l'équilibre spatial » présentée dans un article du Weltwirtschaftliches Archiv (20) constituent d'intéressants apports à la théorie économique en général. Cette théorie de l'équilibre représentait pour lui non un modèle de connaissance, mais un modèle d'action, permettant de guider l'intervention de l'Etat. De ce point de vue, il alla très loin : pour lui, tant que l'équilibre de la concurrence parfaite n'était pas réalisé dans les faits, l'Etat devait intervenir en vue de l'établir artificiellement. C'est le principe de l'« Als-ob Politik » dont il s'était fait le théoricien. Cette « politique comme-si » se fixait comme critère non la simple conformité au marché, mais la réalisation de l'équilibre parfait. A la « coordination interne » par le marché devait alors se substituer la « coordination externe » par la politique économique. Miksch n'hésitait pas à affirmer que même si le nombre des interventions ainsi nécessaires atteignait celui qui est prôné par les planificateurs eux-mêmes, il faudrait les réaliser, faute de quoi la justice sociale et l'efficacité inhérentes

au système concurrentiel disparaîtraient. En état d'équilibre parfait, le système concurrentiel est « la plus parfaite réalisation du socialisme ». Cet « absolutisme » ne fut pas partagé par la plupart des autres membres de l'Ecole, qui s'orientèrent davantage vers la réduction des interventions étatiques.

Friedrich Lutz fut étudiant de Walter Eucken à l'Université de Berlin, le suivit à Tübingen, devint ensuite son assistant à Fribourg. Sur les conseils de Walter Eucken, il accepta, après la prise du pouvoir par Hitler, un poste d'enseignant à Princeton, où ses travaux sur les problèmes monétaires lui valurent d'être internationalement connu. Après la guerre, il devint professeur à Zurich. Ses travaux sur l'intérêt, le change et en général le système monétaire constituent d'importantes contributions à l'approfondissement des thèses « ordolibérales ».

K.F. Maier, qui fut assistant de Walter Eucken, et est aujourd'hui professeur à Fribourg, s'est particulièrement intéressé au problème de la transformation des systèmes économiques et aux résultats sociaux du système concurrentiel.

Fritz W. Meyer, ancien élève d'Eucken à Fribourg, est aujourd'hui professeur à Bonn et ses publications portent sur tous les aspects de la politique économique : politique monétaire nationale et internationale, la politique sociale, l'inflation, etc. C'est certainement celui qui, dans le groupe, suit le plus près les problèmes concrets de la politique allemande.

Paul Hensel, aujourd'hui professeur à Francfort, mais qui fut, de longues années, assistant de Walter Eucken, a publié un important article critique sur la doctrine chrétienne-sociale dans la perspective « ordolibérale ». Il a par ailleurs approfondi la théorie de l'économie centralisée, mais en arrivant à la conclusion que le calcul économique y est possible, ce qui en fait, aux yeux de certains, un « hérétique ».

Il faudrait encore citer bien d'autres noms, car le nombre de ceux que Walter Eucken s'est attachés et a formés est très grand ; nous nous sommes limité à indiquer ceux des disciples qui participent d'une façon régulière à la rédaction de l'« Ordo » et rendrons compte de l'œuvre d'autres dans le courant de cette étude. Parmi de plus jeunes adeptes de l'« ordolibéralisme », Hans Willgerodt mérite d'être cité pour ses études très approfondies du problème social dans le système concurrentiel et Harold Rasch (professeur à Francfort) pour ses travaux dans le domaine des monopoles (21).

Ces deux questions ont fait l'objet de nombreux écrits « ordolibéraux ». Nous verrons qu'ils sont au centre du débat entre ces

économistes et les partisans de doctrines adverses. Sur le plan de la doctrine d'ensemble, on ne relève pas une nouvelle œuvre fondamentale. Le système élaboré par Walter Eucken exprime toujours les grandes lignes de cette doctrine. Tout au plus peut-on noter l'évolution manifestant une croissante défiance envers l'Etat. Sous l'influence de F.A. von Hayek, qui a fourni de nombreuses contributions à « Ordo » depuis les débuts et est venu enseigner à partir de 1962 à l'Université de Fribourg même, l'idée qu'il faut renoncer le plus possible aux interventions de l'Etat au profit de certaines réformes juridiques, tend à prévaloir (22). L'élargissement constant du libre-échange a relégué au second plan le danger monopolistique contre lequel l'Ecole ne voyait guère d'autre solution que l'intervention publique. Par contre, le développement constant de la politique sociale collective inquiète les « ordolibéraux » qui voudraient au contraire une politique sociale « conforme », c'est-à-dire tendant le plus possible à favoriser l'assurance individuelle et l'épargne privée. Telles sont les raisons qui incitent à plus de méfiance envers l'Etat. Nous verrons, dans notre seconde partie, que l'idée déjà incluse d'ailleurs dans l'œuvre d'Eucken, d'un « Rechtstaat » (Etat de droit) tend à refouler toujours davantage l'idée de la politique économique. Il ne s'agit pas, contrairement à ce qu'on pourrait croire, d'un désir de retourner au laisser-faire, mais de la volonté de retrouver le sens du vrai libéralisme, tout en maintenant les réformes modernes.

Dans cette perspective, nous devons, bien qu'il fût juriste, parler de Franz Böhm, professeur de droit à Francfort et député. Cet auteur a beaucoup écrit depuis 1933 et dans un style très brillant. Ses œuvres témoignent de toute cette évolution. D'abord très favorable à une extension considérable des attributions de l'Etat, en particulier dans le domaine de la concentration industrielle, il évolue, depuis 1950, de plus en plus dans le sens contraire. Nous verrons encore en détail ses importantes contributions à la doctrine de l'Ecole. En tant que juriste, mais ayant de très fortes connaissances économiques, il est l'auteur qui a le mieux su éclairer l'aspect juridique du système concurrentiel (23). Il n'est pas douteux que les spécialistes français du droit économique auraient intérêt à connaître davantage son œuvre.

Si la doctrine a donc été approfondie, adaptée, précisée, les amis et disciples d'Eucken se sont surtout consacrés à l'étude des problèmes concrets, des « commandes » fournies par l'actualité économique allemande et européenne. Ce sont essentiellement des économistes « engagés ». De ce point de vue, ils ont d'abord pris position sur les projets de lutte contre les monopoles et cartels, la réglementation sociale, la politique conjoncturelle, agricole, etc. Plus récemment le sous-développement, la convertibilité et le système monétaire international et

enfin le Marché Commun et les problèmes d'unification européenne ont retenu de plus en plus leur attention. Nous reviendrons par la suite sur plusieurs de ces points.

*
**

Mais ce n'est pas seulement sur le plan scientifique que l'Ecole a agi en vue de répandre sa doctrine. Il était conforme au but qu'elle s'était fixé d'intervenir activement dans la politique économique, qu'elle cherchât aussi à influencer la masse et en particulier les entrepreneurs, dont le rôle est central en économie concurrentielle. Böhm a même affirmé fortement la nécessité non seulement d'influencer les entrepreneurs, mais aussi de mobiliser l'opinion publique et surtout les travailleurs pour qu'ils surveillent le comportement des entrepreneurs. Une telle action s'imposait d'autant plus que la principale critique des adversaires portait sur l'impossibilité, dans l'état actuel des forces politiques et sociales, de réaliser leur programme. « Dans la méconnaissance totale des forces et puissances politiques et sociales, on propose un modèle théorique comme but politique » (24). Cette critique générale n'a pas laissé l'Ecole indifférente. Mais elle y a réagi conformément aux leçons du maître, qui estimait qu'une vérité affirmée sans relâche finirait par triompher et que l'influence et le prestige de la science pouvaient s'opposer victorieusement aux intérêts particuliers et aux idéologies, si l'on démontrait inlassablement à tous les responsables qu'en agissant comme par le passé, ils agissaient contre leur propre intérêt. Ces lignes d'un disciple suisse de Walter Eucken sont caractéristiques de cet état d'esprit : « On entend toujours les libéraux se demander avec quelque inquiétude si un programme de politique économique libérale... est en somme réalisable à l'ère de la démocratie des masses. L'histoire de l'« Anti-Cornlaw League » prouve qu'il ne suffit pas d'avoir fourni le travail intellectuel préparatoire, mais qu'il faut absolument penser à assurer le succès de l'idée juste par une action de propagande. Précisément dans notre temps, où des intellectuels... sont occupés à répandre des demi-vérités ou même des contre-vérités, il appartient à tous ceux qui savent de défendre la vérité et de ne pas craindre de recourir, à cette fin, à des moyens de propagande... Le combat de l'« Anti-Cornlaw League » dans une situation qui paraissait sans espoir sera pour nous un exemple éclairant » (25).

On voit, et ce n'est pas le seul indice, que beaucoup de nouveaux libéraux ont retrouvé l'ardeur des premiers temps. Ce n'est pas seulement au sommet, dans les Conseils scientifiques des ministres, qu'ils entendent agir, ils ne craignent pas de descendre à la base, de parler

au peuple et de tenter de le convaincre. C'est ainsi qu'a pris naissance, après la guerre, à Heidelberg, l'« Aktionsgemeinschaft Soziale Marktwirtschaft » (communauté d'action de l'économie sociale de marché). (Le terme de « Soziale Marktwirtschaft » a fait fortune en Allemagne. La paternité en revient au professeur Müller-Armack.) Cette association est l'émanation de tout le groupe des « ordolibéraux » et l'on retrouve dans le comité de direction les noms de Rüstow, Böhm, Röpke, Lutz, Meyer, Pfister, Nipperdey (un juriste également très proche de l'Ecole), Niehaus et Priebe, deux professeurs d'économie rurale, partisans de l'abolition progressive du dirigisme agricole (26). A côté d'eux, le ministre Ludwig Erhard, et des représentants de l'industrie, du commerce, du mouvement coopératif, des professions libérales, donc des professionnels de l'économie. L'association doit constituer une « courroie de transmission » entre la science et l'opinion publique. De nombreuses réuuions publiques sont organisées, où les professeurs exposent aux praticiens les questions de principe et la solution « ordolibérale » des problèmes concrets de l'économie allemande. Les rapports et surtout les discussions auxquels ils donnent lieu offrent un aperçu de l'effort réalisé auprès de couches de la population qui n'ont pas de formation théorique. Nous sommes ici à la frontière entre la science et l'action politique. Les titres des publications sont d'ailleurs significatifs : « Décision en faveur de la liberté » — « Nous exigeons une politique économique et sociale ordonnée » — « La moyenne entreprise dans l'économie sociale de marché » — « Quelle politique économique peut justifier la confiance des électeurs ? » — « L'Etat doit-il distribuer des cadeaux ? », etc... Dans un article de la « Frankfurter Allgemeine Zeitung », un journaliste également élève de W. Eucken, M.H. Götz, caractérisait ainsi l'« A.S.M. », « La « Aktionsgemeinschaft Soziale Marktwirtschaft » est une association d'un type assez rare. Elle représente des « intérêts » d'une nature spéciale. En effet, elle ne s'engage pas pour certains groupes isolés de notre peuple, comme le font les représentants d'intérêts de tous genres. Elle combat pour un système économique libéral, fondé sur la propriété et la concurrence. Certes, on a souvent affirmé qu'en démocratie tous les intérêts peuvent et même doivent être représentés. Cependant aucune association ne s'était occupée jusqu'ici de défendre, par exemple, un système fiscal convenant à l'économie de marché et ne bouleversant pas les fondements de ce système... »

Ce texte donne une idée de cette institution très particulière de la vie politique allemande. Du fait qu'on y trouve le ministre Erhard, du fait que Franz Böhm est lui-même député C.D.U. au Bundestag, il ne faudrait pas en induire qu'il s'agit là d'une sorte de succursale du C.D.U. Les décisions « non conformes » des Congrès de ce parti

ou de certains de ses ministres font l'objet de critiques aussi vives que celles des socialistes. L'A.S.M. représente très exactement la doctrine « ordolibérale » et ses sessions ont, de l'avis même de certains adversaires, souvent agi comme « un fanal dans la discussion publique de la politique économique ». Quelques extraits du « programme d'action » de 1958 sont susceptibles de donner une idée de son action (27) : « L'économie sociale de marché est encore incomplètement réalisée. Particulièrement au cours de la seconde législature du Bundestag, on a pu constater de nombreuses entorses à ses principes... Un interventionnisme étatique qui favorise des intérêts de groupes particuliers contre l'intérêt général n'est pas seulement perturbateur et dangereux, mais souvent encore contraire au véritable intérêt de ceux au profit desquels il est exigé... ». Le programme pose trois exigences fondamentales : stabilité monétaire, liberté et pureté de la concurrence, égalité des chances pour tous. Dans l'immédiat, la politique conjoncturelle doit, sur la base de la stabilité monétaire, mais en se servant de tous autres moyens, sauf l'intervention sur des marchés particuliers, assurer une expansion constante avec un haut degré d'emploi. Ni inflation, ni dépression, tel doit être son but. Les salariés ne gagnent rien à une hausse générale des salaires entraînant la hausse des prix. Des accords particuliers par entreprises sont préférables aux accords collectifs. Il faut promouvoir l'élargissement de la propriété dans les masses par l'encouragement à l'épargne et la vente d'actions populaires. Il faut créer l'équilibre social par la multiplication du nombre de possédants et non par la dépossession de certains. Le marché financier, handicapé par ses taux élevés, dus aux emprunts et crédits publics à des secteurs particuliers, doit redevenir le centre nerveux des investissements. Une réforme fiscale rendant l'impôt sur le chiffre d'affaires plus « conforme », c'est-à-dire moins favorable à la concentration, est demandée. L'élargissement du Marché Commun, à tendance protectionniste, en zone de libre-échange, est également appuyé, etc.

Si l'on voulait trouver quelque chose de comparable, dans l'histoire, à l'A.S.M., il faudrait remonter à l'« Anti-Cornlaw-League » ou mieux encore au « Sozialverein » au temps du « socialisme de la chaire ». C'est au fond lui qu'elle remplace, bien qu'il subsiste, dans ses fonctions d'arbitre scientifique de la vie économique allemande et comme lui elle a presque un caractère de « parti politique ». Elle a un ministre : Erhard, elle a un secrétaire d'Etat aux Affaires économiques, Müller-Armack, elle a des représentants au Bundestag, dont le plus ferme est naturellement Franz Böhm. Mais elle a aussi une presse. Un disciple de Walter Eucken, le professeur Erich Welter, est co-directeur de la « Frankfurter Allgemeine Zeitung » qui est peut-

être l'équivalent en Allemagne du « Monde ». Franz Böhm y a pris récemment la succession d'A. Rüstow dans le comité de patronage. C'est à ce journal que Leonhard Miksch a longtemps apporté une contribution remarquée, mais aujourd'hui encore les principaux rédacteurs économiques sont d'anciens élèves d'Eucken ou de ses amis. Le plus connu de ces « journalistes » est Wilhelm Röpke, qui écrit régulièrement des articles en particulier pour la « Neue Zürcher Zeitung », journal suisse, mais bien connu en Allemagne, et pour bien d'autres journaux. Mais combien d'autres journalistes de profession, anciens étudiants de Walter Eucken ou de ses disciples, écrivent dans divers journaux allemands ou suisses ou sont responsables des commentaires économiques de la radio-télévision allemande (28). De nombreux hauts fonctionnaires de l'Etat sont également des adeptes de la doctrine et il est extrêmement fréquent de les voir, ou même les ministres, publier dans la presse des études ou des explications de leur activité, pour en faire comprendre le sens doctrinal, la conformité aux principes de l'économie sociale de marché. On ne comprendrait pas comment le libéralisme économique a pu s'imposer en Allemagne malgré d'énormes difficultés au début, sans rappeler les encouragements américains, mais aussi la propagande organisée dans l'opinion par ce qu'on peut appeler le « parti des savants » libéraux (29).

Dans une contribution à un livre collectif des libéraux, le professeur Erich Welter a défini les tâches de formation que doit se fixer l'Ecole (30). Il insiste non seulement sur le développement de la propagande par les conférences, les journaux, la radio, pour faire pièce aux idéologies, mais il demande même qu'une connaissance des règles du système économique, des lois du marché, du rôle social de l'entreprise, etc... soit fournie aux élèves de l'école primaire et secondaire. C'est par l'enseignement populaire qu'on parviendra à donner à tous les hommes un sens exact, scientifique, des phénomènes économiques et de leur propre intérêt, qui ne se confond pas avec quelque intérêt particulier, mais avec l'intérêt général, c'est-à-dire le respect de l'ordre économique tel qu'il est défini par les savants.

Ainsi achève de se peindre le portrait d'une école économique assez singulière, où l'économique se mêle au juridique et le scientifique au politique. Et ces traits évoquent irrésistiblement une autre école, française celle-là, et du XVIII[e] siècle, l'école physiocratique. Les similitudes sont en effet frappantes, tant dans la forme que dans le fond. Les deux écoles ont en commun le culte d'un maître dont l'œuvre contient les fondements théoriques et la synthèse de toute la doctrine, François Quesnay et Walter Eucken — les deux écoles ont bénéficié d'un apport fondamental d'une science étrangère, la méde-

cine, le droit — les deux écoles ont élaboré une doctrine où philosophie et théorie s'interpénètrent pour mener à la recommandation d'une politique économique très systématique — les deux écoles font montre d'un certain dogmatisme scientifique, avec la volonté qui en découle d'enseigner à tous les hommes les voies du salut économique par la création d'un véritable « parti des savants » — les deux écoles ont surtout cherché à gagner à leur cause les dirigeants et l'élite : entourage du roi et salons, conseil scientifique du gouvernement et journaux — les deux ont leur ministre préféré, Turgot, Erhard (31).

Mais il y a également parenté quant au fond. L'idée d'un ordre économique leur est commune et joue le même rôle central. Une même réaction les caractérise contre la science et la politique de leur temps : mercantilisme pour les physiocrates, historisme et ce que d'aucuns ont appelé le néo-mercantilisme pour les libéraux allemands. Enfin les deux aboutissent à une théorie de la politique libérale, fondée sur la science reconstruite et réalisée par l'Etat. Paraphrasant le texte fameux sur l'école physiocratique de l'abbé Baudeau dans les « Ephémérides du Citoyen », on pourrait écrire : « Les vrais économistes sont faciles à caractériser... Ils reconnaissent un maître, Walter Eucken ; une doctrine, celle de l'Ordo ; des livres classiques, « Les principes de la Politique Economique » ; une formule, la « morphologie économique ».

Ces similitudes ne doivent pas masquer d'importantes différences qui apparaîtront nettement dans la suite de notre étude; en particulier l'ordo n'est pas du tout l'ordre naturel des physiocrates. Mais elles sont si frappantes qu'elles méritaient d'être notées : l'esprit de l'école de Fribourg et aussi la place qu'elle occupe au sein du courant néo-libéral moderne ne pourraient pas être mieux caractérisés que par cette comparaison. Il faut relever ici que W. Eucken n'a jamais trop aimé être qualifié de libéral ou même néo-libéral. Il citait volontiers ce mot de Kant, que les hommes affectionnent d'enterrer des idées neuves dans le cercueil de vieux mots. L'Ecole est cependant adepte du libéralisme, mais l'idée d'ordre économique éclipse quelque peu l'idée de liberté. Elle donne aussi à toute la doctrine son caractère un peu fermé et un aspect de sévérité intellectuelle qui paraît *a priori* mieux fait pour séduire une élite que la masse.

Mais, à la différence de l'école physiocratique, l'école de Fribourg a connu un succès certain. Ce succès l'a encouragée et rendue plus optimiste quant à la possibilité pour la science de convaincre l'Etat et aussi les masses. Il est vrai qu'aujourd'hui un gouvernement par la science est à la fois plus justifié et moins utopique. Déjà Eucken,

étonné d'avoir pu participer si vite à l'élaboration de la politique économique allemande, disait volontiers, vers la fin de sa vie, des stoïciens, qu'il admirait beaucoup, qu'ils étaient grands, mais qu'il leur manquait la gaîté... Depuis lors, nous avons vu les disciples et les amis de Walter Eucken développer leur propagande dans la masse. Par un mouvement inverse de celui qui avait caractérisé les débuts du néo-libéralisme, ils se détachent de plus en plus de l'Etat pour se rapprocher du peuple plus ouvert à leurs idées en raison des succès de la nouvelle politique économique. Ce mouvement est d'ailleurs conforme non seulement aux idées profondes de W. Eucken mais encore, croyons-nous, à l'essence et à l'intérêt du libéralisme. Après la grande crise, le danger majeur était celui des groupes d'intérêts et des cartels, il était conforme au libéralisme de demander un renforcement de l'administration, alors très faible, pour opposer à ces féodalités un pouvoir compensatoire fort. Mais, depuis lors, le pouvoir économique de l'administration s'est développé, il n'est plus nécessaire de lui « inventer » des dépenses ou interventions comme dans les années trente ; comme tout détenteur de pouvoir elle est portée à en abuser et les cartels constituent un danger moindre que celui de l'étatisme qui s'étend. Il est donc tout aussi conforme au libéralisme, aujourd'hui, de chercher par tous les moyens à réduire les fonctions de l'administration. Telle est la raison de l'évolution récente de l'Ecole.

NOTES DU CHAPITRE II

(1) Pour l'exposé de cette question, nous suivons de près la contribution de F. Böhm dans : Aus der Geschichte der Rechts- und Staatswissenschaften zu Freiburg, 1957.

(2) Hans Grossmann-Doerth : Das Recht des Uberseekaufs, 1930.

(3) Hans Grossmann-Doerth : Selbstgeschaffenes Recht der Wirtschaft, 1933, p. 5.

(4) F. Böhm : Wettbewerb und Monopolkampf, 1933.

(5) F. Böhm : Préface à l'ouvrage cité, p. 10.

(6) F. Böhm : ouvr. cité, p. 103.

(7) H.C. Wallich : The Mainsprings of the german Revival. Trad. all. Triebkräfte des deutschen Aufstiegs, Frankfurt 1955, p. 108-109.

(8) Voir le premier ouvrage paru dans cette collection : F. Böhm, Die Ordnung der Wirtschaft, Stuttgart 1937, pp. VII et ss.

(9) F. Böhm : ouvr. cité.

(10) L. Miksch : Wettbewerb als Aufgabe, 1re édition 1937, 2e édition 1947.

(11) F.A. Lutz : Das Grundproblem der Geldverfassung, 1936. Hans Gestrich : Neue Kreditpolitik, 1936. K.F. Maier : Goldwanderungen, publié déjà en 1935.

(12) Voir aussi en 1942 : W. von Hasselbach. Marktordnung oder Zwangswirtschaft, Berlin 1942.

(13) Franz Böhm : « Aus der Geschichte der Rechts- und Staatswissenschaften zu Freiburg » 1957, p. 110. C'est ainsi, nous l'avons vu, que l'idée de la coordination des plans individuels avait d'abord été émise par K.F. Maier dans « Goldwanderungen » 1935. Mais Eucken en a fait un élément constituant d'un ensemble beaucoup plus vaste, lui a donné sa vraie place.

(14) Les faits démentent catégoriquement les assertions de certains esprits critiques, selon lesquels la doctrine libérale ne se serait formée en Allemagne qu'après les premiers résultats de la politique allemande, comme une sorte de justification ou systématisation *a posteriori* de cette politique. Au contraire, celle-ci a été, comme notre récit a pu le faire voir, le résultat de cette doctrine. Au surplus, les affirmations du ministre de l'Economie, c'est-à-dire du plus qualifié en la matière, sont sans ambiguïté comme nous le verrons encore. La science économique n'a pas souvent à faire état d'une influence certaine et efficace sur la politique économique ; c'est une raison de plus d'insister sur ce point d'histoire.

(15) Préface à Ordo I, 1948, p. XI.

(16) H.C. Wallich : ouvr. cité, p. 108.

(17) Collectif. Vollbeschäftigung, Inflation, Planwirtschaft. Hrsg. von A. Hunold, Zurich 1951, p. 183.

(18) Voir bibliographie générale.

(19) L. Miksch, ouvr. cité.

(20) L. Miksch : Die Geldschöpfung in der Gleichgewichtstheorie, Ordo II 1949, p. 308 et du même auteur : Zur Theorie des räumlichen Gleichgewichts, Weltwirtschaftliches Archiv, Tome 66, 1951, p. 5. Notons à ce propos que l'un des grands théoriciens allemands de l'économie spatiale, Lösch, mort très jeune en 1945 à la suite des privations subies pendant la guerre pour avoir refusé de servir le régime établi, avait été l'élève d'Eucken avant que celui-ci ne vînt à Fribourg.

(21) Pour tous ces auteurs, consulter la liste de leurs œuvres à la Bibliographie générale.

(22) Voir surtout F.A. von HAYEK, Marktwirtschaft und Wirtschaftspolitik, Ordo VI 1954, p. 3.

(23) De Franz BÖHM, voir surtout : Die Ordnung der Wirtschaft, 1937, Wirtschaftsordnung und Staatsverfassung, Tübingen 1950, et sa contribution à : Grundsatzfragen der Wirtschaftsordnung, Berlin 1954, ainsi que: Reden und Schriften (une collection de ses principaux discours et écrits), Karlsruhe 1962. Outre son activité en faveur du libéralisme, F. BÖHM est sans doute l'un des principaux hommes politiques allemands s'étant activement occupés de la réparation due aux victimes de l'hitlérisme, et particulièrement aux victimes juives.

(24) Edgar SALIN : Politische Okonomie-Heute, Kyklos 1955, p. 374, note 7.

(25) A. HUNOLD : Wirtschaftsfragen der freien Welt, 1957, pp. 62-63.

(26) Voir en particulier : Heinrich NIEHAUS, Leitbilder der Wirtschafts- und Agrarpolitik in der modernen Gesellschaft, Stuttgart 1957.

(27) Voir : Aktionsgemeinschaft Soziale Marktwirtschaft, Heft I, Köln 1958.

(28) On peut dire que dans les pays de langue allemande, la majorité des journalistes spécialisés les plus estimés sont d'inspiration libérale et non dirigiste on planiste.

(29) Cette activité ne doit d'ailleurs pas surprendre. En Allemagne, il y a depuis fort longtemps une étroite collaboration entre théorie et pratique, vie universitaire et vie économique. Et ceci à tous les niveaux : plus d'un professeur d'économie est également chef d'entreprise, comme par exemple le Professeur Maier de Fribourg, d'autres sont députés ou ministres ; l'actuel Président de la République est un ancien professeur d'histoire économique et sociale. Les publications scientifiques allient souvent étroitement l'étude théorique et l'information pratique, comme par exemple « Agrarwirtschaft », « Wirtschaftsdienst », où les théoriciens les plus qualifiés cherchent à éclairer les préoccupations les plus concrètes des exportateurs, et bien d'antres. Ce ne sont d'ailleurs pas des revues de milieux d'affaires faisant occasionnellement appel à des professeurs, ce sont le plus souvent à l'inverse des revues universitaires recherchant l'audience des praticiens. En Allemagne, comme dans tous les pays libéraux actifs, il faut également relever toute l'importance et la place accordées dans les Universités à l'économie d'entreprise qui éclipsent de loin celles de l'économie politique. La masse des économistes en Allemagne est surtout constituée de « Betriebswirte » et non de « Volkswirte », comme il est d'ailleurs logique. Cette étroite adaptation des études économiques aux besoins de l'économie ne contribue pas de façon négligeable à dynamiser l'économie libérale. (L'expansion récente de l'enseignement privé ou public de l'économie d'entreprise en France nous paraît de ce point de vue un facteur non négligeable pour la vitalité future de l'économie de marché dans notre pays.)

(30) E. WELTER : Die wirtschaftspolitische Bildungsaufgabe, in Wirtschaft ohne Wunder, ouvrage collectif, Zurich 1953, pp. 340 et ss.

(31) Pour l'école physiocratique, voir en particulier : Georges WEULERSSE, Le Mouvement Physiocratique en France, thèse, Paris 1910. Un auteur néo-libéral a comparé le Professeur Erhard à Sir Robert Peel et l'école de Fribourg à celle de Manchester. Mais les analogies ne sont pas aussi nombreuses qu'avec l'école française. On pourrait d'ailleurs poursuivre la recherche de ces analogies. M. RUDLOFF, Schacht financier, Revue de Sc. Fin. 1960, compare par exemple Schacht à Law... Quoiqu'il en soit, ces concordances singulières donnent à penser que l'histoire se répète et en tout cas que 1945 marque l'avènement en Allemagne du libéralisme, l'aboutissement de la «voie» allemande vers le libéralisme.

CHAPITRE III

WILHELM ROPKE

« C'est sortir de l'humanité que de sortir du milieu : la grandeur de l'âme humaine consiste à savoir s'y tenir. »

(PASCAL.)

Si Walter Eucken s'est volontairement astreint, dans la mesure du possible, à ne jamais dépasser le domaine étroit de l'économie politique, Wilhelm Röpke au contraire a affirmé la nécessité d'une intégration très vaste de toutes les sciences sociales. Il s'agit de « sortir de la spécialisation des différentes sciences sociales et d'essayer une synthèse... sur un large front » (1). Röpke se veut donc sociologue et c'est à ce titre qu'il abordera les problèmes économiques. Il représente ainsi au sein du nouveau libéralisme allemand le courant important de la sociologie économique allemande, qu'ont illustré avant lui les grands noms de Max Weber et Werner Sombart. Ceci ne veut pas dire qu'il poursuive une certaine tradition « historiste ». Au contraire, il est tout autant partisan que Walter Eucken d'une méthode « morphologique », mais cette morphologie sera pour lui l'instrument d'analyse de la société dans son ensemble, et non seulement de la vie économique. Avec lui, on assiste donc à un élargissement des perspectives du libéralisme allemand.

Les différences qui existent entre les deux grands maîtres de ce courant doctrinal sont en grande partie dues aux circonstances. Car au fond leur itinéraire intellectuel a été dans une large mesure semblable et, on peut même dire, d'un parallélisme frappant.

Röpke est né en 1899, huit ans après W. Eucken. Il obtint son diplôme de docteur rer. pol. à l'Université de Marburg, en 1921, l'année où Eucken recevait l'« habilitation ». Ils devinrent tous deux professeurs « ordinaires » à peu près au même moment, Eucken en 1927 à Fribourg et Röpke en 1928 à Graz, en Autriche, puis Marburg. Les deux hommes se trouvèrent devant les mêmes problèmes que nous avons longuement évoqués plus haut, et y réagirent de la même façon. Röpke également s'orienta délibérément vers l'étude théorique et devint un adepte convaincu du néo-marginalisme. Mais lui aussi s'intéressa immédiatement aux problèmes de la politique conjoncturelle allemande, ce qui le désigna pour être membre d'une commission officielle pour l'étude du chômage en 1930-1931. Il y appuya fermement les projets d'expansion monétaire que le gouvernement de Weimar n'appliqua malheureusement que plus tard. Ses publications les plus remarquées de l'époque furent ses contributions au « Handwörterbuch der Staatswissenschaften » : les articles « Socialisation » en 1926 et « Interventionnisme » en 1929 eurent un grand retentissement et contribuèrent avec les écrits de Gestrich, Eucken et Rüstow à définir les positions des jeunes libéraux allemands. Mais c'est en 1933 que les voies semblent diverger : tandis qu'Eucken demeura en Allemagne, Röpke subit l'arbitraire du nouveau régime, et, après avoir été mis en congé forcé, puis à la retraite pour « opinions non conformes », il dut, comme bien d'autres économistes allemands, s'expatrier. Röpke obtint alors un poste de professeur d'économie politique à l'Université d'Istanbul.

Mais c'est là pourtant que le parallélisme des deux destins s'affirme le plus. Car, de même que W. Eucken allait en 1933 rencontrer les deux juristes qui lui permirent de découvrir pleinement sa propre pensée, de même à cette époque W. Röpke allait rencontrer l'homme à qui, selon ses propres termes, il fut redevable de « vues décisives », Alexander Rüstow.

Rüstow a eu un destin assez extraordinaire et qui met bien en lumière les origines variées du libéralisme allemand. Né en 1885, il était le fils d'un officier général prussien. De 1903 à 1907, le jeune Rüstow fit des études très éclectiques à Göttingen, Munich et Berlin, en les consacrant à la fois aux mathématiques, à la physique et à la philologie classique. Cette combinaison assez singulière lui permit d'écrire en 1908 une thèse très remarquée de logique scientifique, portant sur le fameux paradoxe de Russel : le menteur. De 1908 à 1911 il exerça les fonctions de directeur scientifique de la bibliothèque grecque et romaine d'une grande maison d'édition berlinoise. Il reçut alors son « habilitation » pour l'enseignement supérieur grâce à un travail sur Parménide, présenté à l'Université de Munich. Ces

études ne l'empêchaient pas d'être un des meneurs politiques de la jeunesse estudiantine et il était alors adepte d'un socialisme très radical, qui marquera d'ailleurs son œuvre ultérieure. Malgré son orientation philosophique, il entra bientôt au ministère de l'Economie du Reich où, sous la direction du Dr Lautenbach, il étudia les problèmes du commerce extérieur. C'est alors que, convaincu de l'utilité pratique du libre-échange, il se rallia à une politique d'ensemble libérale, mais conçue essentiellement comme la méthode d'organisation économique la plus valable et ne contredisant pas de ce fait ses anciens principes socialistes. Il est remarquable de constater que les aînés des libéraux allemands sont issus soit du socialisme d'Etat soit même du socialisme radical. A partir de 1924, Rüstow devint conseiller scientifique de l'association officielle de l'industrie mécanique allemande. Ses prises de position de plus en plus fermes et précises en faveur d'un libéralisme social firent connaître largement son nom. Il subit aussi à partir de 1929 les attaques les plus violentes à la fois des communistes et des nationaux-socialistes. Mais son renom fit également qu'en janvier 1933 Schleicher voulut lui confier le ministère des Affaires économiques dans son cabinet. Schleicher fut, comme on le sait, assassiné en juin 1934, mais ses meurtriers trouvèrent chez lui la liste du gouvernement qu'il avait eu l'intention de constituer. Rüstow fut de ce fait contraint à l'émigration.

C'est à ce moment que la communauté des intellectuels allemands exilés de Zurich et l'aide de Röpke lui procurèrent également un poste de professeur d'histoire économique et sociale à l'Université d'Istanbul. Et c'est ainsi que se constitua dans cette ville une sorte de succursale de l'école de Fribourg, mais qui allait travailler dans le même esprit général. Sur ces routes anciennes de la culture, dans ces lieux de rencontre entre l'Occident et l'Orient et entre l'antique et le moderne, comme l'écrit un commentateur, les deux hommes trouvèrent, malgré des difficultés matérielles nombreuses, une inspiration utile. Ils étaient d'ailleurs persuadés, eux aussi, qu'un jour viendrait où leurs efforts intellectuels seraient utiles à leur lointaine patrie. Ils songeaient, paraît-il, souvent à cette affirmation de Hegel : « L'étude théorique, je m'en persuade chaque jour davantage, est en définitive plus déterminante pour le monde que le travail pratique ; lorsque la révolution a été portée dans le royaume des idées, elle suit rapidement dans celui des réalités ». La même foi idéaliste unissait donc aussi Röpke et Rüstow, et les deux hommes, qui ne s'étaient guère rencontrés auparavant, s'entendirent rapidement et travaillèrent en commun. C'est certainement sous l'influence de Rüstow que Röpke, jusque-là essentiellement théoricien, se tournera de plus en plus vers les problèmes de philosophie sociale et de sociologie, au moment

même où à Fribourg les économistes bénéficiaient des apports du droit. Mais à notre sens leur situation d'exilés explique aussi pour une part l'orientation différente qu'ils ont prise. Pour ceux qui avaient subi personnellement l'arbitraire du nouveau régime, la critique portait spontanément autant sur l'aspect politique que sur l'économique. Du dehors, la nouvelle politique allemande formait un tout, et il n'est donc pas étonnant que ces auteurs aient insisté davantage sur la crise de la société sous tous ses aspects.

Quoiqu'il en soit, le droit et la sociologie étaient en somme deux sciences également susceptibles à la fois de dépasser l'antinomie histoire-théorie et de tracer les voies d'une politique constituante, nécessaire à l'économie de marché. La sociologie constituait même un point de départ plus vaste. C'est cela qui a permis à Röpke de faire, comme le dit F. Böhm, ce procès total de la société qui n'était pas dans l'œuvre d'Eucken et qui l'a ainsi complétée d'une façon décisive. Après avoir mûri ensemble leur pensée pendant trois ans, les deux amis furent séparés (Röpke devint en 1937 professeur à l'Institut Universitaire des Hautes Etudes Internationales de Genève), mais les ouvrages qu'ils publièrent à partir de ce moment furent des compléments naturels les uns des autres. Rüstow approfondit l'histoire et la philosophie sociale avec « Der moderne Pflicht-und Arbeitsmensch » (2) et surtout « Das Versagen des Wirtschaftsliberalismus als religionsgeschichtliches Problem » (3). Röpke s'attaqua directement au problème central de notre temps dans son importante Trilogie, consacrée à la crise de la société contemporaine. Le premier volume portait ce titre : « Die Gesellschaftskrisis der Gegenwart » (4). Après le diagnostic, le second et troisième volumes cherchaient à définir le modèle de l'action sociale à entreprendre, sur le plan national : « Civitas Humana » (5) et international : « Internationale Ordnung » (6). Ces livres qui étaient l'aboutissement des années de réflexion depuis 1933 contenaient déjà l'essentiel de la doctrine de Röpke. Ils étaient en somme l'équivalent des deux ouvrages fondamentaux d'Eucken de 1939 et 1952, mais, comme la comparaison des titres l'indiquait déjà clairement, dans cette perspective toujours plus vaste et plus large qui était celle de Röpke.

Cependant qu'à Fribourg, Eucken formait discrètement une phalange de disciples en Allemagne même pour les lendemains de la défaite, de Genève comme d'Istanbul, Röpke tentait inlassablement par ses ouvrages d'éclairer le monde libre sur les causes profondes de son désarroi et de le préparer à adopter une toute nouvelle orientation sociale après la guerre. Son influence ne fut pas négligeable dans les pays anglo-saxons, en France et en Suisse, en particulier, où il forma de nombreux disciples. Quant à son pays d'origine, on sait

que la « Gesellschaftskrisis » a pu être introduite clandestinement, mais durant toute la domination national-socialiste, l'œuvre de W. Röpke n'y fut pratiquement pas lue.

Elle connut, selon le Professeur Müller-Armack, d'autant plus de succès après la guerre que les Allemands éprouvaient alors le besoin d'une nouvelle orientation. L'œuvre de W. Röpke joua alors le rôle d'un « catalyseur », d'autant plus efficacement que l'auteur a toujours eu le goût du langage le plus accessible, le moins « hermétique » possible comme en témoigne par ailleurs ce manuel d'économie politique, traduit en français sous le titre « Explication économique du monde », qui présente une matière difficile sous une forme extrêmement claire et simple.

Les dons supérieurs de vulgarisation scientifique de Röpke ont, à côté de ses travaux théoriques, rendu d'immenses services au camp des libéraux en Allemagne après la guerre. Ses livres, mais aussi ses nombreux articles, son brio dans la formulation, en ont fait le grand « publiciste » du libéralisme en Allemagne. « C'est un savant qui est capable d'écrire un article de journal et de toucher ainsi l'opinion publique », écrit de lui Carlo Antoni. Si Walter Eucken a agi surtout par influence personnelle et a développé le nombre des adhérents actifs de la nouvelle doctrine dans l'élite dirigeante, Wilhelm Röpke fut l'auteur qui créa le plus d'adeptes dans la masse et eut par là une part prépondérante dans le changement de mentalité en Allemagne à l'égard du libéralisme.

Ces qualités et son talent d'économiste lui valurent d'être appelé à défendre toute la politique économique allemande lorsqu'en 1950 elle subit l'assaut le plus violent des critiques. L'étude, intitulée primitivement « Points d'orientation de la politique économique allemande » trouva auprès du gouvernement allemand un tel accueil, que celui-ci la fit publier sous un titre légèrement différent et avec un avant-propos du Chancelier Adenauer (7). « C'est le code de l'économie néo-libérale appliquée à l'Allemagne Occidentale » écrit très justement le Professeur A. Piettre (8).

Röpke était d'autant plus habilité à défendre cette politique qu'il avait indirectement par l'influence de ses idées et directement par des articles, parus en 1946 et 1947, contribué à son orientation. L'auteur raconte lui-même comment peu après la défaite il avait eu l'occasion de se rendre à Fribourg auprès de Walter Eucken. Là, celui-ci réunit autour d'eux un groupe de théoriciens et de praticiens de l'économie, afin de discuter de la situation présente (9). « Au cours de cette soirée mémorable, écrit-il, l'image d'une maladie économique commença à se former dans nos têtes, une maladie consistant dans une

combinaison d'inflation et de collectivisme... Lorsque je rentrai et réfléchis à tout cela, je vis soudain clairement de quoi il s'agissait et je trouvai le mot pour caractériser cette nouvelle maladie économique d'une manière frappante et éclairante pour tout un chacun : « inflation refoulée », ainsi devait-on l'appeler, et un article rapidement composé pour la « Neue Zurcher Zeitung » fit connaître ces pensées à l'opinion publique... L'analyse scientifique suivit dans mes articles « Offene und zurückgestaute Inflation » (Kyklos 1947, 1) et « Repressed Inflation » (Kyklos 1947, 3) ».

Nous avons cité toute une partie de ce texte parce qu'il nous semble donner un « portrait par lui-même » assez significatif de l'auteur : le diagnostic rapide, la recherche d'une formule frappante, susceptible d'être comprise par tout le monde, la rédaction immédiate d'un article de vulgarisation et enfin l'analyse scientifique approfondie. Tout autre était Walter Eucken, esprit plus lent mais plus synthétique, beaucoup moins sensible à la conjoncture qu'à la structure, plus amoureux du « détour productif » à travers les problèmes fondamentaux. Cependant ces différences de nature n'ont pas empêché les deux savants et leurs disciples de tomber d'accord, les nuances mises à part, sur les conclusions pratiques de politique économique. Et c'est cela qui fait l'unité de l'« ordolibéralisme », malgré des points de départ tout à fait différents. C'est pourquoi, depuis la réunion des deux branches séparées, après la guerre, on peut vraiment parler d'une école de Fribourg dont Röpke est aujourd'hui le principal maître. Il enseigne cependant toujours à Genève. Rüstow a succédé en 1950 à Alfred Weber à la chaire de sociologie économique de l'Université de Heidelberg, où il vient de décéder.

Après 1945, Röpke et Rüstow ont poursuivi le développement du libéralisme allemand dans la direction qu'ils avaient adoptée dès les débuts. Rüstow a publié à partir de 1950 une véritable « Somme » qui constitue le premier ouvrage d'une philosophie libérale de l'histoire : « Ortsbestimmung der Gegenwart » (qu'on pourrait traduire par « localisation de notre temps » et qui littéralement signifie « Détermination du lieu du présent ») (10). Röpke a précisé sa pensée dans « Mass und Mitte » (11) et a fait le bilan des quinze dernières années, en même temps qu'un approfondissement de sa doctrine au contact des nouveaux problèmes, dans « Jenseits von Angebot und Nachfrage » (12). On voit que les préoccupations de Röpke et de Rüstow vont toujours bien au delà de la simple économie, le social leur importe autant sinon plus que l'économique, et c'est ce qui leur vaut d'ailleurs une grande audience en particulier auprès des socialistes allemands. Nous allons analyser rapidement la pensée de ces deux auteurs dans l'optique adoptée pour cette première partie, c'est-à-dire la logique pro-

pre à chacun, nous réservant de montrer ultérieurement comment tous deux ont apporté des éléments qui s'intègrent harmonieusement dans la doctrine d'ensemble.

*
**

Le noyau de l'analyse et le point de départ de Wilhelm Röpke est, comme nous l'avons déjà noté, la crise de la société contemporaine. Cette crise est celle des forces spirituelles. Les forces matérielles, le nombre de la population, la mécanisation, la technique se sont développés excessivement et ont étouffé les forces spirituelles, de sorte que les institutions bâties sur les unes et les autres n'ont plus été en mesure d'assurer l'équilibre. La crise de la société est donc morale et spirituelle : c'est le refoulement, ou même l'oubli, des valeurs de l'Antiquité et du christianisme, la substance de la civilisation européenne.

Qu'est-ce donc qui caractérise la société actuelle ? C'est, selon Röpke, « die Vermassung », que l'on peut traduire exactement mais non esthétiquement par « formation-en-masse » (13) ou « massification ». Elle détermine l'isolement de l'individu, la destruction des cadres communautaires anciens : famille, commune. Ce phénomène a d'abord une cause purement matérielle : le développement démographique du XIX[e] siècle. Mais ce fait quantitatif a entraîné une modification qualitative de la société, de l'Etat, de l'économie, et c'est le collectivisme, sous tous ses aspects, qui les caractérise à présent. (Remarquons en passant que l'idée, hégélienne et marxiste à l'origine, de la modification de la quantité en qualité se retrouve souvent sous la plume des auteurs allemands.) Pour Röpke, le fascisme, le nazisme, le bolchevisme... procèdent tous de cette « formation-en-masse », en sont en quelque sorte la superstructure idéologique. Mais, même chez les partisans convaincus de certaines valeurs spirituelles, on trouve des penchants collectivistes, ainsi dans les partis socialistes de l'Occident. Certes, ils ne prônent pas l'Etat comme une fin, mais comme un moyen. Il reste qu'en réclamant le dirigisme étatique, ils contribuent à développer le collectivisme social. Entre la liberté et la contrainte un Etat, encouragé à agir, choisit toujours la seconde solution, et le choix existe presque toujours. Alors, un engrenage fatal entraîne toujours vers plus de contrainte et plus de « formation-en-masse », déterminant tôt ou tard sur le plan politique aussi une mutation vers le collectivisme.

Nous retrouvons ici les thèmes brillamment développés par le Professeur von Hayek dans « La route de la servitude », mais ces thèmes sont sous-jacents à la pensée de tous les libéraux modernes. Walter

Eucken a, lui aussi, insisté sur l'interdépendance du domaine politique, économique et social. Mais, chez Röpke, on trouve, nous semble-t-il, les éléments d'une véritable « morphologie sociale » (14), dont la morphologie économique de W. Eucken pourrait être considérée comme une application au domaine économique. Toute société serait une combinaison de formes pures. Ces formes pures sont d'une part la société collectiviste pure et d'autre part la société individualiste pure. Le principe constituant de l'une est la contrainte, de l'autre la liberté. Naturellement on ne trouve pas de telles sociétés à l'état pur. Toute société concrète est mixte, elle forme une combinaison du principe collectiviste et du principe individualiste, chaque principe ayant sa force propre et une tendance à l'expansion. Mais l'évolution matérielle et l'évolution des idées qui en découle peuvent favoriser l'un ou l'autre principe, qui, dès lors, bénéficie de facilités croissantes d'expansion à l'intérieur d'un domaine ou d'un domaine à l'autre de la vie sociale. En particulier, si l'évolution favorise un développement du rôle de l'Etat, c'est nécessairement au détriment croissant de la liberté.

Mais cette évolution n'est-elle pas très souvent inéluctable ? Non, répond Röpke, car une analyse approfondie montre, et nous touchons ici à l'apport spécifique de cet auteur, que l'évolution d'une société est d'abord fonction de l'évolution des idées, qui, elle, peut parfaitement être libre et s'affirmer contre tous les déterminismes d'ordre matériel. « Celui qui veut comprendre la décadence d'une société, et qui cherche la voie vers une société meilleure et plus saine, finira toujours par en revenir à la constatation qu'ici aussi c'est l'esprit « qui se bâtit son corps » et que le proverbe a raison : « le poisson commence à pourrir par la tête » (15). » Toute l'explication de la décadence de la société civilisée et essentiellement libérale du XIX^e^ siècle réside dans les fourvoiements du rationalisme occidental. Ce fut l'erreur « de se laisser porter par une confiance sans borne en la raison, de la tenir pour un guide infaillible ». Röpke aboutit-il ainsi à la condamnation de la raison ? Absolument pas. « Ce n'est point un emploi trop grand de la raison que nous lui reprochons, mais un faux emploi, une fausse route », car elle n'a pas respecté les valeurs essentielles, elle ne s'est plus souciée que d'efficacité technique, obéissant ainsi à un néfaste « scientisme dans les sciences sociales » (16).

La science vraie doit éviter deux écueils, celui d'un relativisme excessif et celui d'un scientisme dépassé. (On voit là le dépassement de la « querelle des méthodes » par une étude de l'objet de la science et non de sa méthode.) Dans ces conditions, la science doit se servir de toute sa raison et Röpke en réclame même un « supplément » (17). Elle doit aussi aborder le fait social dans toute sa largeur, c'est-à-dire

en étudiant l'homme en qui toute société prend sa racine. De lui, il faut déduire une conception totale de la civilisation moderne, l'idéal d'une Civitas Humana. Cette conception, il appartient aux libéraux de la prôner. Car de même que la crise de notre société est aussi celle du libéralisme, de même leur salut se fera de concert. Ce que l'homme occidental désire profondément, s'exprime dans le libéralisme. Il y a identité profonde entre lui et la civilisation occidentale, et même, selon Röpke, entre lui et la doctrine chrétienne de la personne humaine. Aux XVIII^e^ et XIX^e^ siècles, le libéralisme, emporté par son propre élan de libération, est allé trop loin et a ainsi dégénéré en collectivisme. Le nouveau libéralisme, conscient de ces limites, devra éviter ces excès. Mais il n'est pas dans la pensée de Röpke de limiter le libéralisme au simple domaine économique. Le libéralisme moderne doit réaliser la Civitas Humana, c'est-à-dire tout ce qui est humain et social. Il ne peut donc pas se limiter à des préceptes de politique économique ou à quelque schéma de système économique, car « au delà de l'offre et de la demande » il y a toutes les valeurs humaines et sociales en jeu. Il y a, dans cette position de Röpke, une attitude critique à l'égard de certains aspects de la pensée d'Eucken. A l'inverse, cet élargissement du libéralisme donnera lieu à la critique chrétienne, constatant l'ambition de Röpke d'élaborer une sorte de superdoctrine sociale, englobant même l'esprit religieux, bien que Röpke affirme la limitation de la raison par la foi et qu'au surplus il aboutit en fin de compte à définir la Civitas Humana comme un ordre extrêmement proche de l'« Ordo » de Saint Thomas d'Aquin. Il est vrai que Röpke prétend ne le déduire que de l'homme. Et cette sécularisation totale de l'ordre social heurte la pensée chrétienne.

La Civitas Humana que prône Röpke est un ordre « individualiste » ou plutôt « personnaliste », ce qui signifie pour lui : dont le principe constituant est la liberté de la personne humaine. Mais il faut immédiatement en ajouter un autre, une sorte de principe régulateur, pour reprendre la terminologie d'Eucken : la mesure. Ce principe tout autant que le premier, Röpke le trouve dans la tradition occidentale, car c'est en définitive l'« *homo occidentalis* » type qui lui sert de fondement, de « pierre » sur laquelle il bâtira son édifice. L'Antiquité comme le Moyen Age, l'humanisme classique, Pascal et Gœthe ont prôné ce sens de la « norme », de la mesure, de l'équilibre et de l'harmonie en toute chose. C'est dans son livre « Mass und Mitte » que Röpke expose cette idée qui est une « idée neuve » dans l'Allemagne du XX^e^ siècle. Il reprend ici une position de son ami Rüstow pour la développer : la critique du gigantisme. On a substitué à la recherche légitime de l'optimum celle du maximum. Rien ne l'illustre

mieux que la tendance à la concentration dans l'industrie (18). Or, il est établi que sur le plan de la productivité, comme sur le plan du bon fonctionnement du système économique, le maximum très souvent ne coïncide pas avec l'optimum. A plus forte raison, si l'on tient compte de problèmes humains : accession à la propriété ou à l'entreprise pour tous, rapports entre patrons et salariés, etc.

Mais ces tendances ne sont que le résultat d'idées souvent inconscientes et que Röpke résume dans le mot « technolâtrie ». Or celle-ci est tout autant absurde que la « technophobie » inverse. On a perdu le sens du juste milieu. La technique n'est qu'un savoir instrumental, elle ne mérite ni d'être honnie, ni d'être adulée. Elle mérite seulement d'être utilisée avec le sens exact de ses effets. Il ne faut pas du tout croire qu'*a priori* toute technique favorise la concentration... Et même cela serait ! S'il ne convenait pas aux hommes d'employer une technique, ils pourraient librement la rejeter. La volonté de l'homme n'est soumise aux choses que si on le lui fait croire. Mais l'homme doit savoir que sa raison le place au-dessus de toute « nécessité » de ce genre. Elle est en lui le reflet de quelque chose d'éternel qui est plus fort que la matière. En face des philosophies matérialistes, nous pouvons affirmer notre philosophie chrétienne et occidentale de l'homme, notre liberté créatrice (19).

Un des mérites particuliers de W. Röpke est d'avoir ensuite élargi sa conception de la société libérale au plan international. Il constate une nouvelle phase de l'histoire des relations internationales depuis le début des années trente. La métamorphose interne des sociétés a entraîné une mutation de l'ordre international. Avant 1914 existait une véritable intégration internationale (20). La base de cet ordre intégré était la libre convertibilité et la libre circulation des hommes et des capitaux, créant une communauté internationale, conforme à l'idéal libéral et à la théorie classique. Il s'agit, aussi sur le plan international, de reconstituer la Civitas Humana.

Cette conception générale, très vaste, du libéralisme moderne aboutit, sur le plan économique, à recommander non seulement un « interventionnisme libéral », caractérisé par sa « conformité » aux lois générales du système, mais encore une « politique structurelle », tendant à maintenir la « conformité » de l'économie aux valeurs de tout le système social telles qu'elles ont été définies. Par l'insistance mise sur la politique structurelle, par l'exigence souvent formulée de sa réalisation parallèlement à la politique économique, et enfin par les recommandations très précises de cette politique, Röpke, et avec lui Rüstow, a donné au libéralisme allemand un caractère extrêmement vaste et en même temps conforme à beaucoup d'aspirations modernes. Le programme de cette politique est le suivant (21) :

« Décentralisation dans l'acceptation la plus large du terme, élimination du manque de propriété, déplacement du centre de gravité social du haut vers le bas, reconstruction organique de la société à partir de communautés naturelles et voisines, dans la gradation ininterrompue partant de la famille, passant par la commune et le canton et remontant jusqu'à l'Etat; correction des exagérations dans l'organisation, la spécialisation et la division du travail... ; réduction de toutes les dimensions et proportions, du colossal à la mesure humaine ; formation de nouvelles formes d'industries non prolétariennes, c'est-à-dire assimilées à l'existence paysanne et artisanale ; encouragement naturel des petites unités d'exploitations et entreprises... ; rupture des monopoles de toute sorte ; lutte contre la concentration des exploitations et des entreprises, partout où cela est possible ; ... planification visant à une décentralisation des lieux d'habitation et de la production. »

Ce texte est caractéristique des buts et des moyens à la fois politiques, économiques et sociaux de cette politique et de son caractère parfois conservateur. Sur ces deux points Röpke a été critiqué par d'autres néo-libéraux. La plupart de ceux-ci ne pensent pas, par exemple, que l'idéal réside dans la multiplication absolue des entreprises : l'essentiel reste que sur le marché il s'en trouve toujours assez pour qu'une concurrence normale ait lieu. Mais, plus généralement, beaucoup de néo-libéraux reculent devant une politique aussi vaste, soit qu'elle leur paraît impliquer trop d'interventions de la part de l'Etat, soit qu'elle leur semble aller trop loin dans la limitation de la liberté économique. Ils ne pensent donc pas qu'une économie de marché exige autant de conditions sociologiques. Mais le divorce entre Röpke et ces autres est en réalité celui de la conception de la science économique. Röpke va jusqu'aux extrêmes limites du principe d'interdépendance entre les divers domaines de la vie sociale, les autres constatent ce principe, mais veulent garder à l'économie son caractère autonome. Pour Röpke, « ce serait une erreur, due à une vue superficielle, de se figurer encore plus longtemps que la cause véritable du malaise actuel doit être cherchée dans le domaine économique. Ce serait aussi faire preuve de courte vue que de conclure, d'après un diagnostic si limité, qu'on peut remédier au mal par de pures réformes économiques faites sur tel ou tel point. Il s'agit d'une maladie organique, très grave, de tout notre corps social » (22). Röpke s'est transformé d'économiste en sociologue. La politique qu'il préconise est toute nouvelle : c'est une « politique sociologique », elle ressort au fond d'une discipline plus vaste que l'économique, la sociologie. C'est surtout elle qui lui tient à cœur. La politique économique n'en sera qu'un moyen.

Quant au reproche de conservatisme, Röpke l'accepte volontiers, se qualifiant lui-même de « conservateur libéral », c'est-à-dire de partisan d'une synthèse des valeurs de la civilisation occidentale traditionnelle et des méthodes du libéralisme (23). On ne peut s'empêcher de penser que le fait d'avoir vécu de longues années en Suisse ait contribué à donner son caractère spécifique à son œuvre. (Une même observation vaut pour von Hayek dont toutes les publications depuis son livre fameux reflètent une admiration croissante pour la conception du « Rule of Law » de l'Angleterre, son pays d'accueil. Le milieu agit sur l'homme. Au fond, le Génevois Rousseau, lui-même, n'était pas moins conservateur de certaines formes anciennes de vie, comme en témoignent certains passages du « Contrat Social »).

Le Professeur Müller-Armack a résumé ainsi l'œuvre de Wilhelm Röpke (24) : « Le diagnostic fait par Röpke de la crise de la société contemporaine est vaste. Il rassemble non seulement les formes sous lesquelles se manifeste le collectivisme, mais montre également que le libéralisme ancien a contribué à amener la crise par l'élimination de son contenu de civilisation européenne, par la tendance au gigantisme anormal des entreprises, par la formation de monopoles et la déshumanisation du travail, enfin par l'absence d'une idée claire de l'ordre d'ensemble. » C'est donc à la construction de tout un nouveau système social que tend le libéralisme de W. Röpke. A la société en crise, parce que livrée à elle-même, il faut substituer une société consciemment organisée, harmonisée. C'est le sens du « tiers chemin « préconisé par W. Röpke et « qui cherche partout, raisonnablement, l'humain, le mesuré, le proportionné ». Il n'est pas possible d'évoquer ici tous les articles, toutes les interventions que Röpke a multipliés pour influencer la politique économique et l'opinion publique en Allemagne et en Suisse et en particulier pour défendre une conception libre-échangiste très précise ou pour lutter contre l'inflation toujours menaçante. Car ce qui caractérise W. Röpke, c'est que son esprit est aussi précis que vaste. Ses longs raisonnements sociologiques aboutissent toujours à une recommandation concrète, réaliste et immédiatement applicable. Il fournit toujours lui-même l'application de ses théories les plus abstraites, qui ne demeurent jamais dans le royaume nébuleux des pures spéculations. Presque tout ce qu'il proposait dès 1944 dans « Civitas Humana » ou dans « Internationale Ordnung » est aujourd'hui du domaine des préoccupations les plus ordinaires des Etats : la décentralisation, le développement régional, la planification spatiale en général, tout cela Röpke l'a réclamé un des tout premiers certainement. Son objectif de déprolétarisation, de développement de la propriété privée par l'épargne individuelle est aujourd'hui également poursuivi par la plupart des Etats. Quant à ses vues sur l'ordre

international, on peut dire qu'elles sont depuis longtemps également en voie de réalisation, même si, dans le détail, certaines méthodes utilisées lui semblent contestables. Il n'est donc pas étonnant que cet homme ait eu une très grande influence en Allemagne, en même temps que W. Eucken.

Certes, les deux hommes n'ont pas eu des conceptions tout à fait semblables. Les préoccupations de Röpke sont plus larges que celles d'Eucken pour qui, au contraire, l'accent doit être mis sur l'économie en crise et sur une solution libérale du problème économique. Eucken croit aussi aux forces morales, mais à la condition qu'elles renforcent les tendances économiques favorables. Si la philosophie d'Eucken est celle du « rationnel », celle de Röpke est beaucoup plus celle du « raisonnable ». Une phrase pourrait illustrer leur opposition. Sans forcer la pensée d'Eucken, on pourrait la résumer ainsi : « Tous les désordres sociaux de notre temps ne sont que les symptômes superficiels d'une crise totale de notre économie ». Röpke, au contraire, écrit (25) : « Tous les désordres économiques de notre temps ne sont que les symptômes superficiels d'une crise totale de notre société. »

Cependant, si nous tenons à insister ici sur les différences, il ne faut pas oublier qu'en pratique l'interventionnisme libéral de Röpke et l'organisation libérale d'Eucken aboutissent à des conclusions identiques et que leurs efforts vont en définitive dans le même sens. Comme Eucken, « Röpke a une grande part à ce qu'aujourd'hui les libéraux entrent à nouveau énergiquement et sans complexe en Europe dans le combat pour l'ordre économique et social et que les adeptes du collectivisme planificateur et centralisateur ont perdu leur arrogance et leur sûreté » (26).

*
**

Alexandre Rüstow a joué, comme nous l'avons vu, un rôle important dans la renaissance du libéralisme en Allemagne dans les années trente. Mais plus encore que Röpke, il s'est de plus en plus adonné à la sociologie et c'est à travers des études de philosophie et d'histoire sociale qu'il a contribué à la constitution du libéralisme allemand.

Dans son ouvrage de 1945 consacré à « l'échec du libéralisme économique en tant que problème d'histoire religieuse », Rüstow a rassemblé les arguments libéraux contre l'aspect théologique dénaturé du libéralisme économique au XIX^e^ siècle. Nous trouvons ici la « *communis opinio* » du groupe. Ils en veulent essentiellement à la

maxime du « laisser-faire », mais estiment qu'il ne faut pas en accuser l'école de Manchester. Tous les néo-libéraux ont insisté en particulier sur la pensée extrêmement nuancée d'Adam Smith. La déviation du libéralisme n'a pas son origine dans l'œuvre des grands classiques, mais dans le développement autonome de la philosophie libérale ou plutôt de l'interprétation qui lui a été donnée par les vulgarisateurs. La passivité devant les conséquences sociales du libéralisme s'accompagnait d'une exagération « apologétique » de ses bienfaits. A cela s'ajoutait une croyance superstitieuse au caractère inéluctable du développement économique, alliée à l'oubli des conditions sociologiques et institutionnelles du vrai libéralisme économique (27). Libérateur au début, le libéralisme est insensiblement devenu conservateur.

Les conséquences furent l'avènement de la concurrence « d'empêchement » au détriment de la concurrence « de rendement » (28), c'est-à-dire la possibilité de se procurer des avantages par une action extérieure au marché ; la mégalomanie qui a mené à une concentration excessive par simple goût du colossal ; la concentration sociale aussi et le règne des masses ; le collectivisme en tant que conséquence sociale nécessaire, comme Marx l'avait bien compris; la dégradation de l'Etat par une activité pluraliste.

Le mouvement libéral a péché, parce qu'il s'est fait « libéralisme », c'est-à-dire nouvelle religion, posant la liberté comme une fin absolue, alors qu'elle n'était qu'un moyen en vue du progrès de toute la société.

Il importe donc, conclut Rüstow, de rénover le libéralisme, en commençant par les idées et en précisant ce « tiers chemin » qu'au fond les premiers classiques avaient déjà en vue, mais en n'oubliant pas cette fois les conditions sociologiques. « L'homme ne vit pas seulement de pain... L'économie est moyen, la situation vitale est le but » (29). Cette vérité, oubliée par le libéralisme « théologique » ou « vulgaire », doit mener à une « Vitalpolitik », une politique de la vie.

Rüstow a défini cette politique de la vie en ces termes (30) : « ... une politique de la vie, qui ne soit pas orientée essentiellement, comme la politique sociale traditionnelle, à l'augmentation des salaires et à la réduction du temps de travail, mais qui prenne conscience de la situation vitale d'ensemble du travailleur, sa situation réelle, concrète, du matin au soir et du soir au matin ». Car c'est cela qui est déterminant pour l'homme, et le salaire et le temps de travail ne sont qu'une partie des problèmes d'une vie humaine : l'hygiène matérielle et morale, le sentiment de propriété, le sentiment d'intégration sociale, etc. sont au moins aussi importants.

De même que Röpke élargissait la politique économique en politique sociologique, de même Rüstow intègre la politique sociale dans une politique sociologique plus vaste. Il se rallie d'ailleurs expressément aux conclusions économiques de Röpke et accepte la distinction entre politique du marché, où s'appliquerait l'« interventionnisme libéral » qu'il prônait en 1932, et politique du cadre qui serait cette politique plus vaste que tous deux préconisent. Cette distinction est très importante, et cerains adversaires ne l'on pas compris. Remarquant que Rüstow préconisait d'une part un interventionnisme « non pour conserver, mais pour adapter » et d'autre part une politique radicale de maintien des petites entreprises, ils lui ont fait reproche de cette contradiction. En fait, dans le domaine du marché, l'Etat doit intervenir pour permettre son bon fonctionnement. Ici, l'intervention doit être par conséquent conforme aux lois économiques, donc non conservatrice, Au contraire, dans le domaine plus vaste de toute la situation sociale, l'Etat peut intervenir pour conserver certaines formes de vie qui paraissent dignes de l'être, même si l'économie les condamne. Dans ce domaine, l'intervention doit être conforme aux valeurs sociales. Cette distinction d'un interventionnisme « économique » et d'un interventionnisme « sociologique » à tendances différentes que nous décelons ici, caractérise essentiellement la pensée de Röpke et Rüstow (31). Chez Eucken, par exemple, la distinction existe, mais pour lui ce qui est conforme « économiquement » l'est aussi, à court ou à long terme, « socialement ». Il croit, beaucoup plus qu'eux, à un parallélisme entre progrès technique, progrès économique et progrès social.

La passion de Rüstow pour la justice et l'égalité immédiates au sein du libéralisme, le mène à préconiser, à peu près seul, une taxation radicale de l'héritage « qui, écrit-il avec humour, ne repose que sur la plus ou moins grande prudence de l'intéressé lors du choix de ses parents ». Les seules inégalités tolérables sont celles qui résultent, provisoirement, d'une différence de rendement et de la concurrence. L'invention du « mécanisme du marché » au XIX^e^ siècle nous donne un « brevet » que nous pouvons appliquer gratuitement en tenant compte cependant des conditions et conséquences sociologiques du système, ce qui permettra de nous en servir correctement et de réparer le mécanisme, le cas échéant. Mais il s'avère heureusement, selon Rüstow, que la politique sociologique requise par l'économie de marché est aussi humainement valable qu'économiquement rentable. On peut, nous semble-t-il, émettre un doute à ce sujet, car si l'économie de marché fonctionne bien avec de petites unités de production comme celles que préconise Rüstow, il n'est pas certain que sa rentabilité soit aussi élevée qu'avec des entreprises de dimensions plus

importantes. Il y a un optimum des dimensions de l'entreprise, mais il le situe, à notre sens, un peu trop bas.

Rüstow, il est vrai, ne se place pas dans une perspective aussi étroite que celle de la rentabilité immédiate. Comme Röpke s'est fait l'apologiste des entreprises de moyenne dimension parce qu'elles répondent à la fois aux critères de l'économie de marché et à toute sa philosophie de la mesure, de même Rüstow se fait l'apologiste des entreprises de petite dimension, d'une part parce que le marché est ainsi purement atomistique et que cela coïncide avec l'idéal d'égalité et de justice et d'autre part parce que cette dimension résulte de toute sa philosophie de l'histoire.

Il a exprimé celle-ci dans son dernier livre en trois tomes : « Ortsbestimmung der Gegenwart ». C'est une vaste synthèse de l'histoire humaine, dont le point de départ est l'ère préhistorique et qui aboutit à l'explication de notre monde déchiré entre deux camps. L'idée centrale en est la problématique de la « Uberlagerung », c'est-à-dire au fond de la colonisation ou de l'occupation (32). L'idée de liberté est née lorsque, dans la préhistoire, des peuples nomades se fixèrent sur un sol et devinrent paysans. L'appropriation d'une portion de terre donna aux hommes le fondement matériel de l'indépendance, d'où surgit l'idée de liberté sociale et morale (33). La domination vint ensuite par ceux qui s'installèrent en conquérants sur des terres déjà cultivées. Toute l'histoire est, pour Rüstow, une sorte de dialectique entre le paysan, porteur de la liberté, et le cavalier, porteur de la domination et de l'exploitation. Les trois mille ans de civilisation occidentale sont l'histoire des efforts successifs, à travers toutes sortes d'institutions, des dominés pour se libérer de l'exploitation des dominants. Au Moyen Age l'appartenance à un « état », à la Renaissance la redécouverte de l'antiquité, au XVIII^e^ siècle les « lumières » manifestent la lente progression de l'idéal de liberté dans le monde moderne. Au XIX^e^ siècle, le libéralisme atteint dans tous les domaines une force d'expansion immense avec la transformation décisive des rentes de domination féodale en gains économiques et le développement du parlementarisme. Mais le XX^e^ siècle aura vu un retour en force de la « Herrschaft » contre la « Genossenschaft » (coopération) qui caractérise l'ordre démocratique. Actuellement, les deux camps, qui ne coïncident d'ailleurs pas, dans l'esprit de Rüstow, avec les frontières du monde libre et du monde communiste, sont en état d'équilibre et se balancent. Domination ou liberté, tel est à nouveau le dilemme du monde au milieu du XX^e^ siècle.

Nous n'avons qu'effleuré cette œuvre qui mériterait une analyse approfondie, mais dans le cadre de la philosophie de l'histoire, et qui a suscité de grandes et fructueuses discussions chez les sociolo-

gues allemands contemporains. A notre sens, son importance est double : c'est d'abord l'effort du libéralisme pour se donner une philosophie de l'histoire, comparable à celle du marxisme. Cette œuvre exprime ensuite, avec force, une croyance fondamentale des libéraux actuels, à savoir que le libéralisme n'est pas derrière nous, mais devant nous. Il ne s'agit pas pour les libéraux d'avoir la nostalgie du XIX^e siècle, il s'agit de susciter à nouveau toutes les forces historiques qui ont triomphé hier et qui doivent triompher à nouveau demain. Cette conviction profonde d'un triomphe nécessaire est le secret du dynamisme des libéraux allemands.

Dans cette perspective, l'apologie de la petite entreprise en tant que projection de l'idéal paysan sur toute l'économie paraîtra tout de même très secondaire. C'est un exemple-type de ces fourvoiements de la raison, que Rüstow a cependant dénoncés. Il est vrai que, d'un certain point de vue, cet aspect de son œuvre n'est pas sans intérêt : il nous semble qu'après les manifestations excessives du goût allemand pour le colossal, ce rappel constant du sens de la mesure, même s'il n'est pas exempt lui-même d'une certaine exagération, pourra contribuer à redonner à l'esprit allemand son équilibre, perdu depuis le milieu du XIX^e siècle. Il faut voir là une des raisons pour lesquelles Ludwig Erhard demande un « massage des âmes ». N'est-ce pas en définitive ce à quoi tendent Wilhelm Röpke et Alexandre Rüstow, en se consacrant toujours davantage à la propagande de la philosophie libérale ?

*
**

Dans la lignée de ceux pour qui le système économique doit être déduit d'un ordre social d'ensemble, il nous faut encore évoquer le professeur Alfred Müller-Armack. Cet économiste n'a pas peu contribué depuis la guerre au succès des idées libérales, d'abord en forgeant le terme populaire de « Soziale Marktwirtschaft » dans un livre publié en 1947 (34), puis par un important article de 1949 où il demandait à tous les partisans allemands de doctrines opposées de travailler à un rapprochement, en tenant compte des importantes modifications internes que toutes les doctrines ont subies depuis 1930 (35). Et l'on peut dire que cet appel a puissamment contribué à l'intéressante évolution ultérieure. Nous y reviendrons.

En 1941, Müller-Armack avait déjà publié une « Genealogie der Wirtschaftsstile », qui se situait dans la tradition des études de « styles économiques » de Max Weber, Spiethoff, Bechtel, etc. et où il essayait de montrer que l'organisation économique d'un temps est la traduction économique de la « Weltanschauung » dominante. Cette

conception sociologique de l'économie est beaucoup plus proche de celle de Röpke que de celle d'Eucken. De cette théorie, Müller-Armack déduisait la nécessité de construire, après la guerre, une économie conforme au nouveau « style de vie » libéral que les Allemands avaient l'intention d'adopter. L'unité du système social est la condition de sa stabilité. L'adoption d'un libéralisme politique implique celle d'une économie de marché. Elle seule répond en effet aux idéaux de liberté spirituelle et d'initiative personnelle qui sont les bases du nouveau « style » allemand. Au surplus, elle est aussi économiquement la plus efficace et surtout elle peut être organisée de manière à répondre également aux exigences nouvelles de stabilité économique et de progrès social.

Le mérite particulier de Müller-Armack aura été d'insister sur l'aspect social de l'économie de marché. Dans un important article doctrinal (36), il fut amené à poser le problème social dans sa perspective historique. Les premiers libéraux avaient des préoccupations sociales aussi importantes que leurs objectifs économiques : libération des paysans, des artisans qui formaient alors la masse des travailleurs et élévation de leurs ressources par le progrès économique que l'on pouvait attendre du système libéral. Et pendant plusieurs décades, le libéralisme sembla être, aux yeux des masses, la doctrine la plus sociale et la plus progressiste. Vers le milieu du siècle, brusque changement : avec l'exode rural et la prolétarisation, le progrès social parut entrer en contradiction avec le libéralisme, ce n'était plus dans, mais contre le système qu'il paraissait devoir se faire. Cette conviction fut bientôt si passionnée et si forte qu'on ne rechercha même plus, par une étude rationnelle, les moyens de rendre le système plus conforme aux aspirations des anciens paysans et artisans devenus ouvriers. Les espérances du prolétariat se tournèrent exclusivement vers la révolution économique et sociale et la constitution d'un système économique centralisé et planificateur.

Les espoirs de voir se concrétiser un tel système furent réalisés dans la première moitié du XX^{e} siècle. Mais dès lors, il devenait aussi possible aux adversaires de ce système de juger non pas sur des mythes mais sur la réalité, la capacité économique et sociale d'un tel système, réalisé sous des formes d'ailleurs multiples. Les études de divers économistes ont alors montré les limites et les défaillances économiques de ce système soi-disant idéal. Mais la vieille idée de la supériorité de l'économie centralisée sur le plan social reste encore aujourd'hui largement répandue. Un examen objectif montre pourtant qu'un tel système ne résout pas ou seulement partiellement les problèmes sociaux qui se posent aux individus les plus nombreux en tant que travailleurs ou consommateurs. Il faut donc reprendre le

problème social dans son ensemble. Müller-Armack donne ici son apport spécifique à la doctrine. L'histoire nous montre qu'on a essayé successivement de réaliser une seule valeur et qu'on a sacrifié délibérément une autre : ainsi l'ancien libéralisme a finalement sacrifié la justice sur l'autel de la liberté, mais les systèmes adverses ont fait l'inverse. L'histoire prouve que la recherche d'une seule valeur est un échec nécessaire, car elle crée de telles difficultés qu'elle est finalement compromise : le système libéral a fini par perdre la liberté, le système centralisé la justice. Il y a, pourrait-on dire, une loi Müller-Armack : les valeurs liberté et justice sont inséparables, on ne peut réaliser pleinement l'une sans l'autre. Il va même plus loin et ajoute une troisième valeur : « l'égalité ». Ces trois valeurs sont, selon lui, les objectifs fondamentaux de toute politique sociale. Aucune ne doit être délibérément sacrifiée. Le vrai progrès social réside dans leur progression, autant que possible, conjointe. Müller-Armack esquissait ensuite les traits d'une économie sociale de marché susceptible de répondre à cette exigence.

Diverses publications lui ont permis d'exprimer ses idées (37). Pour cet inventeur de la « Soziale Marktwirtschaft », comme pour Röpke ou Rüstow, il ne saurait être question pour l'Etat de se limiter à une simple politique économique destinée à établir l'ordre concurrentiel. Celle-ci ne peut être qu'un aspect, éventuellement prédominant dans une première étape, mais non pas définitivement, d'une politique plus vaste que Müller-Armack qualifie d'ailleurs clairement de politique sociologique, « Gesellschaftspolitik ». C'est cette politique sociologique qui donne tout son sens et trace ses limites à la politique économique libérale par la prise en considération, au delà de l'économie, de la société toute entière. Elle est très vaste : politique de l'éducation, politique du logement, politique du territoire, politique sociale, sont quelques-uns de ses éléments. Mais leur nombre n'est pas limitatif. Le devoir permanent de l'Etat est, selon Müller-Armack, de créer l'environnement social (soziale Umwelt) des individus et sans cesse de nouvelles tâches surgissent inévitablement dans cette perspective ou grandissent au fur et à mesure que d'autres disparaissent. La politique économique n'est donc qu'un élément de la politique d'ensemble. Mais il faut bien comprendre que cela ne signifie pas sa subordination. En vertu du principe d'interdépendance, auquel tous ces auteurs attachent une importance essentielle, il faut toujours veiller à ce que chaque élément soit conforme au tout et le tout conforme à chaque élément. Ainsi la politique économique doit être non seulement efficace sur le plan économique, mais aussi conforme aux objectifs sociaux de la politique sociologique. Et inversement la politique sociale ou la politique de l'éducation ou celle du

territoire, etc. doivent être conformes aux principes qui régissent le domaine économique. Une politique scientifique consiste à vérifier sans cesse le principe de non-contradiction. Dans aucun cas l'Etat ne doit renoncer à intervenir si la liberté ou la sécurité économique ou sociale est en jeu, mais parmi les divers moyens d'interventions adéquats, il doit choisir un moyen conforme aux autres principes du système. Müller-Armack note d'ailleurs qu'entre les interventions conformes qui sont idéales et les non conformes qui sont à proscrire, il y a aussi des interventions neutres quant au système, qui donnent de larges possibilités d'action, et il estime en tout cas que s'il y avait conflit entre une exigence économique et une exigence sociale, la priorité doit appartenir à cette dernière. La « Soziale Marktwirtschaft » doit être véritablement sociale.

Mais Müller-Armack a non seulement contribué à penser la doctrine, il a surtout participé à sa réalisation pratique. Tous les libéraux allemands considèrent que la recherche théorique doit se doubler d'un engagement pratique et on en connaît peu qui n'aient pas, à côté de leurs obligations d'enseignants, une charge publique ou sociale. Cependant c'est lui qui a le plus parfaitement réalisé cette double exigence. Il fut professeur d'économie politique depuis 1934 à Cologne, Munster, puis à nouveau à Cologne. Membre dès ses débuts du Conseil scientifique du ministère fédéral de l'Economie, directeur du Conseil conjoncturel du gouvernement, membre de divers organismes économiques européens et de l'O.C.D.E., il est entré définitivement en 1952 au ministère de l'économie en tant que directeur du service de politique économique et devint en 1958 secrétaire d'Etat aux Affaires économiques pour les questions européennes, sans toutefois abandonner ses recherches scientifiques et la publication d'ouvrages économiques (38). C'est donc un de ceux qui, à côté de L. Erhard, ont le plus œuvré pour le développement libéral de l'économie allemande.

*
**

Au terme de cette évocation des hommes qui ont créé la doctrine libérale allemande, on ne peut manquer d'être frappé de la diversité des origines, des préoccupations, des formes d'esprit de tous ces penseurs. Cette diversité n'a cependant pas empêché l'unité de la doctrine, elle en a plutôt favorisé la largeur et la richesse. Si W. Eucken et ses disciples ont surtout approfondi le noyau du système, la constitution économique, W. Röpke et ses amis ont précisé le cadre économique et social du système. Tous se sont mutuellement offert les compléments indispensables et c'est ce qui autorise une étude synthétique de la doctrine libérale allemande.

NOTES DU CHAPITRE III

(1) Civitas Humana, traduction française, Paris 1946.

(2) Istanbul 1942 (Devoir et travail chez l'homme moderne).

(3) Istanbul 1945 (L'échec du libéralisme économique en tant que problème d'histoire religieuse).

(4) Zürich 1942. Traduction française sous le titre : La crise de notre temps. Neuchâtel 1945.

(5) Zürich 1944. Traduction française. Paris 1946.

(6) Zürich 1945. (Mais une grande partie du contenu avait déjà été publiée dans « International Economic Disintegration », Londres 1942), trad. française sous le titre « Communauté internationale », Genève 1947.

(7) « Ist die deutsche Wirtschaftspolitik richtig ? » (La politique économique allemande est-elle juste ?), 1950.

(8) A. PIETTRE : L'Economie Allemande Contemporaine, Paris 1952, p. 260.

(9) Dans « Ein Jahrzehnt Sozialer Marktwirtschaft », publication de la « Aktionsgemeinschaft Soziale Marktwirtschaft », Köln 1958, pp. 8 et 9.

(10) A. RUSTOW : Ortsbestimmung der Gegenwart. Tome I : Ursprung der Herrschaft, 1950 - Tome II : Weg der Freiheit, 1952 - Tome III : Herrschaft oder Freiheit, 1955.

(11) Zürich 1950 (Mesure et Milieu).

(12) Au delà de l'offre et de la demande, vers une économie humaine. Trad. française, préface de J. RUEFF, Paris 1961.

(13) C'est la traduction donnée par M. Paul BASTIER dans « Explication économique du monde moderne », Paris 1946.

(14) Nous pensons d'ailleurs que Röpke devrait nous donner une systématisation de cet aspect de sa pensée, qui pourrait être fort utile.

(15) Civitas Humana, ouvr. cité, p. 91.

(16) Pour appuyer d'un exemple précis cette critique de la pensée oublieuse de l'humain, RÖPKE cite un passage d'un article du Professeur Daniel VILLEY : « L'économie macroscopique, elle, choisit l'angle du collectif. Au lieu de considérer l'unité de production (l'entreprise) ou l'unité de consommation (l'acheteur), c'est maintenant au niveau de la nation que nous conduirons le calcul économique... Nous ne pouvons croire à la neutralité doctrinale de la théorie macroscopique : elle est planiste ; ni à la neutralité politique du planisme : il est totalitaire. » Daniel VILLEY : Examen de conscience de l'économie politique, R.E.P. 1951, pp. 862 et 874, cité par RÖPKE dans « Wirtschaft ohne Wunder », p. 91. Il a aussi montré ironiquement qu'il n'y a pas de raison de s'arrêter : on pourrait envisager « l'amour scientifique, le service religieux scientifique, la nuit de Noël scientifique, etc ».

(17) Röpke demande que la science économique soit la science anti-utopiste, anti-idéologique par excellence.

(18) Nous trouvons ici un bon exemple du processus de pensée de Röpke : il part d'une constatation sociologique générale pour ensuite la reporter sur le domaine économique.

(19) Ce raisonnement, cette foi humaniste dans le ponvoir de l'homme caractérise fortement le nouveau libéralisme. Il y a là un renversement des positions très significatif.

(20) MYRDAL dans « An International Economy », a objecté à cette thèse que cette intégration était géographiquement très limitée. Röpke ne le conteste pas, mais il répond qu'il n'était évidemment possible d'« intégrer » que les nations ayant un début de développement économique et que d'autre part l'expansion libérale était telle qu'elle devait entraîner progressivement l'intégration des pays retardataires.

(21) Civitas Humana, p. 250, dans la forme où ce texte est cité dans : Emile JAMES, Histoire de la Pensée Economique au XX[e] siècle. Paris 1955, p. 655.

(22) W. RÖPKE : Explication économique du monde moderne, p. 295.

(23) Un essai de « psychanalyse » ou de « psychocritique » de la pensée de W. Röpke a été tenté par G. CAIRE. Un théoricien « intégriste » du néo-libéralisme allemand : Wilhelm Röpke. Cahiers de l'I.S.E.A., déc. 1963 (série M, n° 18), p. 77.

(24) Alfred MULLER-ARMACK (Commentaire de la Trilogie de W. Röpke) dans l'Ordo III, 1950, pp. 261-262.

(25) Explication économique du monde moderne, p. 295.

(26) Carlo ANTONI (Commentaire de « Mass und Mitte »), Ordo IV, 1951, p. 417.

(27) Ces auteurs ne se font donc pas d'illusions sur l'ancien libéralisme. Au Colloque W. Lippmann de 1938 à Paris, RUSTOW déclarait déjà ce point de vue : « Tout bien considéré, il est indéniable qu'ici, dans notre cercle, deux points de vue différents sont représentés. Les uns ne trouvent rien d'essentiel à critiqner ou à changer au libéralisme traditionnel, tel qu'il fut et tel qu'il est, abstraction faite, naturellement, des adaptations et des développements courants qui vont de soi. A leur avis, la responsabilié de tout le malheur incombe exclusivement au côté opposé, à ceux qui par stupidité ou par méchanceté, ou par un mélange des deux, ne peuvent ou ne veulent pas apercevoir et observer les vérités salutaires du libéralisme. Nous autres, nous cherchons la responsabilité du déclin du libéralisme dans le libéralisme lui-même et par conséquent, nous cherchons l'issue dans un renouvellement fondamental du libéralisme. » J. CROS : Le Néo-Libéralisme, Paris 1951, p. 91.

(28) Une distinction élaborée par Franz Böhm.

(29) Das Versagen des Wirtschaftsliberalismus als religionsgeschichtliches Problem, Istanbul 1945, p. 91.

(30) A. RUSTOW dans un article paru dans « Wirtschaft ohne Wunder », p. 103.

(31) Ils retrouvent là, mais en la justifiant mieux, la distinction que faisait St. Mill entre le domaine de la production et le domaine de la distribution, le seul où des réformes seraient possibles. Ils ne pensent pas qu'on peut grandement modifier la répartition des revenus, ce qui serait en effet très contestable, mais que la politique sociale de l'Etat peut compenser certains résultats regrettables de l'économie de marché.

(32) Théorie que Rüstow a empruntée à l'ethnologie.

(33) On rappellera à ce propos l'assimilation originale déjà faite par M. RUEFF dans « L'ordre social » entre propriété et liberté, celle-ci étant au fond la propriété de soi-même.

(34) A. MULLER-ARMACK : Wirtschaftslenkung und Marktwirtschaft, Hamburg 1947.

(35) A. MULLER-ARMACK : Soziale Irenik, Weltwirtschaftliches Archiv, Tome 64, 1949, p. 181. Voir aussi du même auteur : Diagnose unserer Gegenwart, Gütersloh 1949.

(36) A. MULLER-ARMACK : Die Wirtschaftsordnungen sozial gesehen, Ordo I, 1948, p. 125.

(37) Voir en particulier : MULLER-ARMACK, Stil und Ordnung der Sozialen Marktwirtschaft, 1952, et Studien zur Sozialen Marktwirtschaft, 1960 - Veröffentlichungen des Instituts für Wirtschaftspolitik.

(38) Rappelons entre autres son projet de « Code international des politiques conjoncturelles ».

DEUXIEME PARTIE

LA DOCTRINE LIBÉRALE ALLEMANDE

Il y a eu dans l'histoire de nombreuses doctrines économiques. On les classe d'ordinaire d'après leur contenu en doctrines libérales, socialistes, corporatistes, etc. Il serait peut-être assez intéressant de les classer d'après leur valeur intrinsèque et de distinguer, comme on l'a déjà fait à propos du socialisme, les doctrines scientifiques et les doctrines utopiques. Ce classement aurait l'avantage d'épurer utilement l'histoire des doctrines. On constate en effet que la grande majorité des conceptions économiques sont le produit de théories politiques, sociales, religieuses quand elles ne sont pas plus simplement le résultat intellectuel d'une indignation individuelle ou collective. Des philosophes purs, des hommes politiques, des entrepreneurs, des syndicalistes, des rentiers, des prêtres ou encore des fonctionnaires ont créé des doctrines plus ou moins ambitieuses, sans considérer toujours *a priori* qu'une analyse économique approfondie était la condition première d'une telle tentative. L'économie politique a toujours pâti de la conviction universelle que n'importe qui, avec un certain sens de l'observation, une certaine expérience pratique, quelques idées originales ou beaucoup de bon sens, pouvait en faire. C'est la maladie infantile de toute science. Aujourd'hui encore la médecine doit se défendre contre les charlatans ou les guérisseurs. Mais il est certain que si Molière revivait, il s'en prendrait avec férocité surtout aux « faiseurs de plans économiques » ou aux « économistes malgré eux ». Ce n'est certes pas un avantage pour l'économie politique qu'elle soit aujourd'hui la science dont le plus grand nombre d'individus se sente capable de parler en connaissance de cause. Mais

peut-être est-ce la sanction inévitable et méritée des multiples divergences ou erreurs des spécialistes, même de nos jours ? Est-ce cependant une raison suffisante ?

La doctrine de l'école de Fribourg est parmi les rares doctrines qui ont été élaborées par des économistes de profession et sur la base de la théorie économique de leur temps. C'est après une intense formation personnelle, une longue familiarisation avec le dernier état de l'analyse économique que les maîtres de l'Ecole ont abordé le domaine des recommandations, de la thérapeutique ou de la déontologie. Et tous les membres actifs de l'Ecole ont suivi la même voie peu brillante, mais sûre. Nous ne sommes pas en face d'un essai de dilettantes ou d'une récréation de praticiens, mais d'une œuvre réalisée par des hommes dont le métier était de chercher à connaître dans son ensemble cette réalité si complexe, l'économie, dont un mathématicien de génie, Max Planck, disait autrefois à Keynes qu'elle lui paraissait plus difficile à saisir que la matière.

En présence d'une doctrine scientifique, il convenait de préciser sur quels fondements théoriques elle était bâtie. Et c'est ce qui fut partiellement tenté dans les chapitres précédents consacrés à la genèse de l'Ecole. Avant d'aborder l'exposé synthétique et systématique de la doctrine, il est bon de rassembler et résumer ces indications dispersées. Afin de bien marquer le caractère essentiel, nous dirons sans hésiter que la théorie de l'école de Fribourg se situe dans le courant « institutionaliste ». C'est la conclusion peut-être surprenante, mais qui s'impose inéluctablement à la lecture des œuvres théoriques des membres de l'Ecole.

Lorsqu'on parle d'institutionalisme, on songe immédiatement à ces auteurs américains de l'entre-deux-guerres, que G. Pirou en particulier fit connaître en France (1) et que L. Robbins critiquait si sévèrement (2). Il ne fait pas de doute que les Américains furent les premiers, au lendemain de la première guerre mondiale, à lancer l'idée d'une « approche institutionnelle à la théorie économique » (Hamilton). Mais quoi d'étonnant à ce que ces mêmes idées fussent reprises sous des formes parfois différentes dans d'autres pays et en particulier en Allemagne dont l'école historique fut une des inspiratrices des auteurs américains ? On a d'ailleurs contesté qu'il y ait eu une « école » institutionaliste aux Etats-Unis. Il s'agissait plutôt d'un esprit commun à divers auteurs dont certains avaient des tendances socialistes comme Th. Veblen, dont d'autres étaient plus libéraux dans leurs conclusions, comme J.M. Clark. Si l'on considère que l'approche institutionnelle consistait à « faire sortir le contingent sous l'absolu, les structures sous les mécanismes, ... le social sous l'écono-

mique » (3), il n'y a pas de doute que l'institutionalisme était un courant beaucoup plus large qu'on ne le dit généralement. Que réclamaient concrètement les institutionalistes américains ? « Aux études abstraites, il faut substituer des recherches positives sur les cadres de l'activité économique, ces cadres toujours changeants que sont les institutions. En réalité, la modification de ces cadres entraîne toujours celle de la nature des réactions des sujets économiques ; en science économique « toute généralisation est relative », ce qui signifie qu'aucune loi n'est vraie que dans un cadre institutionnel donné : à chaque régime sa vérité. Il faut donc, pour comprendre notre économie, étudier les institutions, les fruits de chacune d'elles et les lois de son évolution (4). » Aucun texte ne pourrait mieux s'appliquer non seulement à ce que W. Eucken et W. Röpke n'ont cessé de répéter, mais aussi à ce que presque tous les néo-libéraux ont affirmé déjà au Colloque W. Lippmann en 1938 à Paris. La façon dont chaque auteur conçoit la recherche à partir de cette position fondamentale varie évidemment : les uns accorderont plus d'importance aux règles juridiques, les autres s'attacheront aux institutions politiques, d'autres encore mettront l'accent sur le rôle des groupes sociaux ou de la psychologie individuelle.

La position de W. Eucken et W. Röpke représente un institutionalisme approfondi et perfectionné par rapport à celui des auteurs américains. C'est déjà peut-être un néo-institutionalisme. Les Américains critiquaient l'abstraction de la théorie classique et néo-classique, mais aussi les lois d'évolution de l'historisme. De même, W. Eucken s'est efforcé de dépasser la querelle des méthodes par une étude concrète de ce qui se situe entre l'histoire et le processus. Mais les Américains ne sont pas allés plus loin et ont encouru ainsi le reproche de Robbins de retomber dans la pure « description ». W. Eucken a fait un pas de plus en établissant la morphologie économique : dans la multitude des institutions concrètes que l'observation révèle, il a réussi à découvrir les quelques éléments permanents qui les constituent toutes et se retrouvent toujours dans un certain agencement.

A partir de là, la recherche redevenait purement théorique. Dans ce domaine l'Ecole a fait son profit de tout ce qui est encore utilisable de la théorie classique, néo-classique, et des résultats de la théorie moderne : macro-économie, structure des marchés, dynamique économique, etc., auxquels elle a d'ailleurs apporté sa contribution, comme nous l'avons vu. Dans ce domaine, les économistes de l'Ecole, et par là ils se distinguent encore des institutionalistes américains, n'ont utilisé que la méthode hypothético-déductive. C'était d'ailleurs logique, puisque tout le processus découle d'après eux de certains agencements institutionnels qu'il faut poser *a priori*.

C'est sur la morphologie néo-institutionaliste et la théorie économique modernes que se fonde donc la doctrine de l'école de Fribourg. Mais une doctrine économique est nécessairement plus qu'une simple extrapolation de l'analyse économique puisqu'elle propose une action transformatrice du monde. On ne peut passer de « ce qui est » à « ce qui doit être » sans faire intervenir d'autres considérations que les analyses scientifiques. La doctrine a obligatoirement une dimension de plus que la théorie, une dimension philosophique (5). Et les économistes de l'Ecole ne s'y sont pas trompés. Plutôt que de faire étalage d'un soi-disant positivisme, ils ont préféré établir sincèrement leurs options philosophiques ou morales. Nous étudierons donc en premier lieu la philosophie économique de cette doctrine.

On pourrait ensuite exposer les recommandations de l'Ecole en examinant successivement tous les domaines particuliers où l'Etat peut être amené à intervenir : politique monétaire, commerciale, conjoncturelle, etc. ; mais cette façon de procéder trahirait sans doute la pensée de ces économistes pour qui les éléments doivent toujours être considérés par rapport au tout. Il semble essentiel de mettre en valeur d'abord le caractère « systématique » de la doctrine, et ensuite son aspect « dynamique ». On étudiera donc, dans un second chapitre, la proposition d'un certain modèle de régime économique et, dans un troisième, la recommandation d'une certaine politique économique tendant à réaliser et à conserver ce modèle dans le temps.

NOTES DE L'INTRODUCTION

(1) G. PIROU : Les nouveaux courants de la théorie économique aux U.S.A. Tome II, 1939.

(2) L. ROBBINS : Essai sur la nature et la signification de la science économique, Paris 1947.

(3) A. PIETTRE : Pensée Economique et Théories Contemporaines. Dalloz 1959, p. 237.

(4) E. JAMES : Histoire de la Pensée Economique au XX[e] siècle. Tome I, 1955, p. 121. P.U.F.

(5) Dans la mesure où la science économique se veut politique, elle doit être aussi philosophique. La théorie peut bien découvrir les causes et les fins immédiates des sujets économiques, la philosophie seule est en état de révéler les causes premières et les fins dernières en vertu desquelles les hommes agissent et entendent transformer le monde. La philosophie est donc ce qui explique et justifie la théorie et ce qui la relie à l'action.

CHAPITRE PREMIER

LA PHILOSOPHIE DE L'ORDO

Rien n'est peut-être plus significatif de la pensée de l'école de Fribourg que le choix du mot « ordo ». Nulle langue, mieux que l'allemande, ne se prête à la création de mots nouveaux et l'on sait combien les derniers philosophes allemands en ont usé et abusé. Que Walter Eucken ait en 1940 choisi ce mot latin pour exprimer son idéal doctrinal (1) est plus qu'un effort d'expression exacte, c'est tout un symbole : le symbole d'un retour, au delà du nationalisme, à la civilisation universaliste de l'Europe chrétienne et classique. La philosophie de l'« ordo », c'est d'abord une réaction profonde contre tout ce qui a dominé l'Allemagne du XIX^e^ siècle et qui a trouvé son apothéose dans le régime national-socialiste du XX^e^ siècle. Et c'est ensuite un retour à la « Weltanschauung » de l'ère classique.

*
**

L'ASPECT CRITIQUE. — On trouve dans l'œuvre de tous les libéraux allemands une triple réaction : une réaction politique contre les conséquences politiques du capitalisme moderne, une réaction scientifique contre le caractère empirique et idéologique de la politique économique et sociale, une réaction proprement philosophique enfin contre les philosophies matérialistes et évolutionnistes.

LA RÉACTION POLITIQUE. — Plus qu'aucun autre pays, l'Allemagne avait subi les ravages des crises du capitalisme. Ravages économiques : la dépréciation totale de l'argent, les faillites en chaîne. Ravages sociaux : la disparition des épargnes rejetait les classes moyennes dans une situation de prolétaires, la crise faisait péricliter les affaires

des petits et moyens entrepreneurs, elle jetait des millions de travailleurs dans le chômage, elle accentuait la prolétarisation de la société allemande. Ravages politiques enfin : l'instabilité du régime démocratique, la domination des idéologies et des appétits à la place de l'intérêt réfléchi, l'avènement de la dictature comme le dernier espoir d'une nation déséquilibrée. Dans ce désordre immense, seuls les forts renforçaient leur pouvoir, seuls les monopoles et les cartels en économie, les partis extrémistes et les idéologies en politique sortaient indemnes des crises et même plus forts. Le pouvoir politique devenait la proie de groupes puissants qui s'en servaient pour asseoir leur domination. Au capitalisme de groupes correspond la démocratie des féodaux. Au capitalisme d'Etat qui s'instaure comme par nécessité du fait des abus des groupes correspond la dictature politique. Car l'action déréglante des grands blocs d'intérêts contraint logiquement l'Etat à étendre son empire, à restreindre davantage la liberté, à évoluer vers le totalitarisme. L'influence des groupes et la réaction des masses y poussent toujours davantage.

On comprend que tant de néo-libéraux d'aujourd'hui soient d'origine allemande, lorsqu'on songe que l'Allemagne a subi jusqu'à l'extrême les méfaits politiques du capitalisme « moléculaire » (2) et du capitalisme d'Etat engendré par lui. Ce qu'ils ont vécu les a convaincus une fois pour toutes qu'il n'y a pas de frontières entre le politique, l'économique et le social (3). Un « laisser-faire » sans limites mène sur le plan économique inévitablement à la réalisation des prédictions de Marx : crises, concentration croissante et intervention croissante de l'Etat. Mais tout aussi inéluctablement la structure sociale et politique s'en trouve modifiée ; par conséquence logique ou par réaction, c'est d'abord l'anarchie, puis la dictature. La République de Weimar est morte parce qu'elle a toléré la liberté de prendre le pouvoir pour les ennemis de la liberté politique, le parti national-socialiste. Toute l'œuvre « ordolibérale » n'est au fond rien d'autre qu'une réponse radicale à un vieux débat démocratique que les libéraux modernes tranchent comme Saint-Just : pas de liberté pour les ennemis de la liberté. Pas de liberté économique pour les ennemis de cette liberté. Donc pas de laisser-faire, car le laisser-faire tolère les cartels et les monopoles qui tuent la liberté économique. « Quand je suis le plus faible, je vous demande la liberté parce que tel est votre principe, mais quand je suis le plus fort, je vous l'ôte parce que tel est le mien » voilà bien la morale de ces puissances, selon l'heureuse formulation de Louis Veuillot. L'avènement légal du national-socialisme n'a certainement pas peu contribué à renforcer cette position des libéraux. Il y a donc chez eux d'une part l'idée d'une analogie des structures politique, sociale et économique et d'autre part l'idée

d'une interdépendance étroite entre ces domaines, comme elle existe d'ailleurs au sein de chaque domaine particulier.

On pourrait résumer leur pensée politique en disant qu'ils professent la vieille maxime libérale : « les lois se vengent », mais dans un sens plus vaste (4). L'histoire a montré que des lois économiques peuvent être durablement violées (le système soviétique, les régimes dirigistes), mais qu'elles se vengent tout de même : sur le plan politique et social. Vouloir comme les Russes ne pas tenir compte des lois économiques a nécessairement pour effet d'entraîner la constitution d'un régime politique dictatorial, capable d'imposer des actions économiques contraires aux lois naturelles et aux réactions psychologiques spontanées. De même, on peut bloquer définitivement les prix, mais cela entraîne non seulement à toute une série d'autres interventions économiques, mais encore si l'on veut à tout prix garantir ce blocage, à renforcer le contrôle des citoyens, à développer la police, à limiter la libre circulation internationale, et, si les circonstances l'exigent, à couper des têtes, comme Robespierre, pour maintenir le cours des assignats (5). Inversement, les lois de la société politique peuvent se venger sur le plan économique ou social. Tel est le sens nouveau d'une vieille maxime libérale. Le néo-libéralisme économique est fondé sur un néo-libéralisme sociologique.

La réaction scientifique. — Cependant, il ne s'agit pas de nier le devoir pour l'Etat d'intervenir. Tous les néo-libéraux l'ont affirmé. Walter Eucken a plus d'une fois évoqué la nécessité impérative d'une intervention étatique lors de l'inflation de 1923 ou de la grande crise, car toute la société était en cause. Mais ce sont les caractères de cette intervention que les libéraux critiquent : le caractère « punktuell » surtout, selon le terme d'Eucken, c'est-à-dire l'interventionnisme désordonné, appliqué successivement à des points différents, sans aucun plan d'ensemble qui était celui des administrations incompétentes au début du XX^e^ siècle. Au lieu de la science, les idéologies et les intérêts particuliers déterminaient la politique de l'Etat. Après la grande crise, un effort d'action cohérente fut tenté et Keynes a brillamment présenté la théorie de cette politique de plein emploi qui surgit spontanément, du moins en Allemagne, des nécessités. Mais pour être théoriquement mieux fondée et incontestablement plus efficace, la politique d'inspiration keynésienne n'en reste pas moins considérée comme « empirique » par les libéraux. En effet, elle se place dans le cadre d'un système donné qu'elle met en quelque sorte entre parenthèses pour ne plus s'occuper que du processus économique au sein de ce système. Mais ce processus est lui-même dépendant du système, il ne peut pas en être isolé. Le rôle de la science est de décou-

vrir toutes les relations de cause à effet. En acceptant le système tel qu'il est, la politique économique se condamne à une action nécessairement empirique. Elle ne connaît pas toutes les causes exactes des phénomènes et inversement elle n'est pas apte à mesurer l'exacte portée de ses propres interventions. Car toute intervention n'a pas seulement un effet immédiat ; on se leurre si l'on croit, en poursuivant le but du plein-emploi, exercer une action neutre quant aux structures. Une politique n'est pleinement consciente que si elle s'appuie sur tous les enseignements de la science économique. La politique économique ne doit pas seulement être un ensemble de recettes néo-mercantilistes ; elle doit être un ensemble d'actes conformes à un plan d'organisation de tout le système économique et même social, elle doit être une politique « systématique » (6).

LA RÉACTION PHILOSOPHIQUE. — A l'origine de toutes les erreurs de la politique moderne, il y a en définitive, selon les libéraux allemands, deux mauvaises philosophies, celle du matérialisme et celle de l'évolutionnisme. Le matérialisme est à la base des déformations subies par l'ancien libéralisme. L'idée que des lois naturelles absolues, contre lesquelles l'homme ne peut rien, s'imposent à la société est à l'origine de la maxime néfaste du « laisser-faire » et de son corollaire, l'abstention totale de l'Etat. L'idée que l'homme est un être fait pour la seule jouissance néglige également l'aspect spirituel de l'homme et le réduit à une machine à jouir. A travers le naturalisme et l'hédonisme, l'ancien libéralisme a la plus grande part de responsabilité dans le déclin moral de l'Occident qu'il aurait au contraire dû éviter. On a pu dire ainsi à juste titre que « le communisme enseigne le matérialisme, mais que l'Occident le vit ».

Si les auteurs actuels reconnaissent aux anciens libéraux le mérite d'avoir œuvré dans le sens de la libération de l'homme, ils leur reprochent vivement ces déformations, la dégradation du libéralisme. La conception purement négative de la liberté et la philosophie de l'égoïsme ont dépouillé le libéralisme de presque toute sa valeur morale, écrit Leonhard Miksch. Au lieu de constituer volontairement le système économique en vue d'assurer la liberté et la justice, les premiers libéraux ont fondé une philosophie de l'égoïsme. Et Miksch affirme avec force : « Nous savons que l'égoïsme est la plus forte tendance en l'homme et une force énorme, mais nous le considérons comme le mal » (7). C'est donc un mal qui doit servir et non se servir. La liberté n'est pas le laisser-faire.

L'évolutionnisme découle directement du matérialisme. Dès l'instant qu'on admet que l'homme est impuissant à réagir sur l'ordre économique établi, qu'il ne peut rien contre les forces économiques,

il devient évident qu'il ne peut pas plus contre leur évolution qui visiblement déforme progressivement la réalité au point qu'elle ne ressemble bientôt plus aux modèles des premiers libéraux.

En réalité, ces deux philosophies sont profondément erronées. D'abord, selon Eucken, elles procèdent par pétition de principe ; elles commencent par personnifier des entités, telles que ordre naturel, *homo œconomicus*, capitalisme, socialisme, etc., puis elles en déduisent logiquement certains principes ou le sens d'une évolution fatale. Aux « allégories logiques » (Sismondi) des uns répondent les allégories historiques des autres, mais les deux correspondent à l'ère « métaphysique » et non pas « positive » de la science économique. Or, toutes ces entités que posent *a priori* les matérialistes ou les évolutionnistes ne sont rien de plus que des représentations schématiques de ce qui n'est qu'apparence dans la société. Le vrai moteur de l'histoire, c'est toujours l'homme, ou les hommes groupés. Lorsqu'un monopole ou un cartel se constitue, ce sont des hommes qui l'ont réalisé et non quelque force historique invisible et invincible. Lorsqu'un tribunal admet que l'entente est licite et conforme aux principes généraux du droit, c'est cette décision prise par des hommes qui permet le développement rapide des ententes et de la concentration. Mais surtout, lorsque l'Etat mène une politique protectionniste, ce sont des hommes encore qui permettent la constitution à l'abri de droits douaniers élevés de puissantes entreprises exploitant le marché, alors que la concurrence internationale eût tôt fait de faire disparaître les rentes monopolistiques. Toutes les analyses modernes de la concurrence imparfaite ont eu cet effet indirect de démystifier ces phénomènes en les éclairant : on s'est bien aperçu en effet que la concentration et la domination résultent de stratégies conscientes en vue d'enfreindre ou de modifier les « règles du jeu » et non d'une tendance obscure de l'histoire, absolument incontrôlable.

Ces philosophies n'ont pas seulement été fausses, elles sont elles-mêmes la cause principale de l'évolution constatée. En faisant croire à l'Occident qu'une évolution était fatale, elles ont déterminé directement les Occidentaux à accepter passivement ce qui se passait. Le laisser-faire des libéraux et l'évolutionnisme des théoriciens socialistes n'ont été que de mauvaises philosophies, mais de très efficaces opiums pour les hommes. Si les murs du libéralisme ont menacé de s'effondrer (Schumpeter), ce n'est pas de leur propre mouvement, c'est parce que les libéraux ne les ont volontairement pas réparés et soutenus, pendant que les socialistes et les marxistes y portaient leurs coups. L'évolution « fatale » n'est que le produit de la démission des hommes. Il n'y a d'ailleurs pas de preuve plus éclatante de cette affirmation que la politique de la Russie soviétique. C'est dans un pays

essentiellement agricole, très loin du degré de concentration capitaliste, que des révolutionnaires ont instauré un système économique qui, d'après les théories évolutionnistes, ne devait être que le couronnement de cette concentration. Il est vrai que pour réaliser leur œuvre, les marxistes russes ont rapidement abandonné en pratique la philosophie néfaste qu'ils répandaient ailleurs. Ils n'ont pas attendu une évolution problématique, ils n'ont pas fait confiance à leur propre théorie, ils ont de toutes leurs forces cherché à réaliser leur système avant l'heure et ils y sont parvenus. Walter Eucken, aux dires de Franz Böhm, se demandait souvent par quel paradoxe des partisans du « fatalisme » travaillaient de toutes leurs forces à créer un régime, tandis que l'Occident de tradition idéaliste se laissait aller au gré des hasards d'une évolution désordonnée (8).

C'est par opposition à cette « démission » de l'Occident et à la « démission » de la science devant la crise économique, politique et sociale que les libéraux allemands ont d'abord pris conscience de leur doctrine. Depuis lors, la présence plus proche qu'ailleurs de la menace communiste n'a fait que renforcer leur volonté de la répandre. Puisque l'histoire révèle l'importance des idées, il n'est pas de plus urgent devoir que de travailler à une réforme intellectuelle et morale en même temps qu'à la réforme du système économique. « Si l'évolution du système économique doit mener à une économie individualiste plus libre ou au socialisme, cela dépend en fin de compte du vouloir de l'homme, abstraction faite de la pure contrainte politique. Ce vouloir est de son côté étroitement lié à la prise de conscience de l'importance et des conséquences de l'un et de l'autre système, non seulement pour l'économie, mais pour toute la vie individuelle, spirituelle et culturelle... C'est pourquoi je tiens qu'il est d'une importance décisive de susciter et d'étendre cette prise de conscience (9). »

*
**

L'ASPECT POSITIF. — Jusqu'à présent, il est vrai, c'est surtout l'aspect critique de la philosophie qui apparaît clairement. L'aspect positif a trouvé des formulations diverses (10), mais un exposé fondamental fait encore défaut. Cependant, il est indiscutable qu'une philosophie commune existe. Böhm a noté à plusieurs reprises qu'une affinité philosophique profonde avait conduit les membres de l'Ecole à se rassembler. « A la base du travail commun, il y avait chez tous une conception philosophique commune, une « Weltanschauung » et une adhésion à certaines valeurs préétablies (11) ». Leonhard Miksch écrit de même (12) qu'il s'agissait avant tout d'un combat « pour les valeurs éternelles de l'humanité ». L'économie politique comme le droit n'étaient, en fin de compte, que des moyens pour libérer ces

valeurs, menacées par des forces anarchistes, collectivistes, nihilistes. Et dans leur préface à la collection « Ordre de l'Economie », les trois fondateurs affirment leur devoir de libérer le droit et l'économie politique du fatalisme et du relativisme. La philosophie apparaît en filigrane aussi dans toute l'œuvre de Röpke, de Rüstow et d'Eucken. Les Allemands ne sont-ils pas d'ailleurs un peuple philosophe qui ne peut résister à la tentation de s'interpréter lui-même ? Cette philosophie ressemble à celle des classiques allemands, mais ce n'est pas assez dire : plus précisément, de même que Marx procédait de Hegel, Walter Eucken et son école procèdent de Kant, en le complétant, en l'adaptant, en le retournant parfois. Ce serait un travail extrêmement intéressant que de rechercher cette fiiliation et ses données exactes, de comparer par exemple la démarche de pensée de Kant dans la « Critique de la Raison Pure » et celle d'Eucken dans les « Fondements de l'Economie Politique », puis dans la « Critique de la Raison Pratique » et dans les « Principes de la Politique Economique ».

L'ANALYSE DE LA PHILOSOPHIE ÉCONOMIQUE. — Pour exposer cette philosophie économique, il faut d'abord procéder à la dissection de ses composantes. Ensuite rassembler ces composantes et leur assigner leur place exacte au sein de la doctrine. Les mouvements de pensée, analytique et synthétique, sont nécessaires pour prendre une connaissance exacte de la philosophie de l'Ecole.

L'analyse d'une philosophie doit se faire à trois niveaux différents. Le professeur Daniel Villey en a tracé les cadres : « L'ontologie économique, ce sera le problème de la définition philosophique, et celui de la signification philosophique de l'objet de l'économie politique. La gnoséologie économique comportera l'examen des fondements et des postulats philosophiques de la science économique... L'axiologie économique, ce sera un effort philosophique pour définir et pour apprécier les finalités autonomes que promeut la vie économique et que dégage la science économique » (13).

L'OBJET DE L'ÉCONOMIE POLITIQUE. — On a vu, en étudiant l'œuvre de Walter Eucken, qu'il s'était refusé à poser des définitions *a priori*, mais avait adopté l'attitude du philosophe ou de l'homme simple contemplant les phénomènes. Cette attitude est déjà une option : Eucken est partisan d'une sorte de phénoménologie économique. Se plaçant ainsi du point de vue de l'homme, engagé dans la vie économique, Eucken considère que l'objet de l'économie politique est ce qui apparaît et non pas quelque définition de concept intuitif ni l'analyse introspective des mobiles humains (14). Mais le savant ne peut évidemment se contenter de l'apparence, elle n'est qu'un point de départ. L'homme de science se distingue de l'homme ordinaire par

sa capacité « de poser des questions plus radicales ». Il est avide de connaître les causes de ce qui apparaît ; derrière le visible, il cherche l'invisible. Mais qu'est-ce qu'il peut ainsi découvrir ? L'essence des choses, des lois historiques ? Certes non. Sans s'en être peut-être aperçu, Eucken raisonne comme Kant : le temps et l'espace sont des formes préalables que notre esprit impose aux choses pour les mesurer et les localiser. De cette idéalité de l'espace et du temps, il résulte que notre connaissance ne porte que sur des phénomènes et non des « noumènes ». Les « noumènes » sont en effet organisés par nous, dès que nous les percevons, et deviennent ainsi phénomènes. En étudiant les phénomènes, nous découvrons donc l'organisation, la structure que notre esprit leur a imposée. C'est précisément cette structure, cette interdépendance invisible des phénomènes qu'Eucken veut découvrir, plutôt que de tenter une impossible définition du « noumène ». Le fondement de cette structure des choses apparaîtra nécessairement à Eucken comme le résultat de plans humains, puisque c'est précisément l'esprit humain qui la crée. Ainsi, en remontant le long de la chaîne des causes, Eucken découvre à partir du phénomène, la structure du phénomène, puis les plans de l'homme. Ces plans créent le cadre et le processus. Le cadre répond à leur conception de l'intérêt général, et le processus à leur recherche de l'intérêt individuel. Le cadre est la projection de leurs « impératifs catégoriques », des lois morales selon lesquelles les hommes entendent organiser leurs rapports et coordonner leur activité. Le processus est la projection de leur liberté naturelle, maintenue au sein du cadre moral.

Mais en quoi réside l'exercice de cette liberté naturelle ? Elle réside dans la construction de plans selon le « principe économique », c'est-à-dire selon la recherche du maximum d'utilité avec le minimum de coût. On connaît la fameuse comparaison faite par W. Röpke entre la vie économique et le remplissage d'une malle. La vie économique est bien « l'entreprise de la raison des hommes contre la rareté naturelle » (15). Dans cette entreprise, l'homme n'utilise pas toujours pleinement sa rationalité. Mais toujours il le tente. Nous avons déjà évoqué l'analyse de l'*homo œconomicus* par Eucken. Cette conception nous paraît extrêmement intéressante parce qu'elle dépasse l'antinomie entre ceux qui tiennent à l'*homo œconomicus* classique et ceux qui le rejettent comme « le ridicule accessoire absolescent d'une théorie microéconomique dépassée (16) ». Ces derniers ne se rendent pas compte que, ce faisant, ils rendent l'élaboration de toute explication théorique impossible. Car l'homme est bien l'acteur de la vie économique, la cause première sans laquelle aucune loi, aucun mécanisme n'existeraient. Mais si l'on considère que l'homme est changeant, toujours instable et différent, comment construire une théorie qui ne

soit aussitôt démentie ? Pourtant il apparaît que la vie économique présente incontestablement certaines constantes. C'est donc qu'il y a quelque chose qui, en l'homme, reste constant sous le changement des comportements apparents. C'est précisément ce que relève Eucken : l'*homo œconomicus* est à la fois constant et changeant. Il est constant en ce qu'il cherche à couvrir le plus possible de besoins avec le moins d'efforts. Et ceci paraît exact : l'homme du Moyen Age agissait selon le même principe formel que celui du XX^e^ siècle, même si ses besoins étaient différents (goût d'une vie modérée, stable, besoin religieux plus intense, etc.) ou si la manière dont il les satisfaisait était autre (s'il tenait à des techniques traditionnelles, c'est tout simplement qu'il croyait qu'elles étaient plus rationnelles, parce que confirmées par l'expérience). Ainsi Eucken rejoint encore Kant, pour qui les catégories de l'esprit restent immuables, seul leur contenu étant changeant. Ce qui est permanent, c'est l'intérêt, caractérisé formellement par le « principe économique » et par ce que M. Villey appelle « la maximation d'être terrestre ». La science économique est nécessairement une « symphérontologie » (17). Il est donc possible d'expliquer ce qui dans la vie économique est permanent par cette permanence de l'homme et d'expliquer également ce qui change et qui constitue l'environnement mental de l'homme.

LA VALEUR DE L'ÉCONOMIE POLITIQUE. — Insensiblement, nous sommes ainsi conduits à l'examen de la valeur de la science économique elle-même, à la gnoséologie économique. Dans ce domaine, la pensée « ordolibérale » est davantage encore tributaire de la philosophie kantienne. Et ce n'est pas inconsciemment. Eucken a dit et redit, et ses disciples après lui, combien ils doivent à Kant sur ce point. C'est grâce à lui qu'ils ont réussi à dépasser le doute engendré dans toutes les sciences par la philosophie hégélienne et à retrouver le sens d'une science qui ne soit pas pure histoire.

Quelle opposition entre la pensée de Hegel et celle de Kant ! Il n'est sans doute pas faux de croire que Hegel fut à l'origine de la démission de l'Occident, de cette perte de foi dans la raison qui aboutit à notre XX^e^ siècle idéologiste, nationaliste, aventuriste. La logique n'a guère dominé l'histoire de l'Europe des dernières décades. Et les Européens n'ont pas craint d'expliquer tous les retournements de principes, tous les reniements par cette explication à tout faire qu'est la dialectique. Mais la raison logique, à partir de Hegel, n'a plus son prestige, elle n'est plus de tous les temps, elle date, elle est dans le temps. Les idéologies successives déplacent son avènement dans l'histoire. Elle se relativise. Et la vérité à sa suite (18). Au contraire de tout cela, la raison pour Kant est aussi immuable que les catégories de l'esprit qui la constituent. La raison n'est pas l'idée

triomphante dans l'histoire, elle n'est pas non plus le produit passager d'une phase économique, elle est l'instrument de la connaissance, elle est forme pure, capable de saisir le phénomène. La certitude qui s'attache aux vérités scientifiques n'est donc pas une illusion, toute provisoire. La structure de l'esprit humain est telle que toutes ses connaissances sont rigoureusement fondées. Kant ne nie pas les contradictions qui peuvent apparaître entre les phénomènes. Mais ces contradictions ne sont que le reflet d'une certaine difficulté de notre esprit devant l'organisation des perceptions. Les contradictions ne sont que provisoires, la raison peut les résoudre par la logique. La dialectique n'est qu'une des méthodes possibles de l'esprit pour résoudre une contradiction.

La même confiance en la raison, le même raisonnement quant à la valeur de la science économique se retrouvent dans l'« ordolibéralisme ». La science parvient à une connaissance valable, universelle. Les contradictions ou antinomies qui semblent lui résister ne sont pas dues à la relativité de la connaissance, mais plutôt à une insuffisante connaissance. La vérité ne se découvre pas progressivement dans l'histoire, puisque le temps n'est qu'une catégorie de notre pensée. La vérité totale est contenue dans tout phénomène de toute époque. Eucken prenait volontiers des exemples dans toutes les époques de l'histoire pour montrer que partout et toujours, sous l'apparence des choses, il y avait la même réalité profonde (19). La science n'a donc pas besoin d'un développement chronologique, elle se fait par approfondissement logique. Et si la théorie semble à un moment contraire à la pratique, ce n'est pas contrairement à l'opinion courante, parce qu'elle est trop systématique, mais parce qu'elle ne l'est pas assez.

Ceci étant, quelle est la vérité découverte par la science ? Est-ce la vérité en soi ou la vérité pratique ? Pour Kant qui a cherché à prouver l'impossibilité de connaître le « noumène », l'essence des choses, il n'y a pas de doute. Cette vérité s'applique aux phénomènes, c'est très exactement le reflet de la structure que notre esprit leur imprime. Ce n'est donc pas la vérité pure, mais la vérité pratique, elle n'a de sens que si elle sert à guider l'action humaine (20). Mais il faut bien comprendre Kant. Le but de la science est de servir l'humanité. Mais cela ne veut pas dire que la science doit être la servante de l'action et que sa connaissance n'a aucune valeur si elle n'est pas le résultat d'une « commande » faite par l'action. Une telle idée est marxiste, elle n'est pas kantienne. Walter Eucken et ses disciples ont bien expliqué le problème : la science a pour but final de servir l'homme et la société. Mais lorsqu'elle procède à la recherche, elle est strictement neutre et désintéressée. Il faut donc bien distinguer le motif humanitaire qui pousse le savant à étudier et dirige même

souvent son étude vers certains problèmes particuliers et la manière dont il conçoit la recherche. Eucken a toujours fait la distinction entre ses motifs d'homme et son comportement de savant. Et lorsqu'il demande de considérer d'une part la vérité d'une théorie et d'autre part son applicabilité, il est encore dans cette voie. La science est pure connaissance désintéressée, mais le savant est un homme engagé, voilà la pensée profonde des libéraux modernes. Encore faut-il préciser que le savant n'est pas subordonné à l'homme politique, mais qu'il est au-dessus de lui, car il lui dicte non seulement ses moyens mais encore ses fins. Pour Kant aussi, il n'y a pas de distinction possible entre fins et moyens (21).

Dans toutes les théories que nous venons d'analyser, on s'aperçoit que l'ambition des « ordolibéraux » a été de dépasser les conflits stériles et de tenir compte d'exigences contraires. Mais s'ils ont voulu dépasser ces antinomies, c'est le signe d'une foi très grande en l'esprit humain. Cette foi ne s'expliquerait pas, une fois de plus, sans référence à Kant. Nous touchons ici au centre vital du renversement de perspective réalisé par l'« ordolibéralisme » par rapport au « libéralisme » classique. Celui-ci aussi croyait dans la raison. Mais il avait foi en elle uniquement en tant qu'instrument de connaissance et de libération humaine. Il ne croyait pas au pouvoir créateur, constructif de la raison par rapport à la nature. Une phrase fameuse de Kant contient la clé de la transformation qu'a subi le libéralisme : « On avait admis jusqu'ici que toutes nos connaissances devaient se régler sur les objets ; que l'on cherche donc une fois si nous ne serions pas plus heureux en supposant que les objets se règlent sur notre connaissance ». Telle est la révolution critique dans la théorie de la connaissance, comparée par Kant lui-même à celle de Copernic en astronomie. Telle est aussi la révolution dans la pensée libérale. Seule une analyse philosophique était apte à nous en révéler la portée exacte. A présent nous disposons de l'idée qui éclaire toute la doctrine « ordolibérale ».

Les fins de l'économie politique. — Avant d'en montrer l'application dans l'« ordo », élucidons encore les fins posées par cette philosophie, c'est-à-dire l'axiologie économique. Nous l'avons vu à l'instant : le savant doit faire servir ses connaissances à l'action de la société, c'est-à-dire à la politique économique. Mais quelles fins le savant doit-il tracer à la politique ? Eucken et Röpke répondent : un ordre digne de l'homme. C'est donc la conception de l'homme qui doit tracer ses buts à la politique. Nous allons voir que l'Ecole conçoit l'homme exactement comme Kant. Pour celui-ci en effet l'homme exige deux droits liés : la liberté naturelle et l'égalité devant la loi morale.

Lorsque Franz Böhm définit le mécanisme du marché comme un plébiscite où chacun est libre parce qu'il est également soumis à une même loi générale, celle du mécanisme, il défend exactement l'idée que la liberté est liée à l'égalité devant la loi. Comme on le verra encore, ce n'est pas la liberté de concurrence que demandent les « ordolibéraux », mais le devoir de concurrence, et le devoir de se soumettre aux indications du marché. La morale qu'ils entendent faire respecter dans l'économie est celle des impératifs catégoriques de Kant : « Ne fais pas à autrui ce que tu ne voudrais pas qu'on te fît ». — « Ne fais que ce que tu voudrais qu'on fasse »... La liberté réclamée pour les individus n'est plus celle du laisser-faire, ce n'est même pas la liberté politique limitée seulement par la loi, c'est la liberté d'agir conformément à la loi morale, assurant l'égalité de tous. C'est un droit de participation mais qui implique des devoirs en contrepartie. C'est le droit d'agir à la fois selon l'intérêt personnel et selon la règle juridique. Lorsque Böhm affirme que le mécanisme des prix doit, en concurrence parfaite, déterminer un prix qui est l'expression parfaite de la volonté générale, il rejoint, par là, Kant et même Rousseau. Chez L. Miksch c'est encore plus clair : « Partout où l'homme agit en tant que partie minuscule du Tout, la volonté morale de l'individu doit se transformer en création d'un ordre moral total par la formation d'une volonté générale » (22). En tout cas, la liberté de ce libéralisme est bien plutôt celle des philosophes grecs et de Jean-Jacques Rousseau que celle de Locke ou de Benjamin Constant. C'est une liberté objective, celle qui résulte de la réalisation de la loi. Cette position n'est pas celle de tous les néo-libéraux certes, mais tous ont redécouvert la valeur du droit et la liberté dans le droit change de sens. C'est la conception du droit propre à chaque auteur qui lui donnera son sens. « Le fondement de la liberté, c'est l'autorité de la loi » (23). Elle n'est plus un droit naturel absolu, elle est une fin naturelle que la loi doit réaliser, mais aussi définir.

La conception de la justice, chez les « ordolibéraux » confirme tout à fait cette interprétation. Il s'agit encore de la justice selon Rousseau. Est juste l'action conforme à la volonté générale ; par exemple produire un bien demandé et en accroître la production si le prix augmente est juste. Recevoir un salaire déterminé par l'offre et la demande du moment est juste, car l'offre et la demande sont l'expression de la volonté générale (24). Cependant il arrive qu'une entreprise restreigne sa production pour accroître ses bénéfices, contrairement aux indications de la demande. Il arrive que des salariés groupés obtiennent un salaire au-dessus du niveau normal et de ce fait entraînent le chômage d'autres salariés. Dans ces cas, doit intervenir un pouvoir judiciaire transcendant pour condamner et répri-

mer ces pratiques. Gœthe disait qu'il préférait une injustice à un désordre. Cette pensée est également celle des « ordolibéraux ». Car pour eux aussi un désordre est l'origine de nombreuses injustices et ils sont aux antipodes de ceux qui estiment qu'« un ordre libre implique un peu de désordre » (25).

La justice, dans cette conception, se mesure donc à la conformité avec l'intérêt général. Certes, il est facile de montrer qu'elle répond également à la conception courante : réprimer les prix monopolistiques, c'est aussi éliminer des profits injustifiés. Mais cette coïncidence n'existe que dans certains cas : si le hasard donne à une entreprise une position de monopole, mais qu'elle agisse conformément au marché, il lui sera quand même possible de faire durant un certain temps des bénéfices considérables et en partie dus à la chance. Mais ces bénéfices ne seront pas considérés comme relativement injustes : le critère fondamental de la justice reste non pas le mérite personnel, mais l'utilité sociale, la conformité aux demandes exprimées par la collectivité (26). Les « ordolibéraux » insistent avec d'autant plus de force sur la nécessité de « chances de départ » égales. Sans aller tous jusqu'à recommander l'abolition quasi totale de l'héritage ou l'aide systématique aux petites entreprises, ils demandent tous que l'Etat assure de larges possibilités de formation, la répartition la plus large du crédit, etc. Par l'égalité au départ, les « ordolibéraux » estiment que dans une large mesure la justice objective et la justice subjective, la conformité à l'intérêt général et la récompense des mérites personnels coïncideront. Leur pensée profonde est qu'à la longue une politique strictement libérale entraîne une croissante identité entre intérêt et profit individuel et intérêt général. Ils ne sont pas strictement « harmonistes », mais croient à une tendance à l'harmonie.

Sans doute, cette interprétation de la philosophie de l'Ecole paraît valoir davantage pour Eucken et ses disciples, beaucoup moins pour Wilhelm Röpke, qui a explicitement dénoncé le dogmatisme « rousseauiste » comme un abus de la raison. Certes, la Civitas Humana de Röpke n'est pas justifiée de la même manière, encore qu'il faille justement distinguer le Rousseau révolutionnaire de la théorie du « Contrat Social » et le Rousseau conservateur de formes modérées de vie. Les raisons invoquées par les deux auteurs sont sur ce point étrangement semblables. Rousseau veut un absolutisme de la volonté générale qui paraît une utopie dangereuse à Röpke. Mais celui-ci n'est-il pas lui-même partisan d'un autre absolutisme, celui du prix, auquel tout doit être conforme ? Cette discussion peut paraître vaine à certains, mais ce n'est pas notre avis. Il faut, si l'on veut vraiment le progrès social, être pleinement conscient de ce que l'on demande aux hommes. Rien n'est plus conforme aux vœux des « ordolibéraux »

eux-mêmes qui ne cessent de vouloir faire comprendre à tous la nécessité d'une discipline du marché, c'est-à-dire d'un comportement individuel « conforme ». Lorsque l'on affirme que la formation du prix sur le marché n'est pas un processus libéral, en un sens classique, mais qu'en réalité en acceptant le prix du marché comme une donnée, les sujets économiques se soumettent à la « volonté générale » (de tous ceux qui ont un pouvoir d'achat, cette restriction s'entend et nous y reviendrons), on n'affirme pas par là que le libéralisme n'existe plus, mais que l'on atteint également alors l'idéal démocratique prôné par Rousseau. Tout cela au fond n'est pas bien étonnant; nous savons que Kant a subi l'influence de Locke et de Montesquieu, mais également, et très fortement, celle de Rousseau. Il n'y a rien d'étonnant à ce que certaines analogies de raisonnement se soient ainsi transmises.

Cette philosophie des valeurs prend toute sa signification dans la philosophie kantienne. Pour Kant, la nature révèle un « projet » de l'espèce humaine, conduisant l'humanité vers ses fins. c'est-à-dire le règne de la liberté morale. C'est une philosophie du progrès. Les lois que le pouvoir politique édicte, si elles sont conformes à celles révélées par la science, réalisent le règne de la légalité, qui est la préfiguration du règne absolu de la moralité et donc de la liberté ainsi entendue. La même conception profonde anime les « ordolibéraux ». Pour eux, il ne fait pas de doute que la liberté est dans l'avenir et qu'elle se réalise progressivement par l'extension de la légalité. A. Rüstow a particulièrement mis en relief cette évolution historique dans ses ouvrages de philosophie historique (27). Le libéralisme économique moderne est essentiellement une doctrine de la légalité économique, contre tous les systèmes où l'Etat ou des particuliers dirigent arbitrairement le processus économique.

Soumettre la vie économique à des lois, caractérisées par leur généralité, donc l'absence d'arbitraire ou d'inégalité, c'est préparer le règne moral. Le libéralisme du XIX^e^ siècle n'apparaît plus dans cette perspective que comme une expérience malheureuse un « faux départ ». L'idée était belle, la société en l'appliquant mal l'a corrompue, il faut revenir à la pureté ancienne (Rousseau)... Le grand débat actuel entre les néo-libéraux et les néo-socialistes allemands porte bien sur le choix fondamental entre le « Wohlfahrtsstaat » et le « Rechtsstaat », l'Etat-providence ou l'Etat de droit. S'agit-il d'assurer l'avènement de la loi ou le bien-être. Selon les « ordolibéraux », le « welfare » répond encore à la philosophie hédonistique de l'ancien libéralisme ; même s'il prétend dépasser les besoins purement matériels, son but et son critère restent la satisfaction des besoins et non

la réalisation d'un ordre moral supérieur. « Non pas progrès du bien-être, mais liberté et justice sont les valeurs d'après lesquelles la constitution économique doit s'orienter » (28). Derrière le débat le plus récent des doctrines, il y a le heurt de deux philosophies. Pour les « ordolibéraux » en tout cas, le but final de l'économie n'est plus ni la puissance du prince, ni le bonheur des individus, il est le progrès moral de la société. Tous n'ont cessé de répéter que l'économique n'est pas à subordonner au politique ou au social, mais qu'il doit absolument l'être aux valeurs morales. Bien entendu il s'agit là des valeurs morales de la société : liberté, justice, égalité. Les « ordolibéraux », comme Kant, distinguent soigneusement le progrès moral de la société dans son ensemble qui trouve sa réalisation dans le droit et le progrès moral de l'individu qui ne peut en aucune façon se limiter au respect du droit ni même des valeurs de liberté, justice et égalité et ne peut sans doute trouver son aboutissement en ce monde. Il n'appartient en aucune façon à une science sociale d'envisager ce problème. Prétendre que la moralisation de l'individu passe par celle de la société est sans doute assez utopique et l'« ordolibéralisme » en est tellement loin d'ailleurs que c'est son principal reproche au christianisme social, comme nous le verrons par la suite.

*
**

LA SYNTHÈSE PHILOSOPHIQUE : L'ORDO. — L'histoire enseigne que dans les temps de crise et de désordre, il se produit toujours un effort intellectuel pour tenter de découvrir l'ordre idéal. « C'est surtout dans les périodes où les ordres positifs sont défaillants ou injustes, écrit Eucken, que l'idée d'un ordre essentiel ou d'un ordre naturel ou encore de l'ordo reçoit une impulsion particulière. L'absurdité de la situation concrète donne l'impulsion. On cherche l'ordre qui — mieux que les ordres établis — répond à la raison ou à la nature de l'homme et des choses. » La solution peut être la « Cité de Dieu » selon saint Augustin à la fin du Bas-Empire romain ou l'ordre naturel des libéraux de la fin du XVIII[e] siècle. Mais Confucius et surtout saint Thomas d'Aquin ont encore été évoqués par l'Ecole qui, comme tous les mouvements de pensée, fut préoccupée de se trouver des ancêtres spirituels ou des précurseurs. Si les conceptions de « l'ordo » changent, dans l'histoire européenne, l'intention reste la même : il s'agit de trouver un ordre « qui réponde à l'essence de l'homme et de la chose » (29). Jamais cependant l'ordre positif n'a été aussi profondément en contradiction avec l'idéal des hommes qu'au XX[e] siècle. L'explication en est, selon ces auteurs, dans la distorsion entre l'évolution technique, le progrès matériel, et l'évolution des idées du

XIX^e siècle : les idéologies contemporaines par exemple sont toutes nées au contact des phénomènes du passé (30) et elles sont donc totalement inaptes à fournir une explication et une domination valables des phénomènes actuels. Seule la science peut éclairer le monde actuel et tracer la voie qui mène à un ordre où les valeurs supérieures ne seront pas étouffées, car elle seule est apte à faire comprendre les causes et donc à faire agir rationnellement. Il lui appartient de définir « l'ordo » du XX^e siècle.

LA DÉFINITION DE L'ORDO. — « L'ordo » se distingue des ordres positifs effectivement réalisés, comme ce qui doit être de ce qui est. Est-ce dire que « l'ordo » est construction pure de l'esprit ? Pas du tout. C'est un préjugé néfaste que d'opposer le normatif au positif (ou la doctrine à la théorie). La langue française est ici très éclairante : le devoir être contient l'être (31). « L'ordo » est un ordre à la fois naturel, c'est-à-dire capable de fonctionner, et normatif, c'est-à-dire digne de l'homme (« funktionsfähig und menschenwürdig » tels sont les deux critères qui reviennent toujours sous la plume de ces auteurs). Reprenons ces deux idées.

Il doit être capable de fonctionner. — Le processus économique, par exemple, est soumis à un certain nombre de nécessités naturelles. Nécessités externes constituées par les données : la nature, le climat, les besoins de l'homme, le savoir technique. Nécessités internes : la division du travail, l'échange monétaire, les égalités comptables globales, etc. Dès lors, nul ordre économique ne peut être construit sans en tenir compte. En ce sens, « l'ordo » sera naturel. Certains de ces éléments se modifient avec le temps (le savoir technique par exemple), il faut en tenir compte. C'est ainsi qu'au XVIII^e siècle le problème posé était celui d'une société à industrialiser, le problème d'aujourd'hui est celui d'une société déjà très largement industrialisée. « L'ordo » sera donc immanent et non transcendant, non conçu pour partout et toujours. D'où il suit que « l'ordo » ne sera pas évident au sens physiocrate à tout homme cultivé, mais connu seulement par la science qui sait découvrir les lois. « L'ordo » est scientifiquement connu, il ne découle donc pas d'une philosophie, d'une religion. En ce sens encore il n'est pas transcendant. Il appartient à la science d'en divulguer la connaissance pour que les hommes agissent en fonction d'elle.

Mais il doit être aussi digne de l'homme. — Or l'homme peut bien avoir des besoins changeants, il a sa nature profonde et celle-ci exige la liberté, la justice, l'ordre stable. En ce sens « l'ordo » sera humain. Les conceptions de la réalisation de la liberté, de la justice, de l'ordre évoluent chez les hommes qui tendent à les perfectionner :

ainsi la notion de propriété par exemple a évolué, l'esclavage a été aboli... «L'ordo » sera donc aussi transcendant, fonction d'idées et de sentiments nouveaux. La réalisation de conceptions nouvelles se fait à travers les progrès du droit social qui est la manifestation de la volonté majoritaire de la société. « L'ordo » sera donc juridique.

Nous obtenons ainsi une série de critères contradictoires : naturel et humain, immanent et transcendant, scientifique et juridique. Mais ces contradictions sont précisément celles de la réalité.

La réalisation de l'ordo. — Pour une philosophie matérialiste, la contradiction se lève par la synthèse dialectique où l'élément matériel de l'homme est le moteur de l'histoire. Au contraire pour un idéaliste, la contradiction — ou plutôt l'antinomie, car c'est ce mot que Walter Eucken emploie de préférence — peut être levée par un effort de la raison. A la synthèse dialectique, les « ordolibéraux » substituent la synthèse logique. L'homme, ou plutôt le savant, peut par un effort de réflexion arriver à concilier logiquement les deux exigences, naturelle et spirituelle. Il ne tentera pas de tricher, en imposant à la nature un ordre transcendant qu'elle ne peut supporter ; qui fait l'ange fait la bête, disait Pascal. Il ne se laissera pas plus aller à un fatalisme de démission sous prétexte d'un rigoureux déterminisme matérialiste. Entre l'utopie et la tyrannie, il choisira la voie étroite de la raison et bâtira un ordre naturel autant que nécessaire, humain autant que possible. « La constitution économique, qui se déduit des principes éthiques fondamentaux, se pose ainsi comme une combinaison de lois naturelles et de lois juridiques » (32). D'ailleurs dans l'esprit des « ordolibéraux », ce qui est naturel est toujours, à plus ou moins long terme, ce qui est humain. Il n'y a pas à long terme d'équilibre économique sans équité sociale et inversement. Ils croient au fond à l'harmonie entre l'efficacité économique et la valeur humaine. Lorsqu'elle n'existe pas, ce n'est que provisoire ; il appartient alors à la politique compensatoire d'intervenir.

Pour la réalisation de l'« ordo », les « ordolibéraux » font confiance à la science économique. Un texte de L. Miksch en rend bien compte (33) : « Actuellement, encore trop souvent, l'économiste a l'habitude de tourner la difficulté par un commode « ça ne va pas ». Sans doute, il y a des constructions insolubles. Il n'y a pas de « perpetuum mobile », parce que cela s'oppose aux principes de la théorie de la chaleur. Mais la science naturelle n'a pas l'habitude de capituler devant des choses théoriquement possibles. C'est exactement ce qu'il faut exiger de l'économiste. Il doit rejeter aussi bien ce qui est théoriquement impossible et ce qui est moralement inadmissible. Mais ce qui est théoriquement possible, il ne peut le rejeter *a priori*. Cela

doit pouvoir se réaliser, si ce n'est aujourd'hui, alors demain, et si ce n'est par le travail d'une seule tête, alors par l'effort de plusieurs. »

Et Miksch ajoute : « Ainsi est caractérisée toute la différence qui nous sépare du libéralisme... Nous ne chercherons pas à prouver notre originalité par des coups de pieds d'âne aux hommes du XVIII[e] siècle... La vérité est que l'économie politique classique a découvert l'ordre naturel, mais que la mise en valeur de cette notion est encore devant nous. Ce dont l'humanité prend conscience pour la première fois est toujours d'abord surestimé... L'extraordinaire importance de l'ordre juridique fut totalement méconnue... Nous savons que l'ordre naturel ne nous offre que des éléments d'une constitution économique, pas plus, et que de toute façon seule la coordination extérieure, sous la forme de l'ordre juridique, peut faire de l'idée que la nature nous présente une constitution économique utilisable... ».

LES CARACTÈRES DE L'ORDO. — « L'ordo » n'est donc pas un ordre spontané. Pour les « ordolibéraux », laissé à lui-même, l'ordre naturel rejoint l'état de nature, où le droit, protecteur de l'homme, n'existe pas. La loi ou l'action des hommes permet de le réaliser. Mais « l'ordo » n'est pas non plus un ordre créé. La loi laissera toute sa dimension à la liberté naturelle jusqu'au point où elle peut réduire la liberté des autres. On voit toute la différence qui sépare « l'ordo » de l'ordre naturel des physiocrates. Pour eux, la loi devait mettre à jour l'ordre naturel, favoriser son avènement, comme la « maieutique » permet à l'esclave de Socrate de mettre à jour la mathématique qui existe déjà dans son esprit. Mais ensuite, ils ne se préoccupaient pas de savoir quelles conséquences la liberté économique mise à jour aurait sur l'évolution de l'ordre naturel. Ils ne voyaient pas de contradiction entre liberté et ordre naturel.

Il est clair que « l'ordo » ainsi défini est un cadre, est purement formel. C'est à la science qu'il appartient de le remplir en s'en tenant à ses critères. Pour Eucken, « l'ordo » c'est simplement « le rassemblement du divers en un tout » (34). C'est l'esprit des lois ; « l'esprit des lois consiste dans les divers rapports que les lois peuvent avoir avec diverses choses » (Montesquieu), mais utilisé pour poser un « tout », un ordre. Eucken se réfère aussi à la philosophie antique qui « recherchait dans la diversité des choses le plan architectural d'après lequel le monde était conçu ». Rien n'est affirmé sur son contenu. Bien mieux, son contenu est changeant, puisqu'il est admis que les données naturelles et les conceptions des hommes se modifient. C'est un modèle dont les éléments doivent être déterminés par la science économique du temps.

Et c'est pourquoi, il n'apparaît pas utile d'indiquer ici le contenu pratique de « l'ordo » pour les membres de l'école de Fribourg. Le droit de propriété par exemple n'apparaît pas du tout dans leur doctrine comme un droit sacré et immuable. C'est un droit déduit de « l'ordo », fondé sur son utilité pratique dans le cadre du système global et qui trouve aussi ses limites dans ce fondement (35). Depuis quelques années, les « ordolibéraux » insistent davantage sur ce droit. Mais ce n'est toujours pas en le justifiant par des considérations philosophiques, mais uniquement comme un moyen de sécurité sociale qui leur paraît plus efficace et plus conforme à l'ensemble du système et aux fins poursuivies que la sécurité organisée à l'échelle collective. De même, nous avons vu que la liberté n'est plus un droit absolu, mais d'une part une fin morale à laquelle toute l'humanité aspire et d'autre part un simple moyen, d'ailleurs étroitement lié, permettant un développement économique plus rapide et donc le progrès matériel au profit de toute la société, en quelque sorte l'huile qui assure le bon fonctionnement des mécanismes. La liberté humaine est une fin au même titre que la justice humaine ou l'égalité humaine, tandis que la liberté économique n'est qu'un moyen au même titre que la justice sociale ou l'égalité politique. Voilà une distinction essentielle et qui fait toute la différence entre les authentiques libéraux et les libéraux d'occasion ou d'intérêt. La liberté économique doit être suspendue ou limitée dès lors qu'elle s'oppose à la liberté, justice ou égalité humaines.

Cet ordre est formel, mais il est un ordre et c'est par quoi les « ordolibéraux » entendent dépasser largement le libéralisme. Röpke notait un jour que la concurrence était un système moralement et sociologiquement non sans risques ; elle exige des « réserves morales » en dehors de l'économie. Böhm écrivait également que le libéralisme ancien était peu apte à satisfaire durablement les sociétés parce qu'il exaltait l'individualisme sans le compenser par une organisation conforme à la dimension sociale des hommes (36). Il déchirait ainsi l'individu entre lui-même et la société. Et l'individu n'était nullement conscient qu'en réalité lorsqu'il travaillait à sa propre satisfaction, il travaillait également à celle des autres. Cette idée d'une harmonie préétablie était connue des spécialistes, non ressentie par les masses. Bien mieux, la disharmonie allait croissante avec la fausse évolution du capitalisme. Il s'agit donc de rétablir l'harmonie brisée en établissant un ordre légal entre l'individu et la collectivité, un ordre assurant l'harmonisation optimum entre l'intérêt individuel et l'intérêt collectif. Mais en même temps il s'agit de faire prendre conscience à tous les individus engagés dans l'économie, qu'ils y sont soumis à un ordre économique, tout autant qu'à l'ordre politique ou social

correspondant. L'identité de principe de ces divers ordres, soumis tous au même système juridique, fera davantage prendre conscience aux individus que le libéralisme n'est ni l'individualisme ni l'étatisme, mais l'état de droit, c'est-à-dire un ordre légal assurant l'harmonisation des intérêts individuels et de l'intérêt général.

UN IDÉALISME SCIENTIFIQUE. — Au terme de cet essai de synthèse de la philosophie de « l'ordo » au cours duquel nous avons rassemblé tous les éléments précédemment isolés, une évidence s'impose : le nouveau libéralisme a une philosophie nouvelle. Comment la caractériser brièvement ? C'est certainement un idéalisme (37), mais cet idéalisme se fonde sur des lois dégagées de la nature des choses et de la nature de l'esprit par la science, comme chez Kant l'idéalisme moral était tempéré par le réalisme de la connaissance. Aussi le terme le plus adéquat paraît bien être : idéalisme scientifique (38). Car cet idéalisme mène à l'apologie de la science sociale et c'est elle qui lui trace ses limites naturelles et historiques. Mais en même temps la science doit éviter le scientisme et c'est l'idéalisme qui lui trace ses limites naturelles et morales. Quelle différence avec la philosophie hédonistique de l'ancien libéralisme !

Dans l'adoption d'une philosophie de l'idéalisme scientifique se trouve le « primum movens » de la transformation du libéralisme, dont toutes les conséquences ne sont pas encore apparues. L'importance d'une analyse ou même, car c'est parfois nécessaire, d'une psychanalyse de la philosophie économique des économistes, et cela ne vaut pas seulement pour les doctrinaires, est ici fortement attestée. Cette « réflexion au second degré » (Borga) nous montre que l'Allemagne a adopté les idées de Smith, mais en les intégrant à sa tradition philosophique propre. Si la méthode morphologique évoque la « Gestalttheorie » ou la phénoménologie de Hüsserl, si la conception de la société a des racines jusque dans le Contrat Social de Rousseau et si l'idée de l'harmonie est léguée par le libéralisme classique, c'est tout de même essentiellement Kant qui inspire profondément l'œuvre de l'école de Fribourg (39), Kant, c'est-à-dire la foi en la liberté morale contre le déterminisme historique, la foi en la raison pratique et en son pouvoir sur la nature, la foi en l'ordre de la loi (40).

Le libéralisme inspiré de Kant n'est pas une doctrine de la liberté, c'est bien plutôt une doctrine de la libération et du progrès moral de la société. L'inspirateur en est la science, le réalisateur en est le droit. « L'ordo », c'est le règne, dans toute la mesure où les nécessités naturelles le permettent, de la loi, inspirée par la morale sociale. Tout confirme la révolution de pensée à laquelle on faisait allusion plus haut. Paraphrasant la phrase de Kant, on pourrait traduire la

pensée « ordolibérale » ainsi : « On avait admis jusqu'ici que toutes nos connaissances économiques devaient se régler sur l'ordre naturel des choses ; que l'on cherche donc une fois si nous ne serions pas plus heureux en supposant que l'ordre naturel des choses se règle sur notre connaissance économique ». On avait admis que l'étude scientifique consistait d'abord à analyser la réalité pour ensuite pouvoir agir sur elle. Mais puisque cette réalité est largement le produit des interventions humaines, publiques ou privées, pourquoi ne pas construire d'abord une théorie idéale, un modèle, et analyser seulement ensuite dans quelle mesure la réalité s'en écarte et peut y être ramenée (41). Au lieu de subir un ordre dit naturel, qui est en fait déjà pour une bonne part un ordre artificiel, nous pouvons et nous devons élaborer un ordre voulu, consciemment construit, selon les exigences logiques et morales de l'esprit humain. A l'ordre soi-disant naturel, nous devons substituer un ordre constitutionnel et à toutes les politiques arbitraires une politique soumise à la constitution.

NOTES DU CHAPITRE I

(1) « Die Grundlagen der Nationalökonomie », 6e édition 1950, p. 238.

(2) Selon l'expression du Professeur J. Marchal.

(3) « L'interdépendance des ordres (politique, économique, social) n'est reconnue que par peu de gens », notait cependant Eucken. On manifeste en effet souvent quelque scepticisme quant à la réalité de l'interdépendance entre l'organisation économique et l'organisation politique. On ne pense pas que la planification économique mène nécessairement à la dictature politique ou que le libéralisme économique implique tôt ou tard le libéralisme politique. On ne peut s'empêcher tout de même de relever de multiples coïncidences. La liaison entre le dirigisme économique et le dirigisme politique en temps de guerre peut être considérée comme peu probante. Mais nul ne peut méconnaître le caractère frappant de certaines évolutions très récentes. Deux pays aussi différents que la Yougoslavie et l'Espagne connaissent un net assouplissement de la dictature politique depuis la libéralisation de leur politique économique et nul ne doute que si le libéralisme économique triomphe, l'influence de staliniens ici, de la Phalange là ne cessera de décliner. Le cas de l'U.R.S.S. est non moins frappant. Quant aux pays sous-développés, il semble bien que le degré de dictature soit fonction du degré de planisme et de socialisme. Là où une dictature coexiste avec une économie libérale, celle-ci ne l'est le plus souvent qu'en apparence, de puissants trusts, parfois étrangers, dominant et planifiant en réalité cette économie à leur gré. La liaison entre les divers domaines sociaux n'est évidemment pas simpliste : la liberté économique par exemple ne détermine pas rigoureusement la liberté politique, mais elle retire sa principale justification à l'autoritarisme politique qui dès lors est menacé...

(4) Les physiocrates cependant pensaient déjà qu'un système ne respectant pas les lois naturelles pouvait parfaitement fonctionner. Mais la conséquence inévitable en était l'appauvrissement de la nation.

(5) Cet exemple historique est de M. Charles Moraze, Histoire économique et sociale, 1953-1954, Cours de l'Institut des Sciences Politiques. Mais on sait que l'U.R.S.S. fait encore largement usage de la peine de mort pour punir les « délits économiques ».

(6) Voir sur cette question : F.W. Meyer : Geldpolitik, Vollbeschäftigung und Wirtschaftsordnung, Ordo I, 1948.

(7) L. Miksch : Die sittliche Bedeutung der inneren Koordination, Ordo III, 1950, p. 67.

(8) F. Böhm : dans « Aus der Geschichte der Rechts- und Staatswissenschaften zu Freiburg », 1957, p. 113.

(9) A. Amonn dans : Vollbeschäftigung, Inflation, Planwirtschaft, 1951, p. 42.

(10) Voir en particulier Otto Veit : Die Flucht vor der Freiheit, 1947 et du même auteur : Ordo und Ordnung, Ordo V, 1952.

(11) F. Böhm, ouvr. cité, p. 96

(12) L. Miksch : Walter Eucken », Kyklos, 1950, p. 279.

(13) D. Villey : Prolégomènes à l'enseignement de la philosophie économique, R.E.P. 1959, p. 401.

(14) On trouve une définition de l'économie politique chez K.P. Hensel : Das Verhältnis politischer Wissenschaft zur Politik - Ordo IV. « La science économique, dit-il, est la science qui étudie la vie commune des hommes sous son aspect matériel ».

(15) D. Villey, article cité, p. 402.

(16) D. Villey, article cité, p. 402.

(17) « Economique symphérontologique », c'est-à-dire fondée sur l'intérêt et sur l'analyse des relations entre les intérêts, article cité, p. 413.

(18) Il n'est pas douteux que Hegel ait inspiré directement les plus grands mouvements d'opposition au libéralisme économique. Il est d'autant plus surprenant d'apprendre soudain par le récent ouvrage de M. Paul CHAMLEY — Economie Politique et Philosophie chez Steuart et Hegel — Paris, Dalloz, 1963, que non seulement Hegel avait des conceptions économiques, mais que ses conceptions sont peut-être la première expression historique du néo-libéralisme, puisque ses écrits économiques les plus significatifs datent de 1821 ! Cette révélation mérite de retenir toute notre attention lorsqu'on considère l'importance de la philosophie hégélienne dans le développement de la pensée économique antilibérale.

(19) HÖFFNER a montré par exemple que le problème du monopolisme se posait déjà au Moyen-Age de la même manière qu'aujourd'hui, comme les écrits « scholastiques » en témoignent. HÖFFNER : Der Wettbewerb in der Scholastik, Ordo V, 1952, p. 197.

(20) Rappelons à ce propos le texte placé en exergue au chapitre consacré à W. Eucken. Sans le changement de conception philosophique, on ne comprendrait guère que les libéraux soient aujourd'hui parmi les économistes les plus préoccupés de politique économique. Il est certain que pour eux la science économique n'est pas seulement une science « physique », mais aussi « morale et politique », comme tous les développements ultérieurs le montreront.

(21) Voir sur ce point l'article cité de K.P. HENSEL. S'appuyant explicitement sur l'étude de KANT intitulée « Idee zu einer allgemeinen Geschichte in weltbürgerlicher Absicht », l'auteur reprend ses considérations sur l'homme « être social-insocial » et « plus grand ami, mais aussi plus grand ennemi de l'homme » pour montrer que la science ne peut pas accepter les buts des gouvernants comme des données, se cantonnant ensuite dans le problème des moyens. La science économique est une science sociale et à ce titre elle doit nécessairement d'une part découvrir les valeurs que l'humanité poursuit et d'autre part poser le problème du pouvoir, de ses buts et de ses décisions. Si les buts des gouvernants, qui sont des hommes, sont en contradiction avec ces valeurs et répondent à un abus du pouvoir, il appartient à la science de les rejeter à temps. HENSEL conclut : la science économique n'est pas au service de l'Etat, mais au service de la société des hommes. Si l'Etat menace la société, elle doit être la première à résister. En aucun cas la science ne peut accepter la neutralité quant aux fins de l'Etat qui ne sont en réalité que des moyens par rapport aux fins suprêmes de la société que l'économiste connaît. Tôt ou tard elle entrerait ainsi en contradiction avec elle-même.

(22) L. MIKSCH, article cité, Ordo III, 1950, p. 70.

(23) D. VILLEY : Petite Histoire des Grandes Doctrines Economiques, 4e édition, 1958, p. 112.

(24) Dans cette optique : « justice » et « justesse », selon l'heureuse distinction du Professeur Henri GUITTON, coïncideraient.

(25) Précisons cependant que sur le plan des salaires, les « ordolibéraux », conscients de la difficulté, n'ont pas encore clairement exigé une action contre les syndicats, mais leur pensée sur ce point est sans ambiguïté. Leur action jusqu'ici a surtout consisté à essayer de convaincre les syndicats allemands de n'agir que lorsque le plein-emploi était assuré et qu'il y avait eu augmentation de la productivité. On peut d'ailleurs affirmer que dans l'ensemble les syndicats ont agi de manière « conforme ».

(26) La justice sociale découle de la volonté générale. Il serait intéressant de montrer les différences entre cette conception et celle d'autres doctrines, en particulier la marxiste qui est également une conception « objective » ou la chrétienne-sociale qui est, elle, « subjective ».

(27) A. RUSTOW : Ortsbestimmung der Gegenwart. 3 Tomes. 1950-1955. Voir Ire Partie, Chapitre III.

(28) L. MIKSCH, article cité, Ordo III, pp. 67-68.

(29) W. EUCKEN, ouvr. cité, p. 238.

(30) Pour une confirmation intéressante de ce point de vue, voir : A. CUVILLIER, Sociologie de la connaissance et idéologies économiques. Cahiers Internationaux de Sociologie, 1951.

(31) C'est précisément la philosophie hégélienne qui est à l'origine de cette opposition radicale de l'« être » et du « devoir être ». La conscience est, selon HEGEL, écartelée entre les deux. Mais la religion chrétienne n'est-elle pas également celle du drame de la conscience humaine entre la marque du « péché originel » et l'aspiration à la perfection ? Il y a là peut-être la source profonde de toutes les divergences entre le libéralisme et le christianisme. Il est vrai que le néo-libéralisme estime que l'« être » livré à lui-même, ne tend pas spontanément au « devoir être »... Il croit à la possibilité de réaliser l'idéal social sur cette terre même, par un effort de la raison, mais il ne croit pas à la possibilité simultanée de réaliser l'idéal personnel par le seul effort de la raison. Cette distinction n'est pas assez prise en considération.

(32) L. MIKSCH, article cité, Ordo III, 1950, p. 64. Il précise que « les lois de l'ordre naturel ne suffisent pas en soi, parce que l'activité humaine n'est pas assez déterminée et limitée par les prix servant de données pour les plans ; les lois de l'ordre juridique sont tout autant insuffisantes parce que la diversité infinie du comportement humain n'est pas complètement saisissable par elles ».

(33) L. MIKSCH, article cité, Ordo III, 1950, pp. 65-66.

(34) W. EUCKEN : Grundsätze der Wirtschaftspolitik, 1952, p. 372.

(35) « L'exigence d'établir la propriété privée est souvent déduite de la nature humaine et posée comme loi naturelle. Ici cela n'est pas le cas : la propriété privée s'est simplement avérée utile ponr constituer, en liaison avec d'autres principes, une économie de marché efficace ». W. EUCKEN : Die Wettbewerbsordnung und ihre Verwirklichung, Ordo II, 1949, p. 63.

(36) F. BÖHM : Die Ordnung der Wirtschaft, 1937, pp. 185 et ss.

(37) Nous renvoyons ici à ce qui a été dit dans notre « Chapitre Préliminaire », p. 26, à propos d'un livre de Hans GESTRICH.

(38) Nous n'ignorons pas que l'on qualifie d'ordinaire la pensée kantienne du terme d'idéalisme « critique », mais le qualificatif « scientifique » nous paraît plus suggestif de la pensée néo-kantienne, c'est-à-dire de Kant transposé à l'époque du triomphe des sciences, et surtout plus conforme à l'utilisation de cette philosophie en économie politique par l'école de Fribourg.

(39) Parfois jusque dans le détail : dans son « Projet philosophique de paix perpétuelle », KANT demandait déjà le développement du commerce entre les peuples comme principal remède contre le danger de guerre, car l'esprit commercial est incompatible avec la guerre. Il fonde donc cette concurrence pacifique, cet ordre international dont Röpke nous entretient.

(40) Voir : G. VLACHOS : La pensée politique de Kant. P.U.F., 1962. Ce livre, dont nous n'avons malheureusement eu connaissance qu'après avoir rédigé ce travail, confirme assez nettement cette analyse.

(41) Cette idée était déjà en partie celle de Walras. « L'état de concurrence pure et parfaite ... est considéré d'une manière très nette comme étant un état hypothétique et le passage de cet état hypothétique à un état réel suppose une politique économique dont le but sera d'adapter la réalité aux enseignements de la recherche... C'est une politique économique scientifique qui sera chargée, grâce à l'éclairage de la science, de faire du monde réel un monde aussi proche que possible de l'état idéal, dont l'analyse a révélé l'excellence. » A. BARRÈRE : Histoire de la Pensée Economique et Analyse des Théories Contemporaines, Les Cours de droit, Paris, 1957-1958, p. 547. Presque tous les néo-libéraux considèrent d'ailleurs la théorie classique comme une théorie normative et non explicative. La concurrence pure et parfaite est une « forme idéale » du marché dont les « formes réelles » s'écartent plus ou moins. Tous les économistes tendent donc à être d'accord sur ce point. Mais alors que les non-libéraux en restent à cette constatation ou proposent une politique tenant compte de cette situation, les libéraux font un pas de plus : ils demandent que la politique économique réagisse sur cet état naturel pour le rapprocher de l'état modèle.

CHAPITRE II

LE REGIME ECONOMIQUE

L'analyse de la philosophie économique de l'école de Fribourg a mené à une conclusion qui permet à présent de mettre en évidence l'élément essentiel de la doctrine « ordolibérale ». Cet aspect est trop souvent négligé par les commentateurs qui se condamnent ainsi à ne voir dans cette doctrine qu'un simple prolongement du libéralisme ancien et ne comprennent pas de ce fait l'intérêt que des penseurs ou des hommes d'action contemporains peuvent y trouver. Or les libéraux allemands n'ont cessé d'affirmer leur originalité par rapport à ce qu'ils appellent le « paléo-libéralisme » (Rüstow) ou le « libéralisme préhistorique ».

La révolution libérale. — La nouvelle philosophie économique provoque en effet un retournement complet du libéralisme économique. Alors que le libéralisme ancien réclamait la libération pure et simple de l'économie, l'épanouissement des libertés économiques et l'établissement de « l'état de nature » économique, la première exigence du nouveau libéralisme est l'instauration d'un régime économique, librement défini par le peuple pour le peuple. Il y a donc autant de différence entre l'ancien libéralisme et le nouveau qu'entre l'anarchisme et le républicanisme. Le premier acte d'un peuple qui se veut libre doit être selon les « ordolibéraux » de se donner un régime qui organise et canalise cette liberté en vue de son exercice conforme au bien commun.

Tous les commentateurs qui se contentent de faire le compte des modifications que le nouveau libéralisme propose par rapport à l'ancien passent à côté de l'idée essentielle, du changement profond de

sens du libéralisme économique. Il n'y a pas eu évolution, mais révolution.

Pour bien comprendre le changement opéré, il faut un instant revenir en pensée à 1789, à la Révolution française. Il y eut alors un paradoxe historique sans doute sans précédent. Cet événement symbolisait l'émancipation de la société humaine. Jusque-là, la société européenne, issue de l'occupation romaine et des invasions barbares, subissait un régime politique dont les défauts ont sans doute été exagérés, mais qui avait le caractère d'un régime soi-disant naturel, mais en fait imposé à l'ensemble des individus composant une nation. Le rôle historique du libéralisme politique a été de faire prendre conscience aux hommes que nulle loi naturelle ne les obligeait à vivre passivement sous un régime quelconque, mais qu'ils étaient aptes, sans que cela entraînât des conséquences néfastes, à choisir librement un régime dans lequel la contrainte serait fondée sur leur propre consentement. Au même moment historique se développait le libéralisme économique. Par la vertu des mots, on identifia alors, on considéra comme complémentaires, libéralisme politique et libéralisme économique. Mais en réalité, alors que le libéralisme politique prônait la liberté en vue de constituer un régime, une organisation communautaire, le libéralisme économique de ce temps prônait la liberté pour elle-même. L'un réclamait l'établissement d'un état de droit, l'autre réclamait l'état de nature. Au moment donc où la société humaine détrônait le roi de droit divin et créait un régime politique de droit humain, elle décidait de rendre l'économie, jusque-là soumise à la loi, à l'état de nature. Voilà le paradoxe historique dont non seulement l'économie a pâti peu de temps après, mais aussi le libéralisme politique, bientôt déformé et défiguré par la « contradiction entre la souveraineté populaire et l'absolutisme dogmatique de cette fausse loi naturelle (1) », par les méfaits sociaux du faux libéralisme économique qu'il conviendrait plus exactement d'appeler « anarchisme économique ».

Le nouveau libéralisme économique se présente au contraire comme le correspondant exact sur le plan économique du libéralisme politique. Son but premier n'est pas la liberté en soi, mais la liberté en vue de constituer un régime économique qui ne soit ni imposé, ni spontané, mais établi par le peuple lui-même. « La loi suprême doit être celle que proclame le peuple (2) » et aucune loi naturelle ni aucune évolution naturelle ne s'imposent à des sociétés qui n'en veulent pas. De même que les hommes ont à un moment cessé d'être des sujets politiques pour devenir des citoyens politiques, le libéralisme économique moderne demande avant tout que les hommes cessent d'être des sujets économiques pour devenir des citoyens économiques.

La nécessité d'établir un régime économique ayant été affirmée comme un postulat fondamental fondé sur les exigences de la nature humaine, le problème est de le définir et de le réaliser.

LA DÉFINITION DU RÉGIME ÉCONOMIQUE. — Le principe général du régime économique idéal, selon les « ordolibéraux », est sa nature de « Rechtsstaat ». Le régime économique doit instituer un « état de droit » ou « ordo », s'opposant résolument à l'« état de nature » et à l'« état de force ». Certes, « les formes changent, et il y a divers types de l'état de droit. Mais c'est un phénomène universel qui apparaît partout où l'on se préoccupe sérieusement de réaliser la liberté. » Il tend dans tous les cas à assurer la garantie de la liberté des citoyens contre deux menaces : « contre l'arbitraire d'organes étatiques d'administration qui, dans toute l'histoire, ont toujours eu plus ou moins tendance à blesser la liberté personnelle, dans le soi-disant intérêt général ; mais en même temps contre la menace des citoyens les uns envers les autres » (3). Les économistes libéraux du XIX^e^ siècle, en établissant l'anarchie économique, ont réussi à réaliser la première garantie, la protection des citoyens contre l'arbitraire de l'Etat, mais ils n'ont pas réussi à les protéger contre l'exploitation et les actes arbitraires de leurs semblables, car ils n'ont pas vu que si l'on interdisait à la société de créer et de surveiller le cadre de la vie économique, celui-ci était laissé à la discrétion des individus les plus puissants. Or « Kant considérait aussi comme le devoir de la société de limiter la liberté absolue de l'état de nature (*status naturalis*) par des lois, dans le cadre desquelles l'individu fût assuré contre l'arbitraire de ses semblables... ; cette exigence ne fut pas réalisée au XIX^e^ siècle et au début du XX^e^ siècle précisément à cause de puissances économiques privées... (c'est-à-dire) à cause de la dépendance économique et sociale des individus par rapport aux détenteurs de puissance privée et en particulier à cause du droit autonome que les puissants créaient et imposaient dans leurs contrats (de vente ou de travail) (4). » C'est précisément en raison de cet état de fait, de ce régime économique inachevé, qu'au XX^e^ siècle il a été nécessaire de faire à nouveau appel à l'Etat contre les puissances privées. Mais ce recours à l'Etat s'est fait dans des conditions telles que la première garantie de la « citoyenneté économique » a été supprimée, de sorte qu'on en est revenu au point de départ de la fin du XVIII^e^ siècle.

Il faut par conséquent reprendre tout le problème au début et garantir non seulement la liberté individuelle contre l'arbitraire étatique, mais aussi la sécurité individuelle contre la liberté individuelle, car, comme disait naguère le Père Lacordaire, « entre le riche et le pauvre, c'est la liberté qui opprime et la loi qui affranchit ». Il faut instituer un régime économique qui soit la synthèse et le dépassement

à la fois de l'état de force et de l'état de nature, c'est-à-dire pleinement conforme à l'état de droit. S'il doit être tel, il s'agira nécessairement d'un régime où liberté et réglementation se combineront harmonieusement de façon à ce que sans cesse l'épanouissement individuel coïncide avec le développement social, l'intérêt individuel avec l'intérêt général. Il s'agira de « formes d'organisation, dans le cadre desquelles s'établit une harmonie » (Eucken). La réglementation ne sera pas la règle et la liberté l'exception ; la liberté ne sera pas la règle et la réglementation l'exception. L'état de droit exige un régime de liberté réglementée où aucun droit n'aille sans devoir, aucun devoir sans droit. Toute liberté sera définie, toute réglementation sera limitée. La liberté ne sera pas le fondement du régime mais un de ses effets strictement défini. Ainsi les individus disposeront d'une sphère de liberté naturelle limitée par une sphère de réglementation sociale. L'idéal de l'homme, « être sociable-insociable » (Kant), est réalisé par cette synthèse de ses aspirations purement personnelles et de ses tendances sociales, par cet équilibre entre le domaine privé et le domaine public. Tout déséquilibre dans un sens ou dans l'autre rompt également l'équilibre interne de l'homme et compromet soit l'intérêt individuel soit l'intérêt social.

La réalisation du régime économique. — Après la définition du régime économique, correspondant à l'état de droit, la manière dont on le réalise pose également un problème capital. Sur ce point les doctrines modernes divergent beaucoup, même si elles défendent des conceptions analogues du régime économique. La position des « ordo-libéraux » est très claire : « l'état de droit n'existe vraiment que lorsque le système de droit public et privé contient un système de droit économique (5) ». De ce point de vue il y a d'ailleurs unanimité entre tous les néo-libéraux. « En fait, la véritable réforme économique, écrit Maurice Allais, c'est la réforme du cadre juridique de notre économie (6). » Et Jacques Rueff précise également que « dans sa pureté originelle, le système juridique est l'admirable instrument de la liberté des hommes (7) ». Lionel Robbins, lui aussi, souhaitait un « ordre légal intégral ». La prise en considération par le libéralisme moderne de la valeur « justice » ne pouvait que renforcer d'ailleurs l'attrait du droit. La loi réalise la combinaison parfaite de la liberté et de l'autorité (8). Elle est d'abord la volonté de ceux-là mêmes qui en subiront les contraintes. Elle est impersonnelle, ne touche que celui, *a priori* inconnu, qui y contreviendrait et est susceptible de concerner également chacun. Son application limite au maximum l'arbitraire du pouvoir. Elle garantit à chacun son droit et rien que ce droit. Nul ne peut contester les sanctions qui découlent de son application et ces sanctions ne sont pas prononcées par le pouvoir

ou d'autres individus, mais par un organe indépendant. Elle est un ordre mais sans arbitraire. Bien entendu, pour être cet instrument parfait, la loi doit avoir toujours son caractère, d'ailleurs normal, de « généralité », c'est-à-dire ne doit jamais s'appliquer virtuellement à une partie seulement de la population, mais toujours à l'ensemble de celle-ci.

Les juristes de l'école de Fribourg ont mis particulièrement en relief ce rôle essentiel de la loi (9). Ils estiment non seulement que le droit doit devenir attentif aux réalités économiques qui le conditionnent, mais qu'il doit également réagir sur le milieu économique. Telle serait même la tâche essentielle des spécialistes du droit économique. Les économistes de l'Ecole ont entièrement adopté le point de vue de leurs amis juristes. Walter Eucken a bien intitulé son ouvrage doctrinal essentiel « Die Grundsätze der Wirtschaftspolitik », mais le terme « Politique Economique » est pris par lui dans son sens le plus large et qui ne doit pas faire illusion. Lorsque Eucken pose, à la fin de son livre, la question : « A qui incombe la réalisation des principes énoncés ? » il répond : « Au législateur, à la jurisprudence et enfin à l'administration ». Ce qu'il appelle « Politique Economique » est essentiellement l'action du législateur et des tribunaux. Et nous verrons que le rôle de l'administration est réduit autant que possible et en tout cas « subordonné à la constitution économique et à la décision fondamentale (10) ». Le titre de son livre devrait en définitive se traduire : « Principes de législation économique ».

Les « ordolibéraux » ne sont donc pas du tout partisans d'un « despotisme éclairé » en matière économique. Miksch l'affirme avec solennité et marque du même coup que l'école de Fribourg est beaucoup moins opposée au socialisme qu'à l'étatisme : « peu importe, dit-il, que des individus ou l'Etat fussent propriétaires des moyens de production, car cela ne change rien à la réalité fondamentale... Par contre, l'opposition entre ordre juridique et contrainte administrative est d'une importance décisive, parce que dans un cas la liberté est limitée et que dans l'autre elle est supprimée (11). » S'il y a la moindre possibilité de substituer à la contrainte administrative la contrainte légale, les ordolibéraux veulent qu'elle soit saisie. L'action administrative doit avoir un caractère purement subsidiaire. Sur ce point aussi ils ont été très souvent mal compris : on leur a reproché de ne pas vouloir telle ou telle intervention nécessaire dans la vie économique, mais l'on oubliait simplement d'ajouter que s'ils refusaient une intervention du gouvernement, ce n'était pas pour laisser aller les choses, mais parce qu'ils préconisaient l'intervention de la loi à la place de celle de l'administration. Ils ont dit et répété sans cesse que, pas plus que dans le domaine politique, l'activité du législateur ne

s'arrête à la confection de quelques lois essentielles. Au contraire, aussi longtemps que des problèmes économiques se poseront en ce monde, le législateur ne devra cesser de légiférer et les tribunaux de juger. Une des caractéristiques essentielles des ordolibéraux est leur grande méfiance de l'exécutif et leur non moins grande confiance en le législatif et le judiciaire.

Cette position les éloigne non seulement du despotisme éclairé mais aussi des libéraux « à l'anglaise » dont le principal représentant nous paraît être actuellement F. von Hayek. Celui-ci est tout en admiration devant le Rule of Law britannique, les privilèges, les contrepoids, les garanties de tous genres. Son avis est que « le droit protège la liberté, les lois la tuent (12) ». Cet « ultra-libéralisme » est tout à l'opposé de la pensée de l'école de Fribourg, de son principal représentant juriste, Franz Böhm, et de ses disciples. Comme les « constituants » de 1789, ceux-ci sont persuadés qu'un régime économique conforme à l'état de droit ne peut se réaliser et se maintenir que dans une armature juridique extrêmement précise et complète. Celle-ci comprendra une constitution économique (Wirtschaftsverfassung) et un système détaillé de droit public économique et de droit privé économique, qui en assurera l'application et l'adaptation permanente aux réalités du moment comme nous le verrons dans le prochain chapitre. Examinons d'abord l'élaboration de la constitution économique.

*
**

L'ÉLABORATION DE LA CONSTITUTION ÉCONOMIQUE. — Le premier acte économique d'un peuple libre doit être de se donner une constitution économique en même temps que la constitution politique (13), car celle-ci est rapidement compromise si un régime économique de fait s'instaure. Il est donc important que les deux constitutions existent et soient votées simultanément afin de répondre aux mêmes valeurs et de ne pas être contradictoires. La procédure d'élaboration et de vote devrait être la même. Le peuple déléguerait des constituants et ceux-ci élaboreraient les deux projets ou un projet global de constitution économique et politique.

Cependant, Franz Böhm, estimant que l'aspect économique de la constitution présente des problèmes techniques, préconise l'utilisation par la « Constituante » de « spécialistes théoriquement formés » dont le rôle serait de détailler le projet conformément aux valeurs exprimées par les constituants dans une déclaration solennelle préalable, mais aussi conformément aux nécessités objectives du système économique impliqué par cette déclaration (14). Ainsi la constitution écono-

mique répondrait parfaitement à « l'ordo », les représentants du peuple ayant défini les valeurs humaines à respecter, la science établissant ensuite les aspects techniques d'un système correspondant à ces valeurs. Les éléments techniques établis par les économistes seraient ensuite traduits en langage juridique par des juristes qualifiés. La Constituante ayant ratifié, le peuple se prononcerait en même temps sur la Constitution politique et économique et ainsi serait prise une « décision politique globale » (Politische Gesamtentscheidung) qui lierait dorénavant tous les pouvoirs, tous les citoyens et assurerait l'unité de la législation économique, sous réserve, bien entendu, d'éventuelles modifications constitutionnelles. Grâce à cette décision démocratique l'économie ne serait plus un état de fait, ne reposerait plus sur de simples lois naturelles que chacun peut librement transgresser, mais un régime juridique reposant sur des lois positives que chaque citoyen sait devoir respecter sous peine de sanctions. (Le régime légal ne permet pas les infractions que le régime naturel ne peut punir. Ses lois sont obligatoires et non explicatives.)

En théorie, n'importe quelle constitution pourrait être ainsi élaborée. Mais ceci est évidemment une vue de l'esprit. Si la science intervient, ce n'est pas seulement pour compléter un projet, mais pour éclairer les constituants sur le système économique cohérent que le régime économique devrait rendre légal. De même que le choix d'une constitution politique est limité par quelques types fondamentaux d'organisation politique que les constituants peuvent simplement « combiner » d'une manière plus ou moins originale, de même n'existe-t-il en matière économique que deux types d'organisation fondamentaux. Les ordolibéraux prennent naturellement appui à ce stade de la doctrine sur l'analyse théorique d'Eucken. Il y a selon lui le type d'organisation par subordination plus ou moins complète des plans individuels à un plan central et le type d'organisation par coordination plus ou moins complète des plans individuels par le mécanisme des prix (15).

Le premier type d'organisation trouve sa forme la plus achevée et la plus efficace dans l'économie administrée du centre, qui est la base possible d'un régime économique convenant à notre stade d'évolution économique, le stade des économies déjà industrialisées. Le second type trouve son expression la plus pure dans l'économie pleinement décentralisée, l'économie du laisser-faire. C'est également le modèle possible d'un régime convenant à l'économie industrialisée.

Mais l'analyse et l'observation mettent en évidence les grands inconvénients de ces systèmes purs. Le premier révèle sur le plan strictement économique deux défauts principaux : « l'insécurité et la

réduction de l'approvisionnement en biens de consommation... et l'échec des méthodes centrales de direction dans les relations économiques internationales, (au moment où) l'évolution industrialisée évolue vers de grands marchés et vers la division internationale du travail » (16). Sur le plan social, « la concentration du pouvoir économique, sa réunion avec le pouvoir politique, l'accroissement de la dépendance sociale, la menace permanente pesant sur les garanties légales et la liberté » sont ses principaux inconvénients. Il s'en suit que ce système d'abord ne peut être en aucun cas le résultat d'un choix constitutionnel libre, puisqu'il va à l'encontre de valeurs que les hommes ont à cœur de défendre et ensuite que dans la mesure où l'économie se développe, les défauts proprement économiques s'accroissent, entraînant soit le maintien du système mais avec une dictature sociale accrue, soit sa transformation, ce qui retirerait à la constitution qui l'adopterait l'une de ses qualités principales, la durée.

Le second système n'est pas moins critiquable. Sur le plan économique c'est principalement l'instabilité due aux crises et la baisse de rendement due aux pratiques anticoncurrentielles ; sur le plan social, c'est l'insécurité de l'emploi et du revenu, et la concentration du pouvoir économique permettant l'exploitation du consommateur. Ainsi ce système a également l'inconvénient d'être instable, de se transformer, ce qui le rend inapte à fonder une bonne constitution et il a en outre le défaut de susciter inéluctablement l'intervention empirique de l'Etat qui ne change rien, fondamentalement, à ses faiblesses, mais en ajoute d'autres.

Ces deux types d'organisation ne pouvant pas être sérieusement retenus puisqu'ils ne correspondent pas à l'état de droit, aux aspirations sociales ni aux qualités exigées d'une bonne constitution, la science ne peut que recommander leur élimination et l'adoption d'une tierce solution, essayant de combiner habilement des éléments de ces deux types purs. Bien entendu, il y a diverses possibilités de combinaison : certaines ont déjà été tentées mais n'ont pas donné de bons résultats, soit par manque d'efficacité soit par défaut de stabilité (17). Il en est ici encore comme en matière politique : là aussi, il s'agit toujours de trouver une constitution qui allie les exigences contradictoires de liberté et d'autorité, de mouvement et de stabilité. Et toutes les constitutions politiques ne sont pas également aptes à résoudre ce problème, comme l'histoire le prouve et comme la science politique le met en évidence. Toute constitution a ses qualités et ses défauts, mais certaines, on le sait, ont des défauts trop graves. Il n'est pas étonnant qu'on puisse constamment dans ce chapitre se référer à la science politique : le problème à résoudre est le même, c'est celui du pouvoir, qu'il soit politique ou économique.

Il y a pourtant une combinaison qui n'a pas encore été consciemment tentée, c'est celle de la coordination et de la subordination dans le système concurrentiel (Wettbewerbsordnung), système qui, élaboré grâce à une analyse approfondie des lois économiques, se présente comme le seul vraiment conforme à « l'ordo » ou état de droit, puisqu'il assure à la fois l'efficacité économique et les valeurs humaines. Tel est le système que l'école de Fribourg propose en définitive aux « constituants ».

Le contenu de la constitution économique. — Si ce système économique est adopté en principe par une Constituante, cela implique la rédaction d'un certain nombre d'articles constitutionnels. Walter Eucken a élaboré une première liste de ces articles qui lui paraissent absolument indispensables, en précisant toutefois que cette liste ne doit pas être considérée comme limitative.

Le principe fondamental. — « Le principe fondamental » à énoncer est le suivant : « la réalisation d'un système des prix de concurrence parfaite est le critère de toute mesure économique (18) ». Il importe de bien comprendre le sens de ce principe qui est la loi suprême du système concurrentiel. La première exigence qu'il contient est l'établissement d'un système des prix pour diriger toute l'activité économique. C'est là un emprunt au type d'organisation décentralisée : l'activité économique doit être coordonnée par les prix. « Le libéralisme économique admet comme postulat fondamental que seul le mécanisme des prix fonctionnant sur des marchés libres permet d'obtenir une organisation de la production susceptible de faire le meilleur usage des moyens de production et de conduire à la satisfaction maxima des désirs des hommes, tels que ceux-ci les éprouvent réellement et non tels qu'une autorité centrale prétend les établir en leur nom. » Tel était déjà le premier point du programme synthétique élaboré par Walter Lippmann au Colloque tenu à Paris en 1938 (19). Le respect du mécanisme des prix paraît donc essentiel à tous les néo-libéraux. La raison fondamentale que l'on trouve souvent exprimée est que la direction d'une économie domaniale ou même à la rigueur d'une économie nationale en début d'industrialisation peut bien être confiée à un homme ou à plusieurs, donnant des ordres de production et réglant la répartition des moyens de production et des biens de consommation, parce que alors la tâche est encore relativement maîtrisable par des esprits humains. Mais lorsque l'économie se développe, se diversifie, la quantité des décisions à prendre et le nombre des inconnues à résoudre sont si élevés et la rapidité des décisions doit être tellement accrue qu'un ou même plusieurs planificateurs ne suffisent plus à la tâche, ou bien la font mal. Le développement quantitatif de l'économie, écrit Eucken,

change la qualité du problème de direction à résoudre. K.F. Maier écrit à ce sujet une phrase caractéristique de l'argumentation des « ordolibéraux » : « Avec les machines à calculer électroniques les plus modernes, on obtient la solution de systèmes de 150 équations simultanées, ce qui représente 4 millions d'opérations et quatre heures. Il est donc aujourd'hui et pour longtemps encore, peut-être même toujours, impossible de résoudre des systèmes de centaines de milliers d'équations, du moment que le calcul doit se faire très vite » (20). Dès ce moment, il importe de disposer d'une machine à calculer plus perfectionnée; le mécanisme automatique des prix nous offre la solution, car il assure une direction automatique efficace. Un exemple pourrait peut-être illustrer cette pensée. Tant qu'il n'existe dans une gare qu'un nombre limité de voies et une circulation assez réduite, un homme, un planificateur peut régler l'aiguillage des trains, comme cela se fait dans les petites gares de nos jours encore. Mais lorsque le progrès entraîne la multiplication des voies, une circulation de trains plus intense, non seulement l'aiguillage demande plus de réflexion, mais il doit aussi se faire plus vite et enfin il doit être plus précis, car une erreur qui hier pouvait n'avoir pas de conséquences, en a aujourd'hui de terribles. On ne peut donc plus se fier à l'homme, à qui on ne peut demander à la fois plus de réflexion et de précision et plus de rapidité, ni à plusieurs hommes, car il faudrait encore coordonner leur travail dans les mêmes conditions. Un système électronique s'impose. Mais il faut noter que cet appareil sera construit par des hommes et fonctionnera à la fois selon ses lois techniques internes et selon les fins que les hommes lui auront imposées.

Mais le « principe fondamental » contient une seconde exigence qui a suscité le plus de discussions équivoques : il faut que le système des prix soit de concurrence parfaite. Si les ordolibéraux ont ajouté cette précision, c'est pour distinguer radicalement leur doctrine de celle du laisser-faire. Ils font certes confiance à la mécanique des prix, mais ils n'en font pas un absolu (21). Leur pensée est la suivante : cette mécanique doit être comparée à une machine et, comme toute machine elle est économiquement et socialement neutre. Tout dépend des données qui lui sont fournies et du cadre dans lequel elle fonctionne. Si ces données et ce cadre sont valables, la mécanique fournit des prix valables, susceptibles de diriger correctement l'activité économique. Mais si ces données et ce cadre ne sont pas valables, la machine établit des prix qui n'assurent pas l'optimum économique et social. Tout économiste sait que les prix sont des « directeurs » corrects s'ils correspondent à une situation de concurrence parfaite. C'est sur ce point que les malentendus n'ont pas manqué de surgir

parce qu'on croyait que l'Ecole exigeait la réalisation de la concurrence parfaite. Or si l'on veut bien relire le « principe », il n'en est pas question : tout ce qui est réclamé, c'est l'orientation des interventions économiques d'après l'idéal d'un système de prix de concurrence parfaite. Ceci veut dire que toute intervention économique de l'Etat doit tendre à créer un cadre et des données tels que les prix correspondent à des prix qui se seraient établis en situation de concurrence parfaite. Bien entendu, la meilleure intervention est celle qui tend directemnt à stimuler la concurrence. Mais si par hasard la concurrence s'avérait impossible pour des raisons économiques ou sociales, il ne s'agit pas du tout de la réaliser de force ou de tolérer des prix injustes ; bien au contraire, à ce moment-là, il convient de supprimer le mécanisme des prix et de diriger les prix artificiellement « comme si » la concurrence parfaite existait. On voit donc que l'« ordolibéralisme » est tout le contraire, sur ce plan, d'une doctrine « économiste », c'est-à-dire d'une doctrine soumettant les fins humaines à une technique économique. Au contraire tous les efforts répondent à cet « idéalisme scientifique », selon lequel on doit toujours réaliser ce qui est humainement juste et désirable. La preuve en est bien cette intervention directe dans la formation des prix, cette suppression volontaire du mécanisme des prix, au cas où ceux-ci ne sont pas conformes à la justice économique et sociale (22). En résumé, le « principe fondamental » n'exige pas la concurrence parfaite, mais il exige que l'Etat veille à ce que les prix se formant sur les marchés se rapprochent le plus possible des prix correspondant à une situation de concurrence parfaite. Bien entendu, il s'agit là d'un critère de jugement donné à l'Etat. Les économistes de l'Ecole savent bien qu'aucun prix ne peut être durablement un prix de concurrence parfaite, puisque celle-ci n'existe pratiquement pas. La concurrence effective est une coexistence ininterrompue de monopoles partiels et aléatoires, c'est une concurrence dynamique. La théorie de la concurrence parfaite n'est pas considérée par les libéraux comme une théorie positive, mais une théorie normative, un type idéal qu'il faut s'efforcer d'atteindre, sans jamais avoir l'espoir d'y parvenir complètement, sauf peut-être dans un Etat socialiste qui pourrait la réaliser artificiellement. La perfection n'est pas de ce monde, mais cela n'empêche évidemment pas les lois positives d'être établies, dans quelque domaine que ce soit, d'après l'idéal. C'est précisément par la comparaison de la réalité et de l'idéal légalement défini que les tribunaux peuvent établir des jugements. Il en est de même ici : la constitution économique doit définir l'idéal, la perfection, afin de donner à l'Etat et aux tribunaux un critère des macro-décisions d'intervention lorsque la réalité s'écarte excessivement et durablement de l'idéal.

LES AUTRES PRINCIPES. — Après avoir ainsi réglé le problème fondamental de la direction économique dans le système, il faut « développer les divers principes positifs qui constituent le système concurrentiel et qui trouvent dans le principe fondamental leur point central commun (23) ».

D'abord le principe d'une monnaie stable car elle est le fondement du calcul économique rationnel et donc de la direction efficace dans ce système. La stabilité monétaire est elle-même fonction du système monétaire et l'importance de celui-ci est donc de premier ordre. Eucken cite à ce propos une phrase de Lénine qui « dans son enveloppe démagogique contient un noyau de vérité » : « Pour détruire la société bourgeoise, il faut dévaster son système monétaire » (24). Les « ordolibéraux » ont consacré beaucoup d'études à ces problèmes. Walter Eucken a distingué pour sa part deux « formes principales d'économie monétaire » (la monnaie est à la fois moyen d'échange et étalon des valeurs — la monnaie est moyen d'échange sans être étalon des valeurs) et trois « systèmes monétaires purs » (un bien matériel devient monnaie — la monnaie se crée comme contrepartie à la livraison de marchandises ou la fourniture de travail : traites ... — la monnaie est créée par l'offre de crédit). Le troisième système s'est développé énormément depuis le XIX^e siècle, permettant l'industrialisation intensive. Mais en même temps nous trouvons là « l'origine de l'instabilité monétaire, de la tendance à l'expansion inflationniste et à la réduction déflationniste de la masse monétaire. La création monétaire devient dépendante de la liquidité et de l'offre de crédit des banques et en même temps aussi de la demande de crédit, donc de la propension à l'investissement des entrepreneurs » (25). L'invention de la création monétaire presque sans frais, écrit Maier, apporta certes de grands avantages, mais elle a, appliquée comme elle le fut jusqu'à présent, ouvert une faille dans le système de l'équilibre (26). Le problème est donc de savoir « comment un système monétaire de stabilité plus grande peut être intégré dans le système concurrentiel ».

Comme l'adoption générale d'une « politique monétaire nationale autonome » ne permet pas un retour à l'étalon-or qui, d'ailleurs provoquerait de très grandes difficultés, un mécanisme automatique différent est cherché. C'est au plan Graham (27) qu'Eucken se rallie et ses disciples K.F. Maier et F.A. Lutz l'adoptent également sous certaines réserves, en particulier celle de ne l'employer qu'entre nations ayant adopté le même système économique (28). La différence essentielle avec l'étalon-or réside dans le fait que la monnaie n'est pas une marchandise, mais est créée par l'achat d'un groupe de marchandises par un entrepôt étatique. Il y a similitude dans la mesure où autrefois de la monnaie était créée par les achats d'or de

la banque centrale, mais la valeur de la monnaie n'est plus fonction de la valeur d'une seule marchandise et relativement peu utilisée, l'or, mais de plusieurs et de grande utilisation. « La valeur de l'unité monétaire ne dépend pas du hasard de la production d'or, mais de la rareté relative du groupe des marchandises ». Si le prix moyen de ces marchandises baisse de 100 à 95 par exemple, l'entrepôt achète ; s'il monte à 105, il vend. Les crédits de la banque centrale devront être fonction du stock de marchandises. Si plusieurs pays adoptaient le même groupe de marchandises, on pourrait établir un système monétaire international, semblable à celui du XIX[e] siècle, mais sans les inconvénients inhérents à l'or.

Contre ce plan, on a présenté les observations suivantes : le système devrait être suspendu en cas de guerre et de rationnement ; en cas d'inflation dans un pays et avec un marché libre de devises, les marchandises quitteraient très vite le pays sans effet déflationniste sensible ; enfin le choix d'un groupe de marchandises identique pour tous les pays s'avère difficile (29). Un problème de conservation des marchandises se pose également. Il nous semble surtout que les variations de prix d'un stock de marchandises ne sont pas susceptibles de refléter les autres variations de prix, et en particulier ceux des services. La possibilité de bloquer les tendances inflationnistes avec ce système paraît donc assez limitée. Il est certain que les systèmes monétaires actuels ne sont pas assez « disciplinés », mais la solution adéquate est certainement à chercher ailleurs. Signalons encore qu'à l'heure actuelle, les préférences de certains « ordolibéraux », et particulièrement du Professeur Meyer vont, sur le plan international, à un système de changes flexibles, corrigé par la collaboration internationale des fonds de stabilisation nationaux.

Eucken proposait ensuite d'élargir la limitation de la création monétaire par la Banque Centrale aux banques ordinaires et ceci avec le « plan de Chicago » ou « plan 100 % » élaboré par Henry C. Simons et l'école de Chicago. Chaque banque privée serait scindée en deux sections : une section de banque et une section de monnaie scripturale. Celle-ci devrait couvrir ses opérations à 100 % auprès de la banque centrale. La section bancaire aurait à son passif les dépôts des épargnants, à l'actif surtout ses créances sur le commerce ou l'industrie. Le crédit et la création monétaire seraient ainsi nettement distincts, seule la section bancaire pouvant accorder du crédit. On retrouve ici les idées de Ricardo (30).

Pour Eucken, la combinaison de ces deux plans ferait disparaître une des causes principales du déséquilibre actuel, c'est-à-dire la tendance « à accroître la création monétaire en cas de hausse du niveau

des prix et à la diminuer en cas de baisse ». « La création monétaire se comporterait ici inversement, agissant contre l'éloignement de l'équilibre » (31).

Un autre principe constituant doit être celui du libre accès aux marchés, sauf de rares exceptions telles que « la concession d'un privilège exclusif de l'émission des billets de banque à une banque centrale » (32). Même si la concurrence n'existe pas effectivement dans un secteur, il faut qu'une concurrence éventuelle demeure possible, cette possibilité entraînant la nécessité pour les entreprises cartellisées de ne pas abuser de leur entente sur le marché.

L'appropriation privée des moyens de production est le fondement de l'intérêt personnel dont ce système a besoin. On remarquera donc que le droit de propriété n'est plus justifié comme un droit naturel, mais comme une exigence générale du système. Il a en outre l'avantage social immense de permettre les initiatives économiques les plus diverses et de ne pas mettre au compte de la société les pertes résultant de l'échec des initiatives malheureuses. D'ailleurs on reconnaît que ce droit peut mener à des abus économiques et sociaux, mais dans le système concurrentiel ils sont limités. Cependant, si le contrôle par la concurrence n'existe pas, « le pouvoir de disposition sur la propriété privée devra être limité » (33), en particulier dans le cas des monopoles.

La liberté des contrats est indispensable. Mais elle doit être réelle et non formelle pour tous les contractants. En particulier, elle ne doit pas servir à limiter la liberté future du contractant. Par conséquent, elle ne justifie pas les contrats restreignant le libre accès aux marchés et la soumission au système des prix qui sont des principes de rang plus élevé, de tels contrats ayant en outre pour effet de léser des tiers : les consommateurs.

La pleine responsabilité de ceux qui ont un droit de planification dans l'économie (entrepreneurs en particulier) ne doit pas être limitée comme on l'a fait trop souvent dans les temps récents, particulièrement dans le domaine du droit des sociétés ou bien dans les clauses restrictives des conditions générales des contrats. Il faut affirmer que « quiconque a le gain, doit aussi en supporter la perte ». Dans tous les cas où un problème se pose, il faut le régler selon ce critère.

Enfin la constance de la politique économique traditionnelle (commerciale, etc.) est un principe nécessaire d'abord en vue d'assurer des investissements privés continus et suffisants et ensuite pour réduire au maximum le risque individuel dans la prévision microéconomique.

Tels sont les principes essentiels qui doivent figurer dans la partie économique de la constitution et établir le régime économique de la

nation. Cependant un régime établi ne dure que s'il dispose de garanties contre certaines tendances néfastes qui pourraient le compromettre à la longue. Il faut donc préciser dans la constitution même un certain nombre de garanties. C'est ce que Walter Eucken appelle des « principes régulateurs » et qu'il prévoit au nombre de quatre.

LES PRINCIPES RÉGULATEURS. — Le principe fondamental du régime, c'est-à-dire un système de prix valable, serait menacé dès lors que les marchés seraient durablement dominés par des monopoles ou des cartels. Le régime fonctionnerait alors avec une direction faussée et il serait rapidement sujet à des distorsions économiques et à des crises de plus en plus fréquentes. Il convient donc d'instituer une surveillance, une régulation des formes du marché (34). Rüstow proposait la nationalisation pure et simple des monopoles inévitables. Eucken et Böhm se rallient à l'idée d'un « office autonome des monopoles et cartels », sorte d'institution mi-judiciaire, mi-exécutive. Sa mission serait triple : démanteler les monopoles ou cartels inutiles par accord avec les intéressés, diriger les prix des monopoles et cartels justifiés ou dont la dissolution n'aura pas été obtenue, c'est-à-dire fixer leurs prix de vente comme s'il y avait concurrence (« wettbewerbsanalog »), enfin prévenir la formation de nouveaux monopoles ou cartels en intervenant auprès des intéressés ex ante et en les menaçant de la direction des prix (35). Si la destruction ex post ou ex ante d'une entente a pour effet de supprimer certains avantages dus à la concentration (instituts de recherche, bureaux d'études, laboratoires communs etc.), l'Etat peut parfaitement et doit même prendre à son compte de telles initiatives.

Le second principe régulateur concerne la répartition des revenus (36). En effet, à supposer que la concurrence soit très active, il n'est pas assuré que tous les besoins élémentaires des membres de la communauté soient satisfaits. Il est donc nécessaire que l'administration soit chargée d'une redistribution de pouvoir d'achat au profit des individus qui ne peuvent participer à la répartition primaire des revenus faute de s'intégrer au processus économique et de ceux qui ne reçoivent pas un pouvoir d'achat suffisant dans le cadre de cette répartition.

Le troisième principe régulateur est prévu pour modifier et limiter la planification individuelle (37). En situation de concurrence intense, l'entrepreneur isolé ne peut se payer le luxe d'assurer des garanties particulières à ses salariés. Aussi, de telles garanties doivent-elles être établies par voie générale à la charge de tous les entrepreneurs : temps de travail, travail des femmes, élimination de tout monopole de l'offre et demande de travail, etc. On prévoit aussi des interventions contre des activités individuelles nuisibles d'un point de

vue général, par exemple l'exploitation trop poussée des forêts sans souci de leur conservation, l'extrême concentration géographique, etc.

Enfin, le quatrième principe régulateur vise à modifier des « comportements anti-conjoncturels » (38). Par exemple, s'il y avait baisse des salaires et cependant offre accrue de travail, il faudrait fixer un salaire minimum, afin d'éviter les prix anormalement bas du travail que la réaction perverse des demandeurs d'emplois provoquerait, malgré eux.

Tels sont donc les principes spécifiquement économiques que la constitution d'une nation doit comprendre et qui devraient déterminer sa vie économique. Avant d'analyser celle-ci, nous examinerons encore la nature du régime économique ainsi défini.

***

La nature du régime économique. — Depuis quelques années on observe l'utilisation de plus en plus fréquente par les économistes d'outils d'analyse empruntés à la science politique. Il est sans cesse question du « pouvoir » économique, de la « démocratie » économique, etc. Les « politistes » de leur côté ne manquent d'ailleurs pas non plus d'emprunter aux économistes certains instruments d'analyse. La période d'autonomie des sciences sociales semble prendre fin inéluctablement. Il est certain en tout cas que pour analyser la nature d'un régime économique, nous avons tout intérêt à utiliser les distinctions classiques de la science politique, en les adaptant à notre objet. Quel est dans cette optique le régime qui découle de l'introduction de ces principes dans une constitution de démocratie classique ?

Les quatre pouvoirs. — Le régime proposé par l'école de Fribourg apparaît comme une république économique à quatre pouvoirs.

Le pouvoir législatif appartient au souverain, c'est-à-dire au peuple, à l'ensemble des individus composant la société. Mais ils l'exercent de deux manières : en tant que citoyens, ils déterminent directement ou indirectement par l'intermédiaire de représentants élus les lois constitutionnelles ou ordinaires régissant leur activité privée selon l'intérêt national et social ; en tant que consommateurs, ils « votent en termes d'unités de la monnaie commune sur la valeur relative des divers services, avantages et marchandises » (Simon Kuznets). Le mécanisme des prix enregistre, telle une machine à voter, leurs décisions et le prix qui en découle est la loi qui détermine directement la production ultérieure, et désigne indirectement les entrepreneurs qui doivent la fournir.

Le pouvoir exécutif est partagé en fonction de ces lois différentes. Les lois du parlement sont exécutées par l'ensemble des administra-

tions à fonction économique, les lois du marché sont exécutées par l'ensemble des entreprises.

Le pouvoir judiciaire appartient à l'ensemble des juridictions habituelles, auxquelles il faut ajouter l'office des monopoles, dans la mesure où il dispose d'un pouvoir de jugement ou d'arbitrage, et surtout à la Cour constitutionnelle.

Enfin il faut ajouter un quatrième pouvoir, le pouvoir intellectuel ou technique. Les « ordolibéraux » n'ont jamais à vrai dire clairement réclamé un quatrième pouvoir. Mais l'interprète de leur pensée ne peut pas hésiter : tous ont sans cesse insisté sur le rôle essentiel de la science, sans l'avis de laquelle aucune décision économique ne devrait être prise, même pas dans le domaine constitutionnel. Ce quatrième pouvoir appartiendrait donc à la science économique qui l'exercerait dans les conseils scientifiques créés par l'Etat ou par la formation des citoyens dans les écoles, par la persuasion dans les journaux, par l'information des praticiens dans les instituts de conjoncture, l'étude des marchés etc. (39). Son rôle serait de provoquer la « conformité » scientifique de tout comportement et de toute mesure micro ou macroéconomique en obtenant l'adhésion volontaire et consciente de tous les sujets économiques, y compris l'Etat, aux principes du régime (40). La science jouerait donc un rôle d'arbitre dans tous les problèmes importants de la vie économique.

La vie économique. — Cette présentation « politique » de la doctrine « ordolibérale » éclaire bien la conception de la vie économique qui en découle.

Chaque membre de la communauté sociale, du fait même qn'il dispose d'une parcelle de souveraineté, est ceusé se comporter non seulement en sujet, mais aussi en citoyen économique respectueux de ses propres lois. Son comportement doit être « conforme » au régime qu'il s'est librement donné. « L'engagement envers la liberté ne peut se résumer en un simple droit à la liberté. Il exige au contraire nécessairement l'établissement d'une obligation positive à un certain comportement, qui soit supérieure aux libertés accordées et trace des limites à leur exercice » (41). Par conséquent, si le citoyen peut jouir des libertés fondamentales reconnues — liberté de consommer, de produire, d'échanger — il doit savoir que cette jouissance doit toujours rester conforme aux lois économiques en vigueur ou à l'esprit du régime si des lois positives font défaut. Sa liberté est à sens unique. S'il y a « libération des forces individuelles, c'est dans le cadre d'un droit orientant les intérêts particuliers vers l'intérêt général ». Le quatrième pouvoir est d'ailleurs là pour éduquer et informer chacun sur ses responsabilités, sur le sens profond du régime (« Sinn der Ordnung »). Le cas échéant, les tribunaux et la

police économique sont là pour le rappeler à l'ordre. Dans le domaine de la consommation par exemple, l'individu doit être éclairé sur la nécessité d'user rationnellement de sa liberté : il doit suivre l'évolution des prix et procéder en permanence à des comparaisons de prix, il doit acheter à qualité égale l'objet le moins cher, il doit retarder ses achats si les prix augmentent, etc., exactement comme le citoyen doit voter en choisissant des représentants valables parmi les candidats qui se présentent. L'action psychologique sur le consommateur sera une pièce essentielle et permanente du régime. On sait bien que l'*homo œconomicus* parfait n'existe pas, mais des institutions bien conçues et une telle action peuvent accroître la rationalité moyenne des comportements individuels.

Dans le domaine de la production et de la distribution, la rationalité des comportements nécessaire au régime est, l'expérience l'enseigne, *a priori* mieux assurée; il s'agira donc essentiellement de veiller à l'application des principes constitutionnels par la promulgation de lois: loi sur le devoir du comportement « concurrentiel », loi sur le respect des ordres du marché s'exprimant par les variations des prix, lois sur les brevets, sur les clauses des contrats, etc. L'Etat doit établir « pour le participant individuel au processus économique des obligations concrètes, et en première lieu le devoir de concurrence. Le passage de la liberté de concurrence au devoir de concurrence est une conséquence nécessaire du fait que l'Etat dans un régime économique, comme le demande l'école de Fribourg, non seulement libère un automatisme mais assure aussi la garantie que ses règles soient respectées par tous » (42). Ces obligations pèsent sur les entrepreneurs. Il s'en suit que les « ordolibéraux » excluent avec fermeté toute forme de partage de pouvoir au sein de l'entreprise. Une telle organisation enlèverait en effet à l'entrepreneur une partie de sa liberté d'action et pourrait l'empêcher d'obéir aux injonctions de la loi du marché. Nul ne peut servir deux maîtres sans en trahir un. Si l'obéissance de l'entrepreneur au marché et donc à la volonté générale doit être garantie, et c'est une exigence essentielle de la démocratie économique bien entendue, il ne doit être limité par aucun autre pouvoir dont les ordres ou les avis pourraient être contradictoires avec ceux du marché. Rien ne paraît aux ordolibéraux plus significatif d'une certaine pensée empirique que de s'imaginer que la démocratie économique passe par une réforme de l'entreprise : l'accroissement des pouvoirs du personnel dans l'entreprise. L'arbre cache la forêt. C'est la négation même de la démocratie économique globale, fondée sur la souveraineté des consommateurs, seule souveraineté non seulement conforme à la nature des choses économiques, mais aussi seule souveraineté nécessairement démocratique. Comme si l'on prétendait réaliser la démo-

cratie en faisant contrôler les ministres par les fonctionnaires ou les maires par les employés de la mairie. Ce serait le contrôle de ceux qui doivent obéir. Mais si l'individu obéit en tant que fonctionnaire, il commande en tant que citoyen. De même, si l'individu obéit en tant que travailleur, on doit tout faire pour qu'il commande en tant que consommateur. Toute microdécision devra en définitive répondre simultanément à deux impératifs que Kant déjà avait indiqués : recherche de l'intérêt personnel et respect de la loi sociale qui assure l'intérêt général.

Il en est de même pour l'activité de l'Etat. De même que le citoyen doit avoir un comportement économique conforme au droit, de même l'Etat doit avoir une politique économique conforme à la constitution et à son esprit, c'est-à-dire au système économique adopté. Bien entendu, l'Etat peut aussi, simultanément, rechercher son intérêt propre, c'est-à-dire l'intérêt national. Mais ce qui caractérise peut être le plus exactement une authentique démocratie, c'est que l'intérêt national n'y est pas considéré comme faisant nécessairement un avec l'intérêt général ou social. La confusion de ces deux « intérêts » est l'une des plus graves erreurs peut-être de notre siècle et qui explique tant d'abus, tant de dictatures, tant de régimes oppresseurs au nom de ce postulat absolument injustifiable que l'intérêt de la nation prime tout, parce qu'il contiendrait l'intérêt général et qu'il justifierait donc en toute occasion la violation ou la soumission d'un droit individuel ou collectif, quel qu'il fût. Mais l'idée est aujourd'hui tellement répandue que les hommes en acceptent souvent tacitement les conséquences. L'étatisme paraît une chose toute naturelle parce qu'on croit précisément que l'Etat ne peut rien défendre d'autre que l'intérêt général, que l'activité de l'Etat ne peut jamais être en contradiction avec celui-ci et qu'il n'est donc jamais nécessaire d'en limiter les pouvoirs, mais qu'il est plutôt souhaitable de les élargir encore. L'expérience des dernières décades devrait pourtant faire réfléchir les hommes. L'état de droit repose au contraire sur l'idée de la primauté de l'intérêt social, partiellement incarné dans une constitution librement établie, et exprimant toutes les valeurs de la personnalité humaine. L'homme n'épuise pas son être dans sa qualité de citoyen d'une nation. L'homme est aussi citoyen potentiel de son continent, du monde entier. Et il est même davantage que cela, par sa personnalité et par son âme surnaturelle. Comment serait-il admissible que l'intérêt de la nation, qui n'est qu'un aspect des aspirations humaines, se subordonne tout ? Il est bien plus exact de prétendre que l'intérêt national est certes supérieur à chaque intérêt individuel en particulier, mais inférieur à l'intérêt général de la société. Cette digression morale a son importance sur le plan économique, car sur ce plan aussi le problème se pose, et en particulier dans le domaine

des relations internationales. L'« égoïsme national » que les Etats entretiennent par leur nature même dans le domaine politique ou économique peut être un obstacle à l'intérêt général des peuples, tout autant que certains intérêts individuels particuliers. Toute macrodécision économique devrait donc répondre simultanément à deux impératifs : recherche légitime de l'intérêt national, certes, mais aussi respect des lois suprêmes et en particulier des valeurs inscrites dans la constitution ou répondant à son esprit.

UNE DÉMOCRATIE LIBÉRALE. — La république économique que souhaitent les ordolibéraux apparaît en définitive comme une démocratie économique, mais surtout une démocratie proprement libérale. On veut la souveraineté du peuple, mais on ne veut pas que cette souveraineté puisse instituer un Etat tout puissant. Ce sera un Etat à compétence et à responsabilté limitées et non illimitées comme on le considère souvent aujourd'hui. « La démocratie bien entendue, écrivait dans le même sens Walter Lippmann, n'est pas le gouvernement d'un peuple par des représentants élus exerçant les prérogatives de ses anciens seigneurs et maîtres. C'est le gouvernement du peuple par la loi commune qui définit les droits et les obligations réciproques des personnes (43) ». La démocratie bien entendue ne peut pas non plus être la dictature inconditionnelle d'une majorité. Il faut que les individus, il faut que les minorités gardent des garanties constitutionnelles contre tout abus de pouvoir, faute de quoi le contrat social serait un leurre.

Les mêmes exigences valent d'ailleurs pour le marché. L'avantage particulier du mécanisme des prix est qu'il établit des lois chiffrées et que par conséquent ces lois peuvent être le résultat mathématique de tous les votes exprimés sans exception. Le prix exact est l'équivalent d'une loi voté à l'unanimité à la suite de compromis successifs entre tous les intéressés. Il ne faut évidemment pas que le marché soit délibérément faussé par quelques-uns. Par conséquent, il convient là aussi de garantir les citoyens contre les abus de pouvoir possibles.

Tout le régime repose en définitive sur un juste équilibre et une séparation rigoureuse entre domaine privé et domaine public d'activité économique. C'est dans la mesure où l'Etat interviendra le moins possible sur le marché, ce domaine économique privé nettement délimité, que tous les citoyens auront le plus de garanties et de sécurités contre son arbitraire : au pouvoir public, ils pourront opposer l'indépendance de leur vie privée. Inversement, il convient aussi que l'Etat ne subisse pas les empiètements de puissances privées. Il faut que les macrodécisions soient le fait de l'Etat et de lui seul. Le rejet par les « ordolibéraux » des cartels, des corpora-

tions, mais aussi au fond de tous les autres corps intermédiaires possibles entre l'individu et l'Etat, répond certes au désir de protéger la démocratie du marché, mais répond aussi à la volonté de protéger l'Etat de la « colonisation » par des intérêts privés. Séparément, chaque citoyen a à peu près la même parcelle d'autorité infime sur l'Etat, mais en groupe plusieurs individus peuvent imposer à l'Etat leurs intérêts communs au mépris de l'intérêt général de la collectivité. Tout se tient d'ailleurs : moins l'Etat se propose d'intervenir dans la vie économique privée, moins il subira l'assaut de groupes d'intérêt et plus grande sera son autorité pour s'opposer à ces groupes. Plus il intervient, plus il se condamne à subir la pression d'intérêts individuels coalisés, à être sans force face à l'« anarchie des groupes ». Or toute intervention en faveur de tels intérêts, quels qu'ils soient, est nécessairement une trahison de l'intérêt général, pour la simple raison que ces intérêts ne sont jamais qu'une fraction de tous les intérêts en cause. Le seul intérêt commun à tous les individus est malheureusement en général le moins défendu : c'est celui des consommateurs qui est de voir fonctionner correctement le mécanisme des prix sur tous les marchés, y compris celui du travail. L'Etat devrait précisément se donner pour but, lorsqu'il intervient sur le marché, de défendre cet intérêt-là et celui-là seul, car c'est celui de tous les citoyens dont il est le représentant. En faisant cela il ne trahirait pas, mais remplirait sa mission. En satisfaisant d'autres intérêts, au contraire, il trahit toujours une plus ou moins grande proportion de la population au bénéfice d'une autre. L'Etat interventionniste sans freins, c'est très généralement la négation de la démocratie économique. Quant aux individus groupés, la science devrait les éclairer sur le caractère néfaste et antidémocratique de leur attitude, car dans l'économie « constituée » tous les revenus légalement établis par le marché concurrentiel sont justes et expriment la hiérarchie des productivités sociales respectives des producteurs ; vouloir les modifier, c'est non seulement frustrer les autres producteurs, c'est aussi déclencher dans l'économie des processus perturbateurs dont tout le monde pâtit. Quant aux revendications légitimes, qui ne portent pas sur la répartition des revenus, il appartient aux partis politiques et au Parlement de les faire aboutir dans des lois. Le danger n'existe pas alors que des intérêts partiels soient favorisés, puisque sous peine d'inconstitutionnalité toute loi devrait être exclusivement « générale ». Une loi contraire à ce principe de généralité devrait être rejetée par les organes compétents pour le contrôle constitutionnel. Le Parlement ne pourrait ainsi, même s'il le désirait, favoriser une catégorie sociale particulière, sauf les exceptions prévues dans la constitution économique au profit des catégories pauvres de la population et que nous avons examinées précédemment.

Le refus de tout corps intermédiaire entre l'individu et l'Etat implique *a fortiori* celui de tout para-parlementarisme économique, qui serait la consécration et l'officialisation de ces corps intermédiaires. Le Parlement représentant les citoyens et aussi les consommateurs est l'institution la plus démocratique et la plus représentative de l'intérêt général sur le plan économique. Lui adjoindre ou, pire, lui substituer pour la définition et le contrôle de la politique économique un Parlement économique ou social représentant les intérêts particuliers coalisés ne peut qu'aboutir à une distorsion préjudiciable de la politique économique. Même si, par hypothèse, un Parlement économique représentait toutes les activités productives de la nation et dans une proportion exacte, ce qui est très difficile à réaliser et impliquerait d'ailleurs l'élection et non la nomination des représentants, on aboutirait à ce paradoxe que la politique économique serait dictée par les producteurs et non par les consommateurs. Ce serait l'absurde renversement de l'ordre logique des choses puisque si l'économie existe, c'est bien pour satisfaire la consommation et non pas la production (44). En outre, comme tout le monde n'est pas producteur, alors que chacun est et sera toujours consommateur, ce système aboutirait à donner la souveraineté économique à une partie seulement des citoyens, à la seule population active. En définitive, cette démocratie « organique » qui rappellerait les assemblées des « ordres » de l'ancien régime n'aurait rien de démocratique et de progressiste, puisqu'elle consisterait à ravir la souveraineté économique au Tiers-Etat des consommateurs (qui sont toute la nation) au bénéfice d'ordres privilégiés. Dans la réalité actuelle, peu de gens songent d'ailleurs à donner de réels pouvoirs à une telle assemblée. Elle est plutôt cantonnée dans un rôle de conseil. Mais même cela paraît néfaste et surtout inutile aux « ordolibéraux ». Si le Parlement et le gouvernement ont besoin de conseils objectifs, et c'est indiscutablement le cas, les plus objectifs ne leur seront certainement pas donnés par des représentants officiels d'intérêts particuliers coalisés qui par leur nature même ne peuvent et ne doivent être objectifs, mais viendront nécessairement de « conseils scientifiques » totalement indépendants de tout intérêt particulier et n'ayant en vue que le bon fonctionnement du régime et le développement de l'économie au profit de tous les citoyens (45). Autant l'école de Fribourg répudie donc les « faux conseilleurs » trop intéressés, autant elle préconise les « conseillers scientifiques » et exclusivement ceux-là. Il semble bien qu'aujourd'hui le choix des Etats soit entre des conseils dits économiques ou des conseils exclusivement scientifiques. Est-il moins raisonnable de préconiser, comme le fait l'école de Fribourg, la seconde solution ?

NOTES DU CHAPITRE II

(1) W. LIPPMANN : La cité libre, trad. française, Paris, 1938, p. 309.

(2) W. LIPPMANN, ouvr. cité, p. 309.

(3) W. EUCKEN : Die Grundsätze der Wirtschaftspolitik, 1952, p. 48.

(4) W. EUCKEN, ouvr. cité, p. 52.

(5) W. EUCKEN, ouvr. cité, p. 52.

(6) M. ALLAIS : A la recherche d'une discipline économique, p. XIX.

(7) J. RUEFF : L'ordre social, tome II, p. 627.

(8) « Macht oder ökonomisches Gesetz ? » demandait déjà BÖHM-BAWERK et les discussions doctrinales allemandes tournaient déjà autour de ce problème : est-ce le pouvoir ou est-ce la loi naturelle qui doit déterminer la vie économique ? C'est le droit, répondent les libéraux modernes, car le droit contient les deux.

(9) Nous renvoyons ici aux ouvrages et articles cités dans la bibliographie générale.

(10) W. EUCKEN, ouvr. cité, p. 307.

(11) L. MIKSCH : Die sittliche Bedeutung der inneren Koordination, Ordo III, 1950, p. 45.

(12) Titre d'une conférence publiée dans la « Frankfurter Allgemeine Zeitung » du 1-2 mai 1963. Il ne faudrait cependant pas exagérer l'opposition entre von Hayek et les « ordolibéraux ». Sur la plupart des propositions concrètes de politique économique, ils tombent parfaitement d'accord.

(13) Les « ordolibéraux » pouvaient évidemment envisager un tel choix fondamental puisqu'ils prévoyaient et attendaient l'effondrement de leur « ancien régime » national-socialiste. Sur les problèmes juridiques que soulèvent les positions « ordolibérales » dans le cadre du droit économique, voir en langue française : L.-J. CONSTANTINESCO : La Constitution économique de la R.F.A., R.E., 1960, p. 266.

(14) F. BÖHM : Die Ordnung der Wirtschaft, 1937, p. 58.

(15) Nous renvoyons ici à la Première Partie, chapitre I.

(16) W. EUCKEN, ouvr. cité, p. 243.

(17) Voir 1re Partie, chapitre I.

(18) W. EUCKEN, ouvr. cité, p. 254. Rappelons que dès 1942 avait paru un livre collectif intitulé : Wettbewerb als Grundprinzip der Wirtschaftsverfassung (La concurrence, principe fondamental de la Constitution).

(19) Cité d'après J. CROS : Le néo-libéralisme, 1951. Notons d'ailleurs qu'après avoir émis beaucoup de critiques, il semble qu'aujourd'hui beaucoup d'économsites et singulièrement même dans le camp socialiste, reconnaissent à nouveau la valeur de cet instrument de direction économique, étant bien entendu que cette mécanique fragile doit être protégée par un cadre différent de celui du capitalisme classique.

(20) K.F. MAIER : Der Wirkungsgrad der Wirtschaftsordnung, Ordo V, 1952. Le cybernéticien et académicien soviétique Clouchkov a calculé en 1963 que « si l'organisation de la gestion reste telle qu'elle est actuellement, il faudra employer dans ce seul secteur, en 1980 — principalement à la comptabilité et à la planification — ...toute la population adulte de l'U.R.S.S. » (*Le Monde* du 20-8-1964). Et son collègue Trapetznikov ajoute que « ce serait un leurre de croire que l'on pourra résoudre le problème de la planification et de la gestion optimale à l'aide des seules machines électroniques ».

(21) W. EUCKEN par exemple a affirmé souvent qu'il y tenait pour son efficacité, mais que si on lui apportait la preuve qu'un autre mécanisme serait meilleur, il s'y rallierait volontiers.

(22) Nous renvoyons pour cette politique « comme si » dont L. MIKSCH avait fait la théorie à la Première Partie, chapitre II, p. 82, et au prochain chapitre.

(23) W. EUCKEN, ouvr. cité, p. 255.

(24) Cité par W. EUCKEN, ouvr. cité, p. 255.

(25) W. EUCKEN, ouvr. cité, p. 258.

(26) K.F. MAIER : Gleichgewichtsgedanke und Konjunkturpolitik, Kyklos, 1948, p. 83.

(27) Exposé par Benjamin GRAHAM dans « Storage and Stability », 1937, et « World Commodities and World Currency », 1944. Ce plan redevient actuellement de pleine actualité avec la proposition de Kahn-Kaldor-Tinbergen, présentée à la Conférence des Nations-Unies sur le Commerce et le Développement à Genève, d'une réforme du système monétaire international par l'adoption d'une monnaie internationale basée sur un certain nombre de produits primaires. Voir : Une nouvelle monnaie internationale. Bulletin S.E.D.E.I.S. du 1er mai 1964.

(28) F.A. LUTZ : Geldpolitik und Wirtschaftsordnung, Ordo II, 1949, p. 288 et K.F. MAIER, Ordo IV, 1950, p. 258.

(29) E.W. DURR : Wesen und Ziele des Ordoliberalismus, 1954, p. 92.

(30) F.A. LUTZ estime que nous sommes placés devant un même problème que l'Angleterre au début du XIXe siècle. Il s'agissait alors d'organiser l'émission des billets de banque en accordant le monopole de l'émission à une banque centrale. L'économie contemporaine se trouve également devant un système monétaire anarchique. La monnaie scripturale dont l'importance a considérablement augmenté depuis le XIXe siècle est librement créée. La solution consiste à distinguer nettement crédit et monnaie scripturale. La création de la monnaie scripturale doit aussi revenir à la banque centrale seule ; quant à la répartition du crédit, elle serait soumise à la concurrence et aux lois de l'offre et de la demande (Grundprobleme der Geldverfassung, 1936).

(31) W. EUCKEN, ouvr. cité, p. 262.

(32) W. EUCKEN, ouvr. cité, p. 264.

(33) W. EUCKEN, ouvr. cité, p. 270. Page 20 des « Grundlagen... » EUCKEN écrivait : « Comme l'appropriation privée des moyens de production est une condition du système concurrentiel, celui-ci est une condition que l'appropriation privée des moyens de production ne mène pas à des abus économiques et sociaux ».

(34) W. EUCKEN, ouvr. cité, pp. 291 et ss.

(35) Ces suggestions rappellent beaucoup celles de certains théoriciens de l'économie de bien-être et en particulier K. BOULDING et le « Bureau de contre-spéculation » d'Abba LERNER.

(36) W. EUCKEN, ouvr. cité, p. 300.

(37) W. EUCKEN, ouvr. cité, p. 301.

(38) W. EUCKEN, ouvr. cité, p. 303.

(39) Les « ordolibéraux » sont très partisans d'une information économique continuelle. Les entrepreneurs mieux informés sur les conditions de leurs marchés perfectionnent leurs plans, réduisent la marge d'erreur et de risque. Des mouvements cumulatifs néfastes sont plus facilement évités et la conjoncture s'en trouve spontanément moins agitée. En informant, on accroît la part de la réflexion sans diminuer la valeur des réflexes exigés par l'économie concurrentielle. Les « ordolibéraux » ne pensent cependant pas que la connaissance des grandeurs globales soit indispensable ni même utile aux agents micro-économiques. Cette connaissance peut même provoquer chez eux de mauvais réflexes. Sur la valeur de l'information économique, voir l'excellent livre paru en France sur cette question : R. SALMON, L'information économique, Paris, 1963.

(40) Il faut voir là l'origine de la technique dite « Seelenmassage » (massage des âmes) que L. ERHARD, W. RÖPKE et bien d'autres libéraux ne cessent de pratiquer en vulgarisant sans cesse dans des livres, des articles ou des confé-

rences les principes du système, à l'usage de tous. L'information et surtout la formation harmonisent *a priori*, et sans contrainte, les comportements individuels. L'action psychologique a un très grand rôle dans une économie libérale moderne. Au lieu de contraindre, l'Etat libéral cherche à convaincre.

(41) K.J. PARTSCH : Die verfassungsmässige Sicherung von Wirtschaftsprinzipien, Ordo VI, 1954, p. 28.

(42) K.J. PARTSCH, article cité, p. 27.

(43) W. LIPPMANN, ouvr. cité, p. 317.

(44) Le Professeur R. MOSSÉ a très bien montré l'erreur d'orientation de certaines tendances économiques contemporaines depuis 1930 et ses conséquences sur la politique économique et l'organisation sociale. « La doctrine d'aujourd'hui paraît être consommer pour produire, produire pour travailler. Quel retournement du rapport entre les fins et les moyens ! Comme si la séquence normale n'était pas « travailler pour produire, produire pour consommer ». « Le règne des consommateurs », communication à la Société d'Economie Politique, reproduite dans « Banque », mars 1963, p. 149.

(45) Il est évident cependant que tout dépend ici encore des hommes. Les rapports du Conseil Economique et Social français, qui, il est vrai, ne contient pas que des représentants d'intérêts, sont le plus souvent des documents objectifs et indépendants de toute optique particulière. Le Conseil scientifique auprès du Ministère des Affaires Economiques allemand vient cependant de repousser dans un rapport publié le 24 juillet 1964, tous les projets établis en faveur d'un Conseil économique allemand. Cette conclusion, fondée sur une analyse approfondie, a mis, semble-t-il, un point final aux efforts de certains hommes politiques, dont le chancelier Adenauer, pour créer une telle institution en Allemagne. Le chancelier Erhard a au contraire obtenu, en février 1964, la création d'une Commission d'Experts, indépendants des groupes d'intérêts et désignés directement par le Président de la République. Cette Commission présentera chaque année un rapport au Parlement sur la situation économique, et le gouvernement devra obligatoirement y répondre par une déclaration officielle. Le « quatrième » pouvoir est donc constitué. Parmi les cinq personnalités récemment désignées, trois sont des libéraux notoires, en particulier le Professeur F.W. Meyer, codirecteur de l' « Ordo ».

Pour une analyse française très semblable à celle de l'école de Fribourg, voir R. ARON : Note sur le pouvoir économique, R.E., 1958, pp. 849 et ss., et J. MEYNAUD : Pouvoir politique et pouvoir économique, même référence, pp. 925 et ss. Tout ce numéro spécial de la Revue Economique sur le « pouvoir économique » est d'ailleurs à recommander dans l'optique d'une analyse comme celle effectuée dans ce chapitre. Une excellente étude des dangers que certaines formules de « démocratie économique » peuvent représenter pour la démocratie politique se trouve chez A. FRISCH : Evolution de la démocratie en Europe. Futuribles, Bulletin S.E.D.E.I.S. du 20 mai 1964.

Il n'appartient évidemment pas aux économistes de juger de la valeur « politique » des institutions qu'ils proposent. La revendication d'un pouvoir législatif actif et fort par l'école de Fribourg n'implique pas une option précise en faveur d'un régime démocratique particulier. Autant qu'il soit possible d'en juger, les « ordolibéraux » sont favorables à une rigoureuse indépendance et égalité des pouvoirs, aucun n'empiétant sur l'autre. Ils rejettent certainement le gouvernement d'Assemblée, la fonction du Parlement n'étant pas de contrôler le pouvoir exécutif, rôle dévolu au pouvoir judiciaire, mais de confectionner des lois, mais ils sont encore nécessairement plus hostiles à un gouvernement autoritaire, la fonction du pouvoir exécutif n'impliquant pas un droit de dissolution du Parlement, mais au contraire l'exécution de toutes ses lois. Il est probable qu'un régime équilibré des trois pouvoirs à l'américaine correspondrait le mieux aux exigences de leur doctrine économique, surtout si l'on songe que le Congrès américain est précisément doté de tout un appareil administratif autonome, propice à une activité législative intense.

CHAPITRE III

LA POLITIQUE ECONOMIQUE

Comme on l'a vu, la vie économique résulte d'une part d'un ensemble de comportements individuels réglementés et d'autre part d'une politique étatique réglementée. En ce qui concerne les comportements individuels, le libéralisme moderne se réfère à la théorie classique et néo-classique des micro-décisions. Mais son originalité est de considérer cette théorie comme une théorie normative et, loin de prétendre qu'elle reflète la réalité, de proposer qu'elle soit rendue obligatoire par une série de lois contraignant les individus à s'y conformer le mieux possible. Cependant pour la politique étatique, une théorie semblable n'existait pas chez les classiques et n'existait que très imparfaitement chez certains néo-classiques, comme Walras. Le libéralisme moderne a donc été amené à élaborer une théorie normative des macro-décisions, pendant de la théorie des micro-décisions. C'est cette théorie que nous allons examiner à présent dans sa version « ordolibérale ». Mais il ne faudra jamais oublier que la politique économique, telle que la conçoivent les libéraux, n'est qu'une des faces de l'organisation de la vie économique, l'autre étant la réglementation des comportements individuels, la « politique économique individuelle », garantie par le droit privé et orientée par l'action psychologique.

*
**

LE RÔLE DE LA POLITIQUE ÉCONOMIQUE. — Si l'école de Fribourg accorde une extrême importance à l'établissement d'une constitution économique fondant un régime économique, ses membres ne se sont

jamais faits d'illusions excessives sur la valeur pratique d'une constitution. Ils savaient que celle-ci n'est respectée que si elle est respectable et surtout si elle se fait respecter. Une constitution, si parfaite soit-elle dans l'absolu, peut fort bien se heurter à une réalité tellement contraire que ses dispositions deviennent irréalisables. Et une constitution parfaitement réaliste à un moment donné peut fort bien ne plus l'être à un autre moment historique. C'est pourquoi il importe d'établir entre la constitution économique et la réalité économique, entre l'idéal et le réel, un instrument chargé de les harmoniser. Cet instrument est la politique économique de l'Etat.

Une constitution sans politique est comme une âme sans corps, une politique sans constitution est un corps sans âme. La constitution est le modèle idéal sans lequel toute politique devient empirique, désordonnée, arbitraire et finalement inefficace. Mais la politique est l'instrument sans lequel toute constitution reste pure construction de l'esprit et texte sans valeur. « La doctrine économique, écrivait Eucken, a la tendance de tomber soit dans un doctrinarisme irréaliste qui ne respecte pas la situation historique, soit dans un empirisme sans ordre qui en fait un chaos de mesures indépendantes et contradictoires. Dans les deux cas, le but est manqué (1). » Et Eucken ajoute sa solution : « Comment dépasser ce dilemme ? En bref : en distinguant le principe et son application dans le moment historique ».

Voilà une distinction majeure, essentielle à la pensée « ordo-libérale » et qui ruine totalement les reproches de dogmatisme qu'on lui adressait parfois en Allemagne. Avec la distinction entre la « vérité » et l'« applicabilité » d'une théorie, elle représente, à notre avis, l'un des principaux apports scientifiques d'Eucken, une innovation qui permet de dépasser des conflits stériles entre théoriciens « systématiques » et théoriciens « relativistes ». Comme beaucoup d'inventions importantes, elle repose d'ailleurs sur une idée très simple. Mais il fallait songer à l'appliquer dans ce domaine.

La doctrine de l'école de Fribourg est donc une doctrine « dynamique » (2). La distinction du « principe » et du « moment » évoque d'ailleurs assez nettement la stratégie communiste, prévoyant successivement une phase préparatoire, avec la dictature étatique du prolétariat, et une phase finale, avec l'avènement de la société parfaitement communiste. Dans le « moment » où se trouve toute nation, les libéraux considèrent que l'Etat doit avoir une politique souple d'adaptation, devant mener à la réalisation du « principe », c'est-à-dire du système libéral intégral. Ce « principe » est déjà inscrit dans la constitution et par conséquent une telle politique se trouve nécessairement en harmonie avec elle. L'Etat agit ainsi spontanément dans

le sens d'un dépérissement progressif de ses pouvoirs économiques au fur et à mesure que l'économie concrète se rapproche du modèle constitutionnel. Au stade ultime, lorsque la réalité des structures et des comportements correspondra exactement à la légalité, « l'économie d'échange totalement débarrassée d'interventions (3) », l'Etat devra être complètement retiré de la vie économique, le libéralisme intégral, c'est-à-dire un ensemble de mécanismes d'une part et un ensemble de lois d'autre part, étant réalisé (4). Bien entendu, l'évolution peut à nouveau écarter la réalité du modèle, auquel cas l'Etat doit à nouveau intervenir pour les harmoniser. Le modèle constitutionnel a donc dans cette optique une double utilité pour la politique économique : il en est à la fois l'objectif historique et le critère général.

Ce rôle fondamental, essentiellement variable, de la politique économique devait être mis en évidence avant sa présentation, car il en délimite la portée exacte.

*
**

La nature de la politique économique. — Par un curieux retournement de l'histoire, le libéralisme s'est fait réformateur de plus en plus actif au moment où le socialisme au contraire se mettait davantage à l'étude positive des faits et devenait plus scientifique. Mais le paradoxe s'explique aisément si l'on songe que depuis la fin du siècle dernier le socialisme est en partie entré dans les faits, cependant qu'en proportion inverse le libéralisme en est sorti. A son tour il se fait critique, car ce capitalisme n'est plus le sien, comme G. Pirou le relevait très justement naguère. Tous les néo-libéraux ont donc cherché à définir une politique libérale d'intervention. L'idée d'un « interventionnisme libéral » fut pour la première fois clairement énoncée en Allemagne, on le sait (5), en 1932 par Alexandre Rüstow. Elle émanait du sentiment que dans la situation de crise où se trouvait l'économie capitaliste, l'intervention étatique était devenue un mal nécessaire, que nul ne pouvait refuser. Placé devant cet impératif, un libéral n'avait plus qu'une attitude à avoir : demander que les interventions de l'Etat ne fussent pas telles qu'elles entraînent une transformation de l'économie de marché, mais au contraire agissent en vue de faire revivre ses mécanismes, alourdis et déroutés. Pour Röpke, les interventions étaient « toutes ces mesures de politique économique, qui se distinguent doublement en ce qu'elles cherchent à modifier la production et la distribution de l'économie sans toutefois renoncer, comme le socialisme, au système de l'économie de marché, reposant sur l'appropriation privée des moyens de production avec tous ses effets » (6). Mais l'école de Fribourg n'a pas tardé à aller au-delà

de cette première conception. Walter Eucken et ses disciples ont trop critiqué l'interventionnisme quel qu'il fût pour admettre même un interventionnisme « libéral », sans le changer de sens. Tout interventionnisme est, selon eux, empirique et aucun critère ne saurait être suffisant, dans le cadre d'un système spontané, pour juger des effets proches ou lointains de l'intervention. L'interdépendance exacte des secteurs d'une économie n'est connue que si l'on a préalablement constitué une économie « voulue », selon un modèle préétabli. Von Hayek prétendait un jour que « l'important n'est pas de savoir où l'on va, mais comment on y va », mais tel n'est pas l'avis des euckéniens. Franz Böhm écrivait en 1937 (7) que : « la principale exigence de tout système économique méritant ce nom est que la direction politique devienne maîtresse de l'économie dans son ensemble comme dans ses parties; il est nécessaire que la politique économique de l'Etat maîtrise intellectuellement et matériellement tout le devenir économique ».

C'est pourquoi il importe avant tout d'établir un régime économique par une constitution et de substituer ainsi à un système spontané un système conscient et connu jusque dans ses moindres détails. C'est alors en fonction de ce modèle, et pas seulement en fonction de l'évolution spontanée, que prendra place la politique économique. En d'autres termes, l'intervention économique ne sera pas commandée uniquement par l'évolution de l'économie réelle, elle pourra aussi être suscitée par la volonté d'adapter l'économie réelle au modèle afin de mieux dominer son évolution. Par conséquent l'Etat n'interviendra pas seulement pour pallier les effets néfastes et les crises du laisser-faire, en respectant le mécanisme des prix et en anticipant sur l'évolution spontanée, dans la mesure où elle est prévisible. Il interviendra aussi toutes les fois où l'économie s'écartera du modèle, et ceci même s'il n'y a pas crise. Par là, il parviendra d'ailleurs éventuellement à enrayer d'avance une difficulté ultérieure. Miksch a bien montré la différence de conception entre l'interventionnisme libéral et la politique « ordolibérale » en disant que l'important n'était pas pour lui que l'économie réelle soit une économie de marché, mais que cette économie se comporte comme si elle l'était. L'économie de marché parfaite n'était pour lui qu'un modèle scientifique (« heuristisches Mittel ») indiquant « les points d'intervention nécessaires de la direction étatique ». La « main invisible » était systématiquement remplacée par la main bien « visible » de l'Etat.

L'idée que la politique économique doive être guidée par un modèle préétabli ne nous semble pas le moins du monde une sorte de rechute dans une pensée théologique, préscientifique, comme certains le prétendent. Ceux-là, s'ils étaient logiques, se devraient de

faire porter tout autant leur critique sur l'économétrie moderne, ce qu'ils ne font pas, bien au contraire. Car c'est justement avec l'économétrie qu'il faut établir une parenté, et il est assez étrange que les disciples d'Eucken ne s'en soient, à notre connaissance, pas aperçus. Le modèle ordolibéral n'est rien d'autre qu'un « modèle prévisionnel et décisionnel » de politique économique, mais un modèle qualitatif et non quantitatif (8). Seul le respect d'un modèle qualitatif préétabli paraît susceptible d'assurer la cohérence des diverses mesures étatiques les unes par rapport aux autres, et cette cohérence est indispensable non seulement à court, mais aussi à long terme. Les « ordolibéraux » n'affirment pas qu'il faut réaliser à tout prix, à tout moment, le modèle, comme l'ont prétendu tous ceux qui les ont un peu rapidement traités de « Modelldenker » (faiseurs de modèles). Ils affirment seulement que la politique économique doit être une action systématique, c'est-à-dire « pensée pleinement » et non pas empirique, c'est-à-dire « pensée partiellement » (9).

La nécessité affirmée de soumettre la politique économique à la constitution et plus profondément au modèle scientifique qu'elle exprime entraîne la nécessité pour chaque mesure particulière d'être « orientée » vers le modèle, d'être « conforme » au modèle. Par cette exigence, la politique économique doit devenir vraiment une politique « ordonnée » ou « systématique » et échapper de ce fait aux reproches d'empirisme et d'incohérence que l'école de Fribourg adresse à l'interventionnisme en général.

*
**

LES DOMAINES DE LA POLITIQUE ÉCONOMIQUE. — Puisque la politique économique a pour rôle de réaliser en fait ou artificiellement et de conserver le régime économique choisi, elle doit être en état d'intervenir partout où ce régime n'est pas réalisé ou bien se trouve menacé. Les «ordolibéraux» distinguent cependant deux domaines où l'intensité de la politique économique doit être différente : le processus économique et le cadre économique. Le processus est, conformément au régime, le domaine privilégié de l'activité et initiative de l'individu. Il convient donc que l'Etat n'y intervienne que lorsque l'action sur le cadre s'avère insuffisante. Le cadre est au contraire le champ d'action privilégié de l'Etat et il doit y intervenir en permanence. On distinguera donc la politique dite « régulatrice » qui est celle du processus et la politique dite « ordonnatrice » qui est celle du cadre.

LA POLITIQUE RÉGULATRICE. — Le processus est le domaine réservé à la libre initiative individuelle. Ce n'est cependant pas un domaine illimité, il est borné de tous côtés par le cadre établissant une stricte

réglementation et un conditionnement de l'activité individuelle et il est dirigé par le mécanisme des prix. La vie économique qui s'y déroule n'est pas anarchique, elle doit être au contraire conforme à toute une série de règles du jeu, et réaliser une sorte de démocratie directe à travers la formation et le respect des prix. Les individus doivent par un « comportement individuel conforme » y faire respecter les lois qu'ils se sont eux-mêmes données en tant que citoyens économiques. Sans doute des ajustements s'y font parfois lentement, des tendances inquiétantes s'y manifestent. Mais il faut se garder de se précipiter au moindre signe de déséquilibre pour intervenir dans le processus. L'équilibre global y est précisément le résultat de déséquilibres partiels. En outre, dans bien des cas, une intervention ne ferait que retarder les ajustements spontanés. Une des principales maladies de nos politiques économiques actuelles, est le « pessimisme des élasticités », écrit F.W. Meyer, dans tous les domaines et pas seulement dans le commerce international, comme Machlup l'a excellemment montré (10). La plupart des politiques économiques souffrent ainsi d'un excès de « nervosité », pourrait-on dire.

Cependant, malgré tous les mécanismes et tous les règlements, la vie économique peut perdre effectivement son caractère démocratique. Et, malgré l'excellence des initiatives individuelles provoquées par les lois de marché, elle peut effectivement pour des raisons diverses se dérégler et perdre son dynamisme naturel. Ces deux constatations historiques doivent mener à des interventions de l'Etat en vue de rétablir les caractères démocratique et dynamique de la vie économique et de la rendre plus apte à manifester ses effets économiques et sociaux bienfaisants.

La vie économique peut cesser d'être démocratique de deux façons : d'une part parce que le pouvoir exécutif, constitué par les entrepreneurs, ne se soumet plus aux lois du marché, d'autre part parce que divers individus sont empêchés de participer à l'exercice du pouvoir législatif, faute de pouvoir d'achat et que la démocratie se transforme ainsi en oligarchie.

La politique antimonopolistique. — Contre la première menace un principe régulateur a été prévu dans la constitution même : la nécessité de la surveillance des marchés. Un « office des cartels et monopoles » est chargé en particulier d'intervenir dans la vie économique toutes les fois que certaines entreprises ne respectent plus les règles du jeu, c'est-à-dire principalement le devoir de comportement concurrentiel, même en l'absence durable de concurrents. Cette politique antimonopolistique consiste à « contraindre les détenteurs de la puissance économique à se comporter comme si la concurrence parfaite existait ». Il s'agit d'établir, précisait von Stackelberg, « une

concurrence parfaite là... où elle ne s'établit pas elle-même (11) ». Si les monopoles ne se plient pas, il faut diriger purement et simplement les prix affectés et les fixer de telle manière « qu'offre et demande soient en équilibre et que les coûts marginaux soient couverts... Des difficultés surgissent ici pour connaître les coûts et particulièrement les coûts marginaux. C'est pourquoi, dans les cas où les coûts marginaux sont plus élevés que les coûts moyens, il serait indiqué de choisir le point d'intersection de la courbe des coûts moyens et de celle de la demande. Sans doute ce prix n'est-il pas tout à fait conforme, mais il est plus facilement calculable (12) ». Bien entendu cette intervention dans la vie économique est subordonnée à l'existence d'ententes aboutissant à une rigidité constatée d'un prix pendant un temps anormal. L'intervention publique ne vient alors que compenser ou empêcher la véritable « intervention privée » sur le marché. Mais un monopole provisoire, un monopole ou un cartel durable se comportant correctement ne menacent nullement le régime économique.

Franz Böhm a précisé qu'outre l'« office », tous les tribunaux de l'ordre civil et pénal devraient être associés à la politique antimonopolistique grâce à deux lois principalement : une loi contenant l'interdiction absolue d'ententes visant à supprimer la concurrence ou aboutissant à ce résultat et précisant que « des contrats de ce genre sont strictement nuls du point de vue du droit civil et donc sans sanction et même répressibles pénalement (13) » ; une loi interdisant toute forme de lutte monopolistique, telle que différenciations de prix, boycott, etc. dont se servent les cartels contre les outsiders. Une loi sur les brevets d'invention devrait également interdire toute pratique telle que la dissimulation d'inventions et réduire la durée de disposition exclusive des brevets. Par ailleurs, tout doit être fait sur le plan légal pour favoriser au maximum la concurrence, moyen idéal pour stimuler le rendement général de l'économie et sélectionner les productions les plus utiles à la collectivité.

LA POLITIQUE SOCIALE. — La seconde menace pesant sur la démocratie économique directe du marché est plus courante et plus constante et elle implique une intervention en vue de modifier la répartition mécanique des revenus. Seul le sujet économique muni de pouvoir d'achat est un citoyen économique, puisque sans cela il ne peut « voter » sur le marché ni prendre part au « festin » économique. Or il y a des sujets économiques qui ne peuvent participer à la production, en raison de leur jeunesse ou de leur vieillesse, en raison d'une incapacité physique, etc. et ne peuvent donc percevoir des revenus. Certains de ces sujets bénéficient du soutien naturel ou bénévole d'un producteur, d'autres non. Mais même parmi ceux qui participent à la

production, il en est qui, en raison d'une infériorité intellectuelle ou physique et des lois du marché du travail, ne perçoivent pas des revenus suffisants pour couvrir leurs besoins les plus élémentaires. Il y a donc des sujets qui ne sont pas citoyens économiques à part entière. Aucun régime économique digne de ce nom, et encore moins un régime qui se réfère expressément à une certaine morale sociale, ne peut tolérer cette situation. Il convient donc d'assurer du pouvoir d'achat supplémentaire à certains individus.

Ce pouvoir d'achat ne peut naturellement être créé *ex nihilo* par une simple création monétaire. Le résultat serait l'inflation, c'est-à-dire la destruction instantanée d'une partie du pouvoir d'achat créé pour les nécessiteux et en outre d'une partie du pouvoir d'achat d'individus moins nécessiteux. La redistribution ainsi conçue aboutirait donc à sa négation partielle et surtout à la création artificielle de nouveaux nécessiteux à secourir. Ce serait le contraire d'une véritable politique sociale. Il ne peut pas non plus être question de modifier, comme le proposent des réformateurs sociaux inconscients, la répartition mécanique des revenus qui manifeste la hiérarchie des productivités et utilités sociales, et dont la modification serait soit purement illusoire à très court terme, soit extrêmement néfaste pour l'utilisation la plus productive des forces de travail dans l'économie. C'est une des principales raisons pour lesquelles les « ordolibéraux » s'opposent résolument à toute politique de fixation autoritaire des revenus, qui aurait par ailleurs l'inconvénient de sacrifier la « justice distributive », c'est-à-dire selon le rendement.

Il convient donc d'instituer une redistribution, à base de solidarité sociale, de pouvoir d'achat authentique et ceci grâce aux ressources procurées par un prélèvement fiscal sur les revenus les plus élevés. Mais là encore les « ordolibéraux » mettent l'accent sur la nécessité de la prudence. Il est bien connu que les revenus les plus élevés sont les plus producteurs d'épargne et donc d'investissements. Par conséquent, toute redistribution excessive aurait les conséquences les plus néfastes et les plus asociales qui puissent être. La redistribution n'est pleinement valable que dans la mesure où elle substitue des consommations à d'autres consommations. Il est totalement indifférent qu'une certaine somme ait été consommée (ou purement thésaurisée) par le riche qui l'a perçue immédiatement ou par le pauvre qui l'a reçue ensuite. Généralement le riche n'aurait cependant pas consommé cette somme, mais l'aurait épargnée et investie. Si le prélèvement fiscal l'incite à comprimer sa consommation antérieure afin de maintenir constante la valeur anticipée de son épargne, la redistribution sera sans danger, mais si les prélèvements fiscaux deviennent excessifs, ils peuvent provoquer la diminution du volume de l'épargne réalisée

ou bien la recherche par le riche d'un ajustement compensatoire par la hausse de ses revenus primaires. Dans les deux cas, on obtiendrait l'inflation avec ses conséquences négatives sur la redistribution et dans le premier cas, le taux d'investissement étant en baisse, l'expansion de la production, fondement premier du progrès social, serait menacée. Dans tous les cas une redistribution excessive s'avère néfaste ou illusoire ; dans ce domaine aussi, le mieux est l'ennemi du bien (13 *bis*).

L'école de Fribourg demande donc, au nom de son efficacité même, que la politique sociale de redistribution de pouvoir d'achat soit aussi limitée que possible, puisqu'elle constitue presque nécessairement un frein au développement économique. Que les prélèvements soient limités à une fraction telle des revenus élevés que le taux d'investissement national ne soit pas compromis, que les versements soient limités à la satisfaction des besoins les plus élémentaires. Les « ordolibéraux » veulent la limitation de la politique sociale aux cas marginaux, c'est-à-dire une politique sociale liée à certains seuils : au-dessous de tels niveaux de revenus, et si aucune aide privée n'est possible, la politique sociale doit intervenir. Elle est uniquement subsidiaire, et appelée à disparaître au moment où, pratiquement, grâce au progrès économique, il n'y aura plus d'infirme ne disposant déjà lui-même des revenus réguliers d'une certaine fortune, héritée ou constituée grâce à l'épargne antérieure, plus de vieillards totalement démunis de titres productifs de revenus, plus de salarié dont le salaire minimum soit humainement insuffisant, etc. En tout cas, l'aide sociale devrait se limiter à ceux qui ne peuvent pas participer d'une manière quelconque aux bénéfices de la production. Il s'agit, en définitive, comme l'écrit Müller-Armack, de reprendre « cette ancienne politique sociale conforme au marché... fondée sur des idées sociales qui se liaient aux convictions libérales et cherchant à réaliser des propositions constructives dans les voies de ce système ».

A cette politique de redistribution destinée à dépérir, s'ajoutent, selon l'Ecole, les bienfaits sociaux spontanés de la stabilité ou de la baisse des prix grâce à la concurrence au profit de tous les consommateurs. En outre, ils attendent des entrepreneurs des actions volontaires en faveur de leurs employés. Mais ils savent bien également que plus la concurrence sera parfaite, et c'est bien ce à quoi ils tendent essentiellement, moins l'entrepreneur individuel pourra se permettre le luxe d'accorder des avantages appréciables et durables à ses employés. Aussi, est-ce par voie de législation générale que tous les entrepreneurs seront amenés à accorder des avantages ou plutôt des garanties : les lois devront régler le travail des femmes et des enfants, la durée du travail, la protection contre les accidents, etc. Rien de

neuf sur ce plan. Rüstow demande aussi qu'une assurance-chômage soit à la charge des entreprises. Ces garanties sociales légales pesant sur les entreprises réduiraient l'utilité d'une partie de la politique de redistribution.

LA POLITIQUE CONJONCTURELLE. — La politique régulatrice n'est pas seulement une politique antimonopolistique ou sociale au sens étroit, elle doit veiller à la stabilité et au dynamisme de la vie économique qui peuvent être menacées de l'intérieur même par certains mouvements cumulatifs d'initiative individuelle. Elle sera donc aussi une politique conjoncturelle.

Sur ce point, tous les « ordolibéraux » rejettent délibérément la politique keynésienne à laquelle ils reprochent de détruire le système monétaire, de déclencher une « tendance de la transformation du système économique », de créer des disproportions anormales dans les investissements, d'être de plus en plus inefficace contre le chômage du fait que beaucoup de revenus sont automatiquement liés au niveau des prix, de gêner la « tendance vers l'équilibre immanente au système concurrentiel ». Pour les « ordolibéraux », il s'agit de distinguer selon les causes des dépressions. Walter Eucken partage l'avis assez répandu que les fluctuations sont le résultat d'un rythme changeant d'investissements, mais il rejette toute interprétation strictement déterministe du processus conjoncturel. Chaque mouvement conjoncturel est particulier et unique dans son genre, car des causes exogènes, non économiques, le caractérisent. Quant aux causes endogènes, c'est le système économique qui, en déterminant la manière et la direction des investissements, les produit (14). Mais comme indiscutablement l'économie de marché connaîtra toujours de tels mouvements, il s'agit, écrit Röpke, « d'indiquer des voies où seront atteintes une si forte élasticité et résistance aux chocs que même des déséquilibres importants seront supportables sans dommages sociaux graves » (15). Ces garanties peuvent être obtenues, selon Eucken, par l'application des principes constituants du système monétaire, par la flexibilité parfaite des salaires et des prix (sauf en cas de comportement pervers des salariés, auquel cas un salaire minimum devrait être fixé), par la politique du taux de l'escompte (qui dans le système monétaire indiqué ci-dessus aurait une efficacité très grande, puisque les banques privées seraient immédiatement contraintes d'adapter leurs crédits), enfin par une politique d'open-market (16), mais non une politique d'expansion systématique de crédit, sauf en cas de « chômage généralisé » (17). Quant à Röpke, il compte de plus sur l'indépendance individuelle par rapport aux conjonctures, obtenue par le développement de la propriété personnelle, sur la politique des relations internationales et la politique fiscale.

La politique conjoncturelle sera donc essentiellement une politique monétaire classique et il appartiendra principalement à la Banque Centrale de la mettre en œuvre, ce qui implique une certaine indépendance du « pouvoir monétaire ». Dans certains cas, cependant, si la vie économique est perturbée par des modifications de structures importantes, une politique directe est envisagée par des interventions d'adaptation. De telles mesures consistent, selon Rüstow, à « réaliser rapidement des modifications de grande envergure sur le marché, en établissant immédiatement le résultat final, donc en économisant les pertes frictionnelles et les souffrances humaines que la lente réalisation spontanée entraînerait nécessairement ». Mais quel est ce résultat final ? Röpke précise que « l'intervention d'adaptation a le même but final que le principe du laisser-faire... Il s'agit de passer de l'« ancienne situation » au « nouvel équilibre » (18). Il ne peut dans tous ces cas s'agir que d'interventions « d'adaptation ». En aucun cas, il ne convient, sous prétexte de conjoncture économique ou sociale, d'utiliser une intervention « de conservation » sur le marché (par exemple maintenir des entreprises condamnées par le progrès technique), que Röpke condamne violemment comme « réactionnaire, dangereuse et irrationnelle » (19), étant bien entendu qu'il faut maintenir provisoirement le pouvoir d'achat des salariés en chômage et les aider éventuellement à changer de profession.

LA POLITIQUE ORDONNATRICE. — Si l'Etat doit n'intervenir qu'exceptionnellement dans le processus, il doit au contraire s'occuper en permanence du cadre entourant le domaine privé. « Voilà la fonction véritable de sa politique, écrit Rüstow. Et pour la réalisation de cette tâche légitime et même indispensable, il ne planifiera jamais assez. »

Autant les « ordolibéraux » cherchent à restreindre les interventions dans le processus, 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 le cadre est plus ou moins bien aménagé. A l'Etat donc d'agir sur l'ensemble des données exogènes déterminant le processus afin que les résultats du processus soient humainement les plus souhaitables sur le plan humain (20).

Le cadre est le domaine propre de l'Etat, le domaine public, où il peut pleinement exercer sa fonction « ordonnatrice ». Il contient tout ce qui ne surgit pas spontanément dans la vie économique : il contient ainsi des réalités qui, en vertu de l'interdépendance générale des faits sociaux, déterminent la vie économique ou à l'inverse subissent ses effets : les êtres humains et leurs besoins, les ressources naturelles, la population active et inactive, les connaissances techniques, et scientifiques, l'organisation politique et juridique de la société, la

vie intellectuelle, les données géographiques, les classes et groupes sociaux, les structures mentales, etc.

Puisque ces réalités ont des effets directs sur la vie économique, l'Etat peut, en les formant et les transformant, agir indirectement sur le processus d'une manière très efficace. D'un autre côté, dans la mesure où ces réalités subissent souvent le contre-coup de l'évolution économique, l'Etat peut parfaitement intervenir sans entraîner des conséquences économiques dommageables.

La politique des données. — Walter Eucken et ses élèves ont insisté sur le premier point. Ils demandent à l'Etat d'avoir une politique très active des données globales qui, dans l'économie décentralisée, s'imposent aux plans individuels (21). Ces « Daten » sont au nombre de six : les besoins, les ressources, les forces de travail, la technique, les stocks, l'organisation juridique et sociale. Cette dernière doit être entendue dans un sens très large : « non seulement les lois, les mœurs et les habitudes, mais encore l'esprit dans lequel les hommes vivent et se tiennent aux règles du jeu » (22). Autant Eucken était méfiant à l'égard de toute politique économique d'intervention directe dans le processus économique, autant il est favorable à une politique très énergique d'intervention sur le cadre, de transformation des données. « Une règle fondamentale de cet art (la politique économique) devrait être de ne pas s'appliquer aux données individuelles, mais de constituer les données globales pour l'ensemble de l'économie, car le processus économique appartient aux individus, le cadre à l'Etat par la nature des choses. » La transformation des conditions naturelles, la modification des besoins individuels par la publicité ou l'information, le développement du savoir technique favorisant l'innovation et donc le dynamisme de l'économie concurrentielle et surtout la modification des conditions juridiques et sociales pour les adapter davantage à l'esprit du système, voilà où l'Etat trouve son grand champ d'action. « Sans doute, il y a des limites à l'action de la politique économique sur les données globales. Mais chacune est influençable. Même le climat d'un pays peut être modifié par l'intervention humaine. *A fortiori* d'autres facteurs, tels que la quantité de population, ses connaissances et aptitudes, etc. Le plus grand champ d'action est offert par la sixième donnée, l'ordre juridique et social. » Comment doit procéder cette politique ? « Le point important est la considération de l'interdépendance de toutes les grandeurs économiques... Comme le processus économique se déduit nécessairement de la constellation des données, et que nous pouvons largement influencer celles-ci, nous sommes responsables du résultat... le système des prix, lui, est neutre (23). »

On oublie trop souvent cet aspect de la doctrine de l'école de Fribourg qui donne, on le voit, un champ d'action immense à l'Etat et qui ne lui interdit pas du tout *a priori* d'agir conformément à un plan, établi en tenant compte des perspectives économiques désirées. Il faut d'ailleurs noter que l'Ecole ne dit pas à l'Etat « quoi » faire, elle se contente de lui indiquer « comment » et « où ». L'Etat est libre de suivre ici les impulsions de l'intérêt national. K.P. Hensel précise bien que les buts particuliers appartiennent à l'Etat seul, pourvu qu'ils ne soient pas en contradiction avec la constitution. Böhm disait que l'Etat doit dominer le devenir économique, Eucken qu'il est responsable du résultat de l'activité économique. Il y a là des affirmations qui vont loin. Mais une grande différence subsiste toujours avec les doctrines favorables à la planification : si le devenir économique doit être rapide, si le résultat de l'activité économique doit être bon, il faut que l'Etat laisse à l'initiative individuelle son rôle moteur au sein d'un domaine réservé qu'il ne faut en aucun cas planifier, ne serait-ce qu'indicativement.

Dans le cadre de la politique des données, qui comprend énormément de choses, deux activités étatiques sont à l'heure actuelle particulièrement importantes dans tous les pays et ont de ce fait incité les « ordolibéraux » à s'en occuper spécialement. Il s'agit de la politique du commerce extérieur et de la politique agricole. Ces deux activités étatiques ont ce point commun qu'elles sont considérées comme provisoires, comme des politiques du « moment » tendant à disparaître dès que le « principe » serait réalisé. Ce principe est clair : il s'agit d'une part d'intégrer définitivement l'économie nationale à l'économie mondiale (Röpke) et d'autre part d'intégrer l'agriculture à l'économie de marché (Priebe, Niehaus).

La politique internationale. — Les « ordolibéraux » sont principiellement en faveur du libre-échange mondial. Mais ils sont naturellement conscients que la réalisation du libre-échange nécessite une action progressive : ils sont donc, dans le moment, partisans fervents d'une politique de « libération des échanges » qui est exactement conforme à la doctrine libérale moderne, puisqu'elle consiste en une orientation de toutes les interventions vers une fin conforme au modèle libéral. La coopération internationale des Etats en vue d'une réduction continue tout d'abord des contingents puis des tarifs douaniers leur paraît tout à fait indiquée. Le G.A.T.T. fait donc l'unanimité des économistes occidentaux et l'O.C.D.E. dans la mesure où, comme l'O.E.C.E., elle réussirait à accélérer la libération des échanges entre certains pays. Un régionalisme « préférentiel » est accepté, dans la mesure où il n'aboutit pas à une politique commerciale commune, moins favorable au reste du monde. L'A.E.L.E. est considérée avec

faveur pour les mêmes raisons. C'est uniquement à propos de la Communauté Economique Européenne que des divergences se manifestent avec l'opinion courante des économistes. Il est vrai que sur cette question, même ceux qui ne sont pas libéraux sont divisés. W. Röpke en particulier est un adversaire assez violent des méthodes de construction du Marché Commun. Dès 1958, il regrettait le refus des six pays de créer une vaste zone de libre-échange européenne. Il considérait que les pays de la « Petite Europe » sacrifiaient l'esprit européen à des intérêts particuliers, d'ordre économique (de certains secteurs économiques) et d'ordre politique (de certains gouvernements). Il pensait surtout que l'utilisation de techniques économiques en fonction et en vue de buts politiques, même valables, pouvait mener à de graves perturbations économiques. L'évolution du Marché Commun depuis le 1er janvier 1959 lui a paru confirmer ses craintes : la tendance à un certain isolement, l'établissement progressif d'un tarif douanier relativement haut sont susceptibles de rendre plus difficile non seulement le commerce intra-européen, mais aussi avec le reste du monde. Il en voit à présent la raison non seulement dans les intérêts déjà cités, mais dans l'apparition de « l'authentique intérêt particulier de la nouvelle bureaucratie économique européenne », d'autant plus dangereuse qu'elle se pare d'un renom d'indépendance et de promoteur de l'intérêt général. Ces vives attaques ne trouvent pas un écho pleinement favorable chez les autres « ordo-libéraux ». On considère que Röpke qui vit en Suisse depuis près de trente ans voit les choses d'un point de vue spécial. Tous les « ordo-libéraux » partagent certes son inquiétude devant un isolement du Marché Commun, le développement excessif d'une bureaucratie économique, les vœux de « planification européenne ». Mais, ceci dit, ils ne pensent pas que la C.E.E. doive nécessairement s'orienter dans le sens d'un « nationalisme européen » une fois que les étapes de sa construction seront franchies. C'est notamment la pensée de Müller-Armack.

Si les uns sont donc favorables à la C.E.E., au risque de certaines évolutions indésirables, et si Röpke et d'autres ne le sont pas, c'est essentiellement en réalité pour des motifs extra-économiques qui dessinent un clivage dans tous les camps. C'est l'opposition entre les partisans d'une Europe politique rapidement constituée entre un petit nombre de pays prêts à certains sacrifices de souveraineté et les partisans d'une Communauté plus large, mais plus vague, de l'ensemble des pays du monde libre. Lorsque cette opposition politique « teinte » les discussions économiques, on aboutit à beaucoup de malentendus. Un partisan convaincu du libéralisme économique essaie nécessairement de concilier celui-ci avec ses convictions politiques. Si

celles-ci sont « européennes », il sera à la fois libre-échangiste et « unioniste ». Dans la commission exécutive du Marché Commun, il peut voir non seulement une bureaucratie nouvelle, mais l'embryon d'un ministère fédéral des Affaires économiques qui un jour se substituera à certaines bureaucraties nationales et il peut se féliciter de la volonté évidente de la commission de centraliser certains pouvoirs économiques, même si cette volonté essentiellement politique doit pour se justifier arguer de l'utilité d'une « planification européenne ». Le libéral « européen » ne croit d'ailleurs pas à la possibilité réelle de celle-ci. Il est persuadé plutôt que la prochaine étape de l'unification économique ne peut se faire qu'en s'appuyant sur le commun dénominateur des politiques conjoncturelles nationales : la politique monétaire. Quant aux politiques budgétaires, on en arrivera nécessairement un jour à exiger des Etats fédérés ce que ceux-ci exigent aujourd'hui de leurs collectivités régionales et locales pour les « neutraliser » autant que possible économiquement : l'équilibre budgétaire. En définitive, l'« européen » convaincu, mais aussi libéral, ne condamnera pas tant la bureaucratie européenne que le maintien de bureaucraties nationales, et il sera partisan de l'expansion du pouvoir économique de la commission européenne, mais en même temps de la réduction du pouvoir économique à Bonn, Paris, Rome, etc. Dans la période de transition il est inévitable qu'il y ait un certain excès de bureaucratisme. Quant au danger d'isolement, il paraît bien peu sérieux, si l'on songe que la « Petite Europe » a un commerce intense avec le reste du monde et ne cesse de le développer depuis 1959. Dès à présent, le tarif commun est inférieur à la moyenne des tarifs nationaux précédents. Il faut d'ailleurs là aussi appliquer la sage distinction du « principe » et du « moment » et attendre qu'en 1967 ou 1970, c'est-à-dire d'ici fort peu d'années, les ajustements économiques internes essentiels de la nouvelle entité économique en formation s'achèvent. On verra alors clairement que l'idée d'une Europe des Six protectionniste est largement utopique et mérite peu de considération. Elle peut être le rêve de quelques hommes politiques sincèrement désireux de fortifier la Communauté naissante, mais ne correspond absolument pas aux tendances économiques observables. Il faut reconnaître d'ailleurs que cette évolution économique risque de compromettre la réalisation de la Petite Europe politique, si celle-ci n'est pas activement poussée d'ici 1967.

La politique agricole. — Sur le plan de l'agriculture, le principe de la politique économique doit être son intégration à l'économie de marché. Cette intégration implique également une « libération des échanges » de produits agricoles. Le problème n'est pas ici aussi simple qu'en matière internationale : il n'y a pas de tarifs douaniers à baisser régulièrement. Ou plutôt l'économie agricole des pays déve-

loppés évoque les économies totales des pays sous-développés. On ne peut soumettre rapidement l'agriculture à la loi du marché qui serait meurtrière pour les agriculteurs et poserait des problèmes sociaux graves. Il faut donc un protectionnisme de l'agriculture au sein de l'économie nationale, mais un protectionnisme éducateur et provisoire. Il faut préparer l'agriculture au marché libre en veillant à ce que toutes les mesures prises la rapprochent de ce but et n'aient pas de conséquences néfastes immédiates sur les autres marchés. Pour aboutir au résultat final, l'Etat pourra intervenir sur toutes les données énumérées précédemment et déterminant l'activité agricole : la population occupée dans l'agriculture, la technique utilisée, le régime juridique des exploitations, le sol disponible, le climat même, etc. Un plan sera très utile pourvu qu'il ait pour objet final la libération du secteur agricole. L'essentiel est que tout soit fait pour hâter l'intégration, le moment où le secteur agricole sera suffisamment productif et compétitif pour affronter un marché libre.

La politique sociologique. — Si la politique des données globales est conçue pour créer un cadre toujours plus favorable au développement économique qui se réalise dans le processus, celui-ci peut à son tour réagir sur le cadre et entraîner des modifications importantes de tout ce qui constitue la vie non économique des individus. Eucken n'a pas tellement aperçu ce problème, parce qu'il était implicitement convaincu que le développement économique porte en lui le progrès social et qu'il faut accorder une priorité absolue à l'économique. Au contraire, Röpke, Rüstow et Müller-Armack ont été très sensibles aux effets structurels du développement économique. Le progrès économique ne suffit pas ; bien au contraire, c'est lui qui pose des problèmes par ses incidences sur l'ordre social global. Ce qui est grave, selon eux, c'est l'ensemble des effets sociaux de l'économie dynamique, bouleversant la sécurité de vie et les idées saines de la population, ébranlant ainsi les bases du système économique. L'économie libre peut avoir non seulement des effets sociaux néfastes, mais, par voie de conséquence, des effets intellectuels et moraux destructeurs. C'est pourquoi, outre la régularisation du marché, il faut, pour répondre à la seconde exigence de l'« ordo », conserver par des interventions extrêmement énergiques les structures géographiques, sociales, mentales saines et même profiter du progrès économique pour constituer un ordre social toujours plus digne de l'homme, et qui, indirectement, soutienne et stimule le progrès économique lui-même.

Wilhelm Röpke donne de la « politique structurelle » ou « politique sociologique » (24) la définition suivante : « Elle n'accepte pas, au delà de ce qui est nécessaire, les conditions sociales de l'économie

de marché, la répartition des revenus et de la propriété, la dimension des entreprises, la répartition de la population entre ville et campagne, entre industrie et agriculture et entre les différentes villes — mais entend les changer dans un certain dessein (25). » Ce dessein est le dépassement de la crise de la société, rationalisée, déshumanisée, indigne de l'homme. Röpke exprime la conformité de sa pensée avec l'enseignement de saint Thomas d'Aquin et déclare expressément que son programme est absolument identique au plan tracé dans l'Encyclique « Quadragesimo Anno » (26). La politique sociologique se décompose donc en plusieurs politiques particulières très variées dont les principales sont, pour ces auteurs, un aménagement de l'espace économique, un encouragement aux petites et moyennes entreprises et surtout une déprolétarisation de la société par le développement de l'épargne privée et la répartition aussi large que possible du capital national entre tous les citoyens. En faisant de tous les individus des capitalistes, en établissant un capitalisme populaire, on élimine les tares sociales du capitalisme, et ceci indépendamment du fait de la « salarisation » croissante dans l'économie. Un salarié également capitaliste n'est plus un prolétaire.

Ce qui caractérise principalement la politique sociologique, c'est qu'elle est presque l'antinomie parfaite de la politique des données (27). Alors que l'autre se fixait pour but le développement rationnel de l'économie, celle-ci entend au contraire suivre les indications de l'idéal, construire la structure sociale idéale, dont pour sa part Röpke estime trouver des exemples spontanés en Suisse et en Allemagne du Sud. Röpke admet expressément sur ce plan les moyens de l'économie planifiée. Il considère, en outre, qu'il faut un mélange d'interventions conservatrices et adaptatrices. Mais l'adaptation devrait se faire selon les buts qu'il s'est fixés et ceux-ci sont conservateurs. W.A. Jöhr écrit que « les fins sociales prônées par Röpke rendent l'intervention de conservation nécessaire ». Il est vrai que si Röpke affirme nettement que son but est de combiner les principes économiques libéraux et des structures conservatrices autour du marché, l'idéal de déprolétarisation qu'il prône donne au mot « conservatisme » un sens tout particulier. Distribuer la propriété le plus largement possible constitue un idéal progressiste selon des normes anciennes. C'est ainsi, pensons-nous, qu'il faut entendre cette pensée.

Mais si l'intervention doit tendre à éviter certains effets du processus, ce ne peut évidemment pas être en vue de le gêner ; elle sera non conforme en ce qu'elle change les résultats sociologiques du marché, mais le servira indirectement par là-même, car selon Röpke l'économie concurrentielle a pour effet précisément de se créer un ordre social non conforme, en détruisant la sécurité de l'homme et

aussi en consommant beaucoup de valeurs morales (28), ce que par ailleurs Schumpeter a mis en relief. Rüstow a montré, par exemple, qu'il y a contradiction entre la mobilité géographique des travailleurs qu'elle entretient et son fondement social le plus précieux qui est le développement de la propriété privée et la stabilité de vie.

Mais quel sera le critère positif pour décider quelles interventions sont valables ? Pour un commentateur (29), cette politique se fonde sur le critère de la « conformité sociale » qu'il définit comme « un accord avec les principes de la loi chrétienne de charité, le principe d'humanité et l'intérêt général à une structure sociale saine ». Nous dirions plus simplement qu'il s'agit de remplir la seconde fonction de l'« ordo », c'est-à-dire l'ordre digne de l'homme. Tout dépend évidemment alors de la conception de l'homme qui peut être conforme à un idéal chrétien, moyenâgeux, génevois... Il n'est pas facile de dire ce qui est digne de l'homme, et de ce point de vue F. von Hayek a montré, dans un article, combien les conceptions peuvent changer, et que ce qui paraissait hier dangereux apparaît aujourd'hui inoffensif (30). Rien ne permet d'affirmer que l'enracinement de l'homme sur place soit un idéal. Le changement de domicile fréquent n'est pas en soi condamnable : il peut être un élément de progrès matériel ou intellectuel. Le professeur qui change de ville ou se fixe même pour un temps à l'étranger, n'éprouve généralement aucun sentiment de frustration par là. Ce n'est donc pas cela qui est déterminant, comme l'affirment certains auteurs, mais le sentiment d'insécurité de celui qui est amené à changer de domicile sans être assuré de trouver du travail.

Aussi, les mesures proposées par Röpke ou Rüstow en vue de maintenir des formes de vie anciennes (vie paysanne, vie de citadins de petites villes) ne sont pas convaincantes. De même il n'est pas certain que l'encouragement systématique à des formes traditionnelles de production soit un but valable. Beaucoup plus intéressants et plus utiles sont les buts généraux proposés par ces auteurs : décentralisation et surtout « déprolétarisation » sont des fins valables, mais qui peuvent à notre sens se réaliser mieux par le dynamisme naturel de l'économie de marché, à condition que celle-ci fût organisée socialement comme il convient (par exemple une redistribution, dans les limites permises, du revenu national en fonction des besoins, comme Röpke l'admet d'ailleurs) que par des interventions conservatrices risquant fort de diminuer la rentabilité de tout le système. Nous croyons davantage à « la politique sociale conforme au marché » (Müller-Armack) qu'à celle qui tend à s'opposer à ses effets. Le problème est de sauver l'esprit et non pas la forme.

En définitive, il apparaît que les « ordolibéraux » sont partisans d'une politique économique très large. Ils vont même dans le domaine de la politique ordonnatrice très souvent au-delà de ce que certains adversaires, pourtant étatistes, oseraient demander. Cette constatation n'est pas infirmée par l'analyse des moyens donnés à la politique économique.

*
**

LES INSTRUMENTS DE LA POLITIQUE ÉCONOMIQUE. — Contrairement aux anciens libéraux et même à certains néo-libéraux, ces auteurs n'entendent pas limiter les instruments de la politique économique.

LE NOMBRE DES INTERVENTIONS. — Il n'y a d'abord pas de limitation quant au nombre des interventions. Miksch aboutissait au terme d'un article à cette conclusion assez surprenante sous la plume d'un « libéral » : « Même si le nombre des interventions correctives apparaissant nécessaires devait s'avérer si grand que de ce point de vue il n'y aurait plus de différence quantitative par rapport aux vœux de planistes, le principe exprimé ici n'en perdrait pas sa valeur... » (31). Et Röpke précisait très nettement qu'il faut « dépasser le simple critère du nombre et chercher la frontière dans la qualité même des interventions » (32). Dans l'optique du libéralisme moderne, l'Etat peut pécher aussi bien par insuffisance que par excès d'interventions, si l'ordre légal est menacé. Mais, si le nombre des interventions n'est *a priori* pas limité, les « ordolibéraux » ne croient pas que le nombre fait la force. A de multiples interventions en de nombreux secteurs, ils préfèrent toujours une action intense sur quelques rares points de l'économie dont la position stratégique implique l'influence sur toute l'économie, car cette action sera, selon eux, plus efficace.

LA NATURE DES INTERVENTIONS. — Il n'y a pas non plus de limitation quant à la nature des interventions. Les « ordolibéraux » sont conscients de la diversité des conditions d'une intervention et de l'impossibilité d'une prévision valable à long terme des mesures nécessaires. « La politique économique ne peut être détachée de la situation historique particulière des divers pays. On ne peut élaborer un code complet de politique économique qui serait valable pour tous les pays. Si l'on voulait essayer de rayer l'histoire, on échouerait dans la réalité. La réalisation et la conservation du système concurrentiel demandent donc, selon le « moment » historique, des mesures diverses de politique économique » (33). Pour élaborer celles-ci, les auteurs font confiance à la raison plus qu'à l'expérience. Le responsable de la politique économique est, pour eux, tel un ingénieur toujours à la recherche de perfectionnements nouveaux dans le système

d'ensemble et non tel l'artisan qui se contente de réparer. S'il y a un accident dans l'économie, cela ne leur paraît pas seulement le signe d'une évolution économique anormale, cela leur paraît surtout le signe d'une défaillance de l'esprit organisateur de l'homme. S'il y a une crise ou un accident, s'il faut intervenir, ce n'est donc pas seulement l'occasion de réparer, c'est aussi l'occasion de prévenir, d'améliorer l'ensemble du système afin qu'une telle crise ne se renouvelle plus à l'avenir. C'est pour cela que malgré leur indifférence de principe à l'égard de la nature des moyens utilisés, ils sont toujours plus favorables à des mesures législatives ou réglementaires, à caractère impersonnel et définitif, qu'à des mesures purement administratives, à caractère particulier et provisoire et qui ne s'attaquent pas aux racines du mal. A cette raison technique viennent s'ajouter les raisons philosophiques et politiques de préférer l'organisation juridique à la contrainte administrative, « car dans un cas la liberté est réduite et dans l'autre elle est supprimée » (34), dans un cas l'état de droit est réalisé, dans l'autre il est nié. Ce n'est pas l'intervention de l'Etat mais celle de l'administration qu'il convient de limiter.

Dans tous les cas où il y a choix entre l'action du pouvoir exécutif et l'action du pouvoir législatif, c'est à ce dernier qu'il convient de faire appel. La politique économique est essentiellement pour l'école de Fribourg une continuelle création législative, contrairement à cette continuelle intervention administrative qui la caractérise de nos jours. La politique économique devrait être l'œuvre du Parlement, incité par le gouvernement et conseillé par un conseil scientifique (35), puis éventuellement de la jurisprudence des tribunaux suprêmes, également éclairés par la science et complétant le travail législatif, et accessoirement enfin de l'administration. Encore l'administration devrait-elle davantage user de son pouvoir réglementaire plutôt que de l'action directe. Et le rôle de l'administration ne devrait cesser de se réduire progressivement, au fur et à mesure que le système concurrentiel deviendrait « une partie intégrante du système juridique » (36), c'est-à-dire que « le droit concurrentiel en liaison avec tout l'ordre juridique réglant la vie économique (droit civil, procédure, droit pénal, arbitrage, droit administratif, constitution politique) dirigera la concurrence » (37). Bien entendu, le droit fiscal est l'un des moyens législatifs les plus importants et les plus généraux à la disposition du pouvoir législatif. Cette position de l'Ecole est l'une de ses plus importantes. Elle ne signifie pas du tout, répétons-le, une limitation du nombre ou de la nature des moyens, mais l'affirmation du rôle primordial du droit économique public ou privé et de son aptitude à résoudre la plupart des problèmes que suscite l'évolution écono-

mique, à la fois selon les nécessités techniques et selon les exigences humaines et sociales.

LA QUALITÉ DES INTERVENTIONS. — Bien entendu, si aucune intervention n'est rejetée *a priori*, cela ne veut pas dire que toutes se valent. Il est bien évident que les diverses mesures de politique économique ont, selon les objectifs qu'on leur assigne, une valeur différente. Il y en a qui sont très efficaces et d'autres qui le sont moins. Il va de soi qu'il faut vérifier la qualité d'une mesure particulière avant de l'appliquer.

Sur ce point, les « ordolibéraux » posent davantage d'exigences qu'il n'est courant de le faire. Outre les critères d'efficacité et de cohérence d'une mesure par rapport à ses objectifs et aux autres mesures prévues, ils affirment la nécessité d'une qualité supplémentaire : la « conformité » de la mesure par rapport au modèle scientifique global exprimé dans la constitution. Il s'agit là encore d'un apport, à notre sens fondamental et définitif, du libéralisme moderne et c'est Wilhelm Röpke qui a particulièrement insisté sur ce point. Comme pour la distinction « principe-moment », l'idée en est au fond très simple, presque évidente, et on la retrouve partout : en philosophie, on parlerait du « principe de non-contradiction », en technique de la « compatibilité » ou « cohérence », en termes politiques, on dirait : la constitutionalité » de la mesure envisagée et en termes militaires : le caractère « stratégique » de la tactique adoptée. Le critère de « conformité » paraît devoir se décomposer, si nous avons bien compris, en deux éléments : la conformité que nous appellerons statique et celle que nous appellerons dynamique, que certains commentateurs ont négligée et qui est cependant d'un rang supérieur à la première.

En premier lieu, toute mesure doit avoir une conformité « statique » par rapport au modèle et particulièrement au « principe fondamental » de la constitution. W. Röpke déclare que la mesure « conforme », dans ce sens, est celle « qui ne supprime pas le mécanisme des prix et par là la direction autonome du marché » (38), tandis que la mesure « non conforme » paralyse le mécanisme des prix et le remplace par une direction du processus et par cette perturbation entraîne un processus cumulatif d'interventions de plus en plus larges dans la vie économique. Von Stackelberg distinguera plus tard, dans le même sens, entre interventions « conformes au système » (systemgerecht) et « contraires au système » (systemwidrig), les premières consistant dans « tous les moyens et mesures qui ne troublent pas la structure de calcul des prix normaux » (39). Franz Böhm a tenté une définition limitative de l'intervention conforme ; c'est celle

qui ne heurte pas trois « tendances » fondamentales du marché : la tendance à la réduction des coûts, la tendance à la réduction progressive des profits d'entreprise et la tendance provisoire à la hausse de ces profits dans le cas de réduction décisive des coûts et d'amélioration de la productivité. Avec tous ces critères, Röpke considère comme conformes, par exemple, les interventions suivantes : la dévaluation, les droits de douane, la réglementation générale du commerce, mais rejette formellement : la « Devisenzwangswirtschaft » (la direction des changes), la politique de contingentement et de clearing, les interdictions d'investissement, le blocage des prix (40). On ne peut évidemment établir d'avance un catalogue précis; dans chaque cas il s'agit d'établir la conformité ou la non-conformité de la mesure envisagée.

En second lieu, toute mesure doit avoir une conformité « dynamique » par rapport au modèle. Aucune mesure de politique économique n'a que des effets immédiats et directs : elle a toujours des effets médiats et indirects qui se manifestent petit à petit dans le temps par la transformation ou la conservation de certaines structures ou de certains comportements. Röpke distingue nettement les mesures « d'adaptation » et les mesures « de conservation » (Anpassungsinterventionen - Erhaltungsinterventionen). Il faut donc juger également toute mesure sur la capacité de transformer ou de conserver des structures et des comportements qui peuvent être utiles ou nuisibles dans le cadre du modèle économique adopté. Une mesure « conforme » sur le plan statique peut ne pas l'être d'un point de vue dynamique, et inversement. La mesure idéale doit avoir la double conformité. S'il y a cependant conflit insoluble, c'est la conformité « dynamique » qui sera préférée, et c'est pourquoi, dans certains cas, des mesures paralysant le mécanisme des prix ont pu être proposées.

Les auteurs cités estiment que seul le respect de la conformité double, ou au moins simple, assure la cohérence véritable d'une mesure particulière non seulement par rapport à toute mesure à même objectif et du même moment, mais aussi par rapport à l'ensemble des mesures ou dispositions anciennes, présentes ou futures de même objectif ou d'objectif différent. Le critère de conformité imprime donc à la politique économique la marque d'une sorte de planification *a priori* et implicite, la constitution économique étant une manière de plan « institutionalisé ».

Il convient d'ajouter encore que le choix ne se limite pas à des mesures « conformes » ou « non-conformes ». Il y a beaucoup de mesures qui, comme Müller-Armack l'a mis en évidence, sont « neutres » par rapport au système choisi. Encore faut-il être certain de leur neutralité par un examen approfondi avant de les appliquer. Ces

mesures peuvent alors utilement compléter la panoplie des instruments « conformes » de la politique économique.

*
**

LA CONDITION DE LA POLITIQUE ÉCONOMIQUE. — Nous avons mis l'accent dans ce qui précède sur les grandes lignes et les points saillants de la politique économique proposée par l'école de Fribourg, en négligeant systématiquement des positions de détail qui ne peuvent pas avoir et n'ont pas une valeur absolue et permanente (41). Ajoutons seulement que dans la mesure où l'Etat n'est pas le tuteur et l'organisateur de l'économie privée, mais un sujet économique particulier, producteur, consommateur et distributeur, il doit naturellement, selon cette doctrine, se comporter conformément à la constitution et aux lois en vigueur. Ce qu'on appelle « politique financière » de l'Etat doit être seulement une « gestion financière » équilibrée, indépendamment de toute question de prévision des recettes et des dépenses, qui peut être parfaitement pluri-annuelle, comme dans toute entreprise importante. Les « ordolibéraux » ne nient pas que cette exigence d'équilibre est difficile à réaliser en situation de guerre ou d'après-guerre. Mais à la longue, en période de paix, ils estiment que l'équilibre financier de l'Etat peut et doit être rétabli, ce qui, selon eux, n'en assurera que plus d'efficacité aux injonctions de sa politique économique générale. C'est donc une condition de la politique économique définie.

Dans ses activités traditionnelles ou dans ses entreprises publiques, l'Etat doit respecter les principes d'une gestion économique rationnelle et, autant que possible, soumise aux lois du marché et au principe de rentabilité. Il convient donc de bien distinguer, et non pas mêler, comme cela est encore trop souvent le cas, la fonction d'orientation de l'économie privée que remplit l'Etat et sa fonction d'entreprise nationale satisfaisant à des besoins privés et surtout publics. Ces deux fonctions doivent être rigoureusement isolées : le ministère de l'Economie nationale ne doit pas être confondu avec celui des Finances, ni avoir la haute main sur les autres ministères, le budget et les entreprises publiques. Le ministère de l'Economie nationale et les secrétariats d'Etat qui lui sont subordonnés doivent être une administration à part dont le rôle est d'assurer la sécurité et le développement économique, exactement comme celui de l'Intérieur est d'assurer la sécurité politique et civile et celui de l'Education nationale le développement intellectuel de la nation. Ses moyens sont non pas le budget de l'Etat tout entier, mais d'abord les lois qu'il propose au Parlement, les règlements qu'il édicte et enfin son propre budget ministériel.

Ceci ne veut pas du tout dire que l'activité économique de l'Etat doive être faible. Il y a là une des sources les plus constantes de malentendus entre les libéraux et les partisans d'autres doctrines. Nulle part on ne trouverait sous la plume d'un libéral moderne une limitation de l'activité normale de l'Etat. Si l'Etat ne doit pas « intervenir » excessivement dans l'économie nationale, rien ne l'empêche par contre d'« agir » de tous ses moyens en tant que sujet économique particulier, en complétant même éventuellement l'activité privée, mais non en la remplaçant sans nécessité (42). Or l'activité étatique est aujourd'hui très importante : l'Etat diplomate, soldat, gendarme, juge, éducateur, hospitalier, industriel et financier à l'occasion compte beaucoup dans l'économie nationale à côté de l'Etat économiste ou de l'Etat social dont la doctrine libérale voudrait limiter l'extension. Même si les activités traditionnelles de l'Etat requéraient un prélèvement de 50 % ou davantage du revenu national par la fiscalité, cet Etat n'en resterait pas moins «libéral» si ce prélèvement servait à financer des services publics indispensables ou des activités non lucratives ou non vendables ou non concurrentielles et si le budget était en équilibre comme celui de toute entreprise correctement gérée. S'ils réclament l'équilibre budgétaire, ce n'est donc pas au prix d'une réduction systématique de dépenses normales, si élevées soient-elles, mais c'est par l'élévation adéquate du prélèvement fiscal. Il faut d'ailleurs remarquer combien la politique actuelle met certains Etats en difficulté : sous prétexte d'utiliser les activités propres de l'Etat pour régulariser l'économie nationale, l'Etat finit, quand la situation de l'économie l'exige, par négliger ses activités normales. Parce qu'un Etat dirige le développement de l'économie nationale, il peut, sous prétexte de vouloir freiner la conjoncture, ne pas assurer parfaitement le service public dans un domaine essentiel et où la prévision est pourtant aisée comme l'éducation nationale. La confusion des fonctions de l'Etat aboutit alors à sacrifier le service public à l'économie privée, la formation intellectuelle à la consommation matérielle, ce qui est tout de même un résultat quelque peu paradoxal pour une société progressive.

La détermination autonome et l'équilibre du budget de l'Etat apparaissent donc d'abord aux « ordolibéraux » comme les conditions de la priorité normale des services publics sur les activités privées. Mais le respect de ces règles leur apparaît surtout comme la condition de l'équilibre global de l'économie nationale. Il est certain que si la plus grande entreprise nationale est en déséquilibre, cela n'est pas fait pour assurer la stabilité globale. En outre, et c'est le plus important, le rejet de la règle de l'équilibre par l'Etat et encore davantage les variations irrégulières du déséquilibre des finances

publiques dans un sens ou dans l'autre limitent directement l'efficacité sur la conjoncture globale de toute politique monétaire ou du crédit. Une politique conjoncturelle efficace présuppose l'équilibre budgétaire, car celui-ci assure la neutralité du budget à l'égard du marché monétaire et par conséquent la sensibilité de ce marché aux injonctions du pouvoir monétaire. La Banque Centrale dispose alors de conditions favorables pour assurer par ses moyens propres le maximum de stabilité économique, compte tenu des effets des relations internationales et des données réelles de l'économie. La neutralisation monétaire du budget garantit l'indépendance et l'efficacité du pouvoir monétaire.

***

LA CRITIQUE DE LA POLITIQUE ÉCONOMIQUE. — L'ensemble de la doctrine « ordolibérale » a subi des attaques importantes. Nous les examinerons dans la partie suivante à propos de l'affrontement des doctrines en Allemagne et des réactions de l'opinion. On évoquera simplement ici des critiques portant sur certains aspects de la politique économique proprement dite. On lui a reproché esentiellement un excès d'assurance dans la politique antimonopolistique, un excès de timidité dans la politique sociale et enfin un excès de zèle dans la politique des données.

LA CRITIQUE DE LA POLITIQUE ANTIMONOPOLISTIQUE. — Le problème des monopoles et des cartels est un problème fondamental du libéralisme. Tous les « ordolibéraux » ont reconnu que si l'on ne parvenait pas à éviter que des monopoles dominent l'économie, tous les avantages économiques et sociaux du système libéral disparaîtraient. Ce système cesserait par conséquent d'être justifié et d'ailleurs il ne tarderait pas à se transformer rapidement, comme Marx l'avait parfaitement montré. Par conséquent, la politique antimonopolistique est une pièce maîtresse de tout le système.

Divers auteurs ont doublement attaqué l'Ecole sur cette question en prétendant d'une part que la tendance à la concentration est irréversible et continue et d'autre part que la politique antimonopolistique envisagée est vouée à l'échec. Les « ordolibéraux » contestent d'abord le premier point. Eucken estimait que les positions de force sur le marché tendent aussi bien à disparaître toujours comme elles tendent à se reconstituer toujours. Il en voyait trois raisons principales. D'abord s'il y a une tendance à la concentration, il y a une tendance non moins forte à la concurrence dans l'économie capitaliste progressive. De fait, si la concentration a pu atteindre à certains moments des proportions considérables, elle n'a jamais réussi à s'imposer totalement alors que la résistance officielle opposée était pour-

tant très faible. Il doit donc y avoir une tendance inverse extrêmement forte elle-même, qu'il s'agit par tous les moyens de renforcer, qu'elle se manifeste sous la forme de la concurrence classique ou sous celle de la concurrence de substitution, à laquelle Eucken fait particulièrement confiance pour limiter les abus sur le marché. Il constate par exemple que le développement de la technique la favorise de plus en plus : voitures, avions contre chemins de fer qui, au XIX[e] siècle, disposaient d'un monopole de fait ; pétrole contre charbon... Nous avons employé le mot « tendance », c'est aussi un des mots-clés de W. Eucken : si pour lui, il est impossible de déduire de l'histoire un déterminisme rigoureux, il faut reconnaître qu'il y a des tendances, parfois contradictoires. Plutôt qu'au déterminisme, Eucken croit à un « possibilisme », selon la terminologie employée récemment par M. André Marchal (43). Il faut donc renforcer cette tendance et par là rompre l'équilibre à son profit : par une politique du crédit « conforme », c'est-à-dire ne favorisant pas systématiquement la concentration, par une politique fiscale « conforme », c'est-à-dire luttant contre l'autofinancement, etc. (44). D'autre part Eucken croit aussi au pouvoir de l'esprit : l'institution de l'« Office », la publication de ses décisions, l'éducation par la science des futurs dirigeants et entrepreneurs dans le sens de leur rôle social, l'adhésion des partis, la propagande journalistique, etc. peuvent changer l'état de l'opinion et par là influer directement sur les décisions économiques, tout en encourageant l'activité de l'« Office ». Il y a l'idée d'une sorte d'amplificateur social. Par conséquent, et c'est la réponse à la seconde objection, la politique antimonopolistique n'est pas vouée à l'échec dans la mesure où elle bénéficie d'une tendance naturelle, aussi forte que l'autre, et à laquelle son appui donne la possibilité de vaincre.

Il faut ajouter que certains « ordolibéraux » n'étaient même pas aussi convaincus qu'Eucken ou Böhm de la nécessité d'une politique aussi systématique. Maier par exemple s'y est opposé, considérant que le contrôle élargi des entreprises par l'Etat ne fait que déplacer l'arbitraire du domaine privé au domaine public (45). Miksch lui-même reconnaissait que « l'espace des décisions arbitraires » s'élargissait avec cette politique (46). Ces auteurs estimaient que la répression simple des abus, la conformité ou au moins la neutralité fiscale et surtout l'ouverture des frontières suffiraient à détruire ou empêcher les monopoles, sans intervention publique directe. Röpke a toujours affirmé que le libre-échange constituait la meilleure loi antimonopolistique. Il est certain que la libération des échanges internationaux a eu déjà des effets destructeurs sur certaines positions de force.

Mais il nous semble que le problème reste posé. Il se peut fort bien que des cartels se reconstituent à l'échelle internationale, il se peut que des monopoles soient suscités par l'évolution technologique. Mais ce n'est pas cette concentration ou ces ententes qui menacent l'économie concurrentielle, c'est le fait que des monopoles ou des cartels constitués pour des raisons parfois valables ne se comportent pas démocratiquement, n'obéissent pas à la loi générale établie par la demande des consommateurs ou établissent des prix d'exploitation. Ce n'est donc pas le fait de la concentration qui menace le système libéral, c'est le fait qu'elle puisse servir à l'exploitation, de même que sur le plan politique un parti de masse n'est pas un danger pour la démocratie tant qu'il n'exploite pas son avantage pour transgresser les règles du jeu. Le problème n'est donc pas de savoir si l'évolution favorisera la concentration ou la déconcentration, mais si l'état de droit, les règles du jeu, seront respectés ou non par toutes les entreprises. Par conséquent aussi, un démantèlement des positions de force sur le marché n'a rien d'essentiel, il ne s'imposerait que si les puissances économiques abusaient de leur pouvoir. C'est essentiellement la moralité et le droit économique qu'il faut faire respecter et non quelque structure plus ou moins idéale du marché. Il y a donc à distinguer deux types de monopoles et de cartels : les honnêtes qui se plient aux lois du marché et les malhonnêtes qui les transgressent.

Evidemment, qui détient le pouvoir est porté à en abuser. Et il est certain que tout régime de liberté est sans cesse menacé par des abus de pouvoir. Plus grande est la liberté, plus grands sont les abus. Mais c'est pour cela précisément qu'existe une police. Peut-être y eut-il en des temps lointains, avant l'institution d'une police régulière, des discussions sur la tendance naturelle au banditisme ou la tendance inverse ? Toujours est-il que la police fut instituée. Elle n'a jamais empêché tous les abus, ne serait-ce que la violation du code de la route. Mais sa seule présence évite les excès. Et bien entendu, ce n'est pas parce qu'il y a toujours des bandits qu'on va supprimer toute liberté aux individus, contrôler leurs déplacements, les surveiller en permanence. On intensifiera simplement la surveillance policière et la répression judiciaire et on maintiendra la liberté pour les honnêtes gens. La question se pose exactement ainsi en démocratie économique. Dès l'instant que les sujets économiques deviennent citoyens libres, certains peuvent abuser de leur puissance respective. Rien de plus significatif de ce point de vue que la liaison, aux Etats-Unis, il y a quelques décades seulement, entre le gangstérisme et certains monopoles industriels ou syndicaux. Al Capone n'avait pas besoin de voler, il se contentait d'établir un monopole. Ce

n'était pas un bandit, c'était un homme d'affaires et que le fisc seul parvint à perdre.

Mais l'existence du banditisme économique n'implique pas la suppression de la liberté économique. Il faut simplement une police économique qui réprime sévèrement toutes ces pratiques transgressant le code économique, depuis l'exploitation du consommateur par les prix ou par la mauvaise qualité (il ne faudrait pas l'oublier) jusqu'au vol ou à la dissimulation de brevets, à la fermeture des marchés, au boycott, au dumping etc. et qui ont amené fort justement certains théoriciens à utiliser les théories de la guerre à propos de la vie économique. Ces pratiques ne sont pas seulement ni nécessairement le fait de monopoles ou de cartels, elles peuvent être aussi bien le fait d'un petit commerce villageois. L'idée de tribunaux et d'une police économiques aux compétences beaucoup plus étendues qu'aujourd'hui est donc à retenir ; ces institutions sont le complément indispensable d'une démocratie économique. Entre la peine de mort pour « crime économique », courante dans les pays de l'Est, et la licence absolue, il y a place pour une justice répressive mesurée. Par son existence même, comme le notait Eucken, cette justice est apte à modifier la mentalité même des nouveaux entrepreneurs. Une économie libérale est, selon lui, une création continue qui s'affermit par la transformation des esprits, par la formation d'« hommes nouveaux », animés par l'idée de leur rôle social en tant que détenteurs du pouvoir exécutif sur le marché. La concurrence sera alors une concurrence-émulation, qui a une valeur économique et morale, et non une concurrence-combat qui n'a ni valeur économique, ni valeur morale.

La critique de la politique sociale. — Si la plupart des économistes admettent que la redistribution (sous quelque forme d'allocations qu'elle se fasse) soit limitée par la nécessité de maintenir un taux national d'investissements élevé, certains se sont opposés à la seconde limitation proposée par les « ordolibéraux » : réserver le bénéfice de la redistribution aux besoins les plus élémentaires et aux cas marginaux. Non seulement cela est considéré comme une restriction manifestant quelque froideur humaine, mais aussi comme une erreur purement économique dans la mesure où le pouvoir d'achat redistribué peut stimuler dans certains cas une production stagnante, en entraînant l'« inflation productive ».

Divers auteurs ont répondu à ces objections. D'abord ils ont fait remarquer avec beaucoup de bon sens, à notre avis, que la politique sociale actuelle entreprend souvent de satisfaire des besoins non élémentaires, tandis que les plus urgents ne le sont pas encore.

Lorsqu'on songe à certaines allocations-vieillesse d'un montant ridiculement bas, certaines dépenses beaucoup moins urgentes de la Sécurité Sociale devraient être supprimées au profit de ces allocations. Il y a un ordre dans les besoins, et si la politique sociale voulait vraiment satisfaire les besoins les plus élémentaires de tous les individus nécessiteux, elle n'aurait sans doute pas la possibilité de réduire ses dépenses. Les « ordolibéraux » font encore remarquer que la politique sociale actuelle s'étend et profite à des catégories d'individus qui pourraient parfaitement assurer eux-mêmes leur sécurité. Tel est en effet le sens du débat : faut-il mener une politique sociale, socialisant totalement la satisfaction de certains besoins, ou bien faut-il limiter la politique sociale, et ses frais, à la catégorie des individus ne pouvant assurer leur sécurité individuellement ? Est-il très juste que le président-directeur général d'une grande société ou le haut fonctionnaire aient droit au remboursement de leurs consultations dentaires après avoir cotisé à la Sécurité Sociale, compte tenu du plafond, pour un montant égal à celui d'un employé moyen ? Ne serait-il pas plus indiqué que ces individus cotisent à une caisse d'assurance privée ou publique, entièrement financée par les cotisations, cependant que petits salariés et invalides bénéficieraient d'une Sécurité Sociale entièrement financée par l'impôt prélevé sur les revenus élevés ? Les « ordolibéraux » n'estiment pas qu'il est moins « social » de proposer une politique sociale individualiste plutôt qu'une politique sociale socialiste. Et surtout cette politique prend place dans leur vision d'un dépérissement progressif de cette activité de l'Etat. Pour eux, en effet, le progrès constant du niveau du revenu national doit permettre à tous, l'Etat prélevant l'essentiel de ses recettes sur les revenus les plus élevés, d'assurer une part croissante de leur besoin de sécurité par leurs propres moyens. Le développement naturel de l'épargne, si l'on évite à tout prix l'inflation, lorsque les revenus augmentent, doit permettre la constitution de biens, l'achat de valeurs, la participation croissante des masses aux revenus du capital et par là-même la constitution de fortunes qui, se transmettant par l'hérédité, assureraient à tous les individus une « réserve » de sécurité individuelle ou familiale croissante. La constitution de cette réserve ou son accroissement stimulerait l'esprit d'initiative des individus en même temps qu'elle constituerait leur garantie contre le risque inhérent à l'initiative. An contraire, la généralisation et l'extension de la sécurité sociale enlèvent à l'individu l'esprit d'initiative, le dynamisme économique indispensables à un système économique fondé sur eux précisément. La « dynamique » libérale se précise ainsi davantage. Il ne s'agit plus de « pessimisme » ricardien, mais bien plutôt d'un optimisme raisonné en l'avenir.

Il est bien certain qu'un système libéral, puisqu'il est fondé sur l'idée de concurrence, sur une modification permanente des marchés, sur le profit, mais aussi sur le risque de perte, exige avant tout, de la part des sujets économiques, des « réserves » (Röpke) qui soit lui permettent d'attendre par exemple, sur le marché du travail, que le prix du travail s'élève, soit lui permettent de vivre s'il a perdu beaucoup dans une entreprise risquée. Réserves d'attente, réserves d'existence, de sécurité, telles sont les bases fondamentales du système, parce qu'elles permettent que l'homme ne s'engage pas tout entier dans le marché, n'y risque pas tout, en un mot que le marché devienne un terrain de jeu (47).

Mais il ne suffit pas de dire cela : il faut encore préciser le niveau nécessaire des « réserves ». Il y a ici des « seuils psychologiques » (48) qui jouent un rôle important : il ne faut peut-être pas que les réserves dépassent un maximum au delà duquel l'incitation à agir n'existerait plus, il ne faut surtout pas que les réserves soient en dessous d'un minimum. Le désir de liberté est souvent un produit de la sécurité, il naît avec un minimum de liberté objective. L'insécurité n'est pas favorable au libéralisme. C'est précisément ce qui ressort de l'observation de l'ancienne économie libérale. On a vu au XIX^e^ siècle des sociétés entières, arrachées à leurs formes de vie et de sécurité traditionnelles et précipitées dans le grand jeu des intérêts, subissant ses règles, alors qu'une petite fraction seulement de ces sociétés, les bourgeoisies, avaient les moyens de jouer ; la masse ne jouait pas, mais risquait sa vie, et pour elle, le jeu était devenu combat à mort parce qu'elle ne disposait pas de ressources suffisantes. Seuls les riches avaient le droit de vote avant 1848 en France, de même seuls les riches étaient citoyens économiques durant tout le XIX^e^ siècle. La violence collective devint alors le seul moyen d'éviter de périr. Les règles du jeu furent donc violées par des individus coalisés et elles le furent aussi par d'autres qui, ayant reconnu les règles du jeu et ne voulant plus, comme de bons joueurs, risquer de perdre, transgressaient ces règles par les ententes et les monopoles. Ce double viol des règles détruisait la belle mécanique. L'anarchie individuelle se transformait en pire, l'anarchie de groupes. Cependant le progrès de la production disponible, lent mais continu, retardé parfois par la nécessité du « détour productif » de l'accumulation des biens de production, mais d'autant plus rapide ensuite, ce progrès allait permettre une amélioration de la situation sociale. On peut bien dire le progrès de la production, car la plupart des doctrines sociales étaient de belles fleurs artificielles créées par des hommes généreux, mais qui ne pouvaient rien changer à la situation concrète. Ce qui a permis les récents progrès sociaux, ce ne sont pas telles ou telles doc-

trines généreuses, c'est la nécessité, démontrée par Keynes et que Sismondi avait aperçue à l'aube du développement, lorsque tout était encore plus transparent, la nécessité pour le capitalisme développé de se créer du pouvoir d'achat pour ne pas succomber aux crises de surproduction. Dès lors, beaucoup de plans généreux, revenant toujours à quelque redistribution de revenus (les doctrines ont alors joué un rôle d'orientation) ont pu être réalisés, non par générosité, mais par nécessité. Mais cette situation révolutionne les conditions sociales de l'économie. Au fur et à mesure que la masse atteint au niveau de vie et surtout de «réserves» des bourgeois du XIX^e^ siècle, c'est-à-dire au fur et à mesure que la société tout entière devient bourgeoise, les conditions sociologiques et psychologiques qui ont permis l'avènement du libéralisme économique au XIX^e^ siècle se retrouvent. On peut dire qu'aujourd'hui plus qu'hier, et demain plus qu'aujourd'hui, par la vertu de la hausse des niveaux de vie, effet du développement économique, les conditions sociologiques du libéralisme sont reconstituées. Par là même s'explique ce retour général dans les pays occidentaux au jeu libéral et l'affirmation croissante de ses règles, comme s'explique également sur le plan politique l'embourgeoisement croissant des partis de gauche et la stabilité politique profonde du corps électoral dont beaucoup de pays développés donnent l'exemple depuis la guerre (49).

Les libéraux d'aujourd'hui ne se rendent pas toujours compte de ce que le nouveau libéralisme doit à la politique sociale moderne de redistribution qui, en donnant aux masses une certaine sécurité, les détourne de projets révolutionnaires sur le plan économique, leur fait accepter le système libéral avec ses incertitudes et accentue leur individualisme (50). Il est non moins certain cependant que la poursuite systématique à l'échelle sociale de la politique de sécurité risque de faire franchir aux masses un nouveau « seuil psychologique » au-delà duquel elles s'en remettront totalement à l'Etat du soin d'assurer le développement économique et leur propre enrichissement, chacun se contentant de s'insérer tel un rouage passif dans l'immense machine étatique. Le « sécuritarisme » l'emportant sur l'individualisme, la reconstitution parfaite du « jeu des intérêts » serait compromise. Alors le régime libéral proposé serait nécessairement condamné au profit d'une démocratie économique d'un autre type. On comprend donc parfaitement que les libéraux souhaitent le déclin progressif de la sécurité sociale et le retour à toutes les formes de la sécurité individuelle, stimulant l'initiative personnelle, au fur et à mesure que la hausse des niveaux de vie le permet.

LA CRITIQUE DE LA POLITIQUE DES DONNÉES. — Nous avons vu combien les « ordolibéraux » vont loin dans la politique des données, en

fixant sur ce plan à l'Etat des tâches immenses et en précisant d'ailleurs que les objectifs énumérés ne le sont pas limitativement. Cette position a également suscité une double critique : certains libéraux traditionalistes, tels que von Mises, ont purement et simplement considéré cette politique comme une trahison du libéralisme, tandis que des auteurs non engagés ont fait remarquer le danger d'une activité aussi large confiée à l'Etat. Erwin von Beckerath note ainsi que « des éléments déterminants de la couronne des données d'Eucken sont en même temps des parties importantes de la civilisation humaine ; sa politique économique s'élargit sous la main en une politique de civilisation » (51).

Il est certain qu'il y a dans cette politique des données, comme dans toute la politique ordonnatrice, un paradoxe étonnant : aucune doctrine contemporaine n'a autant que le libéralisme stigmatisé l'étatisme; presque toute sa construction repose en fait sur une sévère critique de l'élargissement abusif et arbitraire des attributions de l'Etat. Or, sur le plan structurel, sociologique, peu de doctrines contemporaines ont reconnu à l'Etat des pouvoirs aussi étendus. L'étatisme sociologique serait-il moins dangereux que l'étatisme économique ? Ne risque-t-on pas que des groupes d'intérêts puissants dominent cette politique de l'Etat, par exemple dans le domaine de la décentralisation planifiée ? Le droit reconnu à l'Etat d'agir par la propagande sur les besoins, sur l'orientation professionnelle des individus, etc. ne peut-il dégénérer en une tyrannie pire pour la liberté humaine, parce que plus masquée, que l'ingérence strictement limitée au domaine économique, que réclament certains adversaires ? N'a-t-on donc le choix qu'entre l'étatisme économique et l'étatisme sociologique ? A-t-on surtout le droit, comme Eucken semble le proposer, d'organiser toute la société et son mode de vie, jusqu'à son « esprit », en fonction d'un modèle économique donné ? Ne tombe-t-on pas ainsi sous le coup des critiques adressées par von Hayek dans « La route de la servitude » aux systèmes où l'on tente de soumettre l'activité des membres d'une nation à un but unique ? Ne sacrifie-t-on pas à la liberté économique la liberté tout court ? La liberté est « indivisible » mais elle est aussi diverse. Ce n'est pas sur le plan économique que la politique selon un modèle est critiquable, comme certains le pensent, mais l'élargissement de la compétence de ce modèle sur le plan social, la subordination quasi marxiste de toute la société à l'économique est à rejeter même s'il est prouvé que la liberté, la justice et l'égalité sont immanentes à ce modèle. Ceux qui prétendent donc que la politique des données offre un modèle valable davantage pour un Etat autoritaire ou même totalitaire que pour un Etat libéral semblent avoir raison, car il y a bien

là une amorce de technocratisme étatique et une rechute dans cette sorte de matérialisme économique commun au marxisme et à l'ancien libéralisme qu'Eucken entendait pourtant dépasser et rejeter définitivement.

Comment interpréter cette contradiction ? Peut-on y voir une sorte de « ruse » ? Si les « ordolibéraux » insistent sur le rôle de l'Etat dans le domaine structurel, n'est-ce pas dans l'espoir que cela le détournera d'intervenir dans le marché et qu'il s'arrêtera aux frontières sacrées de la vie économique réelle, sans être véritablement actif par ailleurs en raison des résistances sociales ? Une telle ruse ne correspondrait pas à l'honnêteté intellectuelle de ces auteurs. Il s'agit plutôt, semble-t-il, d'un approfondissement insuffisant du problème, qui aurait révélé la nécessité de respecter dans la politique des données d'autres critères que les critères économiques. « Je ne vois pas encore d'auteurs, écrivait fort justement le Professeur Henri Guitton, qui aient, lorsqu'ils enseignent, réussi à faire l'unité de leur être ». Telle est sans doute la véritable explication. Il ne faut pas oublier qu'Eucken écrivait en un temps où l'interdépendance de la vie sociale et économique et l'importance des effets souvent néfastes de mesures politiques ou sociales sur l'économie étaient trop méconnues. Eucken ne songeait très certainement qu'aux mesures politiques couramment employées actuellement et n'entendait pas élargir beaucoup plus l'intervention de l'Etat. De plus, l'Etat, pour lui, c'est davantage le pouvoir législatif que l'exécutif; des limites constitutionnelles sont donc fixées à tout excès dans ce domaine. Il n'empêche que l'imprécision des termes employés a pu faire mal interpréter sa pensée et nuire en particulier au rapprochement avec les doctrinaires chrétiens de la politique économique. La politique sociologique que préconisent Röpke, Rüstow et Müller-Armack tend au contraire à sauvegarder l'ordre social et à lui accorder sa primauté par rapport à la vie économique. Il semble en définitive que la politique ordonnatrice ou structurelle devrait s'inspirer de deux impératifs : modifier le cadre de façon à le rendre à la fois plus favorable au développement économique et plus conforme aux exigences d'un ordre social idéal.

*
**

La doctrine de l'école de Fribourg représente un effort louable de synthèse entre le libéralisme politique et le libéralisme économique, souvent considérés ailleurs comme incompatibles. Par un retour aux sources du libéralisme philosophique, les « ordolibéraux » ont élaboré le projet d'un ordre économique, au sein duquel les trois « libertés » fondamentales de consommation, de production et

d'échange ne seraient pas seulement proclamées formellement, mais aussi assurées matériellement par un ensemble de « garanties » constitutionnelles et politiques. Ont-ils ainsi répondu aux vœux contemporains d'une authentique « démocratie économique » ? C'est une question à examiner par ceux qui se préoccupent aujourd'hui de trouver un régime économique adapté à la seconde moitié du XX^e^ siècle. En tout cas, il ne leur est pas possible de négliger l'étude de cette doctrine s'ils considèrent l'influence qu'elle a déjà pu exercer sur un grand pays développé, comme on va le voir à présent.

NOTES DU CHAPITRE III

(1) W. EUCKEN : Die Grundsätze der Wirtschaftspolitik, 1952, p. 251.

(2) Pour l'analyse théorique justifiant cette conception de la politique économique, voir : 1re Partie, chapitre I, p. 58.

(3) F. BÖHM : Die Idee des Ordo im Denken Walter Euckens, Ordo III, 1950, p. XXXII.

(4) Des prolégomènes de cette « dynamique » se retrouvent dans l'œuvre de tous les néo-libéraux contemporains : pour tous en effet le vrai libéralisme n'est ni du passé ni du présent, mais de l'avenir.

(5) Voir : chapitre préliminaire, p. 28.

(6) W. RÖPKE : « Staatsinterventionismus » dans Handwörterbuch der Staatswissenschaften, 1929, p. 861.

(7) F. BÖHM : Die Ordnung der Wirtschaft, 1937, p. 10.

(8) Tout se passe comme si, partant de cet ancêtre commun qu'est le Tableau Economique de QUESNAY, les économètres avaient développé l'aspect quantitatif et les euckéniens l'aspect qualitatif. Il nous semble qu'il y aurait des deux côtés le plus grand intérêt à une prise de conscience de cette parenté, car certaines difficultés sur lesquelles l'économétrie, trop exclusivement quantitative, a buté récemment et inversement du côté « ordolibéral » certains problèmes surgissant du fait que des transformations quantitatives entraînent une mutation qualitative pourraient trouver une solution peut-être satisfaisante. On ne peut que suggérer ici cette direction de recherches. On sait la difficulté qu'éprouve l'économétrie à élaborer ses hypothèses et à faire la sélection de ses variables. Cette élaboration et cette sélection se font encore d'une manière intuitive plutôt que scientifique. La morphologie économique offre, nous semble-t-il, des cadres préétablis, au sein desquels les modèles économétriques pourraient aisément s'insérer. La morphologie s'insère comme les modèles entre les données (variables exogènes) et le processus (variables endogènes). Elle se fonde également sur l'idée de l'interdépendance de tous les faits économiques, idée que les grands économistes français ont particulièrement mise en évidence. Rappelons cette claire définition de COURNOT en 1838 : « Le système économique est un ensemble dont toutes les parties se tiennent et réagissent les unes sur les autres ». La morphologie en établit les relations qualitatives, l'économétrie les relations quantitatives. Les deux sont interdépendantes. Une modification qualitative peut entraîner un changement dans les quantités et inversement. La liaison de la morphologie et de l'économétrie mènerait nécessairement à l'élaboration d'une théorie dynamique.

(9) La distinetion essentielle entre pensée « systématique » et pensée « empirique » a déjà été évoquée dans la Première Partie, chapitre II, p. 77.

(10) F.W. MEYER : « Elastizitäts-Pessimismus, die Krankheit in unserer Wirtschaft und Wirtschaftspolitik », Wirtschaftspolitische Chronik, Universität zu Köln, Heft I, 1959, p. 7.

(11) H. von STACKELBERG : « Möglichkeiten und Grenzen der Wirtschaftslenkung », Ordo II, 1949. L. MIKSCH a partieulièrement développé la théorie de la politique « comme si » dans son article : « Die Wirtschaftspolitik des Als-Ob », Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft, 1949.

(12) W. EUCKEN : Die Grundsätze..., pp. 295 et ss.

(13) F. BÖHM : Wirtschaftsordnung und Staatsverfassung, 1950, p. 33.

(13 *bis*) La théorie financière moderne a bien mis en évidence les limites étroites d'une politique de redistribution, dès lors qu'elle est généralisée, en tant que cor-

rectrice de la distribution primaire des revenus. Voir : H. BROCHIER, Finances Publiques et redistribution des revenus, préface de J. MARCHAL, A. COLIN, Paris, 1950. A. BARRÈRE, Redistribution des revenus, attribution de ressources, revenu disponible, R.S.L.F., 1956. Voir également B. de JOUVENEL, Ethics of Redistribution, Cambridge, 1951.

(14) W. EUCKEN : Die Grundlagen der Nationalökonomie, 6e éd., 1950, pp. 220 et ss.

(15) W. RÖPKE : Gesellschaftskrisis der Gegenwart, 1942, p. 193.

(16) F. LUTZ dans : Vollbeschäftigung, Inflation, Planwirtschaft, 1951, p. 260.

(17) W. EUCKEN : Die Grundsätze..., p. 140.

(18) W. RÖPKE : Gesellschaftskrisis..., p. 296.

(19) W. RÖPKE : Civitas Humana, 1944, p. 77.

(20) K.F. MAIER : « Der Wirkungsgrad der Wirtschaftsordnung », Ordo V, 1952.

(21) On pourrait aussi la qualifier de politique des « économies externes », car telle est bien la fin recherchée en général.

(22) W. EUCKEN : Die Grundsätze..., p. 377.

(23) W. EUCKEN : Die Grundsätze..., p. 378.

(24) Voir la justification de ce terme au chapitre III, Première Partie, p. 103

(25) W. RÖPKE : Civitas Humana, pp. 79-80.

(26) W. RÖPKE : Civitas Humana, Préface à la 3e éd. 1949, p. 18.

(27) On songe à STUART-MILL et aux fonctions opposées qu'il préconisait pour la politique éeonomique d'une part, la politique sociale d'autre part.

(28) W. RÖPKE : Gesellschaftskrisis..., p. 28.

(29) E.W. DURR : Wesen und Ziele, 1954, p. 145. Nous voudrions dire à ce propos que la documentation réunie dans ce livre a beaucoup facilité la rédaction de ce chapitre.

(30) F.A. von HAYEK : « Grundtatsachen des Fortschritts », Ordo IX, 1956.

(31) L. MIKSCH : « Die Geldschöpfung in der Gleichgewichtstheorie », Ordo II, 1949, p. 327.

(32) W. RÖPKE : Gesellschaftskrisis..., p. 253.

(33) W. EUCKEN : Die Grundsätze..., p. 251.

(34) L. MIKSCH : « Die sittliche Bedeutung der inneren Koordination », Ordo III, 1950, p. 45. On a déjà insisté précédemment sur ce point, p. 149.

(35) Au sein duquel juristes et économistes « penseraient ensemble » selon l'heureuse expression du Professeur VASSEUR.

(36) W. EUCKEN : Die Grundsätze..., p. 307.

(37) F. BÖHM : Wirtschaftsordnung..., p. 33.

(38) W. RÖPKE : Gesellschaftskrisis..., p. 253. L'importance de ce critère est aujourd'hui souvent sous-estimée. C'est ainsi que l'on propose fréquemment des politiques sans vérifier avant toutes choses si elles sont compatibles ou non avec l'instrument fondamental de direction de l'économie décentralisée. Cette « question préalable » est pourtant essentielle, elle conditionne l'efficacité durable et l'absence de nocivité des interventions. Il est assez étonnant par exemple que l'on puisse, aujourd'hui, consacrer énormément de réflexion à la politique dite des revenus, alors qu'il saute aux yeux qu'un effort de réglementation des revenus primaires signifie nécessairement déréglement du mécanisme des prix des facteurs et done de l'allocation des facteurs. L'application de cette politique nécessiterait donc un constant élargissement des interventions, pour éviter les distorsions qu'elle ne manquerait de provoquer. Il serait assez aisé de montrer qu'une telle politique serait en réalité soit inapplicable (ce qui est confirmé actuellement dans le seul pays qui en a tenté l'application et qui disposait des meilleures condi-

tions sociales, les Pays-Bas) soit extrêmement néfaste pour l'équilibre et le développement d'une économie nationale.

(39) H. von STACKELBERG, article cité, p. 201.

(40) W. RÖPKE : Gesellschaftskrisis..., pp. 252-258.

(41) Telle mesure particulière peut être alternativement « conforme » ou « non conforme » selon les conditions du momcnt. La bibliographie générale permettra aux lecteurs qui désireraient approfondir une question de trouver les sources nécessaires.

(42) Un exemple peut montrer que la discussion porte souvent uniquement sur les moyens. Dans le domaine de la construction, les libéraux ont horreur d'un blocage des loyers, car cela entraîne des reports de pouvoir d'achat inflationnistes et décourage la construction privée, dont le manque d'initiative est précisément à l'origine de la construction publique (c'est là un exemple classique du cercle vicieux que l'on oppose à tort aux partisans de l'économie privée). Mais bien entendu, la libération progressive des loyers ne doit pas entraîner une crise sociale brutale ; on conseille donc à l'Etat d'agir, c'est-à-dire de faire construire des logements tout en cherchant par tous les moyens à se faire relayer progressivement par le secteur privé. Si les libéraux sont contre certaines interventions, ce n'est donc pas par principe, mais en raison des effets indirects ou médiats néfastes qu'elles peuvent avoir, des distorsions qu'elles peuvent provoquer et dont une politique économique rationnelle ne peut pas ne pas tenir compte dans une économie décentralisée.

(43) Dans « Systèmes et Structures Economiques », Coll. Thémis, 1959.

(44) Dans l'économie concurrentielle, selon Walter EUCKEN, « la formation de pouvoirs monopolistiques... est empêchée. Non par l'interdiction, mais — ce qui est bien plus important — par une politique économique et juridique qui permet par l'application des principes constituants l'épanouissement des puissantes tendances à la concurrence existant dans l'économie moderne ». Ordo II, 1949, p. 65.

(45) K.F. MAIER : Das Verlangen nach sozialer Sicherheit, Ordo III, 1950, p. 25.

(46) L. MIKSCH : Wettbewerb als Aufgabe, 2e éd., 1947.

(47) Sur ce caractère ludique de l'économie libérale, voir : D. VILLEY, Notes de philosophie économique. Les Cours de Droit, Paris, 1958-1959.

(48) Selon l'expression du Professeur P.-L. REYNAUD.

(49) Car même si des partis extrémistes enregistrent un grand succès, comme récemment en Italie, ce n'est pas seulement, nous semble-t-il, parce que le peuple s'est déplacé vers l'extrême, mais parce que ces partis ont évolué eux-mêmes vers le centre en abandonnant certaines positions extrémistes ou révolutionnaires compromettantes. Il y a peut-être moins déplacement du corps électoral, que déplacement des partis vers plus de libéralisme. Nous sommes en tout cas très loin, aujourd'hui, des oppositions idéologiques de l'entre-deux-guerres et même du dernier après-guerre.

(50) La « dépolitisation » souvent constatée aujourd'hui pourrait bien être en partie un sous-produit de cet individualisme naissant des masses. Elles se détournent de la politique parce que d'une part leurs revendications économiques et sociales qui constituaient l'essentiel de leurs revendications politiques perdent de leur intensité et que d'autre part la recherche et la jouissance de biens matériels privés, aujourd'hui possibles, les absorbent, diminuant d'autant l'intérêt des substituts immatériels et idéologiques anciens. Dans la mesure où les masses ont encore des revendications économiques, elles préfèrent aujourd'hui les faire valoir à travers les institutions purement économiques et sociales, le Parlement pâtissant énormément de son inactivité antérieure, de l'abandon de ses prérogatives au pouvoir exécutif et du para-parlementarisme économique et social. Mais cette attitude nous semble caractériser le premier stade, passif, de l'individualisme. En s'intensifiant, celui-ci devient actif dans un second stade et dès lors il se pourrait bien que l'on assiste bientôt à une « repolitisation » authentique, à base d'idées civiques et non de revendications économiques.

(51) E. von BECKERATH : « Walter Euckens Grundsätze der Wirtschaftspolitik », Ordo V, 1952, p. 291 .

TROISIEME PARTIE

LE REGAIN DES IDÉES ÉCONOMIQUES LIBÉRALES EN ALLEMAGNE

Le regain d'influence des idées libérales en Allemagne n'est pas dû à la seule école de Fribourg. Mais c'est incontestablement elle qui a joué le rôle essentiel pour détacher les Allemands des idées dirigistes et planistes du moment. C'est elle surtout qui a posé les fondements intellectuels de la nouvelle politique économique inaugurée en 1948, dont l'artisan principal reste naturellement le Professeur Ludwig Erhard. Nous consacrerons un premier chapitre à la mesure de l'influence des idées libérales sur la politique économique. C'est en effet dans ce domaine que le libéralisme s'est d'abord affirmé.

Nous étudierons ensuite l'évolution de la pensée économique scientifique, et particulièrement des doctrines adverses, sous la double impulsion des succès de la politique et d'un dialogue doctrinal.

Enfin un dernier chapitre sera consacré à l'évolution de l'opinion publique à travers ce qu'en reflètent les partis et le syndicalisme allemands.

Nous ne pouvons prétendre épuiser le sujet dans ces trois chapitres. Les « retentissements » les plus importants d'une doctrine ne peuvent être mesurés immédiatement car ils sont longtemps invisibles. Notre étude ne peut donc être qu'un premier essai d'analyse du regain des idées économiques libérales en Allemagne.

CHAPITRE PREMIER

LE LIBERALISME DE LA POLITIQUE ECONOMIQUE ALLEMANDE

Après avoir étudié en détail la politique économique de l'Allemagne d'après guerre, le Professeur André Piettre constate dans les conclusions de son ouvrage sur l'Allemagne que ce pays « nous a fait assister ici 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. Nous l'avons écrit et nous le répétons : l'Allemagne a accompli son relèvement sous la tutelle des Anglo-Saxons, mais en rébellion contre leurs théories. Des puissances anglo-saxonnes elle a accepté largement les secours matériels, mais non pas les doctrines nouvelles. Son économie et ses finances en ont-elles pâti ? Les faits sont là pour y répondre » (1). M. Henry C. Wallich manifeste également son étonnement au début d'un ouvrage consacré à l'étude du redressement économique allemand : « Aucun pays occidental ne possède une expérience plus solide de la planification et du dirigisme en temps de paix. L'Allemagne semblait, conformément à sa tendance naturelle à l'ordre et à l'organisation, prédestinée pour une économie dirigée. Qu'elle ait néanmoins choisi l'autre voie dans les années d'après guerre n'est donc pas sans signification. Sans doute les causes de cette décision ne résident-elles pas seulement dans l'économie elle-même... La conviction avec laquelle la République fédérale se décida pour une économie saine était de plus jusqu'à un certain degré plutôt celle des dirigeants que de la constellation politique générale (2). »

A la vérité, cette conviction était à l'origine celle d'un dirigeant et d'un seul : Ludwig Erhard. Avant d'analyser la politique économique allemande, il convient de présenter l'artisan de ce tournant à 180° des conceptions allemandes (C. Mötteli). En même temps, on verra dans quelles conditions et pour quelles raisons ce changement fondamental s'est réalisé.

*
**

L'actuel chancelier Ludwig Erhard n'est pas un théoricien de l'économie, mais ce n'est pas non plus un simple praticien. Par sa formation, par ses activités privées d'avant 1946, il est exactement un spécialiste de l'économie appliquée, c'est-à-dire des rapports entre théorie et pratique, entre pensée et action en matière économique.

Né le 4 février 1897 à Fürth en Bavière, il suit après les études secondaires, les cours de l'Ecole Supérieure de Commerce de Nuremberg et obtient le diplôme de cet enseignement d'économie d'entreprise. Ensuite, sans doute tenté déjà par la « Volkswirtschaft », il fait des études d'économie politique et de sociologie à l'Université de Francfort. Ces études sont interrompues par la première guerre mondiale, au cours de laquelle il est grièvement blessé. A partir de 1928, il exerce les fonctions d'assistant, puis de directeur d'un Institut de recherches économiques de Nuremberg, institut se livrant, pour le compte de l'industrie privée, à des travaux de recherches et de prévisions. Il doit certainement à cette longue activité d'observateur et d'analyste de l'économie son excellente connaissance de ses réactions.

Durant tout le régime national-socialiste et la guerre, il se tint à l'écart de la politique en raison de ses convictions libérales. Mais, à l'instar des autres opposants libéraux, il songeait d'autant plus aux lendemains de la défaite. Pendant la guerre encore, il rédigea pour le compte du mouvement de résistance dirigé par Goerdeler un mémorandum sur la politique économique et monétaire que l'Allemagne devait, selon lui, adopter après la défaite. Cette publication fort peu diffusée devait cependant lui valoir sa première chance « politique ». Un exemplaire en tomba entre les mains des officiers américains d'occupation qui étaient alors à la recherche d'hommes politiques allemands nouveaux. Totalement inconnu la veille et sans lien avec aucun parti, Erhard se vit soudain promu ministre de l'Economie pour la Bavière dans un gouvernement socialiste. Il fut ensuite membre d'une commission chargée d'élaborer le projet de réforme monétaire. Lorsqu'une première Assemblée élue à fonctions purement économiques fut constituée à Francfort le 25 juin 1947 pour la bizone américaine et anglaise, il y fut élu en tant que député du parti libéral, qui détenait alors 4 sièges sur 52. Le premier acte de l'Assem-

blée devait être d'élire le « directeur de l'administration économique ». Il fallut encore un hasard pour que Ludwig Erhard accédât à ce poste. Un candidat du C.D.U. lui fut d'abord préféré, mais en 1948 celui-ci commit une faute politique grave en attaquant les Américains dans un discours électoral. Il fut révoqué et Erhard élu grâce à l'alliance entre C.D.U. et F.D.P. le 2 mars 1948.

C'est le 28 avril de cette même année qu'il prononça son premier grand discours, surprenant toute l'Assemblée par des paroles absolument inactuelles et inattendues. Alors que tous les députés réclamaient la planification, il annonçait, lui, « la libération de l'économie des contraintes étatiques... Ni l'anarchie, ni l'Etat-termite ne sont des formes de vie valables. Seul un Etat établissant à la fois la liberté et la responsabilité de ses citoyens peut légitimement parler au nom du peuple. »

Ce fut un beau tollé dans l'opposition. Mais l'assurance extraordinaire d'Erhard convainquit davantage encore ses partisans. Un appui tout à fait nouveau lui vint du leader de la gauche C.D.U., Theodor Blank. Syndicaliste chrétien, vice-président du syndicat des mineurs, celui-ci venait en effet d'avoir connaissance des œuvres de l'école de Fribourg et avait admis que l'ordre libéral constituait une alternative valable au capitalisme et au planisme qu'il rejetait également.

Le discours d'Erhard n'était pourtant pas le résultat d'une sorte d'intuition. Il était le produit d'une analyse scientifique. Dès le 19 décembre 1947, un conseil scientifique avait en effet été constitué auprès de l'administration économique, sous la présidence d'Erwin von Beckerath. Quand Erhard prit la direction de celle-ci, il appela dans ce conseil les meilleurs théoriciens de la politique économique et la moitié en étaient des représentants de l'école de Fribourg : Walter Eucken, Franz Böhm, Alfred Müller-Armack, Leonhard Miksch, Adolf Lampe, Otto Veit, pour ne citer que quelques-uns. L'autre moitié comprenait des représentants des doctrines chrétienne-sociale, comme le père Oswald von Nell-Breuning, S.J., ou socialiste, comme Karl Schiller, Gerhard Weisser, Hans Peter. Ce conseil déposa son premier rapport le 18 avril 1948, c'est-à-dire dix jours avant le discours d'Erhard (3). Ce rapport portait sur les mesures à prendre lors de la réforme monétaire qui devait intervenir peu de temps après. Il indiquait que cette réforme n'aurait de sens que si un changement fondamental de la direction économique l'accompagnait. « Le conseil scientifique est d'avis que la fonction de direction du processus économique par le mécanisme des prix doit être assurée le plus largement possible. » Tel était l'avis unanime des savants libéraux, chrétiens-sociaux et socialistes alors consultés. Cet événement est à notre avis d'une portée symbolique élevée. Il prouve

que si l'on réunit des économistes qualifiés, même de tendances différentes, en leur soumettant un problème concret, ils sont amenés à se mettre d'accord sur le choix nécessaire entre planification ou libération. Dans l'analyse scientifique, toutes les solutions intermédiaires semblent s'évanouir comme pures constructions de l'esprit. Le principe de libération des marchés ayant été affirmé à l'unanimité, il y eut pour la première et la dernière fois d'ailleurs désaccord entre une majorité et une minorité sur le nombre des marchés à libérer immédiatement. « La majorité du conseil se déclare favorable à une libération autant que possible immédiate de la formation des prix, avec rapprochement tendanciel aux prix des marchés mondiaux même pour les biens de consommation rationnés, car elle en attend l'orientation de la production la plus utile dans l'intérêt de l'approvisionnement national. » La minorité au contraire tenait « pour nécessaire le maintien d'un rationnement pour quelques biens de consommation essentiels ». L'unanimité se retrouvait pour excepter de la libération des prix les prix des produits agricoles essentiels.

Ce qu'on a souvent présenté comme une politique de jeu de poker ou purement intuitive était en réalité une politique scientifique, fondée sur des analyses scientifiques et sur une doctrine globale. Ce ne sont pas les libéraux qui ont lancé l'idée d'un « miracle économique allemand » (4), ce sont les adversaires du libéralisme, sans doute étonnés des résultats obtenus sans recours à la planification. Mais Erhard ne s'est jamais prétendu «faiseur de miracles». Dans toutes ses déclarations, au contraire, il a essayé de montrer que ses décisions étaient l'œuvre de la raison. Sa grande force est de savoir traduire à l'usage des plus humbles les raisonnements scientifiques. Il a ainsi réussi petit à petit à éduquer économiquement la masse. Peut-être dans aucun autre pays l'opinion publique n'est aussi disposée qu'en Allemagne à discuter des problèmes économiques sans y mêler des passions obscures. Certes, cette éducation n'a pas été facile. Il a fallu au début à Ludwig Erhard un grand courage personnel pour imposer ses conceptions. Comme l'écrit fort justement M. A. Grosser, « Ludwig Erhard, c'est d'abord un tempérament au service d'une politique (5). » Il faut se souvenir de ces années d'après guerre, où dans toute l'Europe il n'était question que de planification, de socialisation ou de nationalisation. L'Allemagne de l'Ouest n'échappait pas à la psychose générale et lorsqu'après la réforme monétaire du 20 juin 1948 et la grande loi d'orientation de la politique de libération des prix du 24 juin 1948, les prix officiels s'élevèrent rapidement, la politique d'Erhard était quasi-unanimement condamnée par les autres dirigeants. Même dans sa propre administration, Erhard se heurta à des réticences de plus en plus fortes. On le voyait condamné. C'est alors dans la

seconde moitié de l'année 1948 que Ludwig Erhard montra le mieux ses grandes qualités d'homme d'Etat et non pas seulement d'économiste, en se refusant obstinément à toute concession, à tout recul. Le 17 août, l'opposition proposa sa destitution. Le 12 novembre, une grève générale devait être déclenchée pour réclamer le retour au dirigisme, mais elle fut peu suivie. Sur tous les fronts, le « dictateur libéral » défendit son œuvre, jusqu'à ce que brusquement la production augmenta, les prix se stabilisèrent. Dès lors, Erhard avait gagné davantage que la bataille économique, il avait gagné la popularité des masses, d'autant plus admiratives qu'elles doutaient davantage de lui auparavant sous la violence des attaques. Kurt Schumacher pouvait bien réclamer un changement radical de politique : les masses donnèrent une grande majorité aux partis ayant soutenu Erhard aux élections de la première Assemblée législative de l'automne 1949 (6).

Il fallut encore à Ludwig Erhard beaucoup de ténacité pour libérer progressivement les secteurs qui ne l'avaient pas été en 1948, et cette œuvre n'est pas encore tout à fait achevée aujourd'hui, et pour faire voter, malgré des résistances considérables, une loi contre les pratiques anticoncurrentielles. Le ministre des Affaires économiques se heurta parfois même à l'hostilité de son propre chancelier et de son parti et c'est le ralliement des socialistes à l'économie de marché qui lui permit en certaines circonstances de progresser. Il fallut non moins de ténacité pour résister aux retours offensifs du dirigisme dans les périodes de mauvaise conjoncture. C'est alors qu'Erhard se servait le plus de l'action psychologique. Il se montrait optimiste et rassurant et cette attitude avait d'heureux effets parce que, au contraire, dans les périodes de bonne conjoncture, il ne cessait d'inciter à la prudence, de lancer des avertissements et parfois même de se montrer résolument pessimiste. Nous recommandons vivement de ce point de vue la lecture d'un des articles consacré à « la stratégie et la tactique dans la politique économique » (7). Dès fin 1960 il y définissait clairement le mal qui allait atteindre l'Allemagne inéluctablement. « La situation économique de l'Allemagne se caractérise par deux traits. En premier lieu, l'excédent de la balance des paiements entraîne inéluctablement un sous-approvisionnement du marché allemand. En second lieu, le niveau des prix comparativement assez bas (si l'on considère les prix à l'étranger) laisse prévoir des hausses de prix et de salaires. » La menace d'inflation n'était pas dissimulée, mais confirmée par le ministre. « Si l'on veut lutter contre une telle évolution, on doit utiliser d'autres moyens que tactiques, il faut alors raisonner en termes de stratégie, c'est-à-dire, élaborer une politique économique à long terme. » Par exemple « la tentative des industriels

de discipliner les prix paraît *a priori* louable », mais doit être rejetée car elle est « une remise en cause du système libéral : ... le prix n'est plus considéré comme un instrument d'équilibre sur le marché, mais comme une donnée qu'il faut fixer pour soutenir l'action des cartels. Il est bien évident que l'on ne peut être dupe d'une telle tactique lorsqu'on cherche à établir une organisation libérale de l'économie. » Erhard estime lui que « la stratégie se place toujours au-dessus de la tactique, ... qu'un homme d'Etat doit savoir agir de façon tactique, mais seulement si son action est sous-tendue par des conceptions à long terme... » ; le blocage volontaire ou forcé des prix n'était dans ce cas qu'une solution apparente, source de distorsions ultérieures et d'un blocage des structures de production et de distribution, compromettant l'expansion et la stabilité futures de l'économie. Il s'est donc toujours efforcé de maintenir et d'étendre la libération économique.

La faveur quasi unanime dont Erhard bénéficia lors de sa désignation au poste de chancelier tient à l'estime que ses succès lui ont value. Il n'a d'ailleurs jamais été un homme de parti, ni *a fortiori* un représentant d'intérêts quelconques dont il a eu souvent à pâtir. D'abord ministre dans un cabinet socialiste en Bavière, ensuite député du parti libéral, enfin dirigeant du parti C.D.U., on pourrait aisément lui reprocher un « opportunisme politique » si l'on ne savait que ce sont plutôt les partis qui se sont opportunément ralliés à lui et à sa ligne. Il doit très certainement son accession aux responsabilités aux Américains. Ce sont eux qui le placèrent dès le début à des postes-clés. Mais bien entendu, seule son efficacité lui permit de s'y maintenir. En outre, si les Américains voulurent la réforme monétaire qui fut, par son caractère radical, extrêmement bénéfique à l'économie allemande, ils le virent avec inquiétude s'engager si tôt dans une politique libérale. Il fallut toute la compréhension personnelle du gouverneur militaire Lucius Clay pour que l'Amérique tolère cette expérience qui semblait si risquée et la soutienne par une aide économique importante. Le haut commissaire Mc Cloy fut par la suite bien moins favorable, mais dut comme beaucoup d'autres s'incliner finalement. A partir de 1949, Erhard n'avait d'ailleurs plus autant besoin de ce soutien, il avait trouvé l'appui du peuple qui ne devait plus lui faire défaut, un appui bien plus large, comme les sondages d'opinion l'ont révélé, que celui accordé à son propre parti. Si Erhard a donc bénéficié au début de circonstances favorables, il ne s'est en définitive imposé que par l'estime que lui valurent ses victoires sur des circonstances très défavorables.

Mais si Erhard n'a pas été un homme de parti, il a été le Turgot d'une doctrine économique (8). C'est une fortune rare pour une école scientifique de disposer d'un réalisateur aussi fidèle à ses idées, d'un homme d'Etat à la fois si habile auprès des foules et si proche des savants. Il faudrait élucider un jour les raisons psychologiques qui ont poussé cet homme, dans un monde où tout semblait réclamer la planification et l'étatisme, à se faire l'interprète d'une petite secte refoulée, méprisée, ridiculisée universellement à un point que l'on n'imagine même plus aujourd'hui. Car il est incontestable, nous en avons vu une preuve et nous en verrons d'autres, que Ludwig Erhard a cherché et cherche à réaliser dans tous les domaines les idées du libéralisme moderne allemand. Il s'en est clairement expliqué un jour de 1954 à une session de la « Volkswirtschaftliche Gesellschaft » (Société d'Economie Politique) (9) : « Si je défends avec une telle rigidité le principe d'une économie de marché, j'ai de bonnes raisons de le faire. Je suis naturellement conscient que le modèle d'une concurrence pure n'est pas pleinement valable partout. Mais nous devrions être reconnaissants à Dieu d'avoir à nouveau un tel modèle de pensée, d'être de cette manière enfin revenus à une pensée économique systématique et de renoncer à agir au hasard des jours... Je crois que nous devons au modèle d'un système économique qui est dans nos têtes, les succès que nous avons obtenus, même si nous avons été prêts à en dévier dans des cas particuliers. » Les caractères de la politique économique d'Erhard apparaissent clairement ici : conformité à un modèle et réalisme. Les exigences fondamentales de l'école de Fribourg sont les mêmes. Il est inutile de revenir sur l'exigence de conformité. Mais il est bon de rappeler que la distinction entre le principe et le moment, distinction capitale de Walter Eucken, n'est qu'une traduction scientifique et précise du mot réalisme.

Dans son inspiration, la politique d'Erhard correspond donc très exactement non pas au libéralisme ancien, mais à la politique « ordo-libérale » telle que nous en avons défini le rôle et la nature précédemment (10). La présence auprès du ministre des Affaires économiques, puis du chancelier, du secrétaire d'Etat Müller-Armack, l'audience qu'ont auprès de lui les avis de W. Röpke, l'existence permanente d'un conseil scientifique au sein duquel des membres de l'école de Fribourg occupent une place de choix depuis les débuts jusqu'à nos jours, tout cela atteste également de l'influence de la pensée libérale sur la politique allemande (11). Cette influence se confirme par l'analyse de la politique pratiquée sous l'angle de son libéralisme. Nous étudierons successivement la constitution et la politique ordonnatrice allemande, puis la politique régulatrice (12).

*
**

La guerre et la défaite avaient créé en Allemagne un chaos total. L'Allemagne était en 1945 à une « année zéro » de son histoire, elle était vraiment un pays « disponible ». Aucune doctrine ne s'accordait mieux à cette situation que celle de l'« ordolibéralisme », pour laquelle il importe de faire un choix fondamental, puis de construire un nouveau système économique. Les premières constitutions élaborées furent celles des Länder et la plupart d'entre elles sont ou franchement socialistes et planistes ou au moins pénétrées de ces conceptions. Le 8 mai 1949 une Constitution fédérale provisoire fut adoptée après des débats tumultueux et mise en vigueur le 23 mai 1949.

Cette Constitution ne contient que partiellement les éléments économiques que l'école de Fribourg préconise. On n'y trouve que l'énumération d'un certain nombre de libertés économiques fondamentales : la liberté des professions, la liberté des contrats, la liberté (et non le devoir) de concurrence, la liberté de consommation, la liberté de coalition, la garantie de la propriété privée, le droit de succession. Elle ne contient donc pas le « principe fondamental » devant régir la politique économique, ni le principe de la stabilité monétaire, ni tous les principes régulateurs. En outre, selon l'article 15 de la Constitution que les socialistes y ont fait introduire, la terre, des ressources naturelles et des moyens de production peuvent être, moyennant indemnisation, socialisés sous toutes formes concevables. Cet article n'a pas encore été appliqué. Mais l'imprécision de la Constitution a provoqué de grands débats parmi les juristes allemands, débats toujours renouvelés lorsque la Cour constitutionnelle de Karlsruhe rend un jugement important. Le Professeur H.C. Nipperdey, un juriste de l'Ecole, en interprétant les libertés accordées et surtout en se fondant sur leur hiérarchie au sein de la Constitution, a tenté de prouver que « l'économie sociale de marché est le système constitutionnel en vigueur » (13). Le Professeur Krüger a défendu au contraire l'avis que cette Constitution n'a pas déterminé un système économique particulier et le Tribunal constitutionnel fédéral a ratifié cette interprétation dans un arrêt du 20 juillet 1954. Son avis est que la Constitution tolère parfaitement l'économie sociale de marché actuelle, mais qu'elle peut également tolérer d'autres systèmes. Cette conception paraît d'un point de vue strictement formel et juridique plus exacte, si l'on songe que des parties essentielles du modèle de constitution économique « ordolibéral » sont absentes du texte. Ce qui est certain cependant, c'est qu'elle exclut aussi bien une économie intégralement planifiée qu'une économie purement libérale. Et le Tribunal de Karlsruhe reconnaît expressément ces limites. Dans ces conditions, on peut dire que la Constitution répond

aux exigences négatives de l'école de Fribourg, mais ne représente pas ses désirs positifs (14).

Si la Constitution allemande ne peut pas être considérée comme le garant d'une politique économique « ordolibérale », la politique effectivement suivie par Ludwig Erhard correspond aux vues « ordolibérales ». Le « principe fondamental » a trouvé sa consécration dans la grande loi d'orientation du 24 juin 1948 qui contient en divers paragraphes les règles de la politique économique adoptée, et en particulier l'affirmation que la politique économique doit tendre à libérer le mécanisme des prix et à instituer la concurrence dans tous les secteurs où cela devient possible. Si le principe n'est pas inscrit dans la Constitution, il est donc au moins affirmé dans une loi ordinaire, votée avant la Constitution, et toute l'action du ministre des Affaires économiques a consisté à élargir sans cesse la compétence du principe, à réaliser cette « politique ordonnatrice » à laquelle les « ordolibéraux » attachent une grande importance. Dès le lendemain de la réforme monétaire du 20 juin 1948, la plupart des marchés furent libérés de l'intervention administrative, le mécanisme des prix rétabli ainsi que les lois de la concurrence. Conformément à la doctrine, une libération progressive des prix fut partout entreprise dès que le moment s'avérait favorable. Une loi de 1949 mit définitivement fin à l'intervention de l'Etat dans le domaine des salaires, leur fixation étant à nouveau exclusivement de la compétence des partenaires sociaux. A partir de 1951-1952, l'Etat n'intervint plus sur la détermination de la majorité des prix ou des salaires. Il faut surtout noter qu'il n'y eut jamais de retours, même momentanés, au blocage des prix, comme dans d'autres pays.

La politique ordonnatrice a encore été appliquée par la privatisation d'entreprises publiques afin de redonner au secteur privé certaines entreprises industrielles et de les soumettre pleinement aux lois du marché. La privatisation a servi également la politique sociologique en ce que les actions créées ont été réservées à certaines catégories de personnes : membres du personnel, personnes dont le revenu annuel ne dépasse pas une certaine somme. Deux entreprises ont ainsi été dénationalisées : Preussag et Volkswagen et les deux opérations ont vu le succès des actions populaires.

Au contraire, le fameux système de cogestion institué dans les entreprises allemandes n'est pas conforme aux vues « ordolibérales ». Ce système est une sorte de corps étranger imposé d'une part par le chancelier Adenauer et d'autre part par la pression des syndicats dont les dirigeants, comprenant l'inutilité de grandes revendications salariales dans les premières années du redressement, cherchèrent à imposer ce thème d'action et à obtenir des compensations à la nécessaire

stagnation des salaires. Une première loi de mai 1951 fut ainsi votée sous la pression d'une menace de grève générale. Elle a établi un régime assez révolutionnaire dans les entreprises minières et sidérurgiques : un « Conseil de surveillance » a été institué en vue d'exercer, sous certaines réserves, des fonctions analogues au Conseil d'administration en France et doit comprendre cinq représentants des actionnaires et cinq des travailleurs (et en fait des syndicats) et un onzième membre coopté par eux à la majorité ou désigné par les tribunaux; un « directeur du travail », nommé avec l'assentiment des cinq représentants des travailleurs, doit faire partie du conseil de direction composé de trois membres au moins (Direction générale en France). Ce système n'était cependant prévu que dans les entreprises constituées en sociétés anonymes et non les sociétés de personnes (Krupp, etc.). Une loi sur la « constitution des entreprises » d'octobre 1952 qui a établi un régime général est allée beaucoup moins loin. Dans toutes les entreprises industrielles et commerciales ayant au moins cinq ouvriers, le personnel désigne un tiers des membres du « conseil de surveillance », mais ne désigne pas de membres de la direction. Outre ces institutions de la cogestion proprement dite et qui touchent environ un seizième des salariés allemands, il y a les « conseils d'entreprise » analogues à nos « comités d'entreprise » et les « comités économiques » qui sont créés dans les entreprises de plus de 100 ouvriers et consultés sur des questions économiques de l'entreprise.

Ce système général assez révolutionnaire dans l'ensemble fonctionne depuis lors sans qu'on puisse exactement déceler ses effets (15). Il est certain que grâce à lui les travailleurs sont au courant de la marche et des résultats de leur entreprise bien que les représentants des travailleurs soient tenus au secret professionnel. Mais il ne semble pas que cette situation ait modifié profondément les rapports entre patronat et salariés. C'est toujours le patronat qui est considéré comme responsable de l'entreprise, et les salariés n'ont pas manqué de recourir parfois à la grève. Les syndicats sont d'ailleurs devenus petit à petit moins favorables à l'institution du fait que beaucoup de travailleurs sont conduits à penser que la solution de leurs problèmes est une affaire exclusivement propre à leur entreprise et à ses institutions. Le patronat encourage cette émancipation, mais reste opposé au contrôle de l'entreprise par les syndicats à travers la cogestion. Le système reste donc en état d'équilibre entre ces deux oppositions et des deux côtés on évite de lui donner une efficacité réelle pour préserver les anciens rapports. Quelle sera l'évolution ? Il est difficile de le dire. Il semble cependant que le patronat admettrait un élargissement du système à condition que la main-mise des syndicats

soit réduite, mais non dans le cas inverse. L'avenir de la cogestion est donc fonction inverse de l'avenir du syndicalisme. A l'heure actuelle en tout cas, la situation n'évolue guère. Les salariés d'une entreprise, étant mieux au courant des résultats de l'entreprise, peuvent ainsi obtenir plus facilement une hausse des salaires à l'amiable et acceptent peut-être plus facilement une pause en cas de dépression. Tel semble être le résultat concret, économique, du système : une certaine régularisation de l'évolution des revenus. Quant au résultat psychologique, il serait intéressant à connaître; il n'est peut-être pas négligeable : une certaine démystification du slogan de la lutte des classes, une amélioration du climat social... Il est possible que ce soient les syndicats qui pâtissent le plus de l'évolution, au fur et à mesure que les travailleurs d'une entreprise auront tendance à régler leurs problèmes dans le cadre de celle-ci, à moins que les syndicats prennent un caractère nettement plus utilitaire, à l'américaine. Finalement il semble bien que ce système n'ait entraîné ni les transformations fondamentales, ni les catastrophes que les uns ou les autres annonçaient lors de son institution. Il est vrai qu'il ne s'est pas heurté à des conjonctures critiques : bien loin d'avoir à résoudre des problèmes de compression du personnel, ou de baisse des rémunérations, les entreprises allemandes n'ont cessé de recruter du personnel supplémentaire et d'augmenter régulièrement les salaires. Faute d'un réel conflit entre intérêt de l'entreprise et du capital et intérêt des salariés, il est difficile de juger actuellement le système.

L'interruption de 1950-1951 mise à part, la politique économique allemande s'est surtout caractérisée par une libéralisation croissante du commerce extérieur. Les droits de douane ont été régulièrement abaissés. La monnaie a été rendue parfaitement convertible. Cette politique inaugurée avec beaucoup de vigueur très tôt par Ludwig Erhard est certainement le plus important changement de politique économique en Allemagne. La politique de libre-échange est en effet celle qui a permis à ce pays de trouver enfin une solution à son déséquilibre fondamental. Et sur ce point, il est absolument incontestable que le libéralisme économique a apporté le salut à l'Allemagne. Erhard n'a pas craint en effet d'appliquer cette politique dès le lendemain de la guerre, alors que les importations devaient nécessairement être supérieures aux exportations, parce qu'il pensait que spontanément un équilibre se rétablirait (16). La justesse de cette conception libérale se confirma. Non seulement cette politique permit un développement très rapide de l'économie allemande, mais immédiatement celle-ci se construisait, cette fois, en fonction de la demande. A l'ancienne économie de producteurs se substituait une véritable économie de consommateurs. C'est un changement dont la portée est

considérable. Ses effets à long terme sur la structure économique (concentration moins dangereuse), sur la politique (politique d'alliance et non d'autarcie) et sur la mentalité publique (esprit de coopération) ont été et seront certainement d'une très grande importance.

Sans doute ne faut-il pas en attribuer le mérite exclusif à l'influence de la doctrine libérale. En fait, l'Allemagne disposait depuis la fin du XIX^e siècle d'un potentiel de production tout à fait comparable à celui de l'Angleterre au début du XIX^e siècle, par rapport à celui des autres pays. Comme l'Angleterre à l'époque, elle pouvait se permettre le libre-échange, car il favorisait son expansion. Il a fallu les destructions de guerre et la désorganisation, plus ancienne, de la structure antérieure du commerce international pour permettre à l'Allemagne de prendre une place de choix dans le nouveau système économique international : à l'heure actuelle, on le sait, l'Allemagne occupe le second rang dans le commerce mondial, immédiatement après les U.S.A., et est sur le point de dépasser ceux-ci. Mais si, en raison d'idées plus dirigistes, elle n'avait pas saisi avec rapidité cette chance historique, il est incontestable qu'elle aurait à nouveau pu se trouver devant des difficultés et des déséquilibres anciens. Comme le protectionnisme avait fait surgir une politique économique dirigiste et même planificatrice, de même le libre-échange a permis l'instauration en Allemagne de l'économie de marché. La cause première du succès libéral en Allemagne est la réalisation très rapide de la libération des échanges par le gouvernement allemand sous l'influence de L. Erhard et des libéraux. Toutes les autres mesures de libération s'en suivaient logiquement. Et elles se sont provoquées mutuellement : l'éclatement des contraintes dans un secteur provoquait rapidement l'explosion de la liberté créatrice dans les autres. La libération externe et interne des échanges a été et sera encore dans l'avenir un stimulant permanent de l'économie.

Depuis 1958 la politique économique extérieure de l'Allemagne se trouve partiellement déterminée par les décisions communautaires des Six. Très favorable d'un point de vue politique à l'unification européenne, Erhard a toujours tenté de concilier cet « européanisme » et l'« internationalisme » logique de sa politique économique libérale. C'est ainsi que l'Allemagne était favorable à l'entrée de la Grande-Bretagne au Marché Commun et à l'association de tous les autres pays de l'A.E.L.E. Son objectif constant est d'éviter une « fermeture » de la C.E.E. Cet objectif n'est pas seulement une position libérale, mais aussi, croyons-nous, le produit intuitif d'un souvenir historique allemand très précis : le Zollverein. Par bien des aspects, la C.E.E. rappelle celui-ci. A l'époque se posait également un choix entre une

petite communauté et une grande. L'Autriche avec ses Etats balkaniques était alors l'équivalent de l'Angleterre avec son Commonwealth par rapport à la Petite Allemagne. Elle proposait d'ailleurs l'élargissement du Zollverein en une vaste zone de libre-échange. La Prusse s'y opposa essentiellement pour des raisons politiques et parvint à réaliser ensuite l'Empire petit-allemand à son profit. La politique bismarckienne aboutit ainsi à l'unité de l'Allemagne, mais au détriment d'un ensemble plus vaste et plus équilibré et surtout au détriment du libéralisme économique. Si l'on prenait la peine de relire aujourd'hui des discours et des articles de l'époque en Allemagne, on serait frappé de la concordance des thèmes nationalistes et protectionnistes allemands avec les thèses parfois défendues aujourd'hui par des hommes d'Etat ou des publicistes de l'Europe des Six. Il ne faudrait évidemment pas abuser d'une comparaison historique (16 *bis*). Selon toute vraisemblance, la Petite Europe très développée ne pourrait pas, même si elle le désirait, pratiquer une politique isolationniste, comme l'Allemagne sous-développée du milieu du XIX^e^ siècle le pouvait relativement. C'est d'ailleurs pourquoi l'échec des négociations de Bruxelles n'a pas compromis définitivement, mais retardé seulement une entente entre C.E.E. et A.E.L.E. Il ne semble pas que la C.E.E. puisse véritablement mettre en danger à l'avenir l'internationalisme économique qui est le principe de la politique allemande.

A l'heure actuelle, trois secteurs importants restent au moins partiellement « dirigés » en Allemagne : les transports, la construction, l'agriculture. Mais même dans ces domaines, on s'efforce de progresser vers une solution libérale.

Les prix du transport par fer et routier font l'objet d'une tarification complète par l'Etat, ceux du transport fluvial par des commissions mixtes de transporteurs et de clients. Le désir récent de la Compagnie nationale de chemins de fer d'adopter une position plus concurrentielle en face des autres moyens de transport peut remettre en cause ce dirigisme. Les chemins de fer n'ayant plus leur quasi-monopole d'antan, l'Etat doit leur permettre une gestion plus économique et plus souple. L'intérêt général n'en sera que mieux servi. La libéralisation de ce secteur est en tout cas un objectif actuel du gouvernement.

La construction n'a cessé d'être un domaine d'intervention de l'Etat, sous forme d'avantages accordés aux constructeurs privés ou sous forme de constructions publiques et une législation des loyers existe toujours. On ne peut rendre en un instant un secteur dirigé depuis plus de quarante ans à la liberté. Mais un plan a été établi en 1959 pour libérer en trois étapes le secteur de la construction,

jusqu'à la liberté totale des loyers et la suppression de toutes les subventions publiques. Les fonds publics sont d'ailleurs en régression constante dans les moyens de financement. Et la « désétatisation » des logements construits avec ces fonds est prévue. Le déficit comptable de logement n'était plus en 1962 que de 750.000 environ contre près de 5 millions en 1950. Même en ajoutant à ce chiffre les 900.000 logements à remplacer, et compte tenu de la progression démographique et immigratoire actuelle, le rythme de construction annuel de logements (500.000 à 550.000) devrait permettre de mettre fin à la pénurie relative d'aujourd'hui et par voie de conséquence à la réglementation des loyers en tout état de cause avant 1970.

Enfin, il y a l'agriculture. Elle se trouve en Allemagne, comme presque partout ailleurs, largement dirigée. L'organisation des marchés et des restrictions à l'importation ont été prévues pour elle. La grande loi agricole de 1957 prévoit que le Parlement doit discuter annuellement de sa situation et prendre des mesures spéciales. Un effort de reconversion et de modernisation assez vaste est poursuivi. Comme Erik Lindhal l'a bien montré, un « regional planning » pratiqué en agriculture, « n'implique pas un danger pour l'économie de marché, mais lui donne plutôt le cadre rationnel au sein duquel elle puisse se développer » (17). Mais les libéraux espèrent même que par ces moyens l'agriculture pourra un jour être rendue « conforme ». Le problème est difficile car l'agriculture présente des caractéristiques très particulières de production; elle est encore largement artisanale, acapitaliste, d'un autre âge. Rappelons ici que l'U.R.S.S. ne connaît pas moins de difficultés avec ce secteur. Les données techniques imposent partout leurs lois. En U.R.S.S. non plus le secteur agricole n'est pas pleinement intégré au système d'ensemble ; la doctrine officielle n'est donc pas entièrement appliquée, mais pourrait-on nier qu'elle n'en domine pas moins l'économie soviétique. L'essentiel n'est pas tant la pureté du système que la pureté de la ligne générale de la politique économique et la conformité de toute mesure particulière à cette ligne générale. C'est cela qui permet d'obtenir des résultats économiques spectaculaires.

Cependant, il convient de noter que là aussi une libération prochaine n'est pas exclue. Pendant longtemps, la politique agricole allemande était essentiellement une politique sociale ; tant qu'il y avait des chômeurs nombreux, des réfugiés, ceux-ci trouvaient souvent refuge dans les petites exploitations agricoles et il était socialement utile de maintenir ces exploitations. A partir de 1957, le chômage n'existait pratiquement plus et les « plans verts » annuels, inaugurés en 1955, correspondirent de plus en plus à une véritable politique économique des données, tendant par une action structurelle à mettre les

entreprises agricoles en mesure, grâce à une productivité accrue, de conquérir tout le marché allemand et par là d'atteindre un niveau de revenus comparable à celui de l'industrie. Cette politique a eu des résultats : l'agriculture allemande assurait, en 1961, 65 % de l'approvisionnement allemand, contre 50 % en 1950.

Mais une double évolution a remis en cause cette politique avant qu'elle ne s'achève. D'une part, et c'est le fait le plus important, à partir du moment où le plein-emploi s'est établi dans l'industrie, l'exode rural a commencé à prendre une allure plus rapide que précédemment. Or cet exode spontané s'avère un mouvement naturel de loin préférable à toute politique des revenus de l'agriculture. Au contraire, une politique de parité des revenus agricoles apparaît de plus en plus comme une politique réactionnaire, tendant à maintenir artificiellement une structure économique nationale que le progrès condamne. Tout agriculteur quittant la terre obtient des rendements et des revenus supérieurs dans l'industrie et cesse aussi d'être à la charge de la collectivité, en même temps qu'il fait place à d'autres agriculteurs qui peuvent ainsi agrandir leur domaine d'exploitation, s'équiper plus rationnellement et en définitive obtenir des revenus supérieurs. Cet exode rural est d'autant préférable qu'il assure l'expansion de l'industrie allemande qui, en vertu de la loi des avantages comparatifs, est plus avantageuse pour l'Allemagne que l'expansion agricole. Second fait important : le Marché Commun agricole, qui selon toutes probabilités va gêner l'agriculture allemande et rendre encore plus aléatoire le succès de la politique du « plan vert ».

Il semble bien que les autorités allemandes aient eu conscience de ces faits depuis quelques années. Pour la première fois le rapport d'un conseil composé de plusieurs professeurs d'économie rurale, établi en 1962, conseille d'orienter la politique agricole de telle façon qu'elle ne gêne pas, mais au contraire accélère l'exode nécessaire de nombreux petits exploitants. Il recommande de faire disparaître d'ici 1965-1966 450.000 petites exploitations sur 1.700.000 et de poursuivre cette politique par la suite. Malgré des protestations véhémentes, le syndicat allemand des paysans a reconnu l'exactitude des chiffres du rapport et son président a demandé lui-même aux agriculteurs qui pourraient trouver un meilleur métier de ne pas hésiter. Il est évident qu'après avoir créé près de 6 millions d'emplois nouveaux en une dizaine d'années, l'économie allemande peut sans difficulté absorber en peu d'années la majeure partie des 2 millions d'exploitants ou travailleurs agricoles. Dans la mesure d'ailleurs où beaucoup de ces paysans sont âgés, le problème de la reconversion ne se pose même pas. Il suffira d'attendre le lent dépérissement de cette partie de la population rurale, en veillant simplement à lui assu-

rer des revenus et une retraite décents d'ici là. Les Allemands semblent donc aujourd'hui approcher de la solution du problème agricole; ils semblent avoir parfaitement compris que leur situation est celle de l'Angleterre du XIX[e] siècle : comme elle, l'Allemagne a pratiqué un libre-échange assez systématique et, comme elle, maintenant, il lui faut sacrifier l'agriculture à l'industrie. Lorsque l'agriculture allemande se sera progressivement réduite à un secteur quantitativement normal pour une économie développée, le dirigisme agricole pourra lui aussi prendre fin, au moins dans une large mesure. C'est bien la perspective du gouvernement allemand, bien qu'il faille s'attendre au maintien de la politique de soutien jusqu'aux élections de fin 1965, pour des raisons politiques évidentes. Notons encore que l'exode rural n'est pas propre à l'Allemagne, il est le fait de toute économie en développement et plus ce mouvement se poursuit (à condition qu'il ne soit pas contrecarré par une politique conservatrice), plus la condition des agriculteurs restant au sol s'élève spontanément et plus se réduit la nécessité du dirigisme agricole, jusqu'à la limite où il deviendrait parfaitement inutile. Une fois de plus il s'avérera que le progrès de l'économie toute entière et le progrès du libéralisme économique non seulement ne s'opposent pas, mais au contraire se conditionnent mutuellement.

En définitive, il apparaît que la politique ordonnatrice allemande a été largement conforme aux résultats de la recherche doctrinale préalable, car elle a manifesté une tendance continue à la « libération des échanges » intérieurs et extérieurs.

*
**

Une impression semblable se dégage de l'analyse de la politique régulatrice.

La politique antimonopolistique a été partiellement au moins réalisée. Un effort difficile fut mené en faveur d'une loi contre les pratiques anticoncurrentielles. Le mouvement de décartellisation dirigé par les autorités d'occupation après 1945 avait été bientôt abandonné et un mouvement de réintégration avait prévalu depuis lors. La politique économique s'efforça de le limiter indirectement par l'abrogation de la plupart des mesures dirigistes intérieures et par une vaste libéralisation du commerce extérieur. Mais surtout une action directe fut entreprise par le vote d'une loi contre les limitations de la concurrence. Cette loi fut enfin votée en 1957 après une longue lutte entre le ministère des Affaires économiques et les groupements d'entrepreneurs (18). Elle ne le fut finalement que grâce à l'appui du parti socialiste, venant utilement renforcer, sur ce point crucial, la politique libérale. (Ce renfort a d'ailleurs contribué à un rapproche-

ment des libéraux et des socialistes.) La loi de 1957 se distingue de celle votée déjà en 1923 en ce qu'elle ne s'attaque pas seulement aux abus des ententes, mais aux ententes elles-mêmes. Elle n'a certes pas entièrement satisfait les libéraux eux-mêmes, de nombreuses exceptions ayant été prévues. Mais ils la considèrent comme un début qui pourrait avoir des effets heureux, en particulier si la politique fiscale en vigueur, une des causes principales de la concentration, était remplacée par une politique « conforme ». L'Office fédéral des cartels a déposé en avril 1959 son premier rapport d'activité. Celui-ci n'était ni optimiste ni pessimiste : d'heureux effets ont été obtenus dans divers secteurs; des problèmes juridiques nouveaux se sont posés, mais l'Office est décidé à utiliser pleinement ses compétences; la publicité qui s'attache à ses décisions crée un nouveau climat; telles étaient les constatations du premier exercice. Dans ce rapport, l'Office se fixait également la tâche d'éclairer l'Etat sur les lois nécessaires. « Avec cette loi, disait ce rapport, un pas important, mais insuffisant a été fait. Ce pas ne peut être considéré que comme un début. » Depuis lors, le rapport annuel de l'Office est présenté et abondamment discuté au Bundestag, maintenant sans cesse l'attention du pouvoir législatif sur ce sujet délicat (19). L'effet de l'institution de l'Office semble avoir été celui qu'on en attendait. Il est même tellement net que le ministère des Affaires économiques s'est vu contraint récemment d'inciter les entrepreneurs à plus de coopération, en leur présentant les cas d'entente tolérés par la loi. Depuis 1956, le nombre des entrepreneurs indépendants est d'ailleurs à nouveau en croissance. Cette tendance sera renforcée lorsque l'impôt indirect allemand actuel, qui est une « taxe en cascade » favorisant la concentration verticale, sera remplacé par la taxe à la valeur ajoutée qui est neutre sur ce point. Si l'Allemagne n'a pas procédé plus tôt à cette modification, c'est certainement parce que le danger inhérent aux concentrations était assez faible dans une économie aussi ouverte et qu'au contraire une certaine concentration assurait la puissance concurrentielle des entreprises allemandes sur le marché international.

La politique sociale, c'est d'abord pour les « ordolibéraux » le développement économique qui crée des emplois et élève tous les revenus. Effectivement, malgré l'afflux massif de réfugiés, le chômage a pu être résorbé définitivement en 1957, le plein-emploi s'est transformé en emploi optimum jusqu'en 1960 et a fait place ensuite à un suremploi, particulièrement favorable à une hausse des salaires. Le temps légal de travail a été réduit. L'accroissement des revenus est constaté pour toutes les catégories de la population (20), mais on note surtout l'accroissement du nombre de familles bénéficiant de revenus

moyens (21), ce qui tend à rétablir la structure sociologique antérieure à la réforme monétaire et prônée d'ailleurs par divers « ordolibéraux ». Cette constatation a d'ailleurs mené l'Etat allemand à augmenter sa politique d'aide aux plus déshérités.

Le système allemand de sécurité sociale reste dans ses grandes lignes conforme à celui créé au XIX^e siècle par Bismarck, modifié légèrement par la République de Weimar et conforme aussi aux conceptions « ordolibérales ». Il est fondé sur le principe de l'assurance, obligatoire seulement pour les personnes dont les revenus sont inférieurs à un certain montant, mais les caisses prélèvent non seulement des cotisations ouvrières et patronales, mais reçoivent aussi des subventions de l'Etat. En ajoutant à ces prestations sociales, le système spécial de péréquation de charges de guerre et des rentes et pensions de guerre, l'aide sociale de l'Etat n'a cessé de croître. En 1950, elle représentait une redistribution de 17 % du revenu national, en 1953, 20 %. Les dépenses sociales dans le budget croissaient de 1952 à 1955 de 33 %, les autres dépenses de 27 % seulement. A cette date, une nouvelle accélération se produisit. Un rapport gouvernemental définissait les « principes d'éthique sociale » de l'Etat allemand : la Sécurité Sociale doit reposer sur la responsabilité propre de l'individu, pour développer son initiative personnelle et sur la solidarité communautaire, ce qui implique une certaine redistribution au niveau des entreprises et subsidiairement par l'intermédiaire de l'Etat. Ces principes étaient bien conformes à la pensée « ordolibérale ». L'application qui en fut faite à partir de 1957 le paraît moins.

D'une année à l'autre, on doubla presque les pensions et on éleva d'autres dépenses sociales. Surtout on établit un système révolutionnaire d'indexation des assurances vieillesse en liant leur montant à l'accroissement du revenu national par tête d'habitant et à la productivité. Cette « rente dynamique » doit assurer à tous les vieux travailleurs une pension suffisante pour leur permettre de vivre décemment et de participer aux résultats du progrès économique. Bien entendu, dans ces conditions, la contribution sociale de l'Etat se trouve sensiblement accrue par rapport aux cotisations et elle risque de s'accroître sans cesse. Cette contribution représentant environ la moitié des dépenses sociales de l'Etat, celui-ci voit celles-ci s'accroître régulièrement. Leur part dans le budget est déjà actuellement de 35 %.

Cette évolution ne semble pas conforme au libéralisme, non pas tant parce qu'elle assure une redistribution croissante que parce qu'elle entraîne une consommation accrue au détriment de l'investissement. La pensée profonde des libéraux est qu'une augmentation des salaires ou de la redistribution seraient parfaitement tolérables si

ceux qui en bénéficient épargnaient davantage au lieu de consommer. Mais le développement des prestations étatiques et surtout leur indexation donnent aux individus le sentiment qu'ils peuvent s'en remettre à l'Etat pour la sécurité de leur avenir et donc consommer tous leurs revenus présents. Cette politique sociale met par conséquent en danger les bases psychologiques du système, comme par ailleurs elle ne permet pas d'espérer un développement considérable du marché financier. Or un marché financier dynamique donnerait au gouvernement la possibilité de réduire, au lieu de favoriser, par la fiscalité, l'autofinancement ou le financement étatique des investissements. Réduire l'autofinancement, ce serait agir contre la concentration ou du moins la gêner davantage et ce serait d'autre part permettre la participation de plus nombreux épargnants aux bénéfices de la production. Tout se tient.

Il est certain que la politique sociale allemande actuelle est mixte : certaines mesures sont « conformes », d'autres tendent à la socialisation. Cette contradiction nuit beaucoup au développement des idées libérales. Les agriculteurs par exemple peuvent se prévaloir de l'indexation des prestations sociales pour demander la même faveur pour leurs revenus. Avec quelque déception, F.W. Meyer écrivait déjà en 1954 que « l'adhésion assez solide des praticiens de l'économie à l'économie de marché après la réforme monétaire... s'est, au fur et à mesure qu'on s'éloignait du point de départ, progressivement amenuisée » (22). Il est certain que les partis politiques et le gouvernement ne peuvent agir résolument contre la volonté du peuple, exigeant des garanties sociales. Une politique semblant temporairement contraire doit être acceptée ou au moins comprise. Les libéraux ont d'ailleurs pris conscience de la nécessité d'éduquer les masses. Cette entreprise est lente. Et pourtant, en 1948, Erhard a su imposer sa volonté malgré toutes les oppositions. A notre avis, la politique sociale actuelle n'est pas libérale essentiellement parce que dans ce domaine les idées « ordolibérales » sont beaucoup plus discutables que dans le domaine économique. Il manque une conception ferme, un modèle d'action comme l'Ecole avait su l'élaborer pour la politique économique. La cause des hésitations de la politique sociale actuelle est dans l'absence de principes vraiment indiscutables et d'un catalogue suffisant de moyens. Müller-Armack écrivait très justement en 1950 qu'il appartenait aux libéraux actuels de « fournir la preuve que pour des fins sociales raisonnables il y a toujours, à côté du moyen « non conforme », une possibilité de solution « conforme » (23).

Il semble que beaucoup dépende de la renaissance de l'épargne individuelle qui est certainement la plus sûre alternative à la sécurité sociale. On peut dire que la politique allemande tend à en favoriser

le développement : actions populaires, lois sur les primes à l'épargne, exonérations fiscales, etc. Toute croissance des fortunes privées tend à réduire pour l'avenir les dépenses sociales de l'Etat. D'autre part le sur-emploi ou le plein-emploi continu depuis plusieurs années réduit spontanément des inégalités sociales qui avaient auparavant quelque chose de choquant et surtout distribue une part relative plus élevée du revenu national aux classes les plus modestes. Si une telle situation se maintient encore longtemps, la répartition mécanique des revenus constituera la meilleure politique sociale. Mais il est certain que la politique sociale allemande ne s'oriente pas délibérément à l'heure actuelle vers son propre dépérissement (24).

Dans la politique conjoncturelle enfin, on constate que les principes « ordolibéraux » ont été mieux respectés. Seules la politique monétaire et la politique du crédit ont été systématiquement utilisées à des fins conjoncturelles et elles ont été l'œuvre d'un pouvoir monétaire réellement indépendant, la Banque Centrale allemande, qui s'est chargée de garantir la stabilité monétaire (25). L'efficacité incontestable de la politique conjoncturelle allemande (de 1950 à 1963, 1,3 % de hausse annuelle seulement malgré les années récentes), alors qu'elle reposait uniquement sur l'utilisation de moyens monétaires, tient à notre sens à trois raisons principales. En premier lieu, la réforme monétaire du 20 juin 1948. Cette réforme fut d'une rigueur qui aurait été sans doute impossible dans un pays sans la pression de puissances occupantes. En un seul jour elle liquida les effets de longues années d'inflation refoulée et d'inflation tout court, elle accorda la situation monétaire à la situation économique générale, la masse monétaire à la masse des biens disponibles. Les effets de cette réforme furent multiples. Notons d'abord la création d'une structure sociale nouvelle. Par ses dispositions, la réforme favorisa deux groupes sociaux, les travailleurs et les entrepreneurs, et défavorisa plus ou moins les autres. On s'étonne toujours de la modestie des revendications syndicales allemandes dans les années qui ont suivi 1948. On l'attribue au sens de la discipline collective des Allemands et au chômage massif. Mais il n'y a pas que cela. Lors de la réforme précisément, une mesure extrêmement favorable aux travailleurs a été prise. Il ne faut pas oublier en effet qu'elle prévoyait la conversion des Reichsmark en Deutsche Mark sur la base de 100 à 6,5 en général (26). Mais en même temps les salaires ne subissaient aucune déflation alors que les créances par exemple étaient réduites dans la proportion ci-dessus. Les salariés ont donc été gratifiés au départ d'un avantage énorme. Sans doute les salaires n'étaient-ils en soi pas très élevés. Mais leur maintien permettait une égalisation considérable des conditions sociales, compte tenu du fait que les prix ne connurent en définitive

qu'une hausse assez légère. A l'inverse des salariés, les épargnants ont été fortement frappés par la réforme dans leur standing de vie. Les entrepreneurs au contraire ont été également favorisés par diverses mesures concernant la présentation des bilans ou la fiscalité. L'effet de l'ensemble de la réforme monétaire et des mesures accessoires a entraîné en 1948 la transformation brutale de la structure allemande : l'enrichissement des plus riches et la prolétarisation d'une partie de la classe moyenne (27). Or, cette structure est celle qui permet un capitalisme très dynamique. Lorsqu'on songe que le plan français de réforme monétaire, qui n'a pas été finalement retenu, prévoyait au contraire une déflation moindre en vue de maintenir une classe moyenne plus importante, il n'est pas douteux que le plan américain répondait à ce que l'on pourrait appeler, selon une expression du Professeur Jean Weiller, « la préférence de structure » américaine. Par la suite, la classe moyenne tendit à se reconstituer, mais sur la base des efforts considérables des individus. Par ce premier effet, la réforme monétaire peut être considérée comme un des éléments du développement allemand.

On a prétendu que la réforme, et non pas la libération des prix, fut la cause déterminante de l'afflux rapide des marchandises sur le marché en 1948 et il y eut à ce sujet des débats théoriques (28). A notre sens, cet effet est très douteux et nous l'attribuerions plutôt à la libération des prix. Dès l'instant que les prix se fixaient librement et connaissaient immédiatement une certaine hausse, il n'y avait plus aucune raison d'écouler les produits sur le marché noir. La libération des prix créait un seul marché à la place des deux anciens. Mais les mesures monétaires ont eu deux effets heureux : en restreignant les liquidités, elles ont contraint tous ceux qui disposaient de marchandises à ne pas les garder en stock provisoirement, en spéculant sur une hausse continue des prix, et tous ceux qui voulaient acheter à ne pas maintenir leur demande si les prix montaient trop. Ainsi, sans la réforme monétaire, un équilibre se serait sans doute établi, mais à un niveau général des prix extrêmement élevé, ce qui eût nécessité une dévaluation beaucoup plus importante que celle qui eut lieu. Avec la réforme monétaire, un niveau des prix très intéressant fut rapidement atteint et longtemps maintenu par la politique monétaire restrictive qui suivit. Mais si l'on avait réalisé la réforme monétaire sans la libération des prix, le marché noir eût persisté, les possibilités réelles de l'économie allemande n'eussent pas été connues des autorités, une politique dirigiste aveugle eût été poursuivie et des difficultés sociales pires eussent été à craindre avec l'afflux de réfugiés, démunis de valeurs d'échange. Le redressement n'aurait pas eu lieu avec l'ampleur qu'on lui a connu. M. H.C. Wallich a procédé dans

son livre à une comparaison entre les « plans établis par les administrations de l'époque et les résultats réels » (29). Ces plans fixaient des objectifs nettement inférieurs à ce qui a été obtenu.

Mais il est certain que la réforme monétaire eut surtout pour effet d'assainir radicalement la situation monétaire et de faire par là même de la politique monétaire un instrument de direction très efficace de la conjoncture. La réduction massive de la circulation monétaire rendait les entrepreneurs très dépendants du crédit bancaire. La politique du crédit avait donc une efficacité qu'elle n'a pas généralement, du fait même qu'elle entre en concurrence avec l'offre privée du crédit, fondée sur l'épargne. Il est certain qu'une des conditions fondamentales du redressement économique réside dans l'efficacité de cette direction monétaire, dans la « faim monétaire » savamment entretenue par le pouvoir pendant de longues années et que cette « faim monétaire » rendait l'économie très sensible à toute restriction ou extension du crédit.

La réforme monétaire mise à part, l'efficacité de la politique monétaire est due à la politique des relations internationales pratiquées (baisses tarifaires à but conjoncturel, encouragements à l'exportation de capitaux) et à la politique budgétaire. La politique budgétaire a été libérale ; le budget n'a pas été conçu comme un instrument de régulation de l'activité économique globale, mais comme le simple plan financier de l'Etat. Si le budget n'a finalement pas été en équilibre, mais en excédent de 1951 à 1957, cela résultait non d'une volonté délibérée, mais de circonstances de fait : non utilisation des frais d'occupation, sous-évaluation des recettes, retard du réarmement. Cet excédent a été heureux du fait que par ses conséquences déflationnistes, il a contrecarré les tendances inflationnistes dues au développement et a maintenu la « faim monétaire ». Depuis 1959, l'Allemagne ressent les effets inflationnistes de ses continuels excédents extérieurs et du suremploi interne. Devant cette situation, des inquiétudes se sont exprimées, et la Banque Centrale a cherché à obtenir un appui de la politique financière pour le contrôle de la conjoncture. La réponse des « ordolibéraux » a été que cet appui n'était pas indispensable, mais qu'il convenait d'une part de réévaluer le DM rapidement et fortement et d'autre part, puisque dorénavant la conjoncture était un fait international, de coordonner les politiques conjoncturelles des divers Etats intéressés. La Banque Centrale allemande n'a pas réagi d'une façon tout à fait conforme : elle a beaucoup trop longtemps tardé à réévaluer et la réévaluation a été trop faible, comme on s'en aperçoit aujourd'hui, et ceci malgré les conseils contraires des libéraux et en particulier de Röpke et d'Erhard. Quant à la coordination interna-

tionale, si elle a été proposée à Bruxelles par le Professeur Müller-Armack sous la forme d'un code préétabli de bonne conduite, tout à fait conforme aux idées libérales, elle n'est pas encore parfaitement admise partout. Cet exemple en est un de plus qui prouve qu'il y a presque toujours, face à une difficulté, deux manières d'agir : une manière conforme et une autre qui ne l'est pas. La manière conforme s'avère souvent plus difficile à mettre en œuvre, et les responsables non parfaitement convaincus d'une doctrine sont alors facilement enclins à préférer l'autre, celle qui est à la fois plus facile et qui permet de partager les responsabilités. Le libéralisme économique exige toujours des hommes d'Etat convaincus. S'ils font défaut, des erreurs d'orientation sont commises et il est alors trop facile d'en rejeter la responsabilité sur une doctrine qui en réalité n'a pas été respectée. Ceci dit, la Banque Centrale allemande ne peut pas être rendue seule responsable de l'inflation qui a pour la première fois sérieusement affecté l'Allemagne en 1961 et 1962. Trop d'analystes de l'inflation actuelle dans les pays européens négligent ce fait fondamental qu'avec la libération très importante des échanges intervenue, aucun Etat européen n'est plus tout à fait maître de sa conjoncture ni même de son développement économique. Aucune coordination interne de la politique monétaire et de la politique financière n'y changerait rien (sauf si on tend systématiquement à réduire les dépenses de l'Etat, mais est-ce un idéal ?), pas plus d'ailleurs qu'aucune planification souple ne peut plus contrôler parfaitement le développement interne : la preuve en est bien que les Etats où elle existe évitent encore moins que l'Allemagne cette forme d'inflation. Il est même très douteux qu'une coordination au sein de la seule C.E.E. arrive à quelque résultat, puisque les six pays subissent également le même phénomène. Seules probablement trois voies peuvent bloquer durablement l'inflation d'origine externe, à défaut d'une réforme radicale du système monétaire international : la coordination de la politique monétaire américaine avec les politiques européennes ou l'autonomie monétaire interne par l'adoption d'un système de changes flexibles ou encore des réévaluations systématiques dès que les excédents se manifestent.

*
**

On peut dire en conclusion que la politique économique allemande a été conforme dans l'ensemble à la politique ordonnatrice et à la politique régulatrice que l'école de Fribourg avait élaborées. Il faut reconnaître cependant que dans certains cas elle a dévié de la ligne du modèle sous la pression des syndicats ouvriers, en créant la cogestion, sous la pression des forces patronales, en adoucissant la politique antimonopolistique, en faisant certaines interventions de conser-

vation, sous la pression des deux en subventionnant certaines activités, sous la pression des forces politiques enfin en accordant des avantages spéciaux à Berlin-Ouest. Elle s'est aussi trompée : retard dans la réévaluation, retard pour lancer la nouvelle politique agricole. La perfection n'est pas de ce monde. Il reste que la politique économique allemande a largement été inspirée des résultats de ce long travail de préparation intellectuelle que l'on a évoqué précédemment. Les « ordolibéraux » n'ont jamais exigé une réalisation immédiate du système concurrentiel, dans sa pureté. L'essentiel leur paraissait d'agir toujours en fonction de ce modèle, d'intervenir s'il le fallait, mais toujours par un moyen n'empêchant pas le développement du système. Cette exigence a été respectée. « La caractéristique du système économique reste la tendance fondamentale... d'orientation d'après la conception de l'économie de marché » (30).

Nous ne pouvons donc pas du tout nous rallier à l'opinion de ceux qui tentent de nier l'inspiration doctrinale de cette politique (31). Considérer qu'elle n'est pas libérale sous prétexte qu'elle est réaliste, c'est faire un contre-sens sur la doctrine qui l'inspire et qui, parce qu'elle est scientifique, prône le respect des réalités. Prétendre, ce qui est encore plus critique, que cette politique n'a eu des résultats heureux que dans la mesure où elle s'écartait du modèle libéral est encore plus erroné, car, comme nous espérons l'avoir montré, cette politique a été un tout et s'il y a eu certains résultats moins heureux, c'est souvent à mettre au compte d'interventions non parfaitement conformes et du même coup moins réalistes. Ceci ne veut pas du tout dire que nous attribuons le succès du développement économique allemand à la politique économique allemande. C'est une manie, et pas du tout libérale, d'imputer l'évolution économique d'une nation à la politique pratiquée. C'est ainsi que l'on attribue l'expansion française au plan, alors qu'il n'est pas certain que sans plan l'économie française n'aurait pas connu un développement assez semblable. De même d'autres pays qui ne pratiquent pas la politique allemande, ni la politique française, ont eu de grands succès, et certains qui ont un plan ou qui ont une politique libérale n'enregistrent pas les mêmes succès. Une analyse même sommaire des faits économiques montre clairement que les causes du développement d'un pays sont réelles, c'est-à-dire naturelles et humaines, et non pas du tout politiques. Une politique économique ne crée pas les causes, mais certaines conditions du développement. Tout ce que l'on peut affirmer de la politique économique allemande, c'est qu'elle a su créer des conditions qui ont permis à l'Allemagne une croissance rapide et régulière et qu'il ne semble pas qu'elle ait gêné ce développement par l'une ou l'autre de ses mesures puisque sa progression a été, compte

tenu du stade de développement allemand, très forte. Il n'y a eu aucun miracle dans l'évolution allemande, ce pays ayant disposé de toutes les données naturelles et humaines requises. Il est simplement probable que la politique allemande a favorisé plutôt que défavorisé le développement du pays.

C'est pourquoi rien n'était plus inexact que les expressions telles que « fin du miracle allemand », « la politique économique allemande en échec », « fin du libéralisme allemand » que l'on vit souvent en 1961 ou 1962. Aucune politique, y compris la planification totale, ne peut empêcher qu'une économie se heurtant au goulot d'étranglement de la main-d'œuvre connaisse une réduction de l'expansion et une hausse des salaires et donc une stagnation relative de l'épargne et une hausse des prix. La planification souple, avec toutes ses prévisions, n'a pas empêché des perturbations identiques en France. Il était donc très peu indiqué de recommander celle-ci aux Allemands. Ces recommandations ont d'ailleurs cessé comme par enchantement, dès lors qu'en 1963, l'Allemagne réussissait, grâce notamment à sa politique conjoncturelle et à sa politique d'encouragement à l'épargne privée, une stabilisation relative, et pouvait, grâce à des importations massives de main-d'œuvre étrangère, reprendre une expansion plus rapide de sa production et de ses exportations. Demain encore des difficultés se produiront certainement en Allemagne du fait de l'inflation salariale et de l'inflation importée. F.W. Meyer a bien montré que plus une économie parvient à maintenir ses prix et plus rapidement elle risque par là même d'accroître ses exportations et donc de provoquer l'inflation importée, de même que la hausse du taux de l'escompte tend à réduire les liquidités internes mais tend en même temps à provoquer l'afflux de capitaux étrangers. C'est un cercle vicieux auquel aucun pays libre-échangiste n'échappe plus. Mais on peut dire sans crainte de se tromper que les pays à planification connaîtront des difficultés analogues. D'autre part, rien n'autorise à penser que l'Allemagne connaîtra une expansion indéfinie au rythme de la décade 1950-1960. Le jour où l'exode rural sera à son terme, où les possibilités d'importer de la main-d'œuvre étrangère se réduiront encore et compte tenu de la relative stagnation démographique actuelle, le développement interne de l'Allemagne en pâtira nécessairement, sous réserve des innovations technologiques et de l'augmentation de l'intensité capitalistique réalisées d'ici là et sous réserve également de la capacité de spécialisation de l'industrie allemande dans l'économie internationale. Il se produira alors un phénomène tout à fait classique : le développement allemand se pousuivra invisiblement à l'étranger grâce aux capitaux qui y auront été investis, faisant de l'Allemagne, qui y est d'ailleurs prédisposée par son évolution démographique, un pays ren-

tier. L'expansion économique allemande baissera, mais le revenu du pays s'accroîtra tout de même. Ces perspectives sont, toutes choses restant égales par ailleurs, quasi certaines puisqu'elles reposent sur des données prévisibles. Aucune politique n'y pourrait rien changer; tout au plus peut-on dire qu'une politique délibérément libérale correspond le mieux à ces perspectives, est susceptible d'assurer l'évolution dans les meilleures conditions : libération agricole et exode rural d'abord, fermeté de la politique monétaire ensuite, favorisant l'élimination des entreprises marginales, la concentration, la spécialisation et donc l'accroissement de la productivité moyenne de l'économie, stimulation de l'épargne intérieure et des investissements privés à l'étranger enfin, telles sont les meilleures mesures politiques, non seulement pour l'Allemagne, mais aussi pour les autres pays de l'Europe occidentale qui se trouvent devant les mêmes difficultés à l'heure actuelle. Il est peu probable qu'une politique dirigiste ou une planification serait apte à résoudre différemment ces problèmes qui ne sont pas ceux d'une économie de pénurie, mais de surchauffe, ni d'une économie isolée, mais ouverte au monde extérieur. C'est ce que le nouveau chancelier a d'ailleurs clairement exprimé (32).

D'autres critiques ont encore été faites à propos de la politique économique allemande : on a contesté non pas sa nature de politique libérale, mais la pureté de cette inspiration (33). On constate avec regret d'une part que l'Etat allemand refuse toute interpénétration entre l'Etat et l'économie privée (34). Mais on constate également d'autre part que malgré ses principes, l'Etat allemand intervient souvent en faveur de certains groupes d'intérêts. On cite ainsi en premier lieu la politique agricole. Mais, comme nous l'avons vu, celle-ci ne constitue pas une entorse au programme du libéralisme moderne. Tout au plus peut-on dire que les « plans verts » ont été trop importants, parce qu'ils visaient précisément, par une intervention massive, à adapter rapidement l'agriculture à l'industrie. Cette action a échoué et est révisée actuellement dans un nouveau sens, c'est entendu, mais l'objectif a toujours été et reste la libération du secteur agricole. Toute la politique agricole allemande a la « conformité dynamique » au modèle, et celle-ci est essentielle.

D'autres interventions sous forme de subventions ou de faveurs fiscales répondent également à ce critère. Il y a un fait que beaucoup de critiques négligent, c'est que le libéralisme moderne ne dit absolument rien sur le nombre ou la nature des interventions, exigeant seulement que les interventions soient conformes. Or, il était inévitable qu'au lendemain d'une guerre et de longues années de dirigisme, l'économie allemande connaisse une situation assez artificielle. Certains secteurs étaient excessivement développés, d'autres insuffisam-

ment. Des adaptations structurelles étaient inévitables et nous avons vu que les « ordolibéraux » tolèrent des interventions permettant d'effectuer des transitions structurelles plutôt que des mutations brusques. On ne remet pas du jour au lendemain en liberté un secteur comme celui de la construction après quarante années et même davantage de dirigisme. On ne relance pas des entreprises sur le marché libre, alors que la plupart ne disposent plus de réserves financières, sans leur accorder durant un certain temps des faveurs fiscales destinées à les stabiliser financièrement. On ne recrée pas une épargne privée importante sans des attraits particuliers. On ne crée pas une structure favorable à nouveau à la concurrence sans des subventions aux petites et moyennes entreprises. On ne recrée pas en partant de zéro une compagnie nationale aérienne sans l'aider financièrement, d'autant plus qu'elle se heurte à la concurrence de compagnies pour la plupart subventionnées. On n'assure pas la transition progressive des salariés d'un secteur technologiquement dépassé (industrie charbonnière) vers des secteurs dynamiques, sans soutenir le premier aussi longtemps que cela est socialement nécessaire (35). Bien sûr, telle ou telle intervention est critiquable quant à son principe ou à sa modalité ou à son importance. Il y a à cela des raisons dont n'importe quel Etat procédant de l'élection ne peut facilement faire abstraction, les raisons politiques. Un parti de la coalition a des attaches très nettes avec la grande industrie. Le C.D.U. est en partie l'élu des milieux ruraux; accélérer leur exode et en faire sans lente transition des salariés, c'est les livrer au S.P.D.... Mais c'est confondre ancien et nouveau libéralisme et faire preuve d'une certaine méconnaissance des fondements doctrinaux exacts de la politique allemande que d'opposer toutes les interventions aux tenants de cette politique. Au surplus, comme le note très justement M. J. François-Poncet (36) « là où des protections ont été accordées, des subventions distribuées, des règlements édictés, le gouvernement, soutenu par une large fraction de la presse et de l'opinion, s'efforce de rétablir progressivement les lois du marché ; les entorses que telle ou telle circonstance a fait apparaître sont tôt ou tard battues en brèche. D'autres interventions font, il est vrai, leur apparition. Mais elles aussi ne jouissent que d'une existence précaire... C'est précisément en cela qu'une intervention en soi peu orthodoxe devient « Marktkonform ». Si l'on pose la question : la politique allemande est-elle libérale (au sens ancien) ? on ne peut que répondre : non. Mais aucun responsable ou tenant de cette politique n'a jamais prétendu s'inspirer de l'ancien libéralisme. Lorsqu'ils prétendent être libéraux, c'est au sens moderne du terme.

Une thèse particulière a été défendue par le Professeur Piettre (37). Selon lui, qui, comme la grande majorité des observateurs, ne conteste pas l'orientation de la politique allemande, celle-ci n'a pu être libérale, contrairement aux politiques pratiquées ailleurs, que parce qu'elle s'insérait dans une économie, dans des structures qui n'étaient pas libérales. Il constate en effet que le secteur public est en Allemagne très important, que les investissements publics représentent une part notable des investissements globaux, que le secteur industriel et bancaire est concentré ou s'est reconcentré, que le secteur agricole est planifié.

Il est absolument incontestable que le secteur public est vaste. L'Etat allemand détient le capital total ou partiel de plus de 600 sociétés. Il emploie à ce titre 200.000 salariés et est donc le plus gros employeur d'Allemagne. Mais il faut faire les remarques suivantes à ce sujet. Ces intérêts étatiques ne sont pas le fait de l'Etat nouveau, mais l'héritage de l'Etat prussien et du Reich, de la première guerre mondiale, de l'Etat national-socialiste et enfin des confiscations alliées. Il faut aussi noter la volonté de « privatisation » de l'Etat allemand. Mais plus importante est la constatation que depuis 1957, l'ensemble de ces participations est confié à un ministère autonome et que pour la plupart ces entreprises doivent se comporter comme des entreprises privées sur les marchés des produits et du travail. Les investissements publics qui sont effectués le sont sans considération des effets généraux sur l'économie. Dans ces conditions leur qualité d'entreprises étatiques ne modifie pas fondamentalement les données de la politique économique, puisque ces entreprises obéissent à la demande.

Les investissements publics civils représentent certes une part importante des investissements nationaux, mais il ne faut pas oublier qu'une part notable de ces investissements est consacrée à la construction, activité dont l'Etat allemand entend progressivement se démettre au profit du secteur privé. Si les investissements publics allemands dépassent en montant absolu les français, ils représentent en pourcentage l'équivalent, l'ensemble des investissements allemands étant plus élevé. Pour le transfert de certaines de ses activités comme pour la privatisation, l'Etat allemand, comme tous les Etats européens, est obligé d'attendre la reconstitution d'une épargne privée. Cette reconstitution a été naturellement retardée par la réaction normale des individus après les années de privation de la guerre. Puis elle s'est régulièrement accrue. A la stagnation relative de 1960 à 1962, due à l'accroissement des salaires, succède depuis 1963 un net bond en avant qui se poursuivra selon toutes probabilités, d'autant plus qu'il est encouragé, et facilitera les reconversions du public au privé dans divers domaines. Plus l'épargne privée s'accroîtra, plus les Etats pourront renou-

cer à des activités qui ne leur incombent qu'en raison des politiques artificielles et des circonstances de guerre antérieures.

Il est incontestable qu'une reconcentration a eu lieu en Allemagne. Il faut même ajouter que dans une certaine mesure l'Etat s'y est montré favorable : concentration horizontale dans certains secteurs menacés par la concurrence étrangère ou improductifs et surtout concentration verticale par la « taxe en cascade » et par divers privilèges fiscaux. C'est que l'ouverture des frontières d'une part, l'existence d'un organe de contrôle des excès d'autre part permet à l'Etat de tolérer des concentrations parfois souhaitables, et qui ne risquent pas d'abuser de leur position sur le marché pour l'exploiter. La longue quasi-stabilité des prix en Allemagne est un indice qui permet de penser *a priori* qu'il n'y a pas eu abus de la concentration. La reconcentration de l'industrie allemande était inoffensive et souhaitable par l'Etat allemand pour une raison essentielle : l'ouverture des frontières nationales. Celle-ci créait à la place de la concurrence nationale la concurrence internationale. Mais elle créait également à la place du marché national le marché international, beaucoup plus vaste. Or l'agrandissement du marché implique l'agrandissement des entreprises qui veulent être compétitives ; c'est un fait par exemple que la taille moyenne des entreprises américaines est plus grande que celle des entreprises européennes, et cela n'implique pas qu'il y ait moins de concurrence. Peu importe, si l'importation de certains biens est libre, que par exemple dix anciennes entreprises allemandes en concurrence fusionnent pour n'en former qu'une. Au contraire, c'est la condition de leur capacité de concurrence à l'échelle internationale. Une concentration peut donc être paradoxalement une mesure favorable au principe fondamental de concurrence, dès lors que la dimension du marché s'accroît. Et si le gouvernement a jusqu'à présent maintenu une législation fiscale « concentrationiste », c'est que, contrairement à ce qu'on prétend trop souvent, la « tendance à la concurrence » était très forte. Il suffit de constater que malgré les avantages fiscaux, malgré la tendance réputée si forte à la concentration et malgré une activité jusqu'à présent peu intense de l'office des cartels, le nombre des entreprises indépendantes s'est plus que maintenu en Allemagne et particulièrement celui des entreprises de moyenne dimension. De 1952 à 1960 le nombre des entreprises a augmenté de 0,3 %. On peut donc dire qu'il est resté stable. Mais pendant le même laps de temps le nombre moyen de travailleurs par entreprise a augmenté de 35 %. Toutes les entreprises ont ainsi vu leur dimension s'accroître, répondant au défi du marché international. Il est vrai que les entreprises de 1 à 49 employés, les plus petites, ont vu leurs effectifs diminuer, les plus grandes leurs effectifs augmenter forte-

ment, et les moyennes leurs effectifs augmenter moyennement. Ceci dénote incontestablement une concentration, mais reflète surtout le fait, puisque le nombre des entreprises reste stable, d'un agrandissement général. Il faut noter en outre un mouvement visible en Allemagne, mais également ailleurs, et qui risque de modifier profondément la structure actuelle : ce sont aujourd'hui précisément les secteurs traditionnellement les plus concentrés et où la concentration est sans doute la plus inévitable qui connaissent les plus grandes difficultés : industries de base, charbonnière et sidérurgique. Les entreprises de ces secteurs sont tellement affectées par la concurrence de nouveaux produits qu'elles sont hors d'état d'exploiter le marché. Les secteurs en expansion la plus forte sont les industries de biens de consommation où la concentration est pour des raisons diverses beaucoup moins intéressante. On peut donc noter à l'heure actuelle une structure industrielle assez stable et dont l'évolution future est encore indécise. Quelle que soit celle-ci d'ailleurs, on ne voit pas en quoi elle peut avoir un effet positif ou négatif sur la politique économique pratiquée. Que la structure ait un effet sur le développement économique allemand, c'est certain, mais on ne voit pas en quoi elle détermine la politique allemande, d'autant plus qu'un Etat libéral tend par tous les moyens à rompre les liens anciens qui le liaient à l'économie et donc à l'éventuelle pression des grosses entreprises.

La thèse centrale du Professeur Piettre semble être que la politique libérale a été possible et efficace en Allemagne parce que l'économie allemande n'est pas orientée dans le domaine de la production par des milliers de plans sans grande envergure, mais par quelques dizaines de plans à grande portée, dominant en fait les autres. L'Etat allemand n'aurait pas eu besoin de diriger toute l'économie, parce que celle-ci est, en raison de la concentration ou de l'importance du secteur public, dirigée en fait par quelques grands planificateurs publics ou privés. Cette explication est intéressante. Il est fort possible qu'une économie soit d'autant plus spontanément efficace qu'elle est moins dispersée; ni le monopolisme intégral, ni le concurrentialisme extrême ne sont peut-être souhaitables, mais un optimum entre les deux. Il semble toutefois que cette thèse ne soit pas toute l'explication. A notre sens, la politique économique libérale a été rendue possible et a pu s'affirmer sans cesse grâce à l'option fondamentale du début en faveur de l'économie internationale. Cette idée paraît confirmée par l'évolution analogue de tous les pays s'étant engagés dans la même voie. La libération des échanges, au fur et à mesure qu'elle progresse, condamne de plus en plus toute politique planiste ou dirigiste dont l'efficacité est conditionnée en premier lieu par l'autonomie de l'espace économique contrôlé. On peut bien éla-

borer des plans nationaux pour une économie ouverte, mais à moins qu'ils ne tendent à leur propre dépérissement au profit de l'instrument de direction nouveau que constitue la demande internationale ajoutée à la demande nationale, ils n'ont plus qu'une réalité apparente. Le plan français ne semble efficace, pour tous les secteurs soumis aux relations extérieures, que dans la mesure où les résultats spontanés coïncident avec les prévisions. On peut évidemment toujours établir un plan, comme celui qui fut établi par exemple en Allemagne en 1948 pour répondre aux exigences de l'Administration du Plan Marshall. Mais le gouvernement allemand ne s'en est jamais inspiré et les objectifs planifiés furent largement dépassés grâce précisément à l'impulsion de la demande extérieure, absolument « implanifiable » ni même parfaitement prévisible par un Etat national.

On peut ajouter encore que l'économie allemande paraît réellement libérale pour deux raisons. D'abord on peut constater que l'Etat y a une structure et un comportement libéral, en dehors même de sa politique économique. La Banque Centrale, le pouvoir monétaire, est indépendant. Le ministère des Finances est distinct du ministère des Affaires économiques. Le budget est conçu pour répondre aux tâches propres de l'Etat et non à une régulation de l'économie nationale (38). Ensuite nous pouvons relever que l'économie allemande présente depuis 1948 des réactions conjoncturelles libérales, les syndicats s'étant dans une large mesure pliés également aux règles de comportement conformes sur le marché du travail. Stabilité des prix et des salaires, hausse rapide de la production, des profits et de l'épargne pendant la période de sous-emploi. Hausse des salaires, stagnation des profits et de l'épargne et lente réduction de la production pendant la période de plein-emploi. Hausse des prix, hausse des importations, exode rural croissant, accroissement des investissements privés extérieurs pendant la période de sur-emploi. Tout cela paraît refléter l'évolution conjoncturelle ou même structurelle type d'une économie libérale.

Il faut surtout tenir compte du fait que le libéralisme moderne est un libérationnisme, une politique progressive, et qu'il doit être apprécié dans le temps. Quinze années seulement se sont écoulées depuis le point de départ, les résultats sont déjà notables, la réalité économique allemande d'aujourd'hui est nettement plus conforme au modèle que celle d'hier. Dans quinze nouvelles années, à moins que la politique des éventuels Etats-Unis d'Europe soit très différente, ce qui est peu probable, même si les apparences différaient, l'économie allemande sera certainement beaucoup plus libérale encore qu'elle ne l'est aujourd'hui. La tâche n'est pas facile, certes. Il faut à toute politique libérale un large soutien de la science et de l'opinion pour

résister aux pressions asociales qui tendent à éviter les nécessaires évolutions structurelles. Sans cesse, le libéralisme économique est menacé par le monopolisme des uns, l'étatisme des autres, qui masquent des intérêts inavouables. Ce drame est d'ailleurs aussi celui du libéralisme politique (39). Parfois même tous les producteurs s'allient au détriment de la masse des consommateurs, véritable injustice sociale sous l'apparente justice sociale. L'évolution de la pensée scientifique et de l'opinion en Allemagne est cependant un facteur positif et qui permet au libéralisme économique allemand d'envisager l'avenir avec quelque confiance.

NOTES DU CHAPITRE I

(1) A. PIETTRE : L'Economie Allemande Contemporaine, Paris, 1952, p. 545.

(2) H.C. WALLICH : The Mainsprings of the german revival. Trad. all. Triebkräfte des deutschen Wiederaufstiegs, Frankfurt, 1955.

(3) Der wissenschaftliche Beirat beim Bundeswirtschaftminsterium, Göttingen 1950-1961, 5 vol. Le discours d'Erhard est essentiellement la traduction habile des termes scientifiques à l'usage de non-spécialistes avec des argumcnts de « bon sens » susceptibles de convaincre de telles personnes.

(4) Au contraire, les libéraux ont publié un livre collectif au titre très parlant : « Wirtschaft ohne Wunder » (économie sans miracle).

(5) Dans sa préface à la traduction française du livre de L. ERHARD. Une politique de l'abondance, R. Laffont, Paris, 1963.

(6) Il ne faudrait pas négliger non plus le désir de toute population « occupée » de recouvrer sa liberté : l'affranchissement de l'économie pouvait apparaître aux Allemands comme une première libération des contraintes de l'occupation. Qu'on se souvienne de la rapidité avec laquelle la France remboursa les 5 milliards exigés par l'Allemagne après la guerre de 1870 pour mettre fin à l'occupation allemande.

(7) Dans « Une politique de l'abondance », trad. française, Paris, 1963, pp. 369 et ss.

(8) Dans sa déclaration gouvernementale du 18 octobre 1963, il a insisté longuement sur sa volonté de rechercher et approfondir les contacts entre responsables politiques et élites de la science. Rien n'est donc plus arbitraire, notons-le en passant, que cette légende qui en fait un « empiriste » ou « pragmatiste », alors que c'est exactement méconnaître sa nature réelle. Dès son premier grand discours de 1948, il démentait d'avance cette légende : « En acceptant ce poste, j'étais parfaitement conscient que ni l'expérience ni une série de routines administratives ne pouvaient suffire à résoudre les problèmes qui se posent à nous. Je crois que, seules, l'expérimentation pratique et la connaissance scientifique pourront nous faire appréhender les liaisons complexes de l'économie et nous rendre capables d'ordonner et de dominer les changements de structures désordonnées et parfois chaotiques qui l'affectent. » De fait il n'est sans doute pas un chef de gouvernement au monde qui n'ait autant cherché à s'entourer de conseils scientifiques, composés d'économistes et de sociologues.

(9) Cité dans : GROSSE, MOMMSEN, WESSELS. Der Wettbewerb in der Grundstoffindustrie, Darmstadt, 1954, p. 108. Le nouveau ministre des Affaires économiques, Kurt Schmücker, et ses secrétaires d'Etat, se sont déclarés décidés à poursuivre la même politique et Erhard a tenu à conserver, lors de son accession à la chancellerie, la présidence du « petit » cabinet économique.

(10) Cela ressort parfaitement d'aillenrs des quelques ouvrages d'économie appliquée publiés sous la signature de Ludwig ERHARD : « L'expansion économique allemande », trad. française, Paris, 1953 ; « Prospérité pour tous », trad. française, Paris, 1960 ; « Une politique de l'abondance », trad. française, Paris, 1963. Nous recommandons vivement la lecture de ce dernier qui donne une excellente idée nou seulement de la manière dont Erhard a conçu l'application progressive de la doctrine fondamentale, mais aussi de l'importance de sa technique d'« action psychologique » en économie.

(11) Dans un important discours prononcé à un Congrès du C.D.U. le 28 avril 1960, L. Erhard a clairement indiqué tout ce qu'il doit à Müller-Armack, Röpke, Böhm et Rüstow. Tout ce discours correspondait d'ailleurs à leurs plus récentes études concernant la deuxième étape de l'économie libérale allemande, caractérisée par l'importance accordée à la « politique sociologique ». Voir reproduction

de l'article dans L. ERHARD : Une politique de l'abondance, trad. française, Paris, 1963, pp. 337 et ss.

(12) Il eut été hors de notre sujet de donner ici une analyse détaillée de la politique économique allemande et difficile également de la résumer en quelques lignes. Elle sera donc, nous en avertissons le lecteur, supposée connue dans la suite de ce chapitre. Pour celui qui aimerait revoir cette question, nous signalons l'existence de quelques excellents exposés : outre les livres d'André PIETTRE et H.C. WALLICH, déjà cités, notons également : J. FRANÇOIS-PONCET, Politique économique de l'Allemagne occidentale, Cours de l'Institut d'Etudes Politiques, 1959-1960, Les Cours de Droit, Paris, et deux ouvrages plus récents en langue allemande : C. MÖTTELI, Licht und Schatten der sozialen Markwirtschaft, Zürich, 1961, et H.H. GÖTZ, Weil Alle besser leben wollen... Porträt der deutschen Wirtschaftspolitik, Düsseldorf, 1963.

(13) Le terme « soziale Marktwirtschaft » (Economie sociale de marché) a été créé par Müller-Armack et officiellement consacré dans le second programme de principe du parti C.D.U. A part quelques points de détail que nous aurons l'occasion d'examiner dans le chapitre III de cette Partie, l'économie sociale de marché représente la vulgarisation de la doctrine ordolibérale, le slogan populaire de cette doctrine, l'accent ayant été mis particulièrement sur l'aspect « social » ou « sociologique » par Müller-Armack et le C.D.U.

(14) Sur cette question, voir un intéressant article de L.J. CONSTANTINESCO : La Constitution Economique de la République Fédérale Allemande. R.E., 1960, p. 266.

(15) Pour l'étude et l'appréciation de ce système, voir « La participation des travailleurs à la gestion des entreprises en R.F.A. », Notes et Etudes Documentaires n° 2717 du 24-11-1960, Secrétariat Général du Gouvernement, Paris, et les références bibliographiques qui y sont indiquées. Cette question présente un intérêt particulier au moment où le livre de M. BLOCH-LAINÉ. La réforme de l'entreprise (Paris, 1963) suscite de grandes discussions en France.

(16) L. ERHARD : L'Expansion Economique Allemande, trad. française, 1953. La libéralisation unilatérale et l'acceptation de déficits importants au début étaient d'antant plus justifiées que, l'Allemagne étant surtout apte à produire des biens d'équipement, l'élargissement de la production étrangère devait rapidement relancer la demande étrangère à l'Allemagne.

(16 *bis*) On pourrait encore comparer le Parlement de Francfort, sensible à l'idée d'une Grande Allemagne, et l'actuel Parlement de Strasbourg, représentant une Europe élargie. On pourrait encore montrer que l'unité allemande s'est faite « contre » une puissance extérieure, de même que certains Européens pensent aujourd'hui que la petite Europe ne peut se faire qu'en s'affirmant contre les U.S.A. Mais toutes ces analogies ne doivent pas masquer les importantes différences économiques qui semblent bien vouer à l'échec toute politique « bismarckienne » de la petite Europe, mais tendent au contraire à favoriser l'association sinon l'union de toute l'Europe Occidentale. La structure, l'orientation et l'évolution des relations économiques entre toutes ces nations manifestent leur interdépendance croissante.

(17) Dans une communication faite en 1950 devant l'American Economic Association et publié dans : American Economic Review, Papers and Proceedings, mai 1950. Röpke distingue également les « Zentralgebiete » (domaines centraux) et les « Randgebiete » (domaines marginaux) où une planification ne gêne pas l'économie de marché.

(18) Il faut d'ailleurs objectivement reconnaître que les entrepreneurs n'ont pas toujours tort de faire observer que la politique antimonopolistique actuelle est à sens unique : le syndicalisme garde toute liberté de concentration et de comportement monopolistique, ce qui se justifiait naguère en période de sous-emploi permanent, mais non pas à partir du moment où tous les Etats modernes se sont donnés pour but d'assurer le plein-emploi. Dès lors, le monopolisme syndical peut avoir des effets économiques déréglants, sauf dans le secteur public dont les rémunérations ne sont pas soumises à la loi du marché.

(19) En 1964, divers compléments à la loi primitive doivent être soumis au Parlement. Une nouvelle loi doit en outre permettre aux associations de consommateurs d'attaquer devant les tribunaux civils ordinaires les déclarations et slogans publicitaires susceptibles de tromper le consommateur sur la qualité des produits.

(20) De 1950 à 1962 le revenu moyen mensuel des travailleurs s'est accru de 153 % en valeur nominale et de 96 % en valeur réelle, soit presque un doublement en douze ans.

(21) Voir A. REITHINGER : Soziale Markwirtschaft auf dem Prüfstand, 1958, p. 28.

(22) F.W. MEYER : « Zur wirtschaftspolitischen Lage in der Bundesrepublik », Ordo VII, 1954, p. XXI.

(23) A. MULLER-ARMACK : « Deutung unserer gesellschaftlichen Lage », Ordo III, 1950, p. 266. Le chancelier Erhard vient de charger une commission de sept savants de lui présenter un rapport général en vue d'une éventuelle réforme et transformation de l'ensemble de la politique sociale allemande.

(24) Ajoutons que depuis 1960 environ, les économistes allemands s'orientent dans une direction très intéressante : ils recherchent une formule de salaire-investissement (Investivlohn) qui aurait le triple avantage de permettre des hausses de salaires importantes, de laisser néanmoins la contrepartie monétaire aux mains de l'entrepreneur et enfin d'éviter les répercussions inflationnistes qui suivent habituellement les hausses importantes de salaires. C'est au Professeur Erich PREISER que l'on doit la première étude allemande sur cette question : « Besitz und Macht in der Distributionstheorie », art. de 1948, reproduit dans « Bildung und Verteilung des Volkseinkommens », 1961. Voir aussi : H. WINTERSTEIN, Der Investivlohn in der Bundesrepublik Deutschland, Berlin, 1961. Même si cette formule n'est en définitive pas retenue, elle aura eu le mérite de déclencher une étude approfondie des moyens d'une politique de l'épargne, directement conçue comme un instrument anti-inflationniste. La discussion se poursuit encore actuellement.

(25) Voir à ce sujet : P. COULBOIS : La politique monétaire en Allemagne Occidentale, R.E. 1957, p. 649.

(26) Voir l'analyse complète de la réforme monétaire allemande de 1948 dans l'ouvrage de M. André PIETTRE, pp. 189 et ss.

(27) Voir les chiffres donnés par M. André PIETTRE, ouvr. cité, pp. 386 et ss.

(28) Voir en particulier B. NOGARO : La réforme monétaire de 1948 dans l'Allemagne occidentale et son interprépation historique, R.E.P. 1950, p. 461. GOETZ-GIREY : Le Mark allemand depuis la réforme monétaire. R. Sc. et L. F., 1950, p. 179.

(29) H.C. WALLICH, ouvr. cité, pp. 140 et ss.

(30) W. MEINHOLD : « Deutschland » dans Wirtschaftssysteme des Westens - Veröffentlichungen der Listgesellschaft, Tübingen, 1959, p. 46.

(31) C'était notamment la thèse de M. MENDÈS-FRANCE dans un article du « Monde » de 1954 et intitulé « Politique libérale ou politique réaliste ? ».

(32) « Il ne faut pas croire que je devienne esclave d'une mode en cours dans l'économie politique, celle qui trouve son expression dans le concept — devenu presque une rengaine — de « planification ». Qui a observé les revers et les échecs du dirigisme dans d'autres pays compreud difficilement que ce soit la République Fédérale Allemande précisément qui devrait se mettre au régime de l'économie planifiée, après une longue série d'années marquées par des succès reconnus... Nul ne doit s'attendre de ma part à ce que je change d'attitude. » L. ERHARD, Déclaration gouvernementale du 18 octobre 1963. Il ne faut pas oublier d'ailleurs que les Allemands ont déjà expérimenté la planification souple avec les plans de 4 ans (ou plan Göring) du régime national-socialiste.

(33) C'est le cas notamment de M. Alfred FRISCH dans un article intitulé « Le mythe libéral et la réalité allemande », Documents, Revue des questions allemandes, mars-avril 1962.

(34) Notons en passant le paradoxe de beaucoup d'hommes de gauche, dont les ancêtres dénonçaient avec violence la collusion entre Etat et grand patronat et qui préconisent aujourd'hui cette « économie concertée » qui ne déplaît pas du tout d'ailleurs au grand patronat, il suffit de voir ses réactions très favorables, mais qui sert souvent à une sorte de « néo-colonisation » de l'Etat par le patronat, au retour, sous des formes camouflées, à la domination du grand capitalisme, comme le notent fort justement les marxistes. Les libéraux modernes sont résolument hostiles à ce « néo-capitalisme ».

(35) Dans cette affaire est à nouveau apparue clairement la valeur du refus libéral après la guerre de nationaliser tout un secteur comme celui-ci, ce que les socialistes et les syndicats réclamaient. Aujourd'hui l'Etat et la collectivité seraient contraints de supporter toutes les pertes de cette mutation structurelle si ces projets avaient été réalisés. Les difficultés de la sidérurgie confirment encore ce point de vue.

(36) Ouvr. cité, p. 159.

(37) A. PIETTRE : L'économie allemande est-elle vraiment libérale ?, R.E., mai 1962.

(38) L'annonce par le nouveau chancelier de l'établissement d'un budget pluriannuel dans les prochaines années ne signifie pas un changement de cette attitude, il l'a nettement précisé, mais l'adoption d'une planification à plus long terme des seules activités de l'Etat à l'image des plans longs de toutes les grandes entreprises privées.

(39) Dans certaines circonstances critiques, les démocraties sont obligées d'accorder les « pleins pouvoirs » au pouvoir exécutif ou même d'instituer des dictatures provisoires. L'histoire montre qu'il est souvent très difficile de rétablir une situation normale, une fois que les circonstances critiques ont disparu. Il n'y a pas beaucoup de Cincinnatus. Il en est de même en matière économique et tout élargissement circonstanciel des attributions étatiques s'avère souvent durable sans justification réelle.

CHAPITRE II

LES RETENTISSEMENTS DOCTRINAUX DU LIBERALISME

Les économistes allemands ont éprouvé en 1945, comme après la première guerre mondiale, le besoin de procéder à une reconstruction totale de leur science. Le régime national-socialiste avait été incapable de susciter un mouvement théorique et doctrinal, conforme à sa conception générale. Ce serait une erreur cependant de croire qu'il a étouffé tout progrès scientifique indépendant. Des économistes tels que A. Lösch, H. von Stackelberg, E. Schneider et W. Eucken ont produit des œuvres théoriques qui aujourd'hui ont une grande importance. Pendant la guerre encore, sous la présidence d'Erwin von Beckerath, eurent lieu à Fribourg des colloques où fut discuté le problème du passage de l'économie de guerre à l'économie de paix. L'un des rapports les plus intéressants fut celui de von Stackelberg, publié depuis dans « Ordo » (1), où celui qu'on a eu tendance à considérer à l'étranger comme le théoricien type du national-socialisme, demandait pour l'après-guerre une économie de marché. S'appuyant sur l'expérience russe de 1921 et à l'adoption de la N.E.P., il montrait que l'économie de marché s'impose comme le seul système capable d'assurer la reconversion rapide et l'orientation optimum des forces productives. Les mesures prises en 1948 ont confirmé ce point de vue.

Parallèlement, on l'a vu, l'école de Fribourg élaborait son système doctrinal. Aussi, après la défaite, les « ordolibéraux » ont-ils pu présenter un programme précis et élaboré de politique économique.

La reconstruction de la théorie économique allemande s'est faite par synthèse des apports allemands récents et de la théorie moderne des pays occidentaux. Des auteurs tels que Schneider, Preiser, Paulsen, Kruse, etc., ont rapidement vulgarisé la théorie étrangère. Puis Erich Schneider surtout dans son « Introduction à l'économie politique » (2) a procédé à une première synthèse de la théorie étrangère et de l'allemande. Cette synthèse était d'autant plus réalisable que la publication des « Grundlagen » de Walter Eucken avait été considérée par la majorité des économistes allemands comme le dépassement définitif de l'historisme. De fait, l'historisme n'a pas survécu à la guerre, et si l'on peut toujours déceler certaines « tendances » historistes chez des auteurs tels que Salin, Ritschl, Eiserman, on est là en présence d'un courant pour l'instant secondaire.

L'introduction de la théorie étrangère a eu également pour effet « l'importation » des théories keynésiennes de la politique économique. Ces théories ont d'abord été d'autant mieux accueillies qu'elles correspondaient à la politique allemande menée après la grande crise et couronnées d'un succès certain dans l'immédiat. Dans l'état d'« inflation refoulée » et de chômage déguisé d'après 1945, il était cependant malaisé d'en proposer l'adoption. Mais dès que les réformes de 1948 eussent produit leurs premiers effets, et en particulier un chômage massif non « déguisé » qui durera quelques années, ces théories semblèrent retrouver leur actualité. Alors une grande partie de l'opinion scientifique s'en empara, mais ne réussit pas à les imposer. Un grand débat s'engagea entre divers instituts de conjoncture d'une part et les libéraux d'autre part, débat qui a perdu beaucoup de son actualité aujourd'hui (3). Les théoriciens de tendance keynésienne ont renoncé depuis lors à une généralisation excessive. De plus, si les keynésiens allemands de l'immédiate après-guerre pouvaient être classés parmi ceux qu'on appelle les « keynésiens de gauche », aujourd'hui ils sont incontestablement des « keynésiens de droite ». Le cas d'E. Schneider ou d'E. Preiser est symptomatique à cet égard. On peut dire qu'à l'heure actuelle la majorité des économistes allemands se voulant théoriciens purs, sont implicitement partisans d'une économie de marché conséquente (4). Cette évolution n'est qu'un des aspects de l'évolution doctrinale générale qu'on va évoquer maintenant.

*
**

Dans un article de la Revue Economique, M. Gottfried Eisermann a noté à propos de l'école libérale allemande que « le phénomène le plus étonnant de cette évolution était cependant l'absence de critique valable ou seulement réelle... ». Certes, on peut citer quelques ouvrages, « mais tout cela (ce qui étonnera sans doute les néo-libéraux

eux-mêmes qui montrent de la verve dans leur attaque) n'a aucune résonance critique sur le terrain académique » (5). C'est, à notre sens, une vue assez superficielle des choses. Il est exact que la plupart des économistes allemands sont davantage attirés aujourd'hui par la théorie pure ou appliquée que par les problèmes doctrinaux. Il est encore exact que l'on trouverait difficilement beaucoup d'ouvrages animés d'une opposition idéologique véhémente au libéralisme. Mais il existe une pensée doctrinale extrêmement vivante dont la caractéristique principale est l'esprit constructif. La critique, parfois vive, n'est pas absente, mais dans l'ensemble c'est la volonté de rapprochement, de mise en évidence des points communs qui domine. Au lieu d'accentuer les divergences, la pensée doctrinale allemande recherche actuellement « la » doctrine synthétique, réunissant tous les apports divers. On trouvera l'expression de cette volonté de synthèse aussi bien dans l'organe le plus représentatif de la doctrine socialiste allemande, le « Hamburger Jahrbuch für Wirtschafts - und Gesellschaftspolitik », dans les ouvrages d'Oswald von Nell-Breuning s.j. et de ses disciples de l'Université de Munich qui sont les principaux représentants allemands de la doctrine chrétienne-sociale, que dans l'« Ordo », organe des libéraux. Plus que de discussions doctrinales, on devrait parler de dialogues. Ces dialogues ont lieu dans les revues citées, dans les livres publiés, mais encore et surtout dans les Conseils des ministères, où, de l'avis unanime, un esprit commun s'est progressivement formé. Ce n'est donc pas parce que les joutes doctrinales ne sont pas très apparentes et ne tournent pas à des prises de position extrêmes qu'elles n'existent pas.

Il y eut cependant d'abord une période d'opposition assez vive. Durant quelques années après la fin de la guerre, les trois grandes doctrines occidentales se sont affirmées avec éclat et opposées les unes aux autres. L'immédiate après-guerre a d'ailleurs vu dans tous les pays européens la pensée doctrinale prendre une grande ampleur. Il suffit de consulter les revues économiques de cette période pour s'en convaincre. Après une telle guerre, le problème se pose spontanément aux esprits de savoir quel ordre nouveau doit être adopté, puisque le choix devient possible lorsque tout est détruit.

En Allemagne, de nombreux ouvrages prônaient alors un système chrétien-social ou un système socialiste ou les deux à la fois. On peut affirmer que le libéralisme se trouvait alors largement en minorité quant au nombre des partisans et des publications. Le choix de l'Etat se fit cependant en faveur d'un système libéral, pour les raisons qui ont été dites. Dès ce moment, les libéraux se montrèrent préoccupés d'engager une discussion constructive avec les représentants des deux autres doctrines. Une importance particulière revint à l'article publié

en 1949 par le Professeur Müller-Armack dans le « Weltwirtschaftliches Archiv » et intitulé « Soziale Irenik » (6). S'appuyant sur l'analyse des considérables transformations internes des diverses doctrines, il lançait un appel à un dialogue constructif. Müller-Armack insistait particulièrement sur la modification du libéralisme. Le nouveau libéralisme s'associe à la critique du laisser-faire par les autres doctrines, il prône un ordre économique construit et contrôlé par l'homme, il ne voit dans l'économie de marché qu'un instrument et le libéralisme ne veut plus se poser en « Weltanschauung » rivale des autres ; au contraire, reconnaissant le caractère parfois néfaste des effets sociaux et moraux de la concurrence, il recherche l'appui d'une doctrine sociale insistant sur les valeurs essentielles. Lorsqu'il arrive que les libéraux tentent d'élaborer une conception sociale, ils le font dans le sens de la conception chrétienne. Le libéralisme nouveau reconnaît aussi qu'il ne convient pas seulement d'assurer le développement du niveau de vie par le jeu des marchés, mais d'assurer la sécurité de tous, d'avoir une politique sociale. Entre les mesures politiques « non conformes » qu'il faut rejeter et les mesures « conformes », il y a un ensemble très vaste de moyens neutres qui peuvent précisément servir à développer les virtualités sociales de l'économie de marché. L'important, c'est l'identité nouvelle des doctrines quant aux fins poursuivies. Cette identité rend le dialogue possible, et celui-ci doit porter sur les moyens les plus aptes à réaliser les fins reconnues par tous.

Cet appel eut d'autant plus d'échos que les représentants des doctrines étaient en train de s'apercevoir, dans les Conseils scientifiques en particulier, de leur identité de vues sur les questions pratiques. Von Nell-Breuning raconte (7) que tout au début, lors de la discussion des mesures de libération à prendre à la suite de la réforme monétaire, une majorité et une minorité s'étaient affrontées. Encore la divergence ne portait-elle pas sur le fond, mais sur le nombre de produits à libérer. Depuis lors, ce fut presque toujours l'unanimité des libéraux aux socialistes, en passant par les chrétiens-sociaux. Le mot fameux de M. Churchill : « Quand je demande l'avis de six économistes, chacun m'en donne un, différent, et Lord Keynes même deux » ne s'appliquait donc plus ici. C'était le signe du caractère anachronique de certaines oppositions doctrinales.

Au même moment d'ailleurs, le parti politique chrétien s'était rallié à une politique économique libérale, tout en gardant l'idéal d'une société chrétienne. Cet exemple domina le débat doctrinal au cours des années 1950-1955. La situation politique qui voyait se dessiner un bipartisme imposait un effort doctrinal en vue de dépasser le conflit si ancien du libéralisme et du christianisme social.

Le Professeur Müller-Armack a tracé en 1950 les voies d'un tel dépassement. « Ce sera une très importante tâche de l'enseignement chrétien-social du proche avenir d'examiner davantage les conceptions du libéralisme rénové et de dépasser les préjugés qui trop souvent s'opposent à lui dans l'opinion ecclésiastique, et ce sera d'autre part la tâche du libéralisme de clore définitivement l'époque où il se considérait comme une « Weltanschauung » rivale et de rechercher l'accord de sa conception économique avec les valeurs essentielles » (8).

Il n'était donc plus seulement question de critique unilatérale, mais également d'autocritique. Le libéralisme ayant pris l'initiative, c'est d'abord sa position qu'il faut examiner.

La critique a trouvé son expression la plus nette dans un article de K.P. Hensel (9). En négligeant les tendances « socialisantes » du christianisme social, qui ressortissent plutôt à une critique du socialisme, Hensel a consacré son article à l'étude de deux grandes encycliques qui contiennent le fond commun de la doctrine chrétienne : Rerum Novarum (1891) et Quadragesimo Anno (1931). Il y a deux idées fondamentales et complémentaires dans ces textes : l'ordre corporatif et le principe de subsidiarité qui prévoit que l'Etat ne doit intervenir que dans les domaines dépassant la compétence naturelle de corps intermédiaires. L'ordre corporatif est une conception qui est née de la volonté de régler le problème social sans l'intervention de l'Etat. Elle est née de la croyance que la concurrence était la cause de l'existence du problème social et qu'en supprimant la concurrence ou en la réduisant, le problème social pourrait être réglé. Mais cette croyance est fausse : il est établi que ce n'est pas la concurrence entre les entrepreneurs qui a mis les travailleurs dans une position de dépendance extrême mais au contraire l'absence de concurrence entre eux. Fondé sur un faux diagnostic, le corporatisme est de plus inapplicable ou néfaste. L'histoire montre que dans les rares cas où il fut appliqué, ou bien le corporatisme a mené au désordre économique, faisant de l'Etat la proie de féodalités rivales, ou bien il s'est transformé rapidement en corporatisme d'Etat, simple variante de l'économie centralisée. C'est donc un système instable, un système de transition. Cette opinion tend à être généralement adoptée aujourd'hui (10).

Par contre, le principe de subsidiarité est, lui, parfaitement valable. Mais, impossible à maintenir dans un système corporatif, il est le complément exact du système concurrentiel ; comme Walter Eucken l'a montré, l'Etat doit se limiter dans ce système au rôle d'organisateur général de la vie économique. Le principe de subsidiarité est parfaitement conforme à la nature des choses et aux exigences humaines, tandis que le corporatisme est un exemple parfait des

abus de l'idéalisme transcendental, trop détaché de la réalité et par là condamné à l'échec.

A cette critique, le principal représentant allemand de la doctrine en cause, O. von Nell-Breuning s.j., a répondu dans un article que l'« Ordo » a accueilli (11). Il y tient compte de la critique. Il rétorque cependant que la concurrence est peut-être parfaite en théorie, mais qu'en fait des monopoles et des ententes existent, compromettant largement la valeur du système dans la réalité. Il propose donc pour les dépasser, et donner en même temps au système concurrentiel un fondement social, une combinaison de la concurrence et de l'organisation corporative, celle-ci ne devant pas gêner la première, mais au contraire la stimuler par le soutien corporatif aux petites et moyennes entreprises. D'autre part, la concurrence ne permettant pas que l'entrepreneur accorde individuellement des avantages sociaux à ses employés, la corporation pourrait édicter des règlements généraux dans le domaine social.

Les difficultés pratiques d'une telle combinaison et aussi son inefficacité réelle dans la lutte contre les monopoles ou les ententes, favorisés au contraire par une organisation communautaire, enfin l'interdépendance économique ne permettant pas une politique sociale différente selon les secteurs de l'économie ont été naturellement mis en évidence par les libéraux.

Les chrétiens-sociaux se heurtent souvent, selon eux, à la réalité parce qu'ils transposent dans la politique économique l'idéalisme transcendental, seulement valable sur le plan moral. Cela ne vaut pas seulement pour ceux qui sont partisans du corporatisme. Cela vaut aussi pour tous ceux qui prônent la « démocratie économique » sous la forme du droit de co-gestion, ou des chambres économiques, ou encore d'une Chambre économique nationale. Au fond de tous les projets chrétiens-sociaux il y a un grand rêve qui est aussi une grande utopie : celui de l'association capital-travail. C'est en effet toujours à cela que reviennent ces projets : il s'agit de donner la direction de l'entreprise, de la profession, de l'économie nationale conjointement aux capitalistes et aux travailleurs. Or cette « redistribution » du pouvoir économique se heurte à plusieurs objections. D'abord on veut associer des hommes et des choses : les travailleurs et le capital. Car les capitalistes sont eux-mêmes souvent des travailleurs, ils n'engagent pas leur personne dans l'entreprise où ils investissent; leur capital est une chose qu'ils placent afin qu'elle produise toute seule un « produit net » comme la terre dans la théorie physiocratique. Le capital est une chose qui doit produire, avoir un rendement sinon il ne s'en trouve plus. Le travailleur au contraire est un

être qui a des besoins. L'un doit produire, l'autre veut consommer. Dans leur association, ou bien le travailleurs parvient à prendre une part de ce que le capital devrait produire pour son propriétaire, et dans ce cas le capital tend à se retirer de l'association et n'est plus offert en quantité suffisante sur le marché, ou bien le travailleur n'obtient rien de plus, et dans ce cas l'association est inutile (12). C'est bien le sort qu'a connu en Allemagne le droit de co-gestion qui n'a, selon les libéraux, rien apporté aux salariés qu'ils n'eussent obtenu par les moyens anciens, sauf son caractère symbolique et la naissance d'une nouvelle féodalité administrative (13).

En fait, l'association capital-travail existe bien ; mais c'est celle que réalise l'entrepreneur dans le processus de production. C'est alors une opération économique, où des calculs de prix, des intuitions d'utilité marginale interviennent. Superposer à cette liaison économique une liaison sociale de sens différent échoue nécessairement. La direction économique réelle appartient d'un part aux entrepreneurs quant à la production, d'autre part aux consommateurs quant à la consommation et au-dessus d'eux à l'Etat quant à l'organisation générale. Vouloir, dans le type d'organisation non intégralement planifié, confier la direction effective soit aux capitalistes, soit aux travailleurs est voué à l'échec par la nécessité des choses. Certes, comme toujours d'ailleurs, le véritable but poursuivi par les chrétiens-sociaux, c'est-à-dire la substitution de la coopération à la lutte des classes, reste un but parfaitement valable ; le problème est seulement de lui trouver d'autres instruments de réalisation que la soi-disant « démocratie économique » de l'entreprise ou d'un parlement de producteurs. L'objectif profond est très fondé, l'objectif dérivé ne l'est pas.

Si les libéraux sont amenés à rejeter catégoriquement les conclusions économiques des chrétiens-sociaux, inversement ils font également l'autocritique du libéralisme. Ils lui reprochent de s'être posé en philosophie sociale, rivale des religions. Franz Böhm a reconnu que le libéralisme économique était inapte à fonder un ordre social. Wilhelm Röpke a admis qu'il était grand consommateur de valeurs morales. Dans ces conditions leur opinion est en définitive assez proche de celle de Marc Sangnier : « Le christianisme n'a peut-être pas besoin du libéralisme, mais le libéralisme a besoin du christianisme ». Aussi lorsque Röpke propose un ordre social précis, c'est un ordre conforme, selon ses propres dires, à celui des Encycliques. Ainsi les libéraux sont-ils amenés à distinguer un ordre économique et un ordre social qui contient le premier mais qui lui laisse une certaine autonomie. Au sein même de l'ordre économique, ils admettent des interventions de l'Etat qui, à la condition de ne pas être « non conformes », peuvent corriger les effets du système en fonction de certaines

valeurs suprêmes. Et voilà précisément le rôle qu'ils assignent à la doctrine chrétienne, celui de définir des valeurs humaines essentielles, d'être la conscience de la science économique et de proposer des mesures sociales qui ne soient pas « non conformes ». Ils estiment d'ailleurs qu'un accord devrait être facilement réalisable, puisque l'Eglise voit également dans le développement de la propriété privée un des moyens sociaux les plus recommandables. Plus profondément, on peut dire que la volonté affirmée par Eucken et ses disciples de « constituer » un ordre voulu dans lequel non seulement la liberté, mais encore la justice fussent immanentes au processus économique coïncide avec la conception chrétienne de la liberté, surtout si l'on se réfère à la pensée de saint Thomas d'Aquin. En outre, l'affirmation de la nécessité d'un comportement individuel et d'une politique économique « conformes » aux principes du système, lui-même fondé sur des valeurs sociales, répond à l'exigence chrétienne d'une liberté — devoir de bien faire. Enfin, la nécessité affirmée de la conformité des moyens aux fins poursuivies répond fondamentalement à la morale chrétienne.

En définitive, les « ordolibéraux » souhaiteraient que la doctrine chrétienne soit la doctrine morale de la société, tandis que le libéralisme serait la doctrine d'un domaine particulier de la vie sociale, le domaine économique (14). Evoquant le discours prononcé par Pie XII à l'ouverture de l'Académie pontificale des sciences, Otto Veit célèbre cet événement comme la réconciliation de la Révélation et de la connaissance naturelle après des siècles de discorde. Un jour viendra, estime-t-il, où le même rapprochement se fera entre l'Eglise et le libéralisme, doctrine scientifique et technique de l'ordre économique (15). A considérer l'évolution allemande, le moment n'en tardera peut-être plus.

Il semble en effet que la réponse du christianisme social est une réponse positive. En 1955 paraissait un livre collectif où étaient confrontées les positions chrétiennes et libérales (16). Alors qu'en 1949 encore, von Nell-Breuning estimait que « l'économie sociale de marché » n'était ni une économie de marché ni une économie sociale, il proclame en 1955 son adhésion à ce système. De même, dans un ouvrage de 1956 il écrit clairement : « en ce qui concerne la politique économique pratique, on est d'accord des deux côtés pour une économie d'échange ou de marché » (17). Pour lui, cela ne signifie pas un reniement du christianisme social. Car, dit-il, l'Eglise n'a posé en ce domaine qu'un seul dogme, celui qui répond à la question : « qu'est-ce que l'homme ? ». Et il ajoute : « Dans le christianisme social, donc, beaucoup, énormément est controversé » (18). Cette affirmation est capitale, car dès l'instant que seul ce dogme existe et que le reste

peut être discuté, le libéralisme peut se faire chrétien-social. Ce mot de Tocqueville cité par Röpke, pourrait ne plus être discuté : « Un bon chrétien est un libéral qui s'ignore ». Il n'y aurait aucune contradiction *a priori* entre foi religieuse et comportement libéral. Cependant, ce n'est pas la réconciliation totale. Nell-Breuning ajoute en effet que face au libéralisme, malgré tout, il se sent mal à l'aise. Quelque chose provoque chez lui un malaise, comme si une conscience chrétienne ne pouvait totalement s'accommoder de ce système. Pour essayer d'y voir clair, il distingue ensuite trois éléments, le principe du marché auquel il se rallie, car c'est pure technique ; l'économie sociale de marché à laquelle il donne également son adhésion ; enfin, dernier élément, « la doctrine néo-libérale ». Etrange distinction ! Car enfin, la doctrine néo-libérale contient les deux autres éléments. Ce qui gêne Nell-Breuning est qu'il y ait quelque chose de plus que la pure technique du marché dans le libéralisme moderne. Qu'est-ce exactement ? D'abord une certaine conception trop étroite selon lui, car purement formelle, de la liberté. Le christianisme enseigne que la liberté a un contenu : est libre celui qui fait le bien. Le socialisme a montré que la liberté a aussi des conditions : est libre celui qui a le moyen de l'être. Sur ce point, le libéralisme peut répondre qu'il est partisan d'une politique devant assurer au maximum l'égalité des chances; le crédit très largement réparti, la formation intellectuelle du plus grand nombre, la lutte contre les ententes sont les moyens envisagés. Que faire de plus ? Confier à l'Etat, comme dans le système centralisé, la répartition des capitaux ? C'est l'arbitraire et l'injustice. Au surplus, l'individu doit dans l'ordre libéral moderne veiller sans cesse à la « conformité » sociale de son comportement, ce qui est une manière de le « moraliser ». Peut-on faire encore mieux ? Müller-Armack rappelait que selon la religion chrétienne, le bien est essentiellement un problème intérieur, un problème spirituel et non matériel. On ne demandait pas naguère aux inventeurs de l'automobile quel serait son effet moral. Il ne faut pas demander au spécialiste de la politique économique de rechercher autre chose que l'efficacité économique, à condition qu'elle ne s'oppose pas à une vie morale de l'individu. Il ne semble pas qu'on puisse dire qu'un homme respectueux des principes de l'ordre libéral soit *a priori* un être immoral.

Le second reproche est, à notre sens, plus justifié. Le néo-libéralisme succomberait à l'« économisme », c'est-à-dire une sorte de scientisme, oublieux de ce que l'économie n'est qu'un moyen. Le cadre que les libéraux voudraient voir façonner selon leur conception économique est en réalité le centre de la vie humaine. Le soumettre au mécanisme des prix, c'est faire de l'homme l'accessoire d'une machine.

« L'homme ne vit pas seulement de pain » (19). Nous avons dans le chapitre consacré à l'étude de la politique économique de l'Ecole, pu constater en effet une telle tendance. Sur ce point, indiscutablement, un examen de conscience s'imposerait au libéralisme. Comme le demandait à maintes reprises Müller-Armack, le libéralisme doit être purement instrumental. Or dans son aspect le plus épuré il élève encore trop d'exigences quant à la structure sociale, et cela ne peut qu'inquiéter le christianisme. Si celui-ci n'est pas tout à fait prêt à une réconciliation, c'est que des relents scientistes défigurent encore le libéralisme. Les libéraux n'ont pas encore tout à fait compris que « les mains sales » de ceux qui fouillent la nature à la recherche de ses lois ne sont pas faites pour guider les hommes vers les fins suprêmes. Les sciences naturelles aussi ont connu l'âge théologique puis l'âge métaphysique accompagné du scientisme et enfin seulement l'âge positif. Plus les sciences se perfectionnent, plus elles savent reconnaître leurs limites.

Mais ce qui est très encourageant, c'est qu'un doctrinaire chrétien n'élève pas d'autres objections que celle-là. Ces objections en effet ne concernent plus le système économique en lui-même, elles concernent seulement les prétentions du libéralisme à vouloir régenter l'ordre social au nom de l'ordre économique. Pour le reste, Nell-Breuning renvoie au socialisme et à ses exigences de justice sociale. Si un accord intervient entre le libéralisme et le socialisme, et à la condition que cet accord se limite au domaine économique, le christianisme social allemand ne serait pas loin du ralliement définitif.

*
**

Les « ordolibéraux » ont pris conscience très tôt de la nécessité d'engager un dialogue décisif avec le socialisme. Röpke et Eucken considéraient que le temps était venu pour le socialisme occidental de prendre en considération l'évolution du libéralisme et de se souvenir lui-même de ses origines, ce'st-à-dire du temps où il était antiétatiste. Le Professeur Erwin von Beckerath a noté en 1952 que « la critique, générale aujourd'hui, de l'ère du laisser-faire... a considérablement facilité le rapprochement entre les formes modernes du libéralisme et du socialisme, du moins en Allemagne de l'Ouest » (20). S'y ajoute également la critique unanime du système communiste au nom de la philosophie de la liberté, comme l'a mis en évidence Wilhelm Röpke. « Quelle que soit l'ampleur des divergences d'opinions au sein de ce grand « milieu » (entre laisser-faire et collectivisme), tous ceux qui y ont part sont unis par un certain nombre de convictions fondamentales et par l'adhésion à une même échelle de

valeurs, dont la somme constitue le patrimoine de la civilisation chrétienne et occidentale... Sur cette base-là, on peut discuter avec une bonne volonté réciproque de toutes les mesures particulières.

Si nous nous faisons un devoir et une habitude de considérer les choses sous cet angle, nous nous rendrons parfaitement compte que la grande ligne de démarcation qui sépare le « milieu » de l'extrémisme collectiviste traverse en plein centre le camp du socialisme. Tôt ou tard chaque socialiste devra répondre par devers lui à la grave question de savoir si les principes collectivistes dont il a été nourri sont compatibles avec sa conscience, quoiqu'il lui soit devenu évident qu'il serait désormais obligé d'admettre comme corollaire le totalitarisme politique. Il devra examiner si ses réactions intimes sont libérales ou collectivistes, s'il prend vraiment au sérieux ces libertés civiques que ses ancêtres et lui-même ont revendiquées et défendues si longtemps... Pour comprendre la situation dans laquelle se trouvent aujourd'hui les partis socialistes de tous les pays européens, nous devons nous souvenir qu'au cours du XIX^e^ siècle ils se sont tous nourris au sein généreux du libéralisme. Sur le plan de la doctrine ils ne renient nullement cette origine quoique, depuis lors, de nombreux courants antilibéraux aient imprégné le socialisme. Pendant des générations, les partis socialistes ont été en mesure de combiner la doctrine des droits de l'homme avec les théories économiques du socialisme qui, si on les appliquait rigoureusement, représenteraient la plus flagrante négation des libertés politiques et spirituelles. Maintenant que dans la plupart des pays européens les socialistes sont sollicités de partager les responsabilités du pouvoir, ils ne peuvent plus se dérober et devront témoigner de leur qualité de « socialistes » libéraux ou au contraire de collectivistes totalitaires. L'heure a désormais sonné pour que, dans le camp du socialisme également, une erreur intenable soit corrigée et que cesse l'équivoque jeu de bascule entre le libéralisme politique et le collectivisme économique. Nous sommes convaincus qu'aujourd'hui un grand nombre de ceux qui s'intitulent socialistes et voudront garder ce nom à l'avenir également sont acquis à l'idée du « grand milieu », tandis que les autres seront contraints de se rallier ouvertement au communisme et de ce fait au totalitarisme sur lequel tout a été dit » (21).

Nous n'avons pas hésité à citer ce long texte, parce qu'il donne un résumé parfait de l'argumentation néo-libérale face au socialisme et de l'appel qu'il lui a lancé. Dans d'autres pays que l'Allemagne, l'idée qu'il faut faire un choix absolu entre libéralisme et totalitarisme paraît quelque peu outrée aux socialistes. En Allemagne occidentale, ce ne fut pas le cas. Il y a à cela essentiellement deux raisons : l'exemple récent du national-socialisme et la présence toute

proche du communisme. Mais ce choix est également nécessaire ailleurs. Sans doute peut-on parfaitement distinguer un domaine politique où régnerait la liberté et un domaine économique où régnerait la contrainte. Mais on ne respecte pas alors une donnée très importante de l'esprit humain. Celui-ci a une forte tendance à l'unité, il supporte difficilement l'existence de deux tendances contradictoires, il n'a de cesse jusqu'à ce qu'il ait trouvé un principe supérieur, résolvant la contradiction apparente. Ce principe de logique humaine n'est pas respecté par ceux qui admettent un dualisme social et, à court ou à long terme, ils doivent s'apercevoir que les individus ne réagissent plus comme il convient. Les uns désirent étendre la contrainte au domaine politique et les autres, inversement, la liberté au domaine économique, pour résoudre l'antinomie qui déchire leur esprit. Car les hommes ont besoin d'une « image de comportement », pour reprendre une expression de M. Bertrand de Jouvenel. Si on leur en donne deux, contradictoires, leur comportement devient lui-même illogique, imprévisible. Sans compter que faute de pouvoir s'attacher à un principe fondamental unique, ils sont tentés de le chercher dans le système qui, lui, respecte cette donnée, le système communiste. L'attrait de celui-ci est en grande partie celui de l'unité du dogme. Si l'Occident veut s'appuyer sur le dogme de la liberté, il ne faut pas immédiatement en diminuer la valeur en en limitant la portée. Cela n'a peut-être pas de conséquence immédiate dans les faits, mais entraîne à long terme le trouble des esprits, qui mine la force morale. Il n'y a donc pas de solution de continuité dans l'esprit entre domaine économique et domaine social ; bien mieux, le premier est pour la plupart des hommes tellement essentiel que la première valeur, à laquelle ils rattachent toutes les autres, est la monnaie. (Il ne serait pas très difficile de montrer que partout où la monnaie est instable, la situation politique l'est aussi.)

Les libéraux allemands ont, en reprenant l'aspect philosophique, tel que le définissait Röpke, cherché à convaincre les socialistes allemands sur le plan technique. A cet effet, la morphologie économique a joué ici, comme auprès du christianisme social, un rôle de premier ordre. Sans doute, les socialistes critiquent-ils encore aujourd'hui la « pensée en modèles », mais ils ont admis que le premier choix fondamental devait porter sur l'alternative : planification du processus ou économie de marché, et non pas : appropriation collective ou appropriation privée des moyens de production. Le Professeur von Beckerath écrit à ce sujet que « les socialistes d'aujourd'hui repoussent à l'arrière-plan le problème de la propriété qui était pour le marxisme le point central de sa critique, et admettent qu'à l'intérieur du système écono-

mique la concurrence soit réalisée « aussi loin que possible » (22). » On voit ici combien l'« ordolibéralisme » est plus proche du socialisme que le néo-libéralisme en général, du fait de son insistance sur la valeur de la concurrence et non seulement sur celle du mécanisme des prix.

Il ne faudrait cependant pas affirmer que le mérite de cette conversion revient seulement à l'« ordolibéralisme ». Dans la mutation du socialisme allemand, bien des facteurs ont joué et elle avait commencé dès avant la dernière guerre. C'est d'abord la critique du totalitarisme russe qui a mené à une révision doctrinale ; la possibilité pour le socialisme de prendre démocratiquement le pouvoir a accentué les tendances réformistes ; le keynésisme est venu apporter une solution autre que collectiviste aux crises capitalistes ; enfin la redécouverte spontanée de la valeur du mécanisme des prix par des penseurs socialistes, tels que Lange, Taylor et Dickinson, tout cela a déterminé une évolution interne du socialisme et la formation du néo-socialisme.

Mais, en insistant sur l'importance du choix préalable, en montrant qu'il devait être le fondement et le critère de toute politique, l'« ordolibéralisme » a amené le néo-socialisme allemand à renoncer plus nettement à des points importants de la doctrine marxiste et par là-même à rejoindre clairement certaines positions essentielles du libéralisme. Car, comme l'écrit M. Daniel Villey, « tout ce qu'on enlève à l'économie de marché doit être remis à l'économie planifiée » (23), et inversement.

Nous pouvons mesurer le chemin parcouru en considérant les œuvres des doctrinaires socialistes les plus notoires. Ils se sont presque tous groupés aujourd'hui autour de la revue « Hamburger Jahrbuch für Wirtschafts - und Gesellschaftspolitik », qui est l'exacte réplique de l'« Ordo ». Hambourg est devenu le centre géographique de la doctrine socialiste, comme Munich l'est pour le christianisme social et Fribourg pour le libéralisme. Si l'on n'a pas encore parlé d'une « Ecole de Hambourg », il est incontestable qu'elle existe autour de Karl Schiller, doyen de la Faculté, membre du Sénat de la ville et membre du Comité directeur du parti socialiste, des Professeurs Heinz Dietrich Ortlieb, Gerhard Weisser et du Professeur Hans Peter, qui enseigne à Tübingen (24). La revue, fondée en 1956, a également ouvert ses colonnes à de plus anciens doctrinaires socialistes, Edouard Heimann et Hans Ritschl, qui se caractérisent par un attachement beaucoup plus net au vieux socialisme, mais dont l'influence après la guerre n'a pas cessé de diminuer en Allemagne.

Karl Schiller a fait en 1955 un bilan provisoire du dialogue des deux doctrines dans son opuscule « Sozialismus und Wettbewerb »

(socialisme et concurrence) (25). Il faut distinguer nettement socialisme et planisme, cette liaison étant un produit purement arbitraire de l'histoire événementielle du socialisme, mais pas du tout un élément constituant du socialisme. Le socialisme « utopique » ne la faisait pas, le socialisme « dogmatique » l'a justifiée parce qu'il s'est trouvé appliqué en U.R.S.S., pays alors sous-développé, mais le socialisme « réaliste » d'aujourd'hui doit nécessairement revenir à une plus juste vision des choses. Une phrase, depuis célèbre, résumait alors la position de Schiller (26) : « Concurrence autant que possible, planification autant que nécessaire. » L'intéressant est de voir où s'appliquent l'une et l'autre. Au cours d'une discussion qui eut lieu au Conseil du ministère de l'Economie, L. Miksch s'était un jour écrié à l'adresse des socialistes présents : « Ce n'est pas de vouloir planifier ou de ne pas vouloir planifier qui fait la différence entre néo-libéraux et socialistes. Les différences apparaissent seulement si l'on se demande en vue de quelles fins, dans quelle mesure et avec quels moyens et méthodes on doit le faire. » De ces trois points de vue on constate qu'il n'y a plus en 1955 de différences aussi accentuées que par le passé. Schiller demande en effet d'intervenir lorsque l'équilibre global est dérangé, c'est-à-dire pratiquement pour lutter contre des monopoles ou ententes d'une part, contre la crise et le chômage d'autre part. Avec quels moyens ? Il demande que les mesures soient telles que le mécanisme ne soit en aucun cas détruit, mais au contraire dans la mesure du possible, stimulé. Il demande donc des moyens « conformes ». De même Gerhard Weisser écrit : « que le préjugé vaut toujours en faveur de la liberté individuelle et que celui qui estime une intervention nécessaire doit justifier la manière et l'ampleur de l'intervention recommandée » (27). Enfin, dans quelle mesure planifier ? Ils ne veulent pas d'une planification du processus, mais d'une « Rahmenplanung » (très exactement, planification du cadre). On pourrait penser qu'ici il y a accord avec la politique structurelle des libéraux. En réalité, pour Schiller, le cadre est plus vaste; il englobe non seulement les « données », mais encore les « grandeurs » globales : revenu national, importation et exportation, taux d'investissement. Les principaux éléments de cette politique seront « une politique des structures et de l'emploi et une politique sociale du bien-être ».

Schiller lui-même et les « ordolibéraux » ont affirmé qu'un très large accord existait entre eux. Effectivement, en tout ce qui concerne la politique économique proprement dite, qu'elle fût constituante, structurelle ou conjoncturelle, cet accord est quasi total. Et c'est un résultat important. Mais il reste un réel désaccord sur la politique sociale quant à sa nature, ses moyens et ses fins. Les socialistes veu-

lent de la « Soziale Marktwirtschaft » à condition de pouvoir définir le mot « Soziale ». Il est incontestable que la politique sociale des néo-socialistes allemands est inspirée de thèses welfaristes et keynésiennes. A vrai dire, sous l'assaut des critiques libérales contre la politique keynésienne, les néo-socialistes allemands ne défendent plus le principe de plein emploi. D'une part, ils ont admis que cette politique ne pouvait pas être généralisée et appliquée à toutes les crises : il faut tenir compte de la cause exacte de la crise qui n'est pas toujours l'excès d'épargne ; Keynes a perfectionné certains « réflexes » de l'Etat, il ne l'a pas dispensé de réflexion. D'autre part, ils se sont ralliés au principe de « l'emploi optimum » qui est une fin plus valable et plus « conforme » économiquement (28). Ce qui les distingue fondamentalement des libéraux, c'est leur adhésion à l'Etat de « welfare » ou « Etat-providence ». On peut dire en effet que le grand débat actuel entre socialisme et libéralisme est celui entre l'Etat de « welfare » et l'Etat de droit, comme Franz Böhm l'a parfaitement montré (29). C'est le débat entre la conception qui assigne à l'Etat ou collectivité un rôle spécifique de direction de toute l'évolution sociale et la conception selon laquelle l'Etat lui-même est soumis, dans son action, à une constitution économique assez rigide.

Les divergences pratiques quant à la politique sociale ont déjà été évoquées. Il s'agit essentiellement de savoir si la politique sociale doit être « marginale », c'est-à-dire si elle ne doit intervenir qu'en faveur des plus déshérités ou au contraire si elle doit procéder à une vaste assurance sociale et à une large redistribution, concurrente de la répartition mécanique des revenus. Mais, au fond de ces points de vue, il y a des différences de philosophie. Ce n'est qu'en élucidant celles-ci que l'on pourra éventuellement s'entendre sur une politique de synthèse.

Le Professeur Gerhard Weisser a bien délimité le problème (30) : pour le libéralisme, dit-il, la demande des consommateurs est l'expression parfaite de la souveraineté. Elle détermine tout dans leur système. Mais dans la réalité, on constate que l'Etat a toujours eu pour mission non seulement d'administrer pour le compte des citoyens, mais encore de gouverner, et très souvent de gouverner contre les vues des citoyens si l'intérêt général l'exigeait. L'Etat n'agit pas seulement selon ce qui est, son rôle est aussi d'agir selon ce qui doit être. N'est-ce pas d'ailleurs parfaitement conforme, demande Weisser, à notre philosophie commune ? Ne sommes-nous pas antimatérialistes avant que d'être socialistes ou libéraux, c'est-à-dire partisans de réaliser le bien, au besoin contre l'avis des individus. L'Etat qui est précisément à même de connaître l'intérêt général doit donc assurer celui-ci.

Sous cette forme générale, cette idée n'est pas contestée par les libéraux. Bien au contraire : on a vu que les libéraux admettent que l'Etat adopte une politique structurelle active. Mais les socialistes reprochent précisément à cette politique d'être soumise à des critères économiques, eux-mêmes déduits de l'intérêt individuel, base de tout le système.

Ce qui oppose donc en définitive néo-socialistes et néo-libéraux, c'est une « symphérontologie » différente : deux conceptions de l'intérêt général sont au fond du débat. Pour les libéraux l'intérêt général est toujours, dans le domaine économique, la somme des intérêts individuels. La différence entre anciens et nouveaux libéraux réside dans la prise en considération dans l'intérêt individuel des valeurs morales. Le système économique ne doit plus être tel que seul le progrès matériel soit assuré, mais le système doit être tel que chaque individu en se soumettant à ses lois soit contraint d'agir conformément à la justice et dans le respect de la liberté d'autrui. Pour les socialistes, l'intérêt général est autre chose que la somme des intérêts individuels, même conformes aux lois morales. C'est le bien-être et la justice de toute la société. Pour eux, une société ne jouit pas du bien-être, n'est pas juste si elle n'offre pas le bien-être à tous ses membres, si elle ne tente pas une égalisation croissante des revenus, si elle ne donne pas à tous ses membres le moyen d'exercer leur liberté. Sans doute cet idéal ne peut-il être réalisé que progressivement, mais il faut le poursuivre sans cesse. Si on laisse les mécanismes, même réformés et contrôlés, assurer la répartition du revenu national, il y aura toujours des inégalités, toujours certains seront moins libres de faire ce qu'ils désirent que d'autres. Une politique conforme à ces valeurs est nécessairement une politique d'adaptation permanente. Elle ne peut être l'œuvre d'une loi ou d'un mécanisme, elle ne peut être soumise à une constitution rigide, elle doit sans cesse être reprise et complétée.

A cette conception, les « ordolibéraux » s'opposent fortement. D'abord ils font remarquer que le libéralisme moderne se fonde sur une philosophie idéaliste du progrès de la société vers la liberté, la justice et l'égalité et non plus sur une conception de l'intérêt général comme somme des intérêts individuels. Mais ces objectifs ne peuvent se réaliser que dans l'état de droit garantissant à l'individu une sphère de liberté individuelle et limitant l'arbitraire de l'Etat. Ensuite ils insistent sur les contradictions et les dangers de la conception néo-socialiste. Le bien-être du clochard est de ne pas travailler, de ne rien avoir aussi. Va-t-on le forcer à travailler, ou, pire encore, lui donner de force un revenu ? Est-il juste de donner un revenu supérieur à un père de famille nombreuse qui n'a eu le mérite que

d'avoir des enfants, sans cependant nécessairement travailler en conséquence, qu'à un célibataire travaillant durement ? Est-on plus libre parce qu'on possède plus, ne pourrait-on rétorquer que l'argent asservit ? Les libéraux voient se développer aujourd'hui cet Etat-providence que par une intuition géniale, de Tocqueville nous annonçait : Etat doux et bienfaisant pour tous les individus, mais tyran du bonheur collectif (31). Ils craignent que les individus perdent le sens de leur responsabilité individuelle, et par là même de la dignité de toute personne humaine. Le collectivisme social transforme les idées et mène inéluctablement, à long terme, au collectivisme politique. Est-ce la fin que désirent les socialistes ?

Peut-être, cette antinomie philosophique pourrait-elle être dépassée si l'on admettait avec M. Daniel Villey qu'il existe en dehors des intérêts individuels et de l'intérêt général un « intérêt national ». « L'intérêt national, écrit M. D. Villey, c'est en somme un aspect particulier — à vrai dire particulièrement important — de l'intérêt de chaque citoyen » (32). L'intérêt national est donc supérieur à l'intérêt individuel, mais il n'est que la projection de ce qui dans l'individu répond à sa nature sociale. Il appartient nécessairement à l'Etat de défendre cet intérêt national, fût-ce contre certains individus. Nous pensons qu'un effort commun de définition de l'« intérêt national » de la part des libéraux et des socialistes serait susceptible d'entraîner un rapprochement décisif. Si l'on met à part ces divergences sur la politique sociale, sur le plan économique un très large accord doctrinal est à l'heure actuelle déjà à enregistrer entre doctrinaires libéraux et socialistes allemands.

*
**

L'évolution des deux grandes doctrines occidentales rivales du libéralisme, ouvre des perspectives très intéressantes. Le moment semble proche en effet d'une synthèse allemande dans laquelle le libéralisme représenterait l'aspect économique ou la nature des choses, le socialisme les préoccupations sociales ou la nature de la société, et le christianisme l'esprit moral ou la nature de l'homme. Le but n'est pas encore atteint, mais dès aujourd'hui on peut dire que le système économique libéral est admis généralement en Allemagne par les doctrines adverses, le socialisme jouant le rôle d'« opposition constitutionnelle » et non plus « révolutionnaire » comme autrefois, et le christianisme devenant en quelque sorte le juge suprême de l'activité sociale.

La meilleure confirmation de l'utilité de ces changements, on la trouve chez les marxistes. Bien que notre étude se limite à l'Alle-

magne de l'Ouest, on ne peut oublier qu'une partie de l'Allemagne connaît un régime communiste. On y parle la même langue, mais pas le même langage. Le néo-libéralisme allemand a suscité des réactions très intéressantes dans le camp marxiste.

Depuis des décades, les marxistes n'étaient plus habitués à critiquer le libéralisme. Ils ont forgé des instruments de lutte idéologique contre le socialisme réformiste, le christianisme social et surtout le keynésisme. De plus les classiques du marxisme n'ont jamais critiqué le libéralisme ; bien au contraire, Marx a fait du premier capitalisme, libéral, un éloge resté célèbre (33). Ces données expliquent l'embarras des marxistes allemands qui se virent soudain devant la nécessité de combattre un adversaire qu'ils croyaient mort. A partir de 1955, ne pouvant plus douter de la vitalité du libéralisme en Allemagne Occidentale et constatant l'évolution du parti socialiste et des masses, ils se sont attachés à la critique de l'« ordolibéralisme ». A cette époque un marxiste pouvait dire à une séance de l'« Académie des Sciences » de Berlin : « Je pense qu'il y a unanimité parmi nous pour considérer que le néo-libéralisme, l'enseignement de la « Soziale Marktwirtschaft », est devenu la théorie dominante en Allemagne de l'Ouest après 1945 » (34).

Il est inutile de revenir sur les arguments que les « ordolibéraux » opposent au système marxiste, on les a relevés à plusieurs reprises. Au surplus, les marxistes ont pour habitude tactique de n'en jamais tenir compte. Leur défense préférée est la contre-attaque. Sur le plan de la théorie, ils ont vivement critiqué l'œuvre d'Eucken. Ils lui reprochent essentiellement de ne pas avoir tenu suffisamment compte de l'histoire et de ne pas avoir vu le rôle essentiel joué par les rapports de production (35). Ils éprouvent le plus grand mal à réfuter les enseignements de la morphologie économique. Mais c'est surtout sur le plan doctrinal qu'ils ressentent des difficultés. Les « ordolibéraux » reconnaissent en effet, avec les marxistes, que l'évolution spontanée du système capitaliste mène inéluctablement à la concentration, qu'en tout cas une forte tendance existe et qu'une mutation qualitative peut se produire, transformant le système libéral en système collectiviste. Mais ils considèrent aussi qu'une telle évolution peut être stoppée, si l'on substitue au système spontané un système constitué. Les marxistes peuvent difficilement répondre à cela, les libéraux invoquant précisément l'exemple de la Russie en 1917, lorsque les communistes y instaurèrent un système absolument différent de celui que l'évolution historique aurait dû faire surgir.

En fait, il faut bien se rendre compte que les marxistes ont une double philosophie. Celle qu'ils professent, c'est-à-dire le matéria-

lisme historique et celle qu'ils appliquent eux-mêmes, c'est-à-dire l'idéalisme scientifique. C'est pourquoi il leur est extrêmement difficile de réfuter une doctrine s'appuyant sur cette philosophie : le libéralisme comme le marxisme ne sont pas des doctrines utopiques mais des doctrines s'appuyant sur la science pour proposer une politique rationnelle.

Le grand argument qu'ils assènent au libéralisme est celui de l'existence des monopoles et de l'impossibilité d'en venir à bout. C'est celui auquel le libéralisme se heurte toujours. Cependant, l'évolution récente en a fait davantage un argument théorique que pratique : le développement du libre-échange, les limites certaines à la concentration que l'exemple des Etats-Unis, mais aussi de l'Allemagne, met en évidence épargnent actuellement au libéralisme la nécessité d'un réponse définitive et décisive.

Plus importante que ce « dialogue de sourds » entre marxisme et libéralisme, car des deux côtés on affecte délibérément de ne pas entendre les arguments adverses, est la constatation que les marxistes tiennent à nouveau compte du libéralisme dont l'influence sur le socialisme en particulier les inquiète vivement. Le socialisme allemand abandonne progressivement son fondement marxiste pour le remplacer par un fondement libéral. Entre le libéralisme social et le socialisme libéral, il n'y a plus différence de nature, mais seulement de degré. Si cet exemple était imité ailleurs en Occident, celui-ci aurait enfin à opposer au camp communiste une seule doctrine, celle de la Liberté, et ce ne serait pas un élément négligeable dans la compétition opposant les deux camps, au moment où précisément le marxisme subit à son tour l'érosion de l'histoire. Déjà l'on peut compter quatre interprétations différentes, celles de l'U.R.S.S., de la Chine, de la Pologne et de la Yougoslavie, et le marxisme y perd de sa vigueur (36). Assisterons-nous, dans les temps qui viennent, à la décadence du marxisme et à la renaissance du libéralisme ? C'est une question que les événements actuels permettent de poser sérieusement.

NOTES DU CHAPITRE II

(1) H. von STACKELBERG : Möglichkeiten der Wirtschaftslenkung, Ordo II, 1949, p. 193. Pour confirmation des positions assez libérales de cet économiste, voir : A.T. PEACOCK : Recent German Contributions to Economics, Economica, mai 1950.

(2) E. SCHNEIDER : Einführung in die Wirtschaftstheorie, 3 vol., 5e édition, Tübingen, 1955.

(3) Voir sur ce point A. PIETTRE : L'Economie Allemande Contemporaine, 1952, pp. 257 et ss. Plus récemment, ces Instituts se sont à nouveau fait remarquer, sans plus de succès d'ailleurs, par leur propagande pour une certaine planification souple. C'est en effet une tentation quasi-naturelle pour ceux qui observent l'économie et tentent de prévoir son évolution d'essayer d'infléchir cette évolution selon leur propre conception de la rationalité économique. Mais, répondirent les libéraux, l'économie libre a sa rationalité propre qu'il est soit très dangereux, soit totalement vain de vouloir modifier. Ou bien l'on établit un plan conforme aux prévisions du mouvement spontané et dans ce cas il ne sert à rien, ou bien l'on essaie d'adapter l'évolution apparemment désordonnée, mais profondément ordonnée en réalité, à une évolution conçue rationnellement et dans ce cas l'on risque de provoquer les pires perturbations. Le processus économique libéral trouve l'équilibre global dans une suite ininterrompue de déséquilibres partiels. Lorsqu'on essaie artificiellement d'éliminer certains déséquilibres partiels, on risque de compromettre l'équilibre final.

(4) Dans l'ouvrage collectif, Wirtschaftsfragen der freien Welt, Frankfurt, 1957, certaines contributions reflètent exactement cette tendance : ainsi celles de H.J. SERAPHIM, H. von BECKERATH, H. MULLER... Non favorables à toutes les thèses « ordolibérales », ils se classent davantage dans la tendance néo-libérale anglaise que caractérisent les œuvres de MEADE et FISHER. Telle est la tendance aujourd'hui dominante parmi les théoriciens allemands. En dehors d'Erich SCHNEIDER, l'évolution d'Erich PREISER aussi est très significative. Dans la première édition de son livre « Die Zukunft der Wirtschaftsordnung » (Stuttgart, 1949), cet auteur, tout en se déclarant partisan de l'économie de marché, considérait qu'en face du « quasi monopole » des entrepreneurs sur le marché du travail, seul un « quasi monopole » des travailleurs, soutenu par l'Etat, était susceptible d'assurer le progrès social. Dans la seconde édition du même livre en 1955, au contraire, il déclare que le but de la politique sociale doit être de rendre le marché du travail plus conforme au modèle de la concurrence qui est le principe fondamental du système. A cette fin, la politique sociale doit favoriser la formation de l'épargue parmi les salariés. Si un grand nombre de travailleurs, estime-t-il, disposent d'un capital et de revenus non dus au travail, leur situation sur le marché devient meilleure, sans intervention syndicale, parce qu'il leur devient possible de contracter plus librement. En outre, la théorie allemande contemporaine se développe dans deux domaines principaux : la théorie de l'économie nationale et la théorie de l'entreprise. Cette dichotomie est très conforme aux conceptions libérales pour lesquelles l'Etat a une fonction spécifique : la direction du cadre de l'économie, cependant que le processus, lui, appartient aux entrepreneurs.

(5) G. EISERMANN : La Science Economique en Allemagne, Revue Economique 1959, pp. 121-122. Cet auteur est l'un des rares adeptes actuels de l'historisme en Allemagne.

(6) A. MULLER-ARMACK : « Soziale Irenik », Weltwirtschaftliches Archiv, 1949, p. 181.

(7) O. von NELL-BREUNING dans Grundsatzfragen der Wirtschaftsordnung, ouvrage collectif, Berlin, 1954.

(8) A. MULLER-ARMACK : Deutung unserer gesellschaftlichen Lage, Ordo III, 1950, p. 265.

(9) K.P. HENSEL : Ordnungspolitische Betrachtungen zur katholischen Soziallehre, Ordo II, 1949, p. 229.

(10) A. MARCHAL : Systèmes et Structures Economiques, P.U.F., Paris, 1959, pp. 237 et ss.

(11) O. von NELL-BREUNING : Berufständische Ordnung und Monopolismus, Ordo III, 1950, p. 211.

(12) Voir sur ce point également l'intéressant article de R. ARON : Le pouvoir économique, R.E. 1958, pp. 850-851.

(13) Voir l'intéressant bilan dressé par Stefan ROTH : Après dix ans de cogestion, Documents - Revue des questions allemandes, 1960, p. 23. L'auteur, qui est cependant favorable à cette institution, constate en particulier qu'elle fait souvent double emploi avec celle du « directeur du travail », chargé lui aussi des questions sociales. Notons toutefois l'amélioration du climat social qui semble certaine.

(14) Beaucoup de chrétiens-sociaux estiment d'ailleurs que le christianisme social est avant tout une doctrine sociale. « On lui a reproché de n'avoir pas de théorie économique. Que serait donc une théorie économique chrétienne ? » demande fort justement le Professeur BARRÈRE. On peut aller plus loin et demander : que serait donc une doctrine économique chrétienne ? Il y a des doctrines économiques compatibles ou non avec le christianisme. Mais il n'y a pas une doctrine impliquée par la religion chrétienne. Il ne semble pas que la récente Encyclique « Mater et Magistra » ait rejeté catégoriquement le libéralisme, bien au contraire.

(15) O. VEIT : Ordo und Ordnung, Ordo V, 1952, p. 46.

(16) P. BOARMAN : Der Christ und die soziale Marktwirtschaft, Stuttgart, 1955.

(17) Grundsatzfragen der Wirtschaftsordnung, Berlin, 1954, p. 228.

(18) O. von NELL-BREUNING dans P. BOARMAN, ouvr. cité, p. 110.

(19) A quoi RÖPKE a répondu d'une boutade : c'est entendu, l'homme ne vit pas seulement de pain, mais il lui faut manger d'abord, avant de pouvoir penser à autre chose. Article dans Neue Zürcher Zeitung du 30 octobre 1955.

(20) E. von BECKERATH : Walter Euckens Grundsätze der Wirtschaftspolitik, Ordo V, 1952, p. 293.

(21) W. RÖPKE : Explication Economique du Monde, trad. française, pp. 311 et ss.

(22) E. von BECKERATH, art. cité, p. 293.

(23) D. VILLEY : Die Marktwirtschaft im katholischen Denken, Ordo VII, 1954, p. 66. C'est pourquoi le christianisme social et le socialisme démocratique ne cessent d'être en dialogue avec un des extrêmes : en France, c'est, semble-t-il, plutôt avec le marxisme, en Allemagne, avec le libéralisme.

(24) Il est intéressant de noter que la revue de Hambonrg accueille des contributions de deux professeurs français, R. Mossé et A. Philip, dont les positions bien connues en France donnent une idée approximative des conceptions de l'école de Hambourg.

(25) K. SCHILLER : Sozialismus und Wettbewerb, Hamburg, 1955.

(26) K. SCHILLER, ouvr. cité, p. 29.

(27) G. WEISSER : Grundsatzfragen der Wirtschaftsordnung, ouvr. collectif, Berlin, 1954, p. 38.

(28) Voir sur ces points les contributions de G. WEISSER et O. von NELL-BREUNING à l'ouvrage collectif : « Grundsatzfragen der Wirtschaftsordnung ».

(29) F. BÖHM dans le même ouvrage.

(30) G. WEISSER dans le même ouvrage.

(31) W. RÖPKE cite également le poète allemand HÖLDERLIN qui s'exclamait : « Ciel ! Il ne sait pas quel péché il commet, celui qui veut faire de l'Etat une école de vertu. C'est certainement le fait que l'homme voulut en faire son ciel qui a fait de l'Etat l'enfer. »

(32) D. VILLEY : Redevenir des hommes libres, Paris, 1946, p. LXX, et du même auteur : Notes de Philosophie économique, 1958-1959, pp. 158-163, 1959-1960, pp. 126-133, 1961-1962, pp. 149-262. Les Cours de Droit, Paris. On peut rendre particulièrement sensible cette notion d'intérêt national en songeant à l'attitude des individus lorsqu'ils sont à l'étranger. Spontanément, la plupart s'y sentent à la fois eux-mêmes et représentants de leur nation.

(33) K. MARX : Manifeste du Parti Communiste.

(34) M. TURLEY dans : Wirtschaft und Wirtschaftswissenschaften in Westdeutschland, Deutsche Akademie der Wissenschaften zu Berlin, 1956, p. 321. Voir également AGRICOLA : Der gegenwärtige Stand der ökomischen Wissenschaft in Westdeutschland, p. 21 et p. 37.

(35) Même ouvrage : Herbert MEISSNER, pp. 160 et ss. et Hannelore RIEDEL, pp. 173 et ss., ont présenté un certain nombre de critiques qui méritent d'être considérées à propos de la théorie économique d'Eucken.

(36) Les difficultés accrues de la planification autoritaire, les discussions de plus en plus critiques des méthodes de direction économique, les propositions révisionnistes en vue de faire une place accrue aux critères libéraux d'intérêt individuel, de rentabilité et de compétition entre les entreprises des pays socialistes, tout cela crée également une grande incertitude sur l'avenir de la planification.

CHAPITRE III

LE LIBERALISME DANS L'OPINION PUBLIQUE

Ludwig von Mises écrivait en 1927 : « On ne peut pas davantage méconnaître le sens et l'essence du libéralisme qu'en croyant qu'il lui serait possible de faire triompher ses idées par les moyens que les autres partis politiques appliquent aujourd'hui » (1). Les autres partis promettent des avantages aux groupes ; le libéralisme, lui, les déclare asociaux. Et Mises ajoutait que le libéralisme ne pouvait même pas s'appuyer sur les capitalistes, car il n'est pas le « parti du capital ». Ceci est encore plus vrai du nouveau libéralisme, dont on connaît les difficultés avec les syndicats patronaux lors des discussions pour une loi sanctionnant les pratiques anticoncurrentielles. Pourtant, ce libéralisme n'a pas hésité devant l'action politique. Il ne s'est pas contenté d'influencer les élites dirigeantes, il a également cherché à convaincre les masses.

Divers moyens lui ont permis de rallier à certaines de ses idées de larges couches de la population. Les succès de la politique économique libérale ont naturellement joué le rôle déterminant : c'est aux fruits que l'arbre est jugé. Mais d'autres actions plus positives sont intervenues pour promouvoir le programme « ordolibéral ». Le journalisme d'abord : un journal aussi influent que la « Frankfurter Allgemeine Zeitung » est co-dirigé par F. Böhm et Erich Welter. L. Miksch lui a apporté régulièrement sa collaboration jusqu'à sa mort, de même que Hans Ilau. A l'heure actuelle presque tous les rédacteurs économiques du journal sont des adeptes de l'Ecole. Dans beaucoup d'autres journaux ou à la radio, des journalistes défendent

les mêmes positions. Comme l'écrit un commentateur, « le nouveau libéralisme a réussi une alliance très solide entre science, politique et presse économique qui s'est confirmée dans les moments les plus critiques » (2).

Avec la « communauté d'action pour une économie sociale de marché » (3), les « ordolibéraux » ont créé un véritable « groupe de pression », exprimant les intérêts d'une économie libérale. Cette association est bien connue en Allemagne : ses prises de position sur les discussions économiques ont eu d'autant plus d'influence qu'elle affirmait se placer au-dessus des contingences particulières et partisanes.

La mesure exacte de l'influence d'une doctrine sur l'opinion publique nécessiterait des sondages d'opinion. De tels sondages ont eu lieu, mais non pour mesurer la popularité de la doctrine en soi, mais celle de la politique économique du Dr Erhard. Il est incontestable que celle-ci jouit d'un prestige très grand, prestige qui n'a pas été un des moindres atouts dans les luttes du ministre pour imposer ses vues.

Mais l'évolution des programmes des partis et des syndicats constitue un critère indirect extrêmement significatif et intéressant. Le premier parti important à se rallier au libéralisme fut l'Union Démocrate-Chrétienne (Christlich-Demokratische-Union, en abrégé C.D.U.). Le premier programme d'action économique et sociale de ce parti, le programme d'Ahlen, avait été élaboré sous l'influence des idées chrétiennes-sociales et même du « socialisme chrétien » (4). M. André Piettre a résumé ainsi les tendances dominantes de ce programme (5) : « Dans son but, il préconise l'instauration d'une économie de besoins par opposition à l'économie de profits. Les termes sont francs : « le but de cette réorganisation ne peut plus être des visées capitalistes de gain et de puissance (kapitalistische Gewinn-und Machtstreben) mais seulement le bien-être (Wohlergehen) de notre peuple... Le but de toute économie est de couvrir les besoins du peuple. » Dans ses principes, le programme répudie et le capitalisme privé — « l'époque de la domination absolue du capital privé est révolue » — et le capitalisme d'Etat « plus dangereux encore pour la liberté politique et économique des individus ». Ces propositions sont précédées d'une violente critique de « l'économie de l'industrie allemande dans le passé ». Dans ses moyens enfin, le programme réclame :

a) la limitation du grand capitalisme, soit par le démembrement (sind zu entflechten) des Konzerns et autres groupements analogues, — soit par la socialisation (Vergesellschaftung, littéralement mise en association) des inductries-clés du charbon et de la sidérurgie ;

b) une réorganisation des rapports entre patrons et ouvriers à l'intérieur des entreprises sur la base du droit de co-décision (Mitbestimmungsrecht, qu'on a traduit par : droit de cogestion), ce droit devant être « garanti aux travailleurs dans tous les problèmes fondamentaux d'orientation économique et d'organisation sociale » ;

c) une certaine planification (Planung) et direction de l'économie, non point en tant que système, mais en tant que moyen pour assurer la « participation des grandes masses des travailleurs et des consommateurs à la direction de l'économie, sur un pied d'égalité avec les chefs d'entreprise ». On préconise, dans cette fin, la constitution de « Chambres d'Economie ». C'est bien, on le voit, la préoccupation d'une économie au service de la communauté qui domine ces différents articles. »

Ce fut donc un programme nettement « non-conforme » au libéralisme, surtout en ce qui concerne la direction de l'économie. Cependant, après la réforme monétaire et les premières mesures de libération et à la veille des élections au Bundestag, le C.D.U. le révisa dans un Manifeste connu sous le nom d'« articles de Düsseldorf » (6). Ce nouveau programme reprend les principes de l'ancien ; il reprend même certains moyens tels que l'antimonopolisme, puisque cela répond à la doctrine libérale, et les projets de réorganisation des rapports entre capital et travail, « dans le respect de la pleine responsabilité patronale », est-il précisé, ce qui est quelque peu contradictoire.

Mais la planification et l'idée de Chambres économiques sont abandonnées au profit de l'économie sociale de marché, définie comme « un ordre dont découle pour tous un maximum d'utilité économique et de justice sociale. Cet ordre se réalise ... par la concurrence authentique et le contrôle des monopoles ... La coopération de tous les intéressés est gouvernée par le mécanisme régulateur des prix » (7).

Ce programme a inspiré la politique économique du C.D.U. depuis lors. Il est intéressant de noter ce fait, assez rare depuis le milieu du XIX[e] siècle, d'un parti à la fois résolument chrétien et libéral. La synthèse des deux tendances ne s'est pas faite sans contradictions internes. Mais elle existe : les principes sont chrétiens, les moyens ont libéraux. N'est-il pas évident en effet que le libéralisme est le moyen à la fois le plus efficace et le plus conforme aux principes chrétiens ? C'est l'« économie libérale » qui est par excellence l'« économie de besoins » par opposition à l'« économie de puissance » puisque, quand le libéralisme est pleinement réalisé, ce sont les consommateurs qui dirigent la production et puisque le libéralisme moderne admet une redistribution de pouvoir d'achat au profit des consommateurs les plus pauvres. Sans doute, est-elle également une « économie

de profits ». Mais le profit n'est pas condamnable en soi, s'il est d'une part acquis honnêtement et s'il doit d'autre part servir à la satisfaction des besoins ou au développement de la production. Au contraire, la planification, retenue comme moyen par le premier programme, est souvent en profonde contradiction avec le but d'une « économie de besoins ». Par sa nature même, la planification est entraînée sur la voie d'une « économie de production », surtout dans la mesure où elle contrôle le commerce extérieur. De plus elle crée souvent de « faux droits » (J. Rueff) et donc des injustices, tout simplement parce qu'elle est par nature arbitraire. Même si elle cherche à réaliser la justice sociale, elle peut détruire la justice individuelle qui est en définitive aussi importante. Au surplus, la justice sociale est une grande inconnue. Il faut admettre le raisonnement marxiste de l'exploitation pour avoir une mesure de l'injustice sociale ; sinon il est impossible de déterminer la justice d'un salaire ou d'un profit. Au contraire, on peut admettre une solidarité sociale prévoyant une aide de la société aux plus faibles, aux plus pauvres. Le libéralisme admet parfaitement cette solidarité ou charité. Quant à réaliser vraiment l'idéal chrétien, ce n'est pas encore aujourd'hui que cela est possible : la parabole de l'ouvrier de la onzième heure ne sera réalisable que dans l'abondance économique, qui, certes, n'apparaît plus comme un état utopique de l'évolution, mais tout de même comme un état assez lointain.

Les « articles de Düsseldorf » apparaissent donc comme un modèle précieux de christianisme libéral ; esprit et principes chrétiens, moyens libéraux. Ce serait une erreur de croire que les principes n'ont pas plus d'importance qu'une façade. Nous avons pu voir que la politique concrète a dévié sur divers points du moyen libéral pour être plus conforme à l'idéal chrétien. Ces déviations sont regrettées par les libéraux, non parce qu'ils contestent les principes, mais parce qu'ils estiment que les moyens libéraux leur seraient à long terme plus conformes. C'est une question technique, non de principe.

Si le C.D.U. a pu, sans interruption, garder le pouvoir depuis 1948 en Allemagne, c'est sans doute que ce christianisme libéral répondait de plus en plus aux vœux du peuple. A cela, on pourrait objecter qu'il y a opposition d'une forte minorité, celle des électeurs socialistes. Mais l'évolution du programme socialiste prouve que cette minorité s'accommode chaque jour davantage du libéralisme économique.

Les positions de départ du socialisme allemand étaient largements marxistes. Dirigé par Kurt Schumacher et Carlo Schmidt, le parti social-démocrate allemand (Sozialdemokratische Partei Deutschlands, S.P.D.) a exprimé ses positions initiales dans le programme de

Hanovre de 1946, complété par les 16 points du programme de Bad-Dürkheim des 29-30 août 1949. Le principe fondamental était la transformation totale du système existant. La lutte des classes en était le moyen, mais dans le cadre démocratique. La propriété privée des moyens de production était condamnée : « le régime de la propriété qui règne encore aujourd'hui ne correspond plus au reste de la conjoncture sociale et aux besoins de la communauté. Il est devenu l'obstacle le plus grave au renouveau et au progrès ». Dans l'immédiat, « la socialisation des moyens de production sera réalisée de différentes manières et sous des formes diverses ... La socialisation doit commencer par les ressources naturelles et les industries de base. Toutes les entreprises relevant des mines, de la production de fer et d'acier jusqu'aux produits semi-finis, la majeure partie de l'industrie chimique et les industries de produits synthétiques, les grandes entreprises en général, toutes les formes de l'économie d'approvisionnement et tous les secteurs de l'industrie de transformation qui tendent à devenir de grandes entreprises, doivent devenir propriété de la communauté. « Cependant, on respectera les « petites entreprises agricoles, commerciales et artisanales » et on devra éviter le péril de « l'étatisation et de la bureaucratie ». Ces restrictions « tactiques » étaient sans nul doute destinées à rallier les classes moyennes : le programme d'ensemble restait strictement marxiste. La social-démocratie voulait mettre sur pied une économie socialiste au moyen de la planification : « Seul l'intérêt de la communauté doit servir de critère pour l'ampleur, l'orientation et la répartition de la production. L'augmentation des moyens de production et des biens de consommation est la condition requise pour l'intégration de l'Allemagne — mesure qui a pour notre pays une importance vitale — dans les relations économiques internationales. » On voit que conformément à sa nature marxiste, le socialisme allemand de l'époque entendait construire essentiellement une « économie de production » pour la satisfaction des besoins « sociaux ».

Tel fut le programme de 1949. Dix ans plus tard, du 13 au 15 novembre 1959, au cours du Congrès extraordinaire de Bad-Godesberg, le parti socialiste a défini un nouveau programme, non seulement d'action comme en 1949 mais un « programme de principe » (Grundsatzprogramm), remplaçant celui dit de « Heidelberg » de 1925 (8). Ce Congrès représentait le point d'aboutissement d'une évolution continue depuis dix ans. Celle-ci fut marquée par deux traits principaux. D'abord l'abandon progressif de la doctrine marxiste au profit d'une politique économique d'inspiration largement keynésienne. Peut-être considérera-t-on un jour comme la principale « impulsion » keynésienne la modification de la pensée socialiste occiden-

tale, entraînée par les théories keynésiennes. En offrant au socialisme la politique du plein-emploi, le keynésisme l'a fait renoncer à sa doctrine. Cette évolution s'est déroulée au moment où l'Allemagne subissait un chômage important. Lorsque le plein-emploi eut été enfin réalisé, le programme de politique économique du parti socialiste perdit tout fondement. A ce moment, il dut se décider sur son orientation profonde. De plus en plus, l'influence des non marxistes s'affirmait au sein du parti. Le nouveau programme vint concrétiser l'évolution. Détaché du marxisme, le socialisme évoluait vers le seul autre type d'organisation non-utopique, le libéralisme. Certes, le nouveau programme n'est pas encore totalement libéral, mais il l'est déjà sur de nombreux points.

Voté à la majorité impressionnante de 324 voix contre 16, le « programme de Bad-Godesberg » se veut encore marxiste, en ce sens qu'il se fonde sur une analyse sociologique scientifique de la société actuelle. Mais ce qu'il proclame ainsi est autant libéral que marxiste. « Le socialisme démocratique qui, en Europe, se fonde sur la morale du christianisme, de l'humanisme et de la philosophie classique, ne veut pas proclamer des vérités éternelles, et cela non par incompréhension ou par indifférence vis-à-vis des vérités religieuses et philosophiques, mais par respect pour les décisions fondamentales de l'homme, dont ni un parti politique, ni l'Etat n'ont le droit de définir le contenu. » Rien n'est plus conforme à un tel point de départ que la pensée de l'école de Fribourg, qui pourrait se définir également comme « une communauté d'hommes issus des différentes tendances de la pensée ; leur accord repose sur des valeurs morales communes et sur des buts politiques semblables ». Quelles sont ces valeurs ? « Liberté, justice et solidarité, l'engagement mutuel du fait social, sont les valeurs fondamentales du socialisme ». Quels sont les buts politiques ? « Les socialistes veulent une société qui permette à chaque être humain de développer librement sa personnalité et de collaborer à la vie politique, économique et culturelle de l'humanité, en pleine conscience de sa responsabilité et au service de la communauté. » Rien dans tout cela ne distingue socialistes et libéraux. On remarquera en particulier l'absence de la valeur « égalité » qui caractérisait le premier socialisme, et dont la primauté aurait pu constituer l'originalité principale du socialisme moderne. De même le S.P.D. affirme sa fidélité à la loi fondamentale de la République Fédérale. Cette déclaration est le symbole de la profonde révision du socialisme. Et le S.P.D. s'en explique : grâce à l'action des forces populaires, la société d'aujourd'hui n'est plus celle d'il y a un siècle. Des garanties juridiques fondamentales ont pu être obtenues sur le plan économique et social : « Celui qui était jadis l'objet de l'exploitation des classes

dirigeantes a trouvé aujourd'hui sa place de citoyen avec des droits égaux. » Le syndicalisme est d'ailleurs devenu lui-même l'un des « groupes de pression » les plus efficaces. La lutte révolutionnaire des classes n'est plus nécessaire. Ainsi « de parti de la classe ouvrière, le parti social-démocrate est devenu un parti du peuple ». (Il faut noter la curieuse analogie avec la formule du XXII[e] Congrès du parti communiste de l'U.R.S.S.)

Qu'est-ce qui fait encore l'originalité du socialisme ? On en trouve l'expression dans cette définition formelle : « Le socialisme réside dans le devoir permanent de lutter pour la liberté et la justice, de les sauvegarder et de les mettre en pratique ». Les mots-clés sont ici : « devoir permanent ». Il est précisé ailleurs : « Le socialisme sera une action permanente ». Alors que le libéralisme souhaite l'élaboration d'une « constitution » économique à laquelle la réalisation de la liberté et de la justice est confiée, sans autre intervention étatique que celle ayant pour but le contrôle du système et la réalisation du devoir de solidarité, le socialisme désire un effort permanent de transformation. La raison de cette divergence profonde est, nous l'avons vu précédemment, d'origine philosophique. Les conséquences qu'en tire le S.P.D. sont cependant apparemment peu opposées au libéralisme économique.

La thèse socialiste est que pour obtenir toujours davantage de liberté et de justice, il faut l'intervention d'un « Etat social » (Sozialstaat) et d'un « Etat culturel » (Kulturstaat) en plus de celle de « l'Etat économique ». Après avoir clairement affirmé que « le dirigisme totalitaire détruit la liberté » et que « le S.P.D. approuve l'économie de marché partout où règnent les conditions d'une véritable libre concurrence », le S.P.D. déclare que le dogme du « passage de la propriété privée à la socialisation des moyens de production est abandonné ». Mais il insiste sur le contrôle public du pouvoir économique dans tous les domaines, en particulier le contrôle des groupes de pression. C'est dans ce cadre que le S.P.D. range la nationalisation, qui n'est plus une revendication générale, mais « une forme légitime du contrôle public qu'aucun Etat moderne ne peut abandonner ». Cependant, « la propriété privée des moyens de production a droit à la protection et à l'encouragement de l'Etat aussi longtemps qu'elle n'entrave pas la construction d'un ordre social équitable ». Quel changement par rapport au programme de Heidelberg qui affirmait fondamentalement que « les objectifs de la classe ouvrière ne peuvent être atteints que par la transformation de la propriété privée capitaliste des moyens de production en propriété sociale de ces mêmes moyens de production ». C'est que les néo-socialistes considèrent que l'appropriation privée a perdu son rôle primordial : « le problème

central s'appelle aujourd'hui pouvoir économique ». C'est donc le contrôle de ce pouvoir dans tous les domaines qui est nécessaire.

« Les bases de la politique économique sont désormais le libre choix de la consommation et du lieu de travail, ses éléments essentiels la libre concurrence et l'initiative privée... la politique économique doit, sur la base de la stabilité monétaire, assurer le plein-emploi, accroître la productivité et la prospérité générale. » Parmi les moyens d'intervention économique, on utilisera le contrôle des investissements et le dirigisme économique grâce à la comptabilité nationale, le développement des entreprises communautaires, etc. Le programme rattache ces mesures à l'exemple de la politique menée dans les pays scandinaves. On sait que celle-ci est assez nuancée. Mais le socialisme a tenu à garder au moins formellement ses distances vis-à-vis du libéralisme. Il ne faut pas oublier les données de la politique : un programme absolument identique à celui du C.D.U. rendrait peut-être la lutte politique sans espoir. Il est certain que les socialistes dans leur majorité partagent l'avis très nuancé du Professeur Karl Schiller : planification autant que nécessaire, concurrence autant que possible. Le principe est la concurrence, la planification est l'exception. Son application est consécutive à une décision technique. La planification ainsi conçue ne s'applique pas au processus, mais, comme l'a précisé Karl Schiller (9), aux grandeurs globales. L'intervention se fera selon des techniques keynésiennes. Le S.P.D. énumère d'ailleurs dans ses moyens d'action le développement de la concurrence là où elle a des effets salutaires. Et on sait que le parti socialiste entend contrôler les détenteurs abusifs du pouvoir économique et qu'il a voté la loi contre les pratiques anticoncurrentielles.

Quant aux moyens d'aetion sociaux, ce seront : le soutien aux syndicats, une politique du logement plus active, une retraite plus importante pour les vieux travailleurs et le développement du régime hospitalier.

Sur le plan culturel, il faut développer la recherche scientifique et la démocratisation de l'enseignement (10).

Lorsque l'on songe qu'il s'agit là d'un « programme de principe » et non « d'action » la révision doctrinale du socialisme apparaît stupéfiante. On se demande même s'il convient de parler encore de socialisme. Le mot « social-démocratie » semble plus adéquat. Si une telle révision a été réalisée, c'est, semble-t-il, le signe le plus net de la pénétration des idées libérales dans les masses. Beaucoup n'ont pas manqué de critiquer l'abandon par le S.P.D. de ses conceptions idéologiques au profit d'un programme réaliste, comme s'il s'agissait d'une regrettable régression. L'idée est en effet très répandue qu'une phraséologie révolutionnaire constitue un idéal humain, même si elle ne

représente qu'une façade dont le parti sait parfaitement qu'une fois au pouvoir il ne pourra la respecter. Peut-être le « révolutionnisme verbal » est-il un idéal sur le plan strictement politique, mais il est certain qu'en matière économique, il ne peut s'agir que d'une lamentable mystification, d'un véritable « opium du peuple ». N'est-il pas souhaitable au contraire que les problèmes économiques cessent d'être des éléments du jeu politique ou des passions collectives ?

Depuis 1959, le S.P.D. s'est tenu à sa nouvelle ligne, que les experts économiques du parti n'ont cessé de préciser, en particulier le Dr Deist et le Professeur Schiller. Fin 1961, le Professeur Schiller a été appelé par M. Willy Brandt aux fonctions de « Wirtschaftssenator » à Berlin-Ouest (11) et l'on considère généralement qu'il deviendrait ministre des Affaires économiques dans un éventuel gouvernement fédéral socialiste. Schiller a, dans ses nouvelles fonctions, appliqué systématiquement une politique libérale et l'un de ses derniers discours lors d'une session « économique » du S.P.D. à Essen en octobre 1963 a provoqué une véritable sensation dans toute l'Allemagne, par l'affirmation extrêmement nette de son adhésion à l'économie de marché et le rejet catégorique de la planification même souple. Cette prise de position, au lendemain même de deux années de ralentissement de l'expansion allemande, laisse penser qu'une prise de pouvoir éventuelle du S.P.D. ne signifierait nullement un changement fondamental de la politique économique.

Depuis les élections de septembre 1961, le F.D.P., appelé communément en France parti libéral, a pris une place importante dans le système politique allemand. Ce parti n'a nullement l'intention de s'opposer à la politique économique libérale et est en principe très favorable à Ludwig Erhard. Dans une certaine mesure cependant le succès de ce parti n'est pas sans quelque danger : bien qu'il s'affiche volontiers comme le représentant des classes moyennes, il n'est pas douteux qu'il soit très lié à la grande industrie. Son libéralisme économique présente donc toutes les ambiguïtés du « libéralisme » de certaines puissances : faveur au laisser-faire intégral lorsque les profits s'accroissent spontanément, mais aussi appel à l'économie concertée ou même planifiée dès lors que des difficultés se présentent sur le marché.

Quoiqu'il en soit, le nouveau chancelier pouvait, dans sa déclaration gouvernementale du 18 octobre 1963, constater avec satisfaction que « tous les partis du Bundestag se recommandent maintenant de l'économie sociale de marché ».

Une évolution identique à celle du parti socialiste caractérise le syndicalisme ouvrier, bien que celui-ci s'affirme nettement a-politique

et a-religieux. Il y a en Allemagne un syndicat des employés, une union des fonctionnaires, qui sont autonomes, mais la plus grande force syndicale est de loin « la Confédération des syndicats allemands » (Deutscher Gewerkschaften Bund, D.G.B.). Si, fin 1958, le D.G.B. ne comptait dans ses rangs que 29 % des salariés allemands (6 % appartenant à d'autres organisations et 65 % n'étant pas syndiqués), cela représentait tout de même plus de six millions d'adhérents. C'est donc une force sociale certaine, bien que le pourcentage des syndiqués soit en baisse légère depuis 1951.

Après la guerre, le syndicalisme allemand était dominé par des idées socialistes, mais aussi chrétiennes-sociales. C'était un mélange de positions reflétant d'ailleurs les diverses tendances regroupées au sein du mouvemont et qui auront parfois des difficultés pour coexister. Lors du Congrès de fondation qui eut lieu à Munich, le 12 octobre 1949, le Dr Hans Böckler, premier président de la Confédération, a déclaré adopter le programme social des encycliques. L'influence chrétienne-sociale eut d'ailleurs pour effet de donner un caractère assez modéré à ce syndicalisme et de renforcer son impartialité politique. Mais le « programme de principe » élaboré au Congrès de Munich prévoyait la socialisation des industries-clés, la planification de l'économie, la cogestion pleine et entière des salariés dans l'entreprise. L'idéologie dominante était celle des « réformes de structure ». Cependant dès les débuts, il apparut que sous l'influence de conseillers, économistes de profession, la pensée des dirigeants syndicaux était imprégnée de thèmes keynésiens. La planification demandée était une planification du crédit et des investissements en vue d'assurer le plein-emploi et non pas une planification totale de l'activité économique.

Le droit de cogestion cristallisa d'abord les énergies ouvrières. L'impulsion en vint principalement du christianisme social, les catholiques ayant lors d'un Congrès proclamé ce droit comme « un droit naturel dans l'ordre de la Providence » (12). Etrange anachronisme au moment où, sous l'assaut des critiques, le libéralisme abandonnait son aspect métaphysique. Le syndicalisme fonda sur ce droit le projet d'une réorganisation totale de l'économie et tenta par tous les moyens de l'obtenir. Un compromis intervint, qui trouva son expression dans la loi du 10 avril 1951, restreignant le droit aux entreprises sidérurgiques et minières. Une loi de 1952 élargit l'application du droit de cogestion à toutes les grandes entreprises, mais en le limitant, comme on l'a vu. Les services publics également ont été dotés de ce système par la suite, avec diverses restrictions.

Il est intéressant à ce propos de rappeler un fait historique. Oswald von Nell-Breuning raconte en effet (13) qu'il eut l'occasion de rencontrer Hans Böckler et ses plus proches collaborateurs en jan-

vier 1951, c'est-à-dire au moment où le président du D.G.B. menait le combat pour le droit de cogestion. Böckler lui dit : « Voyez-vous, nous voudrions bien obtenir pour l'ouvrier un niveau de vie plus élevé, mais nous sommes conscients que nous ne devons pas trop exiger de la capacité de production actuelle de l'économie allemande. Nous devons donc limiter les revendications des travailleurs. Il est d'autant plus nécessaire de leur faire obtenir une situation digne en tant qu'hommes dans l'économie. » Il n'y a pas de texte plus éclairant. La véritable exigence du travailleur est d'obtenir un revenu plus élevé. Si cela n'est pas possible, il faut lui accorder une compensation psychologique.

Aussi, dès que la situation sociale s'améliora, les projets très vastes de réorganisation économique reculèrent de plus en plus à l'arrière-plan. La meilleure réforme économique sur le plan social est un salaire plus élevé, une réduction du temps de travail, une augmentation des congés payés. Les syndicalistes, plus réalistes que les doctrinaires, l'ont bien compris. Par ailleurs le D.G.B. est devenu par ses coopératives, ses banques et ses sociétés diverses l'un des plus grands entrepreneurs d'Allemagne. Aussi, devant l'évolution sociale, a-t-il été décidé à un congrès, tenu à Stuttgart du 7 au 12 septembre 1959, au cours duquel le ministre Erhard a d'ailleurs été invité à prendre la parole, qu'une commission serait chargée d'élaborer des propositions qui serviraient de base à un nouveau « programme de principe », plus conforme à la réalité économique actuelle. On peut donc s'attendre également, dans les années à venir, à un changement fondamental de la doctrine syndicale allemande. C'est une confirmation de plus de la transformation de l'opinion publique par rapport aux idées du libéralisme économique.

Les ralliements du parti chrétien, du parti socialiste, du syndicalisme ouvrier au principe de l'économie de marché sont susceptibles, au contraire d'une opposition idéologique stérile, de compléter le libéralisme économique en découvrant et en développant ses virtualités sociales et morales. L'Allemagne, pays des synthèses, donne aujourd'hui l'exemple d'une nation construisant progressivement une doctrine unique de la liberté, même en matière économique, la doctrine du libéralisme chrétien et social. Certes, si l'on peut affirmer que la grande majorité de la population soutient le principe de cette synthèse doctrinale, l'Allemagne connaît encore tout autant que d'autres pays des difficultés dès lors qu'une mesure atteint ou que l'évolution économique menace certains intérêts particuliers. Les groupes de pression sont toujours officiellement tolérés et dès lors dangereux pour l'Etat, qu'il s'agisse du syndicalisme ouvrier, paysan ou patronal. L'Etat est toujours, selon le mot excellent de Bastiat,

« la grande fiction à travers laquelle tout le monde s'efforce de vivre aux dépens de tout le monde ». Ce sont, par exemple, les organes du patronat qui ont en 1961 et 1962 mené campagne en faveur d'une certaine planification de l'économie. Ces années de surchauffe et de limitation de l'expansion contraignaient en effet les industriels à des réductions de profits et à des concessions de salaires. La planification aurait donc dû servir soit à tempérer les revendications salariales soit à compenser la compression des profits par des subventions de la collectivité sous prétexte de réaliser le Plan, alors que celui-ci aurait probablement été établi précisément d'après les indications préalables des entrepreneurs ; telles auraient été en effet ses véritables fonctions économiques, camouflées sous une apologétique à prétentions économiques et « sociales ». Mais dans cette affaire, la force des convictions libérales défendues par la science, les deux principaux partis, les Eglises et la presse indépendante et les associations représentatives des consommateurs et des contribuables (qui s'opposent souvent fort utilement aux autres groupes de pression) s'est manifestée avec vigueur et succès. Dès 1963, il n'était plus question de « planifier ». Cette petite « crise » aura été en définitive bénéfique à l'économie libérale, dans la mesure où la politique libérale a pu prouver qu'elle était aussi apte à s'opposer à une situation de surchauffe que toute planification, comme elle avait été parfaitement capable de régler une situation de sous-emploi précédemment. Le fait que la France a connu une inflation bien plus importante en définitive, et ceci malgré la soi-disant capacité de la planification de prévoir et de prévenir les mouvements conjoncturels, et qu'il a fallu même établir un plan de stabilisation en plus du plan de quatre ans, qui risque d'ailleurs d'entrer en contradiction avec le premier, a prouvé à l'opinion allemande que la planification ne présente aucun avantage par rapport à la politique libérale, et surtout pas à un moment où le problème n'est pas de créer des emplois nouveaux, mais au contraire de laisser disparaître rapidement toutes les entreprises et les emplois peu productifs au profit des autres. Quant aux entrepreneurs allemands, ils comprennent peut-être mieux à présent leur rôle au sein d'un système libéral. L'attitude libérale envers les entrepreneurs est exactement l'inverse de l'attitude dirigiste : les dirigistes n'ont pas grande confiance dans les capacités de prévision et d'initiative des entrepreneurs sur le marché, mais sont prêts à leur faire une confiance aveugle chaque fois qu'ils prétendent avoir besoin de l'aide de l'Etat. Les libéraux au contraire exaltent le rôle et la valeur des entrepreneurs sur le marché, mais se refusent systématiquement à croire qu'ils sont spécialement qualifiés et désintéressés lorsqu'ils prétendent définir les tâches de l'Etat. Le néo-libéralisme n'est pas ce « néo-capi-

talisme » qui consiste « à faire supporter à l'Etat tous les risques et à laisser aux grandes entreprises tous les profits ».

L'adoption du libéralisme économique n'est pas le seul aspect de l'influence exercée par les économistes libéraux allemands sur l'opinion publique de leur pays (14). Ils ont toujours affirmé la nécessité de changer toute la psychologie des Allemands pour asseoir le système économique nouveau sur des bases solides. Sous l'influence des écrits de Röpke, Rüstow, Veit, Hayek et de bien d'autres libéraux, philosophes et penseurs politiques, l'Allemagne vit depuis 1948 un véritable changement de psychologie collective, elle a véritablement « émigré sur place » (15).

Il faudrait avoir le talent de Paul Hazard pour caractériser ce qu'on pourrait appeler « la crise de la conscience » allemande sous l'influence du libéralisme. Vieux pays, l'Allemagne est une très jeune nation, puisqu'en tant que telle, elle n'a même pas cent ans d'existence. Ce fait explique en partie le nationalisme exacerbé qui a caractérisé le premier siècle de cette nation. Notre temps offre de nombreux exemples de cette mentalité. Le malheur a voulu que la jeune nation adoptât et maintînt trop longtemps une doctrine économique protectionniste, alors qu'elle était déjà faite pour le commerce international. Sans être marxiste on peut estimer que les excès dans lesquels a sombré le nationalisme allemand sont dus à la fausse orientation de l'économie sous l'influence d'idées économiques partiellement valables, mais trop longtemps appliquées, celles de List et de ses successeurs. A cause du nationalisme économique, l'étatisme s'est développé outre mesure. Un sentiment de passion nationaliste s'est développé, à sa suite, au détriment de l'universalisme ancien. Le surdéveloppement interne de l'économie a entretenu la volonté de puissance et d'expansion (en même temps qu'il lui en fournissait les armes), le goût du colossal, du démesuré et le culte de la force en même temps que d'une discipline aveugle.

La transformation de l'Allemagne, après 1948, en nation commerçante et libérale lui a fait retrouver en partie ses traditions perdues. Les œuvres « ordolibérales » sont toutes imprégnées de réminiscences classiques. A Fichte, à Hegel, à List, à Spengler, elles opposent Leibniz, Kant, von Thünen, Gœthe. Elles se réfèrent à l'Angleterre du XVIII^e^ et du XIX^e^ siècle, à son libéralisme politique, économique et social, à son Rule of Law. Dans ces œuvres, nous trouvons l'apologie du « milieu », de la mesure en toutes choses, de l'équilibre, de l'harmonie, de cet humanisme classique qui semblait encore caractériser l'Allemagne aux yeux des Français du début du XIX^e^ siècle jusqu'en 1870 (16).

Des faits sont là pour attester d'un changement réel. La raison semble dominer assez souvent la passion idéologique et la pensée collective. L'évolution des forces sociales l'a montré. Mais on dit aussi que la République de Bonn est la « République des Professeurs ». Effectivement, ils sont nombreux dans les gouvernements, dans les parlements, dans les conseils scientifiques des ministères ; il sont journalistes aussi, ils font des causeries régulières à la radio pour expliquer les problèmes politiques ou économiques de l'heure ; ils sont dans les organes directeurs des partis, ils conseillent les syndicats, les entreprises... Partout, ils tentent d'imprimer à la vie sociale un caractère à la fois plus rationnel, plus modéré, plus libéral.

Mais un autre fait significatif et aussi conforme aux conceptions « ordolibérales » est le prestige du droit. La loi fondamentale de la République fait l'objet de citations constantes. L'activité des tribunaux et particulièrement de la Cour constitutionnelle de Karlsruhe trouve un grand écho dans l'opinion. Le droit tend à se substituer à la discipline collective. La loi, en effet, concilie heureusement la liberté et l'ordre, l'individualisme et le collectivisme, ce qui est nouveau et ce qui est ancien dans la psychologie allemande contemporaine. Le Professeur Carlo Schmidt a pu dire que l'idéal allemand actuel était un « Justizstaat » (17).

Enfin, et c'est le revers de la médaille, un certain matérialisme frappe tous les observateurs. Les Allemands semblent s'être adonnés presque exclusivement à la recherche des satisfactions matérielles, et cette tendance semble se renforcer au fur et à mesure que le niveau de vie s'élève. On ne manque pas de dénoncer à l'étranger, mais aussi en Allemagne, cet aspect négatif de la mentalité allemande et certains en rendent directement responsable le libéralisme économique pratiqué. La vérité nous paraît plus nuancée. Au lendemain de la guerre, les Allemands, comme d'ailleurs beaucoup d'autres peuples européens, ont eu une réaction inévitable après des années d'une part de privation matérielle et d'autre part d'exaltation sociale : un désir ardent de retrouver un niveau de consommation et de jouissance normal et un certain dégoût des idéologies et des idées pures en général. Le libéralisme économique a d'abord bénéficié de ces tendances naturelles qu'il n'avait pas provoquées. L'Allemand était devenu un « homo » essentiellement « œconomicus », la pénurie entretenait son dynamisme économique et élevait la rationalité moyenne de son comportement économique. Mais la pénurie fit rapidement place, grâce à tous les efforts, à un mieux-être de plus en plus sensible. C'est cette sensation que le travail « rapporte » qui entretint ensuite et renforça la psychologie matérialiste. Puisque chacun pouvait constater aisément que sa situation s'améliorait continuellement, il était naturellement entraîné

à poursuivre sur sa lancée, à rechercher toujours plus de richesse (18). A la différence d'ailleurs du passé, l'Allemand ne semblait plus vivre pour travailler, mais travailler cette fois pour vivre.

Mais le psychologique, à moins de dégénérer en pathologique, contient une certaine logique économique. La recherche des satisfactions matérielles s'apaise au fur et à mesure qu'elle s'accomplit. Il semble bien que cela se confirme pour les Allemands : de récentes statistiques ou enquêtes tendent à démontrer que le dynamisme économique faiblit (19), que si les Allemands consomment toujours beaucoup, leur épargne augmente régulièrement et surtout qu'ils sont de moins en moins ardents au travail (le salarié allemand serait actuellement le moins travailleur d'Europe Occidentale). Il y a donc une nette transformation, un apaisement des stimulants matériels et il est fort possible que ceci soit le prélude à un réveil de besoins immatériels. Certes, on peut considérer que toutes les années passées ont été des années perdues, d'un point de vue de morale sociale. Mais on a sans doute tort de raisonner à propos des sociétés comme à propos des individus, c'est-à-dire en années. Une société a une longévité bien plus grande : c'est en décades et peut-être même en siècles qu'il faut compter en matière sociale. Qu'une société frustrée matériellement pendant des dizaines d'années compense cette frustration par deux ou trois décades « matérialistes » n'implique nullement la perpétuation de cette situation. Et si le libéralisme économique a certainement favorisé, en libérant les initiatives individuelles, le développement du matérialisme latent des Allemands, il n'empêchera nullement, précisément parce qu'il respecte la liberté individuelle, un détachement futur des choses économiques et un retour aux valeurs fondamentales.

De toutes façons, le libéralisme en général, dont le libéralisme économique n'est qu'un aspect, a certainement donné à l'Allemagne, après tous les excès précédents, le sens d'un ordre plus humain. « L'Allemagne, écrivait fort justement André Siegfried, a besoin, et semble-t-il aujourd'hui comme hier, d'une armature susceptible de fixer son indétermination dans un cadre de rigidité. Si elle trouve cette armature, comme elle l'avait fait dans le régime impérial et, à un moindre degré, dans le régime national-socialiste, son rendement est extraordinaire, mais il n'y a pas de régulateur interne... Cette technique mise au service d'une passion, éventuellement déchaînée, est finalement destructrice » (20). Il semble que l'armature de l'« Ordo » libéral, l'armature juridique qui laisse la liberté et l'individualisme s'épanouir dans le cadre de mécanismes régulateurs automatiques,

soit capable de stimuler le rendement, comme elle l'a fait jusqu'ici, sans susciter de déséquilibre social grave (21).

*
**

Le regain des idées économiques libérales en Allemagne n'a pas été l'effet d'une adhésion de masse soudaine. Les idées libérales se sont imposées au terme d'un patient effort. Néanmoins, rares sont les écoles économiques qui peuvent se targuer d'une influence aussi importante et surtout aussi rapide que celle de l'école de Fribourg sur la politique, la pensée et l'opinion économiques de leur pays. « Nous sommes convaincus, écrivait Keynes, qu'on exagère grandement la force des intérêts constitués par rapport à l'empire qu'acquièrent progressivement les idées ». Mais il ajoutait : « A la vérité, elles n'agissent pas d'une façon immédiate, mais seulement après un laps de temps ». Il y a donc là un fait qui mérite, au terme de cette étude, d'être particulièrement relevé. Sans doute le milieu était-il accueillant en Allemagne, après les excès du dirigisme politique et économique, mais la valeur des idées « ordolibérales », leur conformité aux exigences du moment et cette conscience que les libéraux ont été capables de donner aux Allemands qu'un régime libéral peut être également un ordre avec ses règles et ses devoirs sociaux sont les causes déterminantes de ce succès.

NOTES DU CHAPITRE III

(1) L. von MISES : Liberalismus, Jena, 1927, p. 138.

(2) C. MÖTTELI, dans Wirtschaftsfragen der freien Welt, 1957, p. 561.

(3) Voir Première Partie, chapitre II, p. 86.

(4) Voir A. PIETTRE : L'Economie Allemande Contemporaine, 1952, p. 178.

(5) A. PIETTRE, ouvr. cité, pp. 178-179. Le texte du programme d'Ahlen se trouve dans le « Politisches Jahrbuch C.D.U.-C.S.U. », 1950, pp. 226-229.

(6) Voir le texte des « Articles de Düsseldorf » dans « Politisches Jahrbuch C.D.U.-C.S.U. », pp. 234-242.

(7) Articles de Düsseldorf, § 1, 1er alinéa. Traduction de M. A. Piettre.

(8) Dès 1957, le parti socialiste autrichien avait d'ailleurs montré la voie en adoptant un nouveau programme de principe, rédigé par le fils du célèbre Karl Kautsky et résolument non marxiste.

(9) K. SCHILLER : Neuere Entwicklungen in der Theorie der Wirtschaftspolitik, Tübingen, 1958.

(10) Les textes cités dans ce résumé du « Programme de Godesberg » sont principalement extraits d'un article de Willi KREITERLING : La social-démocratie révise sa doctrine. Documents. Revue des questions allemandes, 1959, pp. 652 et ss.

(11) Le « sénateur économique » exerce les fonctions de ministre des affaires économiques à Berlin-Ouest.

(12) A. PIETTRE, ouvr. cité, p. 449.

(13) O. von NELL-BREUNING dans : Grundsatzfragen der Wirtschaftsordnung, pp. 243-244, Berlin, 1954.

(14) Sur l'évolution politique interne, les succès économiques ont eu sans conteste les plus heureux effets. Le régime démocratique leur doit certainement en grande partie sa consolidation et l'effacement des mauvais présages de Weimar.

(15) Selon la forte et juste expression de M. G.H. MARTIN dans une série d'articles de la « Tribune de Genève » en 1963.

(16) Certes l'idée que l'Allemagne reviendrait en arrière dans son histoire serait insoutenable. Ce qui est certain, c'est qu'elle redécouvre certaines traditions de son histoire, qu'elle tente de concilier avec d'autres, plus récentes. L'avenir reste cependant imprévisible, car il est difficile de prévoir quelle synthèse sera finalement réalisée. En tout cas, deux données actuelles joueront un rôle déterminant : d'une part la volonté de reconstituer l'unité politique brisée du pays, à défaut de l'unité européenne, objectif principal jusqu'à présent, et d'autre part l'influence des philosophies existentialistes de Jaspers et de Heidegger, qui aujourd'hui conquièrent la pensée universitaire allemande et se diffuseront demain dans les sciences sociales et la pensée collective. — Au sujet de l'influence croissante des philosophies existentialistes, voir un article de Walter KAUFMANN : Le mouvement des idées en Allemagne. Documents. Revue des questions allemandes, 1958, p. 479. Il serait certainement du plus haut intérêt d'étudier dès à présent et *a priori* les transformations de l'analyse économique que peut provoquer la philosophie existentialiste, de prendre ainsi une avance analytique sur notre temps.

(17) Notons en passant que l'Allemagne semble bien appliquer le principe d'interdépendance sociale. Comme elle ne tolère pas la liberté pour les ennemis de la liberté, c'est-à-dire le laisser faire en matière économique, elle ne tolère pas le laisser-faire en matière politique et a interdit les partis d'extrême-droite et d'extrême-gauche. Le Professeur A. Grosser a bien mis en évidence le rôle très

important que joue en Allemagne la Cour constitutionnelle : « L'exécutif ne peut rien contre une décision du Tribunal dont le rôle a pris une telle importance qu'après dix années d'existence beaucoup de commentateurs allemands s'interrogent sur sa place réelle dans l'Etat. Même le ministre des Finances doit redouter le contrôle de la plus originale et, selon nous, de la plus remarqnable des institutions allemandes : il lui a fallu annuler son système d'imposition des ménages. En vertu de l'article 6 de la Loi Fondamentale qui fait obligation à l'Etat de protéger la famille, le Tribunal a en effet déclaré anticonstitutionnel l'impôt progressif sur le revenu cumulé du mari et de la femme établi sans abattement suffisant à la base, puisque cet impôt pénalisait le mariage et encourageait le concubinage ». Politique et Société. R.E., 1962, p. 358.

(18) Le titre d'un ouvrage très répandu d'ERHARD « Wohlstand für Alle » fait écho au mot fameux de Gnizot : « Enrichissez-vous ». Mais le but de la politique économique n'est-il pas précisément l'enrichissement matériel des hommes ? Il ne faut pas lui demander plus. A d'autres disciplines d'assurer l'enrichissement moral des hommes. D'ores et déjà une partie de la littérature allemande manifeste nne réaction profonde contre le matérialisme et c'est certainement un bon signe.

(19) Voir à ce sujet un intéressant article d'Alfred FRISCH : Le dynamisme allemand en perte de vitesse. Documents. Revue des questions allemandes, 1960.

(20) A. SIEGFRIED : Préface à l'Economie Allemande Contemporaine d'A. PIETTRE, 1952, p. X.

(21) La façon dont l'Allcmagne a surmonté sa première crise sensible en 1961-1962 semble symptomatique. C'est généralement lorsque l'expansion économique se ralentissait que ce pays connaissait dans le passé des difficultés politiques. Il n'en a absolument rien été cette fois et les Allemands semblent avoir admis que leur développement interne ne pourra plus avoir à l'avenir la vigueur qu'il eut dans les premières années d'après guerre. Ils ont adopté leur « régime de croisière ».

Conclusion

L'école de Fribourg est toujours vivante et créatrice. Si ses membres sont aujourd'hui dispersés à travers toute l'Allemagne et même la Suisse, un commun esprit continue de les réunir qui se reflète le mieux dans la publication annuelle de la revue « Ordo ». On ne peut donc pas prétendre avoir donné un aperçu de toute son œuvre et de toute son influence, comme cela est possible pour les écoles du passé. Tout au plus peut-on s'efforcer de faire le point sur ce qu'on en connaît déjà et procéder à une appréciation provisoire de la valeur intrinsèque ou comparative de l'œuvre déjà accomplie et de ses perspectives.

Le grand mérite de l'école de Fribourg est d'avoir élaboré une doctrine du libéralisme économique parfaitement cohérente et applicable à un pays développé de la deuxième moitié du XX^{e} siècle, de s'être ensuite « engagée » intensément en vue de la faire appliquer et d'avoir de ce fait pu exercer une influence sensible sur la politique et la pensée économique contemporaines d'une nation puissante et d'y avoir déterminé un important et encourageant rapprochement des principales doctrines occidentales.

Cette doctrine est en effet un libéralisme économique, mais qui présente des différences fondamentales avec le libéralisme ancien. Si l'on compare la philosophie économique, la conception du régime économique et celle de la politique économique dans l'ancien et le nouveau libéralisme, on s'aperçoit que sur tous ces points il y a eu des changements fondamentaux. La philosophie de l'« idéalisme scientifique », inspirée du néo-kantisme, est à la base de tous ces changements. Elle a déterminé les économistes allemands à rejeter le projet d'un simple ordre naturel pour exiger l'établissement d'un régime économique librement choisi et conforme non seulement à la nature des choses, mais aussi et en même temps à la nature des hommes.

« D'après les anciens libéraux, écrit Röpke d'une manière très suggestive, l'économie est une plante sauvage, d'après nous, c'est une plante de culture (Kulturpflanze) ». La philosophie sous-jacente a aussi déterminé les économistes à donner à l'Etat, émanation de la société humaine, la fonction d'ordonnateur et de régulateur permanent de l'économie. Il y a donc contre-pied de presque toutes les positions de l'ancien libéralisme. Mais il est parfaitement justifié d'appeler la doctrine de Fribourg un libéralisme économique, car c'est l'ancien libéralisme qui était mal nommé, puisqu'il représentait en fait, sous quelques réserves très minimes, un « anarchisme économique ». Au contraire, la doctrine de Fribourg peut être considérée comme un correspondant économique de ce que l'on appelle depuis le XVIII[e] siècle le libéralisme philosophique et politique.

Cette mutation a permis de créer une doctrine ne donnant plus prise aux objections traditionnelles opposées au libéralisme économique. Il aurait été d'ailleurs étonnant que des économistes non pas autodidactes ou dilettantes, mais de profession et parfaitement au courant de toute la théorie et pensée économiques antérieures, ne s'attaquent pas à la solution des problèmes cruciaux du libéralisme avant d'en proposer l'application au monde d'aujourd'hui. Les critiques traditionnelles sont bien connues : insécurité due aux crises — tendance à la concentration — problèmes sociaux — contradiction des « intérêts ». On peut dire que des réponses satisfaisantes ou quasi satisfaisantes ont été apportées par le libéralisme moderne à ces quatre objections grâce à l'adoption de techniques empruntées à d'autres doctrines ou originales. La tâche a d'ailleurs été facilitée par l'évolution des faits économiques depuis quelques décades, comme on a eu l'occasion de le montrer à plusieurs reprises.

Ce n'est donc pas, comme cela se fait malheureusement encore trop souvent, en se référant à des points de vue dépassés que l'on peut critiquer le libéralisme moderne. Les inévitables alternances de la conjoncture, d'ailleurs parfois utiles à un développement rationnel, n'impliquent plus des fluctuations cycliques profondes. Les inévitables concentrations, d'ailleurs moins importantes qu'on ne le prétend souvent, n'impliquent plus nécessairement exploitation des consommateurs. Les inévitables périodes de stagnation des revenus sont compensées par les hausses rapides en plein-emploi et par une politique constante de redistribution. Les inévitables contradictions entre intérêt individuel et intérêt national d'une part, intérêt national et intérêt mondial d'autre part sont provisoires et peuvent être surmontées par des politiques progressives d'harmonisation. Les critiques d'hier, sur lesquelles se fondent encore des mouvements révolutionnaires ou réformistes, ne sont donc plus aussi justifiées que naguère; dans la

mesure où elles sont encore fondées, rien n'exclut un effort d'amélioration dans le cadre du régime économique actuel. Tous ceux qui veulent sans cesse encore bouleverser les fondements mêmes de ce régime feraient peut-être bien de méditer ce que disait l'économiste qui a sans doute rendu les plus grands services à la politique économique du XX^e siècle. Keynes écrivait en effet dans sa « Théorie Générale » : « Nous estimons que la suppression des lacunes de la théorie classique ne conduit pas à abandonner le « système de Manchester », mais simplement à indiquer la nature du cadre qu'exige le libre jeu des forces économiques. »

Le mérite de cet incontestable perfectionnement du libéralisme économique n'appartient certes pas uniquement à l'école de Fribourg. « Lorsque nous découvrons un exposé de nos propres connaissances, écrivait un jour Gœthe, mais d'après une autre méthode et surtout dans une langue étrangère, ces connaissances bénéficient du singulier attrait de la nouveauté et même de l'originalité. » Mais dans tous les grands pays occidentaux des doctrines semblables ont été élaborées. L'école de Londres dont Lionel Robbins était le principal représentant contemporain, l'école de Chicago avec H.C. Simons, les libéraux de Paris comme Louis Baudin, Jacques Rueff, Maurice Allais, Daniel Villey, René Courtin, Louis Salleron et bien d'autres, les libéraux italiens avec Luigi Einaudi ont prôné ou prônent des doctrines sensiblement analogues à celle de l'école de Fribourg (1). Tous ces auteurs, à leur tour, sont redevables de bien des idées à des ancêtres communs, tels que Walras pour sa « politique sociale » ou J.B. Clark, déjà partisan d'une « constituante économique ». Par son contenu, la doctrine de Fribourg ne se distingue guère de la doctrine néo-libérale en général. C'est par son esprit que l'école de Fribourg s'est distinguée dans le mouvement libéral international, un esprit qui a fait l'objet de critiques, mais qui est très dynamique. On a déjà évoqué les similitudes avec l'école physiocratique. On pourrait aussi dire que les libéraux allemands sont un peu comme les marxistes parmi les socialistes, ou les constituants de 1789 parmi les libéraux du XVIII^e siècle. Leur esprit est généralement plus systématique, plus dogmatique, ce qui leur a donné une volonté d'action plus nette. Leur esprit est presque scientiste : ils ont une foi immense dans la valeur de la science économique ; ils désirent certes une démocratie économique libérale, mais dominée, pénétrée, subjuguée par la science. Leur esprit est enfin assez technocratique : ils sont convaincus que tous les problèmes peuvent être résolus par une technique économique adéquate et que les économistes sont tout aussi capables d'inventer de nouveaux mécanismes, toujours plus perfectionnés, que les ingénieurs ont été capables de transformer des manufactures dirigées en usines

automatisées. Ces caractéristiques, au fond très modernes, séduisent d'abord, peuvent inquiéter ensuite. Mais cette inquiétude est finalement peu justifiée puisqu'il n'y a pas de meilleur contrepoids au systématisme, au scientisme et même au technocratisme que l'idéalisme, l'humanisme et le juridisme qui sont essentiels à toutes les doctrines libérales modernes. Par tous ces aspects en soi excessifs, mais dont les excès se neutralisent mutuellement, s'explique peut-être en définitive le succès de cette école libérale au XX^e siècle.

Si l'école de Fribourg a élaboré une doctrine cohérente, moderne, efficace, cette doctrine n'est naturellement pas parfaite et c'est la raison pour laquelle elle donne toujours encore lieu à des discussions intenses. La faiblesse essentielle de l'œuvre actuelle tient à notre sens à deux lacunes principales.

En premier lieu, une incertitude plane sur le problème de l'appropriation des moyens de production. Les « ordolibéraux » n'ont pas cessé d'affirmer que ce problème n'était pas essentiel, que ce qui comptait, c'était le pouvoir économique. Mais même si l'on est également de cet avis, il faut bien noter que le pouvoir est souvent, sinon toujours, lié à la propriété des moyens de production. La propriété n'est pas un problème essentiel, mais elle le devient indirectement par sa liaison avec le pouvoir économique. Comme cette question ne cesse d'agiter les esprits, que ce soit à propos de la réforme de l'entreprise, à propos de la nationalisation, de la privatisation ou de la démocratisation des entreprises, à propos de la gestion des entreprises nationalisées, à propos d'une représentation nationale des pouvoirs économiques, il y a là une lacune très regrettable, et ce d'autant plus qu'elle entretient une des confusions les plus dangereuses pour le libéralisme économique, sa confusion avec le capitalisme. En effet, si l'on est d'avis que l'appropriation des moyens de production est secondaire, on peut en tirer la déduction que l'appropriation privée est parfaitement légitime, mais on peut aussi en déduire que l'appropriation publique ne l'est pas moins. De deux choses l'une : ou la première proposition est fausse et dans ce cas les déductions sont contestables, ou elle est vraie et dans ce cas le libéralisme économique peut s'accommoder non seulement du privatisme, mais aussi du socialisme (2). Nous penchons tout à fait pour cette seconde interprétation et pensons que le danger véritable pour la doctrine libérale provient non pas de la socialisation mais du capitalisme privé ou public, c'est-à-dire de la remise du pouvoir économique au sein des entreprises aux détenteurs du capital, que celui-ci soit d'origine publique ou privée.

Depuis 1930, les libéraux n'ont cessé de montrer les effets absolument néfastes de la création juridique des sociétés de capital qui ont d'une part substitué à un libéralisme d'entrepreneurs un libéra-

lisme de capitalistes et d'autre part favorisé les liaisons d'intérêts entre entreprises et les concentrations du pouvoir économique d'origine purement financière et non de nécessité technique (3). Le capitalisme, qu'il soit privé ou d'Etat, gêne le système libéral parce qu'il soumet l'entrepreneur aux directives des détenteurs du capital. Aussi les libéraux sont-ils profondément illogiques lorsqu'ils refusent, à juste titre, la codirection authentique aux détenteurs du facteur travail au sein de l'entreprise, mais tolèrent toutefois la direction du facteur capital. En réalité, la logique du système exige, comme Böhm l'a bien noté, « la combinaison de la souveraineté totale des consommateurs sur le marché et de l'autorité absolue des entrepreneurs dans leurs entreprises ». C'est seulement s'ils sont maîtres absolus, c'est-à-dire indépendants même du capital, que les entrepreneurs peuvent effectivement suivre exclusivement les directives du marché et des prix. Ceci ne veut évidemment pas dire, ce serait absurde, que les entreprises doivent se passer du facteur capital, aussi indispensable aux combinaisons de production que le facteur travail. Mais si le libéralisme tient à un système juridique adéquat, il lui faudrait réviser la législation actuelle des sociétés de capitaux. On pourrait concevoir en effet une législation différente. La détention d'actions pourrait ne pas accorder un droit d'administration, mais un simple droit de contrôle et de surveillance. Les actions pourraient ne pas rapporter un intérêt et une part du profit d'entreprise comme aujourd'hui, mais conformément à la théorie économique, la confusion pourrait être abolie, les actions ne rapportant plus que l'intérêt, tout à fait légitime et compris dans les frais généraux de l'entreprise, le profit revenant en totalité (sous réserve des impôts) à l'entrepreneur effectif ou aux entrepreneurs groupés, supportant effectivement les risques dans l'entreprise. Le capital de l'entreprise pourrait ne plus être quasi inamovible mais un élément variable aux mains des entrepreneurs qui pourraient rembourser ou créer des actions à leur gré et aux conditions du moment, exactement comme ils peuvent aujourd'hui renvoyer ou engager des travailleurs selon les besoins de la production. En somme, il pourrait ne plus y avoir de véritables actions, mais simplement des obligations qui pourraient d'ailleurs être à revenu fixe ou variable selon les conventions, comme un salaire peut être composé d'un fixe et d'une prime, et qui n'accorderaient à leurs détenteurs qu'un droit de contrôle et non d'administration.

Certes, il conviendrait de réformer prudemment la première législation des sociétés, établie au XIX^e^ siècle à une époque où certains inconvénients n'apparaissaient pas encore et où il fallait d'ailleurs favoriser systématiquement la formation et l'investissement du capital très rare. Mais si l'on distinguait davantage pouvoir d'administration

et facteur de production « capital », qu'importe que le capital provienne directement des particuliers ou indirectement par l'intermédiaire des banques ou de l'Etat, collectant l'épargne individuelle et se faisant concurrence sur le marché financier. L'entrepreneur resterait parfaitement maître dans son entreprise, qu'elle soit à capital privé ou public, et donc parfaitement responsable de son comportement. Ces réformes ne changeraient d'ailleurs pas grand chose à la réalité qui, on le sait, est caractérisée par la domination authentique des administrateurs ou directeurs, déjà à l'heure actuelle héréditaires ou cooptés (4). Elles consisteraient seulement à clarifier la situation en faisant du « maire du palais » le roi légal, ce qui ne gênerait nullement le libéralisme économique, dont nous savons depuis J.-B. Say et Schumpeter qu'il est la doctrine des consommateurs et des entrepreneurs. Elles supprimeraient l'irritant et insoluble problème des droits du petit actionnaire, simple bailleur de fonds purement passif, auquel l'Allemagne s'est encore une fois heurtée en vain après les expériences de « privatisation ». Elles ne réduiraient pas l'épargne disponible pour l'investissement, elles ne changeraient surtout rien à la production, mais au contraire en libérant les élites économiques véritables d'une soumission injustifiable à un facteur de production passif qu'elles devraient parfaitement dominer, elles favoriseraient l'élasticité de la production. Enfin le problème de l'appropriation individuelle ou sociale des moyens de production apparaîtrait davantage comme un problème secondaire et l'Etat pourrait avec souplesse « socialiser » ou « privatiser » selon les intérêts du moment de la collectivité (5).

La seconde lacune de la doctrine libérale porte sur l'ensemble de la politique économique préconisée. On constate en effet que les « ordolibéraux » ont bien précisé les domaines et les moyens de la politique économique. Ils répondent donc à notre sens valablement aux deux questions : où et comment intervenir ? Mais ils ne répondent pas ou imparfaitement aux questions : quoi faire et quand ? C'est la raison pour laquelle il y a encore énormément de discussions en Allemagne sur les mesures concrètes à prendre dans tel ou tel cas.

Certes, les fonctions générales de la politique économique ont été précisées, mais non pas les objectifs précis. Sans doute, les « ordolibéraux » ont-ils eu la volonté de laisser une part d'initiative à l'Etat, exactement comme l'individu garde une part de liberté dans le cadre des lois qui lui dictent son comportement. Mais il y a une importante différence entre l'Etat et les individus. Ceux-ci éprouvent des besoins, ont des critères rapides de rationalité, tels que le profit. Mais rien n'y correspond sur le plan de l'Etat. Celui-ci est obligé de s'en remettre pour la définition de besoins sociaux à des individus qui

doivent assez arbitrairement évaluer ces besoins et du même coup le niveau et la structure du prélèvement fiscal sur le revenu national et le montant des diverses dépenses publiques. L'Etat ne sait pas, même s'il emploie des moyens conformes, quelles sont les décisions les plus productives. Les « ordolibéraux » ont bien affirmé qu'il faut une planification du cadre, mais n'ont pas précisé laquelle parmi toutes les planifications conformes possibles. On peut évidemment se demander si une théorie complète de la rationalité des macrodécisions est concevable et le Professeur F. Perroux a constaté qu'une telle théorie n'existait pas encore (6). L'on sait aussi que les théoriciens du bien-être n'ont pas parfaitement convaincu. Est-ce une raison de renoncer ? Nous ne le pensons pas. Même si l'on ne parvient pas à la définition d'un optimum économique global, on peut du moins tenter de l'approcher en établissant par exemple une certaine hiérarchie des besoins individuels et sociaux. Si une telle hiérarchie était clairement approuvée par le Parlement, expression de la volonté de l'être social, on saurait par exemple si l'on doit tirer profit d'un accroissement du revenu national ou de rentrées fiscales plus importantes pour raccourcir le temps de travail ou allonger le temps d'études, pour créer des autoroutes ou diminuer les taxes sur l'essence, procéder à des recherches spatiales ou favoriser le tourisme individuel, pour accroître l'épargne privée au stimuler la consommation et dans quelles proportions, pour réduire la progressivité des impôts ou pour élever l'abattement à la base, etc., etc...

La question du « moment » des interventions publiques est une lacune encore plus grave. La distinction du principe et du moment est excellente, mais la doctrine n'offre aucun élément pour décider si le moment est venu pour intervenir dans tel ou tel sens. Cela aussi est à l'origine de continuelles incertitudes et de discussions basées davantage sur l'intuition que sur la raison. Depuis plusieurs années, divers « ordolibéraux » réclament le retour rapide du secteur de la construction à l'économie de marché, tandis que d'autres économistes sont d'avis qu'il faut encore attendre. Mais pour cette discussion, la doctrine n'offre aucun critère rationnel. Autre exemple : à partir de quel moment peut-on réduire le temps de travail par voie législative ? Par exemple, quand le gouvernement devrait-il rendre obligatoire pour toutes les entreprises les quatre semaines de congés payés ? Là non plus la doctrine ne donne pas d'éléments de solution. C'est finalement l'Etat qui décide. Mais, du moment qu'une décision est prise, il faut admettre qu'elle s'appuie sur des éléments de décision. Par conséquent la science devrait être en mesure de dire quels sont les plus probants parmi ces éléments, la science devrait « rationaliser » également sur ce point le comportement de l'Etat ou lui donner

quelques normes, même imparfaites. L'Etat le plus disposé à n'agir que « conformément » au modèle libéral ne sait donc pas rationnellement quelle intervention est souhaitable, ni à quel moment. Peut-on reprocher aux Etats leur empirisme, lorsque la science est muette ? Toutes les politiques antilibérales du passé ont eu leur origine dans le manque de renouvellement et d'esprit créateur des économistes libéraux, lorsqu'il en était encore temps, et dans la volonté constante d'autres économistes de bouleverser tout le système au lieu de l'améliorer. Dès lors, les réformes devenues nécessaires étaient presque toujours d'abord faites par des méthodes incompatibles avec le système. C'est seulement par la suite qu'on s'apercevait que des méthodes « conformes » étaient également valables. Si la Théorie Générale de Keynes avait paru en 1926 et si on avait admis le principe d'une relance par le pouvoir d'achat, ce qui n'a rien d'antilibéral en soi, personne n'aurait sans doute imaginé en 1930 qu'on assistait à la fin du libéralisme. Ne faut-il pas tirer les leçons du passé ?

Ces critiques ne remettent pas en cause la validité des autres éléments de la doctrine. Elles tendent seulement à montrer qu'une dynamique libérale plus précise devrait être élaborée, indiquant les objectifs alternatifs et les conditions temporelles de la politique économique. Il faut reconnaître d'ailleurs que l'Ecole a toujours préconisé à cet effet la constitution de conseils scientifiques permanents auprès des ministères importants. Par ailleurs, le gouvernement allemand vient de créer un Comité officiel d'experts d'un rang encore supérieur. Cinq personnalités indépendantes de tout groupe d'intérêts et désignées par le Président de la République, sont chargées de faire régulièrement des recommandations précises au Parlement et au gouvernement en fonction de l'évolution économique. Le quatrième pouvoir scientifique que les libéraux ont toujours eu en vue a donc pris forme, et ceci constitue un perfectionnement considérable de l'organisation économique allemande selon le mode libéral. L'existence d'une autorité scientifique institutionalisée n'élimine cependant pas la nécessité de préciser nettement la doctrine par une recherche théorique approfondie, susceptible de fonder les recommandations de cette autorité. Keynes ne disait-il pas, et il s'y connaissait, que « les bons économistes sont les plus rares de tous les oiseaux » ? Il vaut mieux conjuger les efforts. A cette condition peut-être la doctrine libérale allemande sera susceptible de réponder davantage aux exigences qu'un Etat moderne est amené à poser à la théorie pour guider son action.

Les perspectives actuelles du libéralisme économique sont cependant bonnes en Allemagne. On considère que c'est dans la voie du

libéralisme et non hors de lui que le progrès est possible. Il n'existe d'ailleurs pas de doctrine de rechange. Comme l'écrit un doctrinaire socialiste, M. Dörge, le but de tous aujourd'hui en Allemagne est de réaliser « la meilleure économie de marché ». Bien mieux, les Allemands sont tellement convaincus de la supériorité de leur régime qu'ils envisagent de l'étendre, en cas de réunification, à l'Allemagne de l'Est. Un comité consultatif, composé de libéraux, mais aussi de socialistes et de syndicalistes a pu déclarer à l'unanimité que « l'Allemagne unifiée doit avoir un ordre économique et social libéral... C'est une des tâches les plus importantes de la réunification économique que de transformer les entreprises dans la zone soviétique afin de les rendre efficaces dans une économie de marché » (6 bis). Lorsque certaines voix revendiquent une certaine planification, ce n'est pas au nom d'une doctrine d'ensemble nouvelle, mais sous la forme d'une proposition d'amélioration du régime existant. Mais, même ainsi formulée, cette proposition rencontre peu d'échos dans les milieux scientifiques ou politiques. Les Allemands ne pensent pas seulement que l'absence de planification n'a pas empêché le Japon et leur propre pays d'avoir les plus forts taux d'accroissement du revenu national du monde occidental depuis la guerre et l'une des croissances les plus harmonisées. Ce peuple épris de technique moderne pense également que le mécanisme des prix, à condition qu'il soit entretenu et surveillé, constitue la meilleure direction possible du processus, et qu'une économie mécanisée vaut mieux qu'une économie dirigée. Ils considèrent que l'organisation a des vertus économiques et humaines (ni anarchie ni arbitraire) supérieures à la direction. La direction ne leur apparaît que comme un moyen provisoire tant que l'esprit d'invention des hommes n'a pas réussi à organiser l'économie de telle façon qu'il devienne inutile de diriger ou lorsqu'un mécanisme se trouve momentanément en difficultés. Certes, il convient toujours de perfectionner l'organisation, de trouver de nouveaux mécanismes naturels ou artificiels, d'édicter de nouveaux règlements juridiques pour mieux orienter automatiquement la vie économique. C'est la tâche des bureaux d'études, c'est-à-dire des conseils scientifiques. Le libéralisme n'exclut donc pas des réformes continues, au contraire il les implique parce que la décentralisation du pouvoir économique provoque sans cesse de nouveaux problèmes de coordination et d'organisation. Mais, sauf accident et en attendant la réparation, la direction ne peut qu'avoir une efficacité inférieure à l'organisation. Lorsqu'un accident se produit, lorsqu'il y a panne ou surchauffe, les Allemands ne pensent donc pas immédiatement que tout le système est mauvais, mais ils pensent plutôt que l'organisation a été insuffisante dans certains secteurs et qu'il convient d'inventer

sinon suffisante, de la libéralisation politique. Il faut reconnaître que cette liaison semble bien confirmée par l'observation historique. L'autoritarisme économique et l'autoritarisme politique vont de pair, de même que le libéralisme économique et le libéralisme politique, et dans les deux cas cela semble fonction du degré de développement atteint. Tous les pays qui ont un régime économique de planification autoritaire ont également un régime politique ne reconnaissant pas certaines garanties politiques fondamentales de l'individu. Tous les pays qui ont un régime politique libéral ont également un régime économique reconnaissant à l'individu les libertés fondamentales de consommation, d'échange et de production. Or les premiers sont dans leur grande majorité des pays sous-développés et les seconds des pays plus ou moins développés. On pourrait donc penser que le développement économique entraîne une libéralisation générale (8). Lorsque les nations atteignent un certain développement, lorsque les hommes émergent de la misère, maîtresse de fatalisme, de soumission et d'obéissance passive, les cadres du pouvoir ancien sont menacés. Au fur et à mesure que le niveau de vie et de culture progresse, l'individu et le citoyen se dégagent du sujet, et dès lors la décentralisatiou du pouvoir politique et du pouvoir économique devient possible, en même temps que l'organisation économique et politique se substitue à la direction, car elle est le complément logique et indispensable de la décentralisation sous peine d'anarchie, tandis que la direction en est la négation (9). Cette idée semble bien confirmée par des expériences récentes, telles que celle de la Yougoslavie ou de l'Espagne, où d'ailleurs toute libéralisation dans un domaine (politique ou économique) semble également devoir entraîner la libéralisation dans l'autre (10). Les difficultés actuelles et les discussions autour de la planification autoritaire dans les pays de l'Est semblent indiquer également que ces pays, ayant atteint un certain stade de développement, sont amenés à vouloir améliorer leur régime économique en y introduisant certains mécanismes libéraux et individualistes (11). Si les économistes russes admettaient un jour prochain, comme l'ont déjà fait les yougoslaves (12), qu'au lieu de diriger les prix comme s'ils étaient fixés par l'offre et la demande, ce qui devient nécessaire dès lors que l'économie s'oriente vers la satisfaction des besoins individuels et non seulement des besoins sociaux, il est plus simple de remplacer le plan par le mécanisme des prix, une mutation décisive serait réalisée qui ne pourrait que rendre de plus en plus inutiles la plupart des contraintes économiques et aussi politiques (13).

Lorsqu'on considère le phénomène du libéralisme économique dans sa liaison avec celui du libéralisme politique, ce n'est plus l'attachement à tel ou tel mécanisme ou à telle ou telle institution parti-

culière qui distingue le libéral. On peut être un libéral politique en étant partisan du régime présidentiel ou en donnant sa faveur au régime parlementaire. Le libéral politique se définit plutôt comme celui qui estime que les principes fondamentaux de l'ordre politique sont ceux formulés à la fin du XVIII[e] siècle en conclusion du grand débat, inauguré à la Renaissance, des rapports entre l'individu et l'Etat : une société doit avoir un régime librement établi par le peuple ou ses représentants et définissant limitativement les pouvoirs établis, car la société est conçue pour l'homme et non l'homme pour la société ; les hommes doivent être des citoyens et non des sujets, il leur appartient de déterminer en commun directement ou indirectement l'orientation de la vie sociale ; l'homme doit être, autant que possible, maître de son destin individuel et être garanti par des lois contre tout arbitraire qu'il vienne de l'Etat, de groupes ou d'autres individus. En dépit de toutes sortes de difficultés d'origine essentiellement économique et, par voie de conséquence, sociale, ces principes ont résisté à l'usure des temps et ne cessent de constituer l'idéal des peuples évolués. Les libéraux des XVIII[e] et XIX[e] siècles ont donc établi d'après ces principes incontestés des régimes politiques valables (« Staats und Rechtsordnung », dit l'école de Fribourg), mais par le paradoxe historique précédemment évoqué, ils n'ont pas cru devoir établir les régimes économiques (« Wirtschaftsordnung ») d'après les mêmes principes. La tâche des libéraux du XX[e] siècle est de créer des régimes économiques répondant également à ces principes. « La tragédie des démocraties modernes, écrivait J. Maritain, est qu'elles n'ont pas réussi encore à réaliser la démocratie. » N'est-ce pas en établissant un régime économique libéral à l'instar du régime politique que les peuples occidentaux réaliseraient enfin la démocratie totale ? Ni le système « spontané » de l'anarchisme économique, même amendé par une politique nécessairement source d'injustices, ni le système « imposé » de la planification totale, souvent plus injuste encore, ne correspondent aux exigences humaines d'un régime démocratique et constitutionnel dans le domaine économique.

La conception du libéralisme économique moderne exclut donc d'avance ces deux systèmes, mais elle n'exclut pas les autres. Au contraire cette façon de poser le problème économique rapproche énormément toutes les doctrines modernes (14). Toutes en effet insistent sur la nécessité d'une économie consciente, volontaire, d'une démocratie économique, même si aucune sans doute n'a aussi systématiquement posé les termes du problème que la doctrine « ordo-libérale ». Il en est dans ce domaine comme en matière politique. L'accord était fondamental entre Locke, Montesquieu et Voltaire. Mais le premier était favorable à un évolutionnisme libéral en Angleterre,

Montesquieu influença la révolution libérale en France, tandis que Voltaire fut un moment partisan d'un despotisme éclairé. Dans tous les cas cependant l'aboutissement fut une constitution politique, la société obtenant ou se voyant octroyer des garanties judiciaires et toute une règle du jeu politique sous forme d'élections, de parlements, de séparation des pouvoirs, de codes juridiques. Aujourd'hui également, il y a toutes sortes de « libéraux », c'est-à-dire de défenseurs plus ou moins fermes des principes fondamentaux : partisans du « despotisme (plus ou moins) éclairé » (économistes réformistes des pays de l'Est, dirigistes des pays de l'Ouest), partisans d'un « évolutionnisme libéral » (libéraux anglo-saxons) et enfin partisans de la « révolution libérale » (libéraux européens et en particulier allemands). Une certaine « aisance » économique, due au développement, rend d'ailleurs possibles dans les pays avancés des expériences économiques variées. Un pays développé n'est pas aussi rigidement tenu par les déterminismes économiques qu'un pays aux premiers stades du développement. A l'inverse peut-être, les erreurs d'orientation y sont-elles plus lourdes de conséquences. En tout cas, les doctrinaires vraiment modernes, tous ceux qui veulent « libérer » l'homme, ne sont plus des ennemis irréductibles, seulement peut-être des frères ennemis. L'important est qu'ils soient d'accord sur la nécessité d'un régime économique progressiste ; le reste est affaire de tempérament et surtout de science et de technique.

Lorsqu'on a admis comme critères fondamentaux de distinction des économistes ceux du libéralisme politique, on se rend compte que le dialogue est certes impossible entre les libéraux ainsi définis et les doctrinaires de la dictature économique (comme en U.R.S.S. aujourd'hui) ou de l'anarchie économique (comme au XIX^e siècle), mais qu'il y a un dialogue toujours possible entre les divers libéraux parce qu'ils reconnaissent les mêmes principes fondamentaux.

C'est ainsi qu'en France un débat constructif est parfaitement possible entre néo-libéraux (au sens étroit) et néo-planistes. La politique économique française inspirée par les divers Plans a suivi la même orientation fondamentale que l'allemande ou celle des autres pays développés d'Occident : elle a tendu à « libérer » l'économie française et à l'intégrer à l'économie internationale. Même les politiques de la construction ou de l'agriculture semblent guidées par les mêmes objectifs lointains. Malgré des à-coups et des retours en arrière, l'évolution vers plus de libéralisme n'est pas niable. L'attachement à une certaine planification n'implique pas une remise en cause de l'économie décentralisée. Il y a eu également en France, comme partout ailleurs, un lent changement d'opinion à l'égard du libéralisme ; le traumatisme des années 1930 semble surmonté ; vingt ans déjà après

la seconde guerre mondiale, l'économie occidentale n'a pas encore connu de crise comparable à celle qui suivit douze ans après la première guerre mondiale et ne semble pas s'orienter vers une telle crise. On sait d'ailleurs comment y faire face le cas échéant ; les oppositions sont aujourd'hui beaucoup moins radicales que naguère, sans doute parce qu'on ne peut nier la vitalité de l'économie décentralisée et les difficultés actuelles de l'économie centralisée. Plaider pour le libéralisme, ce n'est plus aujourd'hui, selon l'expression de Schumpeter à propos du capitalisme, « parler devant des juges qui ont en poche une sentence de mort » (15). Il est vrai que le mot de « planification » entretient en France une équivoque qui gêne considérablement la discussion scientifique. Un récent rapport de l'O.N.U. montrait à quel point il est difficile de donner une définition des « planifications » actuellement pratiquées en Occident (16). Il est extrêmement délicat d'y faire la part de ce qui est simplement action psychologique (17), de ce qui est simplement prévision, de ce qui est simple orientation indirecte par le budget de l'Etat et enfin de ce qui est direction directe et effective du processus.

Sans vouloir entrer dans un débat qui est, pour ces raisons, encore très confus, on peut du moins tenter de clarifier les oppositions dans l'optique du libéralisme élargi que l'on vient d'indiquer. Il convient avant tout de ne pas se laisser induire en erreur par les mots. Le planisme français n'a rien de commun avec le planisme autoritaire. Certes on ne sait trop s'il doit être considéré comme une dégénérescence du planisme rigoureux prôné après la guerre ou comme une conception vraiment nouvelle, mais il est certain qu'il se présente actuellement comme un planisme libéral puisqu'il ne vise pas du tout à supprimer les libertés économiques fondamentales (nul n'est obligé d'obéir au Plan) ni leur instrument de coordination principal, le mécanisme des prix, et qu'il ne tend qu'à coordonner et non à subordonner l'activité privée, au moins en principe. Inversement, le néolibéralisme n'élève aucune objection de principe contre l'existence d'un plan global. Lorsqu'on affirme qu'« il est nécessaire que la politique économique de l'Etat maîtrise intellectuellement et matériellement tout le devenir économique », lorsqu'on demande une large « planification du cadre », on ne peut pas rejeter le principe du plan, toute politique économique cohérente impliquant d'ailleurs un plan au moins implicite (18). Le vrai problème est celui de l'esprit et du sens de la planification, c'est essentiellement une option politique sur l'exercice du pouvoir économique.

Le planisme français est conçu et se réalise dans l'esprit du « despotisme éclairé ». Il faut d'abord noter, et c'est le fait qui irrite peut-être le plus les libéraux, qu'il s'agit d'une doctrine empirique, élabo-

rée progressivement par les administrations économiques. Il n'y a pas eu à l'origine de la planification souple une doctrine scientifique. La science économique française a observé, critiqué les plans, dégagé les lignes principales de l'action administrative et finalement formalisé *a posteriori* ce qui s'était fait spontanément ; elle a donc suivi et non précédé l'administration économique, qui est la vraie créatrice du néo-planisme. C'est d'ailleurs la raison pour laquelle cette doctrine n'est pas toujours univoque et donc scientifiquement discutable. Du fait même qu'elle est une création spontanée du pouvoir exécutif, cette doctrine accorde le rôle primordial à celui-ci. Ce sont des commissions composées essentiellement de représentants des administrations et des entreprises, c'est-à-dire des deux pouvoirs exécutifs du domaine économique, qui jouent le rôle principal dans l'élaboration du plan. Le pouvoir législatif est amené ensuite à le ratifier, mais la réalisation est encore essentiellement réservée à l'administration, à travers l'exécution du budget annuel. Enfin, puisqu'il est conçu et réalisé dans l'optique du pouvoir exécutif, le plan français tend nécessairement à être un plan de direction du processus, même si cette direction s'exerce d'une manière souple.

Peut-être faut-il voir dans la prépondérance de l'administration en matière d'initiative économique l'une des constantes historiques de l'évolution française depuis Sully et Colbert, mais les néo-libéraux sont, on l'a vu à plusieurs reprises, très allergiques au despotisme même éclairé, car la logique interne du pouvoir est de diriger l'homme, celle du libéralisme de le libérer. La politique ou la planification économiques leur paraissent d'abord devoir se situer dans le cadre d'une doctrine scientifique établie *a priori*. C'est le quatrième pouvoir scientifique qui doit tracer les voies de la politique économique, non pas seulement d'après une analyse comptable et quantitative de l'activité économique, mais aussi d'après une conception scientifique et qualitative du système économique. L'élaboration de la planification économique doit donc être le fait non pas des administrations ou des entreprises, mais des conseils scientifiques institutionalisés, intégrés au ministère des Affaires économiques ou encore, ce qui serait l'idéal, totalement indépendants. La réalisation de la planification économique doit être ensuite, et c'est le point le plus important, essentiellement l'œuvre du pouvoir législatif. Accessoirement, le pouvoir judiciaire peut, par sa jurisprudence, compléter les lois du Parlement. C'est seulement à titre subsidiaire que le pouvoir exécutif (et encore ne s'agit-il que du ministère des Affaires économiques et de son budget propre) doit intervenir. Cette priorité de la loi sur l'action administrative implique que le plan économique doit être un plan d'organisation et non un plan de direction. Les mêmes objectifs doi-

vent être réalisés mais par une organisation permanente du cadre et non par une direction continue du processus.

Le débat n'est pas : planifier ou non. Le débat est : faire un plan pour organiser par des lois générales ou pour diriger par des mesures administratives : régime de légalité libérale ou régime d'autorité libérale.

Il y a donc en définitive à choisir entre deux conceptions politiques du libéralisme, celle qui entend organiser et celle qui entend diriger la vie en société (19). Car sur le plan économique, beaucoup d'objectifs sont susceptibles de recevoir une solution à la fois par voie législative qui a l'avantage d'être plus durable et moins coûteuse et par voie administrative qui a l'avantage d'être plus visible et moins lente. C'est un problème de technique économique. Jusqu'à présent, il est vrai, la science économique s'est assez peu orientée vers la découverte de mécanismes réfléchis et d'institutions susceptibles de remplacer définitivement certaines interventions. Dès 1951 pourtant le Professeur Henri Guitton avait clairement défini la tâche : « La science des structures à bâtir serait ainsi une science trait d'union entre la science économique actuellement orthodoxe et la science juridique qu'Henri Lévy-Bruhl dénommait récemment la « juristique ». On pourrait ainsi concevoir que l'« économique » servirait à la construction du « juridique », le juridique progressivement renouvelé permettant l'apparition de nouveaux mécanismes économiques » (20). Cette conception s'impose aux économistes qui pensent avec Montesquieu qu'« un peuple libre est celui qui est gouverné par la loi », et non par un pouvoir humain, si bienveillant soit-il.

N'est-ce pas précisément en France, patrie des révolutionnaires libéraux de 1789, que l'idée du lien indissoluble entre la liberté et la loi devrait susciter le plus grand intérêt et les innovations les plus fécondes ? C'est l'Angleterre certes qui inaugura le libéralisme politique, mais c'est la France qui en fit une doctrine universelle. L'Allemagne expérimente aujourd'hui un libéralisme économique moderne, mais peut-être appartient-il une nouvelle fois à la France de montrer à tous les peuples quels sont les principes universels du libéralisme sur le plan économique. La France saurait illustrer ce fait que le vrai libéralisme est celui qui innove, invente, transforme, libère sans cesse. « Le libéral du XIX^e^ siècle, écrit Milton Friedman, était un radical... qui désirait le bouleversement des institutions sociales. Tel doit être son héritier moderne. » Le libéralisme conservateur, celui qui ne tient aux libertés que pour en abuser, celui qui prend prétexte des libertés pour maintenir des pouvoirs illégitimes est un faux libéralisme. Il est dans la logique profonde de cette philosophie de saper tous les pouvoirs, quels qu'ils soient, pour les remplacer par la Loi.

L'alliance avec l'un ou l'autre pouvoir ne peut jamais être que provisoire, une sorte de « ruse de l'histoire », une tactique. Le libéralisme authentique est par essence un mouvement continu de « libération », une « révolution permanente » de la liberté en vue de constituer l'état de droit.

Mais si l'unique fondement de la liberté est le progrès, il reste que, comme l'affirmait Stuart Mill, « l'unique source infaillible et permanente du progrès est la liberté ».

NOTES DE LA CONCLUSION

(1) Voir en particulier sur l'ensemble de ce courant et la synthèse des idées fondamentales : L. BAUDIN, L'aube d'un nouveau libéralisme, Paris, 1953.

(2) De même que le libéralisme s'accommode parfaitement du coopératisme. C'est la pensée en Allemagne du Professeur ORTLIEB et de divers enseignants de l'Université de Munster. En France du Professeur LAVERGNE : L'école coopérative par rapport à la doctrine libérale. R. Et. Coop., juillet-septembre 1951.

(3) Voir à ce sujet J. HOUSSIAUX : Le pouvoir de monopole, Paris, 1958, et Cl. CHAMPAUD : Le pouvoir de concentration de la société par actions, Paris, Sirey, 1962.

(4) Avant et après la privatisation, c'est le Dr NORDHOFF qui détenait le vrai pouvoir et la vraie responsabilité dans l'entreprise « Volkswagen ». On ne voit pas sous quel prétexte le fait d'avoir acheté quelques actions, placement aussi sûr et sans doute plus rentable qu'un livret de caisse d'épargne, donnerait soudain à un actionnaire anonyme et lointain le droit de participer à la direction de l'entreprise sans en partager jamais les moindres difficultés de gestion et alors qu'il n'aurait fort justement rien à dire sur l'utilisation de son capital déposé dans une caisse d'épargne ou une banque.

(5) Ces réflexions tendent à infirmer et confirmer à la fois les points de vue que M. BLOCH-LAINÉ a récemment émis dans son brillant essai sur la réforme de l'entreprise. Il n'y a pas de doute que la domination du capital n'étant pas justifiable, le capital étant un facteur purement passif, il faut réduire ce pouvoir illégitime et libérer le véritable pouvoir, conforme à la fois à la théorie économique et à la logique libérale, celui des entrepreneurs. Mais ceci dit, il n'est pas indiqué de préconiser un autre pouvoir tout aussi illégitime, celui du facteur travail et *a fortiori* celui de l'Etat qui n'a aucune fonction valable dans les entreprises d'une économie décentralisée. Le facteur capital ne devrait avoir qu'un droit de contrôle sur l'état des « actifs » de l'entreprise, garantissant le remboursement du capital. Le facteur travail ne devrait avoir qu'un droit de contrôle sur les conditions matérielles du travail créées, garantissant la sécurité du travail. C'est d'ailleurs ce que semble préconiser M. BLOCH-LAINÉ, qui en demandant par ailleurs la création d'une « magistrature économique » est tout à fait dans la voie du juridisme libéral. La « démocratie économique » est un mot qui divise, mais ici comme pour la planification, les mots ne doivent pas être pris à la lettre. Il est bien clair que M. BLOCH-LAINÉ préconise davantage une « technocratie économique » au sein de l'entreprise, qui, elle, est parfaitement compatible avec le régime libéral et même lui est beaucoup plus favorable que le capitalisme. F. BLOCH-LAINÉ : Pour une réforme de l'entreprise. Editions du Seuil, 1963.

(6) F. PERROUX : Les macro-décisions, dans l'Economie du XX^{e} siècle, P.U.F., Paris, 1961, p. 268.

(6 *bis*) Cité d'après M. A. GROSSER dans sa préface à la traduction française du livre de L. ERHARD. Une politique de l'abondance, Paris, 1963, p. 22.

(7) Parce qu'il y a des accidents d'aviation, on ne renonce pas à celle-ci. On cherche plutôt la solution dans des radars ou des systèmes de pilotage automatique qui éliminent davantage encore les possibilités d'erreurs de direction. Cette conception de l'organisation économique en tant que technique est assez rare dans le monde. Ailleurs on est souvent persuadé de la supériorité de la direction sur l'automation. C'est ainsi qu'il est beaucoup question en ce moment de substituer à l'automatisme des revenus, qui ne fait que refléter la tension réelle existant sur le marché du travail et qui, notons-le en passant, est actuellement favorable aux salariés, une politique dirigiste ou concertée des revenus qui aboutirait essentiellement à frustrer les salariés (surtout du secteur public qui accen-

tuerait ainsi régulièrement son retard) et risquerait de bloquer des modifications structurelles utiles (élimination des entreprises les moins compétitives sur le plan international au profit des autres). Certes il faut agir contre l'inflation : non pas cependant en supprimant le mécanisme de détermination des revenus, mais en créant des mécanismes juridiques supplémentaires, orientant les revenus additionnels vers l'épargne au profit des entreprises, et non la consommation, dans une proportion supérieure à la normale. Ce serait la solution la plus « économique » et la plus « sociale ». Certes, le problème est difficile, mais rien n'interdit de penser *a priori* qu'il est soluble. Le salaire-investissement serait une direction de recherches possible ; d'une façon plus générale, c'est une politique de l'épargne, stimulée ou même plus ou moins obligatoire, et non une politique des revenus incompatible avec l'économie décentralisée, qu'il conviendrait de définir. On doit agir sur l'utilisation plutôt que sur la formation des revenus, et toujours indirectement. Le récent boom de l'épargne en France à la suite du relèvement du plafond des dépôts dans les caisses d'épargne semble prouver qu'il y a une forte propension potentielle des Français à l'épargne. C'est sur cette disposition psychologique qu'il faudrait principalement asseoir la lutte contre l'inflation. Il ne faut évidemment pas compromettre ni les rendements fiscaux ni l'approvisionnement financier de la Bourse ou des banques. Mais un certain nombre de mesures purement légales ou réglementaires ont déjà été proposées, qui permettraient sans doute d'atteindre l'objectif principal tout en respectant les autres impératifs.

(8) Sur l'épreuve actuelle, l'angoisse et l'incertitude mais finalement le triomphe nécessaire du libéralisme, en tant que philosophie du progrès, voir l'excellent article d'Etienne BORNE dans « Le Monde » du 18 octobre 1963. Il traduit bien les convictions communes de tous les libéraux, même s'ils entendent réaliser leur idéal dans des institutions variées.

(9) Voir : P.-L. REYNAUD : Economie généralisée et seuils de croissance, Paris, 1962, pp. 149 et 119-120 où se trouve bien mis en évidence le passage normal des économies en développement à un régime de décentralisation et d'organisation à la fois. Le lien entre décentralisation et organisation est d'ailleurs naturel et les premiers libéraux en étaient déjà partiellement conscients. Dès lors qu'on instaurait une planification décentralisée, il fallait mettre en place des mécanismes coordonnateurs spontanés (mécanisme des prix) ou inventés (mécanisme des émissions monétaires par exemple). L'erreur des premiers libéraux a simplement été de surestimer ces premières inventions. Aussi, faute de progrès, les automatismes se sont de plus en plus souvent détraqués. On s'est alors imaginé qu'en remplaçant ces automatismes par des politiques (direction des prix, politique monétaire) on faisait un progrès, alors que le vrai progrès aurait consisté à inventer des autonomismes plus perfectionnés pour remplacer les anciens. C'est, on le sait, la pensée de Milton Friedman dans « A Program for Monetary Stability ». New York, 1959. La substitution d'une politique à un automatisme n'est, au fond, que le constat de l'échec de la science économique dans la découverte des régularités économiques et l'échec de la technique économique dans l'invention d'automatismes adéquats. La substitution de la politique, c'est en somme l'abandon par la science de ses tâches à l'Etat et par conséquent à des administrateurs qui peuvent aussi bien se tromper que bien faire. Néanmoins, au fur et à mesure que la science fait des progrès, les politiques redeviennent progressivement des automatismes. Les progrès de l'analyse des faits économiques et monétaires font qu'aujourd'hui les responsables de la politique économique ou monétaire ont un comportement certainement plus automatisé que naguère. Lorsque la science éclaire un problème, elle force les responsables politiques à se comporter de plus en plus en robots exécutant ses indications. Plus la connaissance scientifique d'un problème est précise, plus les administrateurs perdent leur capacité d'initiative et on en revient ainsi petit à petit à des automatismes de réaction dont la principale différence avec ceux du XIX[e] siècle est leur caractère non légal, mais néanmoins obligatoire. Il n'y a politique réelle (c'est-à-dire choix libre) que dans une mesure limitée. A la limite, si la science était très développée, toute politique serait en réalité automatisme.

(10) Cette évolution est particulièrement provoquée sur le plan intérieur lorsqu'un pays fait succéder la libération des échanges extérieurs à la politique d'autarcie ou de protectionnisme éducateur des premiers temps. Or il semble bien que toutes les nations aient intérêt, à partir d'un certain seuil de développement, à s'intégrer à l'économie internationale.

(11) Il est certain que la Russie éprouve de plus en plus de difficultés avec la planification impérative. Réformes et contre-réformes se succèdent depuis 1957 sans arrêt en Union Soviétique, sans procurer de solutions définitives peut-être parce que l'U.R.S.S. hésite encore devant une décentralisation radicale. (Voir en particulier : G. SHAFFER, Débat soviétique autour de l'entreprise, art. de Problems of Communism, reproduit dans Economie et Humanisme de 1963). Les économistes soviétiques sont préoccupés de trouver précisément de ces mécanismes qui sont si décriés en Occident. « Il faut trouver, écrivait l'« Unita », les stimulants appropriés, les meilleurs indices de rendement, les mécanismes d'autorégulation les mieux adaptés. » Et la « Pravda » écrivait en 1962 que « les thèses de Liebermann, qui voulaient introduire le profit commercial comme critère maximum du rendement économique... sont pertinentes, mais... il faut revoir tout le système des prix intérieurs qui continuent d'être en grande partie arbitraires. » « Le problème des prix et de la formation des prix prend (en effet) une importance toujours plus grande : la question est au centre de tous les grands problèmes politiques et économiques de l'Etat soviétique » écrivait « Vaprossy Ekonomiki ». De plus en plus, avec le développement, se confirme la justesse des réflexions libérales sur l'impossibilité de la direction d'une économie complexe et orientée vers la eonsommation individuelle sans l'aide du mécanisme des prix et sur le fait que l'accroisscment de la tâche de planification entraîne une mutation qualitative du système. Voir en particulier : A. PIERRE, Les dernières réformes économiques de l'U.R.S.S. Industrie. Revue de la Fédération des Industries Belges, juin 1963. — Réformes des Méthodes de Planification et de Gestion Economique en U.R.S.S. Etude sur la situation économique de l'Europe en 1962. Comm. Econ. des Nations Unies pour l'E. 1962. — Varii Auctores (dont plusieurs marxistes), Vecchia e nuova pianificazione economica in Polonia, Milano 1960 et le compte rendu *in* R.E.P. 1961, p. 132, par E. ZALESKI.

Le « dégel » économique semble se confirmer chaque jour davantage en U.R.S.S., comme d'ailleurs en Tchécoslovaquie, Allemagne de l'Est, Pologne. Un nouveau débat sur la planification a été lancé le 17 août 1964 dans la « Pravda » par le cybernéticien et académicien Trapeznikov, dont les idées vont au-delà des propositions de Lieberman dans le sens d'une imitation de l'économie décentralisée. Et, comme le note M. TATU dans « Le Monde » du 20-8-1964, « il est caractéristique que... le cri d'alarme soit lancé par les grands maîtres de la technique moderne en matière d'administration ».

Ainsi, comme le libéralisme allemand est né naguère dans le Sozialverein socialiste, c'est aussi au sein de l'Académie des Sciences soviétique qu'une voie russe vers le libéralisme économique commence à se dessiner. Très certainement, le conflit sera rude, comme partout ailleurs, entre la science et l'administration, détentrice du pouvoir économique et tenant à cette prérogative. Mais comme l'urgence d'une solution n'est, paraît-il, plus contestée par personne, l'administration économique (et l'administration politico-sociale qui lui est complémentaire) devra céder à plus ou moins long terme.

(12) Il est très intéressant de ce point de vue de lire « Questions actuelles du Socialisme », Revue trimestrielle éditée par l'Agence Yougoslave d'Information. On y verra à quel point des économistes socialistes sans préjugés peuvent retrouver les mêmes problèmes économiques et les résoudre dans le même esprit que les libéraux d'Occident. Dans beaucoup de domaines (enseignement, presse...), ils poussent même avec conséquence la logique du système nouveau bien au delà de ce qu'oserait suggérer un libéral occidental. Leur plan même est essentiellement réalisé par voie fiscale, c'est-à-dire un moyen parfaitement admis par les libéraux, et par l'investissement qui, dans un régime socialiste, est évidemment un moyen d'orientation aisé et efficace. La Yougoslavie prouve en tout cas concrètement que socialisme et libéralisme ne sont pas incompatibles et inversement que

le capitalisme n'est pas essentiel au libéralisme. Sur l'expérience yougoslave, voir également : Guy CAIRE, L'Economie yougoslave, Editions d'Econ, et Humanisme 1962, et Paul LANDY, « Le régime yougoslave affronte la liberté », Econ. et Human., mai-juin 1962. Le plan 1964-1970 prévoit de nouvelles retouches aux mécanismes institutionnels dans le sens de la décentralisation économique.

(13) L'une des tâches les plus urgentes et essentielles que les libéraux modernes devraient aujourd'hui se proposer serait de réagir contre certaines pratiques courantes mais néfastes : il s'agit de l'assimilation de socialisme et planisme d'une part et de capitalisme et libéralisme d'autre part. On commet encore fréquemment ces confusions, on ntilise ces notions différentes comme synonymes ou l'on considère au moins que ces notions s'impliquent mutuellement. Le socialisme, au sens classique, est une doctrine de l'appropriation des moyens de production des entreprises : il demande l'appropriation collective de ces moyens et s'oppose par conséquent à l'appropriation individuelle ou privée de ces moyens ; son alternative est le privatisme. Le capitalisme est une doctrine de l'administration des entreprises et de l'appropriation des profits d'entreprise, il demande que le pouvoir d'administration au sein de l'entreprise et les profits appartiennent au facteur « capital ». Il peut donc y avoir un capitalisme socialiste et un capitalisme privatiste. Le capitalisme s'oppose par contre au « travaillisme » si on interprète celui-ci comme la doctrine qui préconise l'administration et l'appropriation des profits par le facteur « travail » au sein de l'entreprise, au « managérisme » ou au « technocratisme » qui entendent laisser le pouvoir d'administration et les profits aux entrepreneurs dynamiques et actifs au sein de l'entreprise ou aux grands directeurs, enfin il s'oppose aux systèmes qui veulent partager le pouvoir entre les divers facteurs. Le libéralisme, quant à lui, se situe sur un autre plan ; il est une doctrine de l'organisation globale de l'économie et par conséquent ne s'oppose à aucune des doctrines se situant au niveau des entreprises. Certaincs de celles-ci semblent être davantage compatibles avec le bon fonctionnement d'une économie décentralisée, mais toutes sont en fait conciliables. Le libéralisme s'oppose plntôt au planisme dirigiste, c'est-à-dire à l'économie centralisée, qui lui aussi est compatible avec le socialisme ou le privatisme, le capitalisme ou le technocratisme.

Il est en tout cas expérimentalement prouvé que le capitalisme n'implique pas nécessairement le libéralisme (cas de l'économie national-socialiste par exemple), et que le socialisme n'implique pas nécessairement le planisme dirigiste et peut supporter le libéralisme (cas des entreprises nationalisées qui en Occidcnt se soumettent aux lois du marché et de la concurrence et surtout cas de la Yougoslavie qui combine originalement au niveau des entreprises le socialisme et le travaillisme avec une tendance actuelle à la transformation vers le managérisme, et le libéralisme comme système d'organisation principal au niveau de l'économie globale). Il n'est donc plus admissible de continuer à admettre certaines liaisons comme évidentes et nécessaires. La liaison en U.R.S.S. entre socialisme, capitalisme (puisque c'est l'Etat en tant que détenteur du capital qui dirige l'entreprise) et planisme n'est pas une combinaison définitive. Elle peut fort bien, et ce serait même politiquement souhaitable, se transformer en une combinaison : socialisme - capitalisme - libéralisme ou socialisme - managérisme - libéralisme.

On parle beaucoup aujourd'hui d'une convergence des systèmes économiques de l'Est et de l'Ouest. Mais s'agit-il bien de cela, c'est-à-dire de deux mouvements de rapprochement ? On peut en douter. Les faits semblent plutôt indiquer une évolution générale, dans la plupart des pays, vers plns de libéralisme, cette évolution étant plus ou moins rapide selon le degré de développement des pays. Sur le plan de l'économie internationale, le mouvement est encore plus net : pays socialistes et pays sons-développés sont aujourd'hui dans leur grande majorité beaucoup plus favorables à l'expansion du commerce qu'à la direction des marchés.

(14) Notons que cette conception rapproche en particulier le nouveau libéralisme du catholicisme social français, pour qui « loin d'être autonome, l'ordre économique est partie intégrante et subordonnée de l'ordre moral et politique ». Voir en particulier A. BARRÈRE : L'ordre économiqne, le pouvoir et la liberté. Politeia. Fribourg, 1949.

(15) Peut-être faut-il voir, dans l'évolution de l'opinion générale, la conséquence du phénomène de « désengagement économique » des hommes. Le centre géométrique de la vie individuelle commence à se déplacer du travail au loisir. On est passé en une dizaine d'années en France des deux semaines de congés payés aux quatre pour la majorité des salariés. A cela s'ajoute la libération d'un deuxième jour de loisir par semaine pour beaucoup d'entre eux. Si ce processus se poursuivait, avec une amélioration également du niveau de vie moyen, le problème du système économique perdrait sans doute beaucoup de son importance aux yeux des masses. Le problème de l'utilisation intelligente des revenus et des loisirs prendrait sans doute aussi le pas progressivement sur celui de l'aménagement technique et psychologique du travail qui hier préoccupait essentiellement les réformateurs sociaux. On ne suit peut-être pas assez le mouvement social dans ce domaine... Il faut noter également un fait caractéristique en France et qui explique peut-être pour une bonne part les différences entre opinion française et allemande. Si en Allemagne les deux revues doctrinales déterminantes sont l' « Ordo » libéral et le « Hamburger Jahrbuch » socialiste, en France il n'existe pas, à notre connaissance, de revue doctrinale scientifique du néo-libéralisme ni du socialisme libéral. Les revues doctrinales les plus dynamiques sont marxistes (Economie et Politique) et chrétienne-sociale (Economie et Humanisme).

(16) Les plans à long terme en Europe Occidentale. Bulletin Econ. pour l'Europe, Genève, novembre 1963. Commission Econ. des Nations Unies pour l'Europe. Souvent, d'après cette publication, on appelle planification ce qui est simple prévision. En France même il y a encore de grandes divergences d'interprétation. Tandis que selon M. BAUMGARTNER, le plan est seulement « un lieu de rencontre de quelques industriels », il est selon d'autres « l'instrument essentiel du progrès économique ». Comment dans ees conditions le discuter ? Quelques ouvrages sont heureusement venus récemment éclairer le problème. — B. CAZES : La planification française et le IV[e] Plan. Editions de l'Epargne, 1962. Divers : Le IV[e] Plan français et la planification, Ecou. Appel., 1962, J. FOURASTIÉ et J.-P. COURTHEOUX : La planification économique en France, P.U.F. 1963, et surtout P. BAUCHET : La planification française, quinze ans d'expérience. Editions du Seuil, 1962. Il serait très utile qu'une doctrine scientifique de la planification souple fût établie bientôt, afin de rendre la discussion possible.

(17) Et cette part est importante et ne menace pas *a priori* l'économie de marché. Il faut toujours à l'Etat une grande idée-force, une « image motrice ». Peut-être était-il inévitable en France, compte tenu de la constellation politique ou de la psychologie nationale, d'utiliser comme thème économique le Plan plutôt que l'économie de marché comme en Allemagne. Il est vrai cependant qu'en Allemagne aussi à l'origine la majorité de la population était hostile à ce thème... Et n'est-il pas dangereux d'entretenir certaines confusions dans l'esprit des individus et de favoriser ainsi dans le peuple la domination d'idéologies, doctrines dégradées, ne répondant pas exactement à la réalité ? Les discussions qui eurent lieu fin 1963 à propos du non-respect du plan par l'industrie automobile française montrent le désarroi de l'opinion devant des faits ne répondant pas à l'idéologie officielle. Le commissaire au Plan, M. MASSÉ, a fort bien répondu dans « le Monde » du 27 décembre 1963 que l'industrie automobile française ne pouvait pas et ne devait même pas obéir au Plan, compte tenu du marché international. Il n'en reste pas moins que ces subtilités peuvent provoquer des réactions imprévisibles. A l'inverse, il est certain que le thème du Plan est infiniment plus populaire que celui du marché. Les planistes ont des arguments qui portent sur le commun des mortels : la nécessité d'avoir un plan de l'activité nationale est une idée qui paraît de bon sens. Lorsque les libéraux veulent tenter d'expliquer les mécanismes compliqués d'un système automatique, cela paraît nécessairement beaucoup plus confus, moins évident à tout un chacun. Lorsqu'ils vont même jusqu'à affirmer qu'un développement économique harmonieux est possible sans planification, ils s'exposent proprement au ridicule, tant cette idée choque l'opinion courante. C'est pourquoi des hommes politiques, des journalistes affirmant qu'il faut un plan ont toujours plus de succès populaire. C'est un élément psychologique non négligeable en faveur du planisme, même s'il ne doit être que purement apparent. Peut-être est-ce là la vraie question.

Du fait même que plusieurs pays ont eu un développement économique satisfaisant et même excellent sans planification, il faut en conclure en bonne logique, selon les règles de BACON, que la planification n'est pas une nécessité. Mais peut-être est-elle utile dans certains pays en fonction de données politiques ou psychosociologiques, peut-être les individus y trouvent-ils un mythe rassurant qui leur fait défaut dans l'économie de marché ? Aristote notait déjà que « ce ne sont pas les choses, mais les opinions que les gens ont des choses qui font mouvoir le monde ».

(18) Notons ici ce paradoxe qui montre à quel point la confusion est grande. Le récent plan espagnol de développement a été fort bien accueilli par les libéraux puisqu'il vise à « libérer » l'économie espagnole de multiples entraves et à l'intégrer à l'économie européenne. Or les Espagnols déclarent s'être inspirés de la planification française que les libéraux considèrent avec méfiance. Ajoutons encore que des libéraux comme M. Allais réclament expressément un « planisme concurrentiel ». Enfin il convient de ne jamais oublier que si les libéraux ne veulent pas en général d'un plan pour l'économie nationale, ils n'ont absolument rien contre un plan de l'Etat pour l'ensemble de ses activités propres.

(19) On peut se demander d'ailleurs si l'évolution économique ne se charge pas de trancher ce débat et si l'acceptation de l'économie internationale n'est pas en train, par sa logique contraignante, d'ôter une grande part de son efficacité à nn planisme de direction du processus. Les espaces économiques nationaux sont du fait de la croissante libération des échanges soumis à des influences externes implanifiables par une autorité nationale. C'est pourquoi on a récemment insisté beaucoup sur la nécessité d'établir une planification à l'échelle de l'Europe des Six. Mais même la C.E.E. toute entière accroît sans cesse ses relations extérieures, la création du Marché Commun n'ayant pas provoqué des effets de détournement sensibles, mais bien plutôt des effets de création d'échanges. Personne ne songe sans doute sérieusement à interrompre artificiellement ce mouvement d'interpénétration économique internationale progressive qui, outre ses avantages économiques, offre les meilleures garanties contre un retour offensif du nationalisme politique et du bellicisme qui lui est presque inhérent. Dans ces conditions, une direction européenne du processus se heurterait aux mêmes difficultés et c'est plutôt vers une organisation nationale et enropéenne du cadre économique qu'il conviendrait de s'orienter, cependant que la planification du processus se contracterait à nouveau en simple politique conjoncturelle du court terme.

Il est d'ailleurs symptomatique que depuis quelques années se multiplient en France les commissions d'experts qui dans beaucoup de cas semblent se substituer au Plan pour la détermination de la politique économique concrète : Comités Rueff, Rueff-Armand, « des trois sages », Lorain, Jeanneney, Toutée, Massé. Ces commissions, étudiant des problèmes spécifiques et souvent stratégiques, se préoccupent tout naturellement de trouver et de recommander des mesures d'organisation définitive plutôt que de direction provisoire. La quasi-permanence à l'heure actuelle d'une ou de deux commissions d'étude scientifique semble mener petit à petit à l'institution d'une « magistrature économique suprême » que de multiples économistes français préconisent de plus en plus. Une telle magistrature alliant étroitement science et droit, comme le libéralisme moderne, serait apte, en raison de son prestige scientifique, à s'opposer aux intérêts particuliers coalisés et à recommander à l'Etat les mesures d'organisation indispensables. Elle réduirait la tentation de laisser faire les groupes et même l'Etat. Rien ne pourrait être considéré plus favorablement par un libéral moderne, car toute l'expérience de commissions scientifiques prouve que l'organisation économique plutôt que la direction en est l'aboutissement logique. Il est possible que les régimes économiques allemand et français finissent par se ressembler par l'établissement d'une autorité économique suprême, scientifique et juridique.

La transformation possible du Plan français en un plan d'intervention seulement éventuelle, mais automatique à partir de certains indices objectifs de la situation économique, constituerait également un progrès considérable vers l'économie automatisée.

(20) H. GUITTON : L'objet de l'économie politique, Paris, 1951, p. 96. Le rapport Rueff-Armand de 1960 qui aboutissait essentiellement à des propositions législatives tendant d'une part à éliminer des rigidités et d'autre part à créer des stimulants nouveaux en vue de l'expansion nous paraît un exemple de cette action indirecte par voie légale qui pourrait, si elle était appliquée avec plus de constance et continuité, avoir des effets extrêmement sensibles. M. Rueff a d'ailleurs très bien défini, dans un article de la R.E.P. de 1958 à propos du « marché institutionnel » des communautés européennes, cette politique « institutionnelle » ou juridique qui amène « producteurs et consommateurs à faire, volontairement et librement, ce que l'intérêt général attend d'eux... ». On voit bien qu'il s'agit toujours en somme de planifier, mais avec des moyens différents. L'établissement des institutions européennes a d'ailleurs incité beaucoup d'économistes contemporains à s'intéresser davantage au droit économique dont on avait beaucoup trop négligé dans le passé les effets économiques et sous-estimé la valeur en tant qu'instrument d'organisation économique. On avait trop tendance à n'y voir qu'une « superstructure » déterminée par les lois économiques. Mais on sait aujourd'hui que bien souvent les lois économiques sont partiellement déterminées par les institutions juridiques et qu'en modifiant celles-ci on peut transformer celles-là.

Bibliographie générale

I. — *Ouvrages ou articles des auteurs étudiés.*

ACHTERBERG E. et MUTHESIUS V. : Leonhard Miksch, 1901-1950, Ordo IV, 1951.

BÖHM F. : Der Kampf des Monopolisten gegen den Aussenseiter als wettbewerbsrechtliches Problem (La lutte du monopole contre l'outsider), Diss. Freiburg, 1933.

— Wettbewerb und Monopolkampf (Concurrence et lutte monopolistique), Berlin 1933.

— Die Ordnung der Wirtschaft als geschichtliche Aufgabe und rechtsschöpferiche Leistung (L'organisation de l'économie, tâche historique et œuvre juridique), Stuttgart, 1937, dans « Ordnung der Wirtschaft ».

— Der Wettbewerb als Iustrument staatlicher Wirtschaftslenkung (La concurrence en tant qu'instrument de la direction étatique), dans « Schriften der Akademie für deutsches Recht », 1942.

— Das Reichsgericht und die Kartelle (Le tribunal impérial et les cartels), Ordo I, 1948.

— Die Idee des Ordo im Denken Walter Euckens (L'idée de l'Ordo dans la pensée de Walter Eucken), Ordo III, 1950.

— Das wirtschaftliche Mitbestimmungsrecht (Le droit de cogestion), Ordo IV, 1951.

— Das Kartellproblem (Le problème des cartels), Schweizerische Zeitschrift für Volkswirtschaft und Statistik, tome 67, 1951.

— Die Forschungs- und Lehrgemeinschaft zwischen Juristen und Volkswirten an der Universität Freiburg (La communauté de recherche et d'enseignement entre juristes et économistes à l'Université de Fribourg), dans « Aus der Geschichte der Rechts und Staatswissenschaften zu Freiburg », 1957.

BOSCH F. et VEIT R. : Die amerikanische Rezession von 1948-1949 (La récession américaine de 1948-1949), Ordo VIII, 1956.

ERHARD L. : L'expansion économique allemande. Trad. fr., Paris, 1953.

— Prospérité pour tous. Trad. fr., Paris, 1960.

— Une politique de l'abondance. Trad. fr., Paris, 1963.

EUCKEN W. : Die Verbandsbildung in der Seeschiffahrt (La formation d'ententes dans la navigation maritime), Diss., Bonn, 1914.

— Staatliche Strukturwandlungen und die Krisis des Kapitalismus (Modifications de structures de l'Etat et crise du capitalisme), Weltwirtschaftliches Archiv, 1932.

— Kapitaltheoretische Untersuchungen (Recherches sur la théorie du capital) avec Préface, dans la collection « Was leistet die nationalökonomische Theorie ? » Jena, 1934.

— Die Uberwindung des Historismus (Le dépassement de l'historisme), Schmollers Jahrbuch, 1938.
— Nationalökonomie, wozu ? (Economie politique, pourquoi ?), dans la collection « Wissenschaft und Zeitgeist », Leipzig, 1938.
— Der Wirtschaftsprozess als zeitlicher Hergang (Le processus économique, phénomène temporel), dans Jahrbuch für Nationalökonomie und Statistik, 1940.
— Wissenschaft im Stile Schmollers (Science dans le style de Schmoller), dans Jahrbuch für Nationalökonomie und Statistik, 1940.
— Wettbewerb als Grundprinzip der Wirtschaftsverfassung (Concurrence en tant que principe fondamental de la constitution économique), dans « Schriften der Akademie für deutsches Recht », 1942.
— Die zeitliche Lenkung des Wirtschaftsprozesses und der Aufbau der Wirtschaftsordnungen (La direction temporelle du processus économique et la construction des régimes économiques), dans Jahrhuch für Nationalökonomie und Statistik, 1943.
— Die soziale Frage (Le problème social), dans Synopsis, Festgabe für A. Weber, Bâle-Heidelberg, 1948.
— Das ordnungspolitische Problem (Le problème de la politique d'organisation), Ordo I, 1948.
— Die Wettbewerbsordnung und ihre Verwirklichung (Le régime concurrentiel et sa réalisation), Ordo II, 1949.
— Technik, Konzentration und Ordnung der Wirtschaft (Technique, concentration et régime économique), Ordo III, 1950.
— Die Grundlagen der Nationalökonomie (Les fondements de l'économie politique), 6e édition, Berlin, 1950.
— Deutschland vor und naeh der Währungsreform (L'Allemagne avant et après la réforme monétaire), dans Vollbeschäftigung, Inflation und Planwirtschaft, Erlenbach-Zurich, 1951.
— Unser Zeitalter der Misserfolge (Notre siècle des insuccès), Tübingen, 1951.
— Die Grundsätze der Wirtschaftspolitik (Les principes de la politique économique), Bern-Tübingen, 1952.

EUCKEN-ERDSIEK E. : Chaos und Stagnation, Ordo I, 1948.
— Sinn und Sinnverkehrung der modernen Technik (Sens et contresens de la technique moderne), Ordo III, 1950.
— Kultur und Herrschaft (Culture et domination), Ordo IV, 1951.

GESTRICH H. : Liberalismus als Wirtschaftsmethode (Le libéralisme, méthode économique), Berlin, 1930.
— Neue Kreditpolitik (Nouvelle politique du erédit), dans Ordnung der Wirtschaft, Stuttgart, 1936.

GROSSMANN-DOERTH H. : Das Recht des Uberseekaufs (Le droit des achats d'Outre-Mer), 1930.
— Selbstgeschaffenes Recht der Wirtschaft (Le droit autonome de l'économie), 1933.
— Rechtsfolgen vertragswidriger Andienung (Conséquences juridiques de comportements anticontractuels), Marburg, 1934.
— Soll die Gesellschaft mit beschränkter Haftung beibehalten werden ? (La société à responsabilité limitée doit-elle être maintenue ?), dans Hanseatische Rechts- und Gerichtszeitung, août-septembre 1937.

HENSEL K.P. : Ordnungspolitische Betrachtungen zur katholischen Soziallehre (Considérations sur l'enseignement chrétien-social), Ordo II, 1949.
— Das Verhältnis politischer Wissenschaft zur Politik (Le rapport des sciences politiques et de la politique), Ordo IV, 1951.

HÖFFNER G. : Der Wettbewerb in der Scholastik (La concurrence dans la pensée scholastique), Ordo V, 1952.

LENEL H.C. : Uber zwei Richtungen des Sozialismus der Gegenwart (Sur deux orientations du socialisme contemporain), Ordo I, 1948.

— Uber die Literatur zu Fragen der Wirtschafts- und Gesellschafts- ordnung (Sur la littérature consacrée aux questions de l'ordre économique et social), Ordo II, 1949.

LUTZ F.A. : Zur Theorie des Geldmarktes (Contribution à la théorie du marché monétaire), Weltwirtschaftliches Archiv, 1935.
— Grundprobleme der Geldverfassung (Problèmes fondamentaux de la constitution monétaire), dans Ordnung der Wirtschaft, Stuttgart, 1936.
— Geldpolitik und Wirtschaftsordnung (Politique monétaire et régime économique), Ordo II, 1949.
— Arbeitslosigkeit und Kreditexpansion (Chômage et expansion du crédit), dans Vollbeschäftigung, Inflation und Planwirtschaft, Erlenbach-Zurich, 1951.
— Europäische Währungsprobleme 1946-1950 (Problèmes monétaires européens 1946-1950), Ordo IV, 1951.
— Einwände gegen die Wettbewerbsordnung (Critiques contre le régime concurrentiel), Ordo V, 1952.
— Politische Nnberzeugungen und nationalökonomische Theorie (Convictions politiques et théorie économique), Ordo IX, 1957.

MAIER K.F. : Goldwanderungen (Migrations de l'or), dans Probleme der Nationalökonomie, Jena, 1935.
— Gleichgewischtsgedanken und Konjunkturpolitik (Idée d'équilibre et politique conjoncturelle), Kyklos, 1948.
— Das Verlangen nach sozialer Sicherheit (Le désir de sécurité sociale), Ordo III, 1950.
— Stabilisierung des Wirtschaftsprozesses (Stabilisation du processus économique), Ordo IV, 1951.
— Der Wirkungsgrad der Wirtschaftsordnung (Le degré d'efficacité du régime économique), Ordo V, 1952.

MEYER F.W. : Geldpolitik, Vollbeschäftigung und Wirtschaftsordnung (Politique monétaire, plein-emploi et régime économique), Ordo I, 1948.
— Stabile oder bewegliche Wechselkurse (Changes stables ou flexibles), Ordo IV, 1951.
— Zur wirtschaftspolitischen Lage in der Bundesrepublik (Sur la situation de la politique économique dans la République Fédérale), Ordo VII, 1954.
— Elastizitäts-Pessimismus, die Krankheit unserer Wirtschaft und Wirtschaftspolitik (Pessimisme des élasticités, la maladie de notre économie et politique économique), Wirtschaftspolitische Chronik, Universität zu Köln, Heft I, 1959.
— Entwicklungshilfe und Wirtschaftsordnung (Aide au développement et système économique), Ordo XII, 1961.

MIKSCH L. : Gibt es eine allgemeine Uberproduktion ? (Y a-t-il une surproduction généralisée ?), Jena, 1929.
— Möglichkeiten und Grenzen der gebundenen Konkurrenz (Possibilités et limites de la concurrence liée), dans Schriften der Akademie für deutsches Recht, 1942.
— Wettbewerb als Aufgabe (Concurrence en tant qu'objectif), 2e édition, Godesberg, 1947.
— Die Theorie des Gleichgewichts (La théorie de l'équilibre), Ordo I, 1948.
— Die Geldschöpfung in der Gleichgewichtstheorie (La création monétaire dans la théorie de l'équilibre), Ordo II, 1949.
— Freiheit oder Sicherheit (Liberté ou sécurité), dans Wirtschaftsverwaltung, 1949.
— Die Wirtschaftspolitik des Als-Ob (La politique économique « comme si »), dans Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft, 1949.
— Die sittliche Bedeutung der inneren Koordination (La signification morale de la coordination interne), Ordo III, 1950.
— Nicht der Markt ist schuld (Le marché n'est pas le coupable), dans Zeitschrift für das gesamte Kreditwesen, 1950.
— Walter Eucken. Nécrologie dans Kyklos, 1950.

— Die Verstaatlichung der Produktionsmittel in der Morphologie der Wirtschaftsordnungen (L'étatisation des moyens de production dans la morphologie des systèmes économiques), Schriften des Vereins für Sozialpolitik, Berlin, 1950.
— Zur Theorie des räumlichen Gleichgewichts (Contribution à la théorie de l'équilibre spatial), Weltwirtschaftliches Archiv, 1951.

MULLER-ARMACK A. : Genealogie der Wirtschaftsstile (Généalogie des styles économiques), Stuttgart, 1941.
— Wirtschaftslenkung und Marktwirtschaft (Direction économique et économie de marché), 2e édition, Hamburg, 1948.
— Die Wirtschaftslenkung sozial gesehen (Le dirigisme économique du point de vue social), Ordo I, 1948.
— Diagnose unserer Gegenwart (Diagnostic de notre temps), 1949.
— Soziale Irenik, Weltwirtschaftliches Archiv, 1949.
— Deutung unserer gesellschaftlichen Lage (Détermination de notre situation sociale), Ordo III, 1950.
— Stil und Ordnung der sozialen Marktwirtschaft (Style et organisation de l'économie sociale de marché), dans Festschrift für F. Degenfeld, 1952.
— « Soziale Marktwirtschaft » (« Economie sociale de marché »), Handwörterbuch der Sozialwissenschaften, Stuttgart, 1956.
— Religion und Wirtschaft (Religion et économie), Stuttgart, 1959.
— Studien zur sozialen Marktwirtschaft (Etudes sur l'économie sociale de marché), Veröffentlichungen des Instituts für Wirtschaftspolitik, Köln, 1960.

MUTHESIUS V. : Voir ACHTERBERG E.
— Die Angst vor dem Zins (La peur de l'intérêt du capital), Ordo V, 1952.

NIEHAUS H. : Leitbilder der Wirtschaft und Agrarpolitik in der modernen Gesellschaft (Modèles de la politique économique et agricole dans la société moderne), Stuttgart, 1957.

NIPPERDEY H.K. : Die soziale Marktwirtschaft in der Verfassung des Bundesrepublik (L'économie sociale de marché dans la constitution de la République Fédérale), Karlsruhe, 1954.

PARTSCH K J. : Die verfassungsmässige Sicherung von Wirtschaftsprinzipien (La garantie de principes économiques par la constitution), Ordo VI, 1953.

PFISTER B. : Wirtschaftliche Vernunft und wirtschaftliche Weisheit (Raison économique et sagesse économique), Hamburg, 1947.
— Das Versagen der Wirtschaftsliberalismus (L'échec du libéralisme économique), Commentaire du livre de A. Rüstow, Ordo IV, 1951.

RASCH H. : Das Ende der kapitalistischen Rechtsordnung (La fin du système juridique capitaliste), 1946.
— Grundlagen der Wirtschaftsverfassung (Fondements de la constitution économique), 1948.
— Der gegenwärtige Stand der Arbeiten am deutschen Kartellgesetz (L'état actuel des travaux sur la loi allemande sur les cartels), Ordo V, 1952.

RÖPKE W. : Staatsinterventionismus (Interventionnisme étatique), Handwörterbuch der Staatswissenschaften, 4e édition, Jena, 1929.
— International Economic Desintegration, Londres, 1942.
— La crise de notre temps, trad. fr., 1945.
— Civitas Humana, trad. fr., 1946.
— Explication économique du monde moderne, trad. fr., 1946.
— Offene und zurückgestaute Inflation (Inflation ouverte et refoulée), dans Kyklos, 1947.
— Muss der Sozialismus kommen ? (Le socialisme doit-il venir ?), Ordo I, 1948.
— Rittlings zwischen Sozialismus und Liberalismus (A mi-chemin entre socialisme et libéralisme), Ordo III, 1950.
— Ist die deutsche Wirtschaftspolitik richtig ? (La politique économique allemande est-elle bonne ?), 1950.
— Mass und Mitte (Mesure et milieu), Zurich, 1950.

— Das deutsche Wirtschaftsexperiment (L'expérience économique allemande), dans Vollbeschäftigung, Inflation und Planwirtschaft, Zurich, 1951.
— Wirtschaftssystem und Internationale Ordnung (Système économique et ordre international), Ordo IV, 1951.
— Ein Jahrzehnt sozialer Marktwirtschaft in Deutschland und seine Lehren (Une décade d'économie sociale de marché en Allemagne et ses leçons), Schriftenreihe der Aktionsgemeinschaft Soziale Marktwirtschaft, I. Heft, Köln, 1958.
— Au delà de l'offre et de la demande, trad. fr., Paris, 1961.

RUSTOW A. : Das Versagen des Wirtschaftsliberalismus als religionsgeschichtliches Problem (L'échec du libéralisme économique, problème d'histoire religieuse), Istanbul, 1945.
— Zwischen Kapitalismus und Kommunismus (Entre capitalisme et communisme), Ordo II, 1949.
— Kritik des technischen Fortschritts (Critique du progrès technique), Ordo IV, 1951.
— Ortsbestimmung der Gegenwart (Localisation de notre temps), Tome I : Ursprung der Herrschaft (Origine de la domination), Zurich, 1950 — Tome II : Weg der Freiheit (Le chemin de la liberté), Zurich, 1952 — Tome III : Herrschaft oder Freiheit (Domination ou liberté), Zurich, 1955.
— Gegenwarts und Zukunftsaufgaben des Uuternehmentums (Tâches actuelles et futures des entrepreneurs), Düsseldorf, 1956.
— Auf dem Wege zur klassenlosen Gesellschaft (Sur la voie d'une société sans classe), Köln, 1958.

STACKELBERG H. von : Möglichkeiten und Grenzen der Wirtschaftslenkung (Possibilités et limites de la direction économique), Ordo II, 1949.

VEIT O. : Die Flucht vor der Freiheit (La fuite devant la liberté), Frankfurt, 1947.
— Volkswirtschaftliche Theorie der Liquidität (Théorie économique de la liquidité), Frankfurt, 1948.
— Deutsche Geldpolitik (Politique monétaire allemande), Frankfurt, 1950.
— Ordo und Ordnung (Ordo et ordre), Ordo V, 1952.

VEIT R. : Voir F. BOSCH.

WELTER E. : Walter Eucken. Sonderdruck aus « Die grossen Deutschen », Deutsche Biographie in 5 Bänden.
— Die wirtschaftspolitische Bildungsaufgabe, in Wirtscbaft ohne Wunder, Zurich, 1953, p. 340.

WILLGERODT H. : Die Krisis der sozialen Sicherheit und das Lohnproblem (La crise de la sécurité sociale et le problème des salaires), Ordo VII, 1954.
— Der Familienlastenausgleich im Rahmen der Sozialreform (La péréquation des charges familiales dans le cadre de la réforme sociale), Ordo VIII, 1955.

DIVERS : Vollbeschäftigung, Inflation, Planwirtschaft (Plein-emploi, inflation, planification), Hrsg. von A. Hunold, Zurich, 1951.

DIVERS : Wirtschaft ohne Wunder (Economie sans miracle), Volkswirtschaftliche Studien. Hrsg. von A. Hunold, Zurich, 1953. (Contributions de F.A. von Hayek, W. Röpke, A. Rüstow, J. Rueff, L. Erhard, F.W. Meyer, C. Mötteli, E. Welter).

DIVERS : Wirtschaftsfragen der freien Welt (Problèmes économiques du monde libre). Hrsg. von E. von Beckerath, F.W. Meyer, A. Müller-Armack, Frankfurt, 1951. (Contributions de presque tous les auteurs néo-libéraux allemands).

REVUE : Ordo. Jahrbuch für die Ordnung von Wirtschaft und Gesellschaft. Hrsg. von F. Böhm, F.A. Lutz, F.W. Meyer, 1948...

II. — *Ouvrages ou articles des auteurs consultés.*

AGRICOLA R. : Der gegeuwärtige Stand der ökonomischen Wissenschaft in Westdeutschland (L'état actuel de la science économique en Allemagne Occidentale), Deutsche Akademie der Wissenschaften zu Berlin, 1956.

AMONN A. : Wert und Preistheorie und Preispolitik (Valeur et théorie et politique des prix), dans Konkurrenz und Planwirtschaft, Bern, 1946.
— Wirtschaftsordnung und Wirtschaftszustand (Ordre économique et situation économique), dans Vollbeschäftigung, Inflation, Planwirtschaft, Erlenbach-Zurich, 1951.

ANTONI C. : Vom Historismus zur Soziologie (De l'historisme à la sociologie), Stuttgart, 1950.

ARNDT H. : Schöpferischer Wettbewerb und klassenlose Gesellschaft (Concurrence créatrice et société sans classes), Berlin, 1952.

ARON R. : La Sociologie Allemande Contemporaine, P.U.F., Paris, 1950, 2e éd.
— Note sur le pouvoir économique, R.E. 1958, p. 849.

AUSTRUY J. : La notion de structure et l'analyse économique, thèse Droit, Paris, 1957.

BARRE R. : L'analyse économique au service de la science et de la politique économique. Critique. Revue générale des publications françaises et étrangères, avril 1952, p. 331.

BARRÈRE A. : L'ordre économique, le pouvoir et la liberté. Politeia, Fribourg, 1949.
— Théorie économique et impulsion keynésienne, Paris, 1952.
— Histoire de la Pensée Economique et Analyse des Théories Contemporaines. Les Cours de Droit, Paris, 1957-1958.

BAUCHET P. : La planification française, quinze ans d'expérience. Editions du Seuil, 1962.

BAUDIN L. : Planwirtschaft im Altertum und in der Neuzeit (Economie planifiée dans l'antiquité et les temps modernes), dans Vollbeschäftigung, Inflation, Planwirtschaft, Erlenbach-Zurich, 1951.
— L'Aube d'un nouveau Libéralisme, Paris, 1953.
— Eine Lehre der Geschichte. Das Peru der Inkas (Un enseignement de l'histoire : le Pérou des Incas), Ordo IX, 1957.

BECKERATH E. von : Walter Euckens Grundsätze der Wirtschaftspolitik (Les « Grundsätze » de Walter Eucken), Ordo V, 1952.

BLOCH-LAINÉ F. : La Réforme de l'Entreprise, Paris, 1963.

BOARMANN P. : Der Christ und die soziale Marktwirtschaft (Le Christ et l'économie sociale de marché), Stuttgart, 1955.

BOURTHOUMIEUX Ch. : Le mythe de l'ordre naturel en économie politique depuis Quesnay, thèse Droit, Paris, 1935.

BOUVIER-AJAM M. : Frédéric List, thèse Droit, Paris, 1938.

BUCHNER R. : Walter Euckens Grundsätze der Wirtschaftspolitik (Les « Grundsätze » de Walter Eucken), Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft, Tübingen, 1953.

CAIRE G. : L'Economie Yougoslave, Editions d'Economie et d'Humanisme, 1962.
— Un théoricien « intégriste » du néo-libéralisme allemand : Wilhelm Röpke. Cahiers de l'I.S.E.A., décembre 1963 (série M, n° 18), p. 77.

CAZES B. : La planification française et le IVe Plan. Editions de l'Epargne, 1962.

CHAMLEY P. : L'Oligopole. Collection Théoria, P.U.F., Paris, 1944.
— Théorie économique et prineipes de gestion des entreprises privées. R.E., 1956, p. 19.
— Economie Politique et Philosophie chez Steuart et Hegel. Dalloz, Paris, 1963.

CHAMPAUD Cl. : Le pouvoir de concentration de la société par actions. Paris, Sirey, 1962.

COMMISSION ECONOMIQUE DES NATIONS UNIES POUR L'EUROPE 1962 : Etude sur la situation économique de l'Europe en 1962.

CONSTANTINESCO L.J. : La constitution économique de la R.F.A. R.E., 1960, p. 266.

CORDEBAS C. : Quelques réflexions sur la pensée économique contemporaine. R.E.P., 1963, p. 259.

COULBOIS P. : La politique monétaire en Allemagne. R.E., 1957, p. 649.

COURTHEOUX J.-P. : Voir FOURASTIÉ J.

CROS J. : Le néo-libéralisme, Paris, 1951.

CUVILLIER A. : Sociologie de la connaissance et idéologies économiques. Cahiers Internationaux de Sociologie, 1951.

DER WISSENSCHAFTLICHE BEIRAT BEIM BUNDESMINISTERIUM, Göttingen, 1950-1951, 5 volumes. (Rapports du Conseil scientifique auprès du Ministère fédéral de l'économie.)

DOBRETSBERGER J. : Die Methodologie von Karl Menger (La méthodologie de Karl Menger), dans Neue Beiträge zur Wirtschaftstheorie, Wien, 1949.

DURR E.W. : Wesen und Ziele des Ordoliberalismus (Nature et fins de l'ordo-libéralisme), Winterthur, 1954.

EISERMANN G. : La science économique en Allemagne. R.E., 1959, p. 121.

FOURASTIÉ J. et COURTHEOUX J.-P. : La planification économique en France, Paris, 1963.

FRANÇOIS-PONCET J. : Politique Economique de l'Allemagne Contemporaine. Cours de l'Institut d'Etudes Politiques, 1959-1960. Les Cours de Droit, Paris.

FRISCH A. : Le mythe libéral et la réalité allemande. Documents. Revue des questions Allemandes, mars-avril 1962.

— Evolution de la démocratie en Europe, Futuribles, Bulletin S.E.D.E.I.S., n° 887, 1964.

GÖRDELER K.F. : Die Ordnung der Wirtschaft, Commentaire du livre de F. Böhm, Finanzarchiv, Tübingen, 1938.

GÖTZ H.H. : Weil alle besser leben wollen... Porträt der deutschen Wirtschafts-politik (Parce que tous veulent vivre mieux... Portrait de la politique économique allemande), Düsseldorf, 1963.

GROSSER A. : Politique et Société, R.E., 1962, p. 355.

— Préface à « Une politique de l'abondance », de L. Erhard, Paris, 1963.

— La République Fédérale d'Allemagne. « Que sais-je », Paris, 1963.

GUITTON H. : L'objet de l'Economie Politique. Bilans de la Connaissance Economique, Collection dirigée par R. Mossé, Paris, 1951.

HAHN A. : Die Grundirrtümer in Lord Keynes' General Theory of Employment, Interest and Money (Les erreurs fondamentales de Keynes), Ordo II, 1949.

HAYEK F.A. von : La route de la servitude, trad. fr., Paris, 1946.

— Wahrer und falscher Individualismus (Vrai et faux individualisme), Ordo I, 1948.

— Die Uberlieferung der Ideale der Wirtschaftsfreiheit (La transmission des idéaux de la liberté économique), Schweizerische Monatshefte, sept. 1951.

— Vollbeschäftigung, Planwirtschaft und Inflation (Plein-emploi, économie planifiée et inflation), dans Vollbeschäftigung, Inflation, Planwirtschaft, Erlenbach-Zurich, 1951.

— Marktwirtschaft und Wirtschaftspolitik (Economie de marché et politique économique), Ordo VI, 1953.

— Wirtschaftsgeschichte und Politik (Histoire économique et politique), Ordo VII, 1954.

— Grundtatsachen des Fortschritts (Données fondamentales du progrès), Ordo IX, 1956.

— The constitution of liberty, London, 1960.

HERKNER H. : Sozialpolitischer Liheralismus (Libéralisme social), dans « Brentano Festgabe », 1925.

HOUSSIAUX J. : Le pouvoir de monopole, Paris, 1958.

HUTTEL K. : Ist die westdeutsche Wirtschaftspolitik liberal ? (La politique économique allemande est-elle libérale ?), thèse, Bâle, 1957.

JAMES E. : Histoire de la Pensée Economique au XX^e siècle, 2 tomes, Paris, 1955.

JÖHR W.A. : Ist ein freiheitlicher Sozialismus möglich ? (Un socialisme libéral est-il possible ?), Bern, 1948.

— Walter Euckens Lebenswerk (L'œuvre majeure de Walter Eucken), Kyklos, 1950.

JOUVENEL B. de : Du pouvoir. Histoire naturelle de sa eroissance, Genève, 1947.

— Ethics of Redistribution, Cambridge, 1951.

KAUFMANN W. : Le mouvement des idées en Allemagne. Documents. Revue des questions allemandes, 1958, p. 479.

KLEINWACHTER F. von : Der Entwicklungsgang der nationalökonomischen Wissenschaft in Deutschland (Le développement de la science économique en Allemagne), 1926.

KREITERLING W. : La social-démocratie révise sa doctrine. Documents. Revue des Questions Allemandes, 1959, p. 652.

KRUSE A. : Wo steht die Nationalökonomie heute ? (Où en est l'économie politique aujourd'hui ?), München, 1951.

LANDY P. : Le régime yougoslave affronte la liberté. Econ. et Human., mai-juin 1962.

LAVERGNE B. : L'Ecole coopérative par rapport à la doctrine libérale. Revue Et. Coop., juillet-septembre 1951.

LEVY E. : Analyse structurale et méthodologie économique, Thèse Droit, Paris, 1958.

LIPPMANN W. : La Cité Libre, Trad. fr., Paris, 1938.

LÜTGE F. : Deutsche Sozial und Wirtschaftsgeschichte (Histoire sociale et économique de l'Allemagne), 1952.

MARCHAL A. : Systèmes et Structures Economiques, Paris, 1959.

MEYNAUD J. : Pouvoir politique et pouvoir économique, R.E., 1958, p. 925.

MISES L. von : Liberalismus, Jena, 1927.

— Dic Wurzen des Antikapitalismus (Les racines de l'anticapitalisme), Frankfurt, 1958.

MÖNKMEIER O. : Commentaire du livre de Franz Böhm « Die Ordnung der Wirtschaft », Weltwirtschaftliches Archiv, 1938.

MOSSÉ R. : Le règne des consommateurs. Banque, mars 1963.

MÖTTELI C. : Licht und Schatten der sozialen Marktwirtschaft (Lumières et ombres de l'économie sociale de marché), Zurich, 1961.

MYRDAL G. : Das politische Element in der nationalökonomischen Doktrinbildung (Le faeteur politique dans la formation des doetrines économiques), trad. all., Berlin, 1932.

NAWROTH E.E. : Die Sozial- und Wirtschaftsphilosophie des Neoliberalismus (La philosophie sociale et économique du néo-libéralisme), Heidelberg, 1961.

NELL-BREUNING O. von, S.J. : Zur Wirtschaftsordnung (Sur le régime économique), dans Wörterbueh der Politik, Freiburg, 1949.

— Berufsständische Ordnung und Monopolismus (Régime corporatif et monopolisme), Ordo III, 1950.

— Wirtschaft und Gesellschaft heute (Economie et société d'aujourd'hui), 2 tomes, Freiburg, 1957.

OTTEL F. : Wirtschaftspolitische Misserfolge und « Ordo » (Echecs de politique économique et « Ordo »), dans Jahrbuch für Nationalökonomie und Statistik, septembre 1951.

OULES F. : L'école de Lausanne. Collection des Grands Economistes, sous la direction de L. Baudin. Dalloz, 1950.

PASQUIER A. : Les doctrines sociales en France, 1950.

PERROUX F. : Le Néo-Marginalisme. Tome I, 2e édition, 1945.
— L'Economie du xxe siècle. Paris, 1961.

PETER H. : Freiheit der Wirtschaft (Liberté de l'économie), Köln, 1953.

PIERRE A. : Les dernières réformes économiques de l'U.R.S.S. Industrie. Revue de la Fédération des Ind. belges, juin 1963.

PIETTRE A. : L'Economie Allemande Contemporaine, Préface d'André Siegfried, Paris, 1952.
— Pensée Economique et Théories Contemporaines, Dalloz, 1959.
— L'économie allemande est-elle vraiment libérale ? R.E., mai 1962.

PIROU G. : Traité d'Economie Politique. Vol. I, Paris, 1931.

PREISER E. : Die Zukunft unserer Wirtschaftsordnung (L'avenir de notre régime économique), 2e édition, Stuttgart, 1955.

REITHINGER A. : Soziale Marktwirtschaft auf dem Prüfstand (L'économie sociale de marché au banc d'essai), Fritz Knapp Verlag, Frankfurt, 1958.

REYNAUD P.L. : Economie généralisée et seuils de croissance, Paris, 1962.

RITSCHL H. : Die Grundlagen der Wirtschaftsordnung (Les fondements du système économique), Tübingen, 1954.

RUDLOFF M.P. : C.R. du livre de E.W. Dürr : Wesen und Ziele des Ordoliberalismus, dans Revue de Science Financière, 1959.
— Schacht financier. Revue de Science Financière, 1960, p. 76.

RUEFF J. : L'Ordre Social, Paris, 1945.
— Le marché institutionnel des communautés européennes, R.E.P., 1958.

SALIN E. : Wirtschaft und Wirtschaftslehre nach zwei Weltkriegen (Economie et enseignement économique après deux guerres mondiales), Kyklos, 1947.

SALMON R. : L'Information économique, Paris, 1963.

SCHILLER K. : Sozialismus und Wettbewerh (Socialisme et concurrence), Hamburg, 1955.
— Neuere Entwicklungen in der Theorie der Wirtschaftspolitik (Developpements récents dans la théorie de la politique économique), Tübingen, 1958.

SCHLEUSSNER C.A. : Fibel der sozialen Marktwirtschaft für Unternehmer, Unternehmersleiter und solche die es werden wollen (Choix de textes sur l'économie sociale de marché à l'nsage des entrepreneurs et de ceux qui veulent le devenir), Düsseldorf, 1953.

SCHMALENBACH E. : Der freien Wirtschaft zum Gedächtnis (A la mémoire de l'économie libre), 3e édition, Köln, 1958.

SCHMID H. : Neuliberalismus und katholische Soziallehre. Eine Konfrontierung (Néo-libéralisme et enseignement social du catholicisme. Une confrontation), Köln, 1954.

SCHNEIDER E. : Das Gesicht der Wirtschaftstheorie unserer Zeit (Le visage de la théorie économique de notre temps), Tübingen, 1947.
— Einführung in die Wirtschaftstheorie (Introduction à la théorie économique), 3 vol., 5e édition, Tübingen, 1955.

SPENGLER O. : Preussentum und Sozialismus (Esprit prussien et socialisme), 1920.

STAVENHAGEN G. : Geschichte der Wirtschaftstheorie (Histoire de la théorie économique), 1951.

STOCKER E. : Die Monopolpolitik des Neo-Liberalismus (La politique monopolistique du néo-libéralisme), Zurich, 1957.

VALARCHE J. : L'Universalisme, Paris, 1945.

VARII AUCTORES : Vecchia e nuova pianificazione economica in Polonia, Milano, 1960. C.R. dans R.E.P., 1961, p. 132, par E. Zaleski.

VILLEY D. : Redevenir des hommes libres, Paris, 1946.
— A propos du catholicisme social, R.E.P., 1948.

— Examen de conscience de l'économie politique, R.E.P., 1951.
— Die Marktwirtschaft im katholischen Denken (L'économie du marché dans la pensée catholique), Ordo VII, 1955.
— Petite Histoire des Grandes Doctrines Economiques, 4e édition, Paris, 1958.
— Prolégomènes à l'Enseignement de la Philosophie Economique, R.E.P., 1959.
— Notes de Philosophie Economique, Les Cours de Droit, 1958-1959.

VLACHOS G. : La pensée politique de Kant, Paris, 1962.

VLEUGELS W. : Die Kritik am wirtschaftlichen Liberalismus in der Entwicklung der deutschen Volkswirtschaftslehre (La critique du libéralisme économique dans l'évolution de l'économie politique allemande), 1935.

WALLICH H.C. : The Mainsprings of the German Revival. Trad. all. Triebkräfte des deutschen Aufstiegs, Frankfurt, 1955.

WEBER A. : Marktwirtschaft und Sowjetwirtschaft. Ein Vergleich (Economie de marché et économie soviétique. Une comparaison), München, 1949.
— Stand und Aufgaben der Volkswirtschaftslehre (Etat et tâches de l'économie politique), 1956.
— Drei Phasen der industriellen Revolution (Trois phases de la révolution industrielle), 1957.

WEBER W. : Wirtschaftswissenschaft von heute (Science économique d'aujourd'hui), Wien, 1953.

WIESE L. von : Der Liberalismus in Vergangenheit und Zukunft (Le libéralisme dans le passé et l'avenir), 1917.
— Gibt es noch Liberalismus ? (Y a-t-il encore un libéralisme ?), dans « Brentano Festgabe », 1925.

WEULERSSE G. : Le mouvement physiocratique en France, thèse Lettres, Paris, 1910.

ZIMMERMANN L.J. : Geschichte der theoretischen Volkswirtschaftslehre (Histoire de l'économie théorique), 1954.

DIVERS : Die Wirtschaftswissenschaft nach dem Krieg (La science économique après la guerre), 2 tomes, München-Leipzig, 1925.

DIVERS : Grundsatzfragen der Wirtschaftsordnung (Questions fondamentales du système économique). Wirtschaftswissenschaftliche Abhandlungen, Heft 2, Berlin, 1954. (Contribution de G. Weisser, F. Böhm, H. Meinhold, O. von Nell-Breuning).

DIVERS : Wirtschaft und Wirtschaftswissenschaften in Westdeutschland (Economie et sciences économiques en Allemagne Occidentale). Deutsche Akademie der Wissenschaften zu Berlin, 1956. (Contributions de divers auteurs marxistes).

DIVERS : François Quesnay et la Physiocratie. Institut National d'Etudes démographiques, Paris, 1958.

DIVERS : Le IVe Plan français et la planification. Econ. Appl., 1962.

REVUE : Hamburger Jarbuch für Wissenschafts- und Gesellschaftspolitik. Hrsg. H.D. Ortlieb. 1956...

REVUE : Documents. Revue des questions allemandes. 1945...

Table des Matières

PRÉFACE I

AVANT-PROPOS 1

INTRODUCTION 3

Chapitre préliminaire. — L'Allemagne et le libéralisme 13

PREMIERE PARTIE : L'ÉCOLE DE FRIBOURG 37

Chapitre premier. — *Walter Eucken* 39

Chapitre II. — *L'école de Fribourg* 71

Chapitre III. — *Wilhelm Röpke* 93

DEUXIEME PARTIE : LA DOCTRINE LIBÉRALE ALLEMANDE 115

Chapitre premier. — *La philosophie de l'Ordo* 121

Chapitre II. — *Le régime économique* 145

Chapitre III. — *La politique économique* 170

TROISIEME PARTIE : LE RECAIN DES IDÉES ÉCONOMIQUES LIBÉRALES 207

Chapitre premier. — *Le libéralisme de la politique économique allemande.* 209

Chapitre II. — *Les retentissements doctrinaux du libéralisme* 245

Chapitre III. — *Le libéralisme dans l'opinion publique* 267

CONCLUSION 285

BIBLIOGRAPHIE GÉNÉRALE 309

LIBRAIRIE GÉNÉRALE
DE DROIT ET DE JURISPRUDENCE
PARIS -- 959
Dépôt légal : 3e Trimestre 1964

Printed in France

IMPRIMERIE R. VANÇON
77, rue du Cardinal-Lemoine
PARIS (5e)
No 111 17-9-64