

## Introduction

« L'histoire européenne prouve que les Nations sont particulièrement prospères lorsqu'elles réussissent à libérer les forces individuelles et à les faire jouer là où la société peut en tirer un profit. [...] Que l'on regarde le chemin parcouru par l'Angleterre pour devenir une puissance maritime et commerciale, l'essor de la Russie au xvii<sup>e</sup> siècle, la domination française après la Révolution ou l'envolée prussienne au xix<sup>e</sup> siècle, l'évolution de ces pays a toujours été engendrée par des événements entraînant la libération des hommes des institutions traditionnelles. [...] L'introduction en 1948 de l'économie sociale de marché en Allemagne constitue un tel événement. »

Hans Tietmeyer (1999)<sup>1</sup>.

Le choix du libéralisme politique et économique dans la partie occidentale de l'Allemagne d'après-guerre a constitué *a posteriori* un tournant déterminant pour l'histoire du continent européen. Alors que l'Allemagne avait longtemps fait obstacle au libéralisme en Europe, elle est ainsi devenue le thuriféraire du libéralisme politique des deux côtés du rideau de fer et du marché libre sur le continent de Marx et de Keynes. Les principes libéraux du modèle politique, économique et social choisi en République fédérale ont progressivement participé au renouveau général de la pensée et des politiques libérales en Europe au cours du second xx<sup>e</sup> siècle, d'abord à l'ouest et au nord, puis au sud et enfin à l'est<sup>2</sup>. À défaut d'une relation de puissance, ce prosélytisme libéral s'est appuyé sur le processus d'intégration européenne et sur les instances communautaires mises en place dans le cadre du traité de Rome jusqu'à celui de Maastricht pour influencer durablement les principes et le cadre de la politique économique et sociale de l'ensemble des pays européens.

1. TIETMEYER Hans, *Économie sociale de marché et stabilité monétaire*, Paris, Economica, 1999, p. 287 et 288.

2. WIRSCHING Andreas, *Der Preis der Freiheit. Geschichte Europas in unserer Zeit*, Munich, Beck, 2012 ; BÖSCH Frank, HERTFELDER Thomas et METZLER Gabriele (dir.), *Grenzen des Neoliberalismus. Der Wandel des Liberalismus im späten 20. Jahrhundert*, Stuttgart, Steiner, 2018.

L'Allemagne fédérale apporta ainsi une contribution déterminante à l'*euro-péanisation* à travers la définition d'un modèle économique et social continental progressivement partagé par les États européens et incarnant dans le monde entier une identité européenne renouvelée<sup>3</sup>.

Ce rôle clé du modèle allemand dans le renouveau et la mutation du libéralisme en Europe a été souligné par les travaux de Michel Foucault sur le cas français<sup>4</sup>. D'autres ouvrages sont par la suite venus compléter l'analyse en insistant sur la part de ce modèle dans la diffusion du néolibéralisme dans d'autres pays<sup>5</sup>. Comme Foucault, ils envisagent essentiellement cette diffusion du point de vue de l'adoption d'un modèle économique et social libéral : *l'économie sociale de marché*. En revanche, les modalités de la diffusion de ce modèle n'ont que rarement été mises en lumière, le rôle de la diplomatie allemande étant paradoxalement le parent pauvre de ces analyses. Alors même que le modèle allemand apparaît central à tous les observateurs, au point pour certains de stigmatiser une « Europe allemande », il n'existe ainsi à ce jour aucune étude systématique et de longue durée de la politique européenne de la République fédérale d'Allemagne (RFA) en matière économique et sociale.

Cette faible prise en compte de l'action extérieure de la RFA dépasse largement l'histoire du projet européen et peut être généralisée à l'histoire des relations internationales après 1945 au sein de laquelle l'Allemagne fédérale se voit trop souvent attribuer un second rôle de pays occupé, divisé, voire dominé. Cette représentation d'une « diplomatie modeste » correspond d'ailleurs parfaitement à l'image que souhaitait donner d'elle-même la diplomatie allemande, rejetant la puissance au profit d'un multilatéralisme libéral. C'est précisément cette vision traditionnelle d'une Allemagne « nain politique », récemment battue en brèche par une partie de l'historiographie, que le présent ouvrage entend remettre en question en réévaluant la place de la RFA dans l'intégration européenne et dans l'organisation économique et sociale du continent<sup>6</sup>.

3. CONWAY Martin et PATEL Kiran Klaus (dir.), *Europeanization in the Twentieth Century: Historical Approaches*, Houndmills, Palgrave Macmillan, 2010 ; CLEMENS Gabriele (dir.), *The Quest for Europeanization. Interdisciplinary Perspectives on a Multiple Process*, Stuttgart, Steiner, 2017.

4. FOUCAULT Michel, *Naissance de la biopolitique. Cours au Collège de France (1978-1979)*, Paris, Gallimard, 2004, p. 198-200.

5. ALBERT Michel, *Capitalisme contre capitalisme*, Paris, Seuil, 1991 ; KATZENSTEIN Peter (dir.), *Tamed power: Germany in Europe*, Ithaca, Cornell University Press, 1997 ; GILLINGHAM John, *European Integration 1950-2003: Superstate or New Market Economy?*, Cambridge, Cambridge University Press, 2003 ; THER Philipp, *Die neue Ordnung auf dem alten Kontinent: Eine Geschichte des neoliberalen Europas*, Berlin, Suhrkamp, 2014 ; BAN Cornel, *Ruling Ideas: How Global Liberalism Goes Local*, Oxford, Oxford University Press, 2016.

6. GERMANN Julian, *Unwitting Architect, German Primacy and the Origins of Neoliberalism*, Stanford, Stanford University Press, 2021 ; GRAY William Glenn, *Trading Power. West Germany's Rise to Global Influence, 1963-1975*, Cambridge, Cambridge University Press, 2022 ; WARLOUZET Laurent, *Europe contre Europe. Entre liberté, solidarité et puissance*, Paris, CNRS Éditions, 2022.

## Économie sociale de marché et ordolibéralisme : un « libéralisme conquérant » en Europe ?

Au-delà de l'intégration institutionnelle, la construction européenne a en effet conduit les pays de la communauté à converger peu à peu vers un modèle économique et social qui, à défaut d'être commun, est devenu de plus en plus similaire pour fonder un ordre économique d'orientation libérale. À travers la défense et l'institutionnalisation progressive des principes de l'économie sociale de marché (ESM), le processus d'unification européenne a ainsi été « le principal vecteur de diffusion de la version ordolibérale du néolibéralisme en dehors de l'Allemagne<sup>7</sup> ». Pourtant, les ordolibéraux, de Röpke à Watrin en passant par Erhard, ont constamment critiqué les traités européens de Paris à Maastricht, tout en proposant une vision alternative de l'intégration de l'Europe au commerce mondial. Le président de la Bundesbank, Hans Tietmeyer, fut selon l'ancien chancelier Helmut Schmidt le « plus important opposant à l'union monétaire<sup>8</sup> ». Le projet européen n'a ainsi jamais correspondu à la vision ordolibérale d'une constitution économique fixant un cadre immuable à la liberté des échanges. C'est ce décalage entre les conceptions ordolibérales, la réalité de l'ESM et la politique européenne de la RFA qu'il s'agira d'analyser ici pour mieux comprendre les influences, les limites et les frustrations qui ont pu en découler.

L'ESM est une conception de l'ordre économique et social d'inspiration ordolibérale forgée par Ludwig Erhard et Alfred Müller-Armack dans l'immédiat après-guerre pour désigner une forme évolutive d'économie de marché libre intégrant une action de l'État et une dimension sociale pour garantir et s'adapter au principe fondamental de la concurrence<sup>9</sup>. Elle a pour but « de combiner, dans une économie ouverte à la concurrence, la libre initiative et le progrès social, garanti précisément par les performances de l'économie de marché<sup>10</sup> ». Les fondements initiaux de ce modèle sont donc la liberté du marché et des prix, la libre concurrence et l'ouverture

7. GERBER David, *Law and Competition in the Twentieth Century. Protecting Prometheus*, New York, Oxford University Press, 1998, p. 263.

8. DYSON Kenneth, « Hans Tietmeyer, Ethical Ordo-Liberalism and the Architecture of EMU », in *id.* et Ivo MAES (dir.), *Architects of the Euro. Intellectuals in the Making of European Monetary Union*, Oxford, Oxford University Press, 2016, p. 149.

9. GIERSCH Herbert, PAQUÉ Karl-Heinz et SCHMIEDING Holger, *The fading miracle. Four decades of market economy in Germany*, Cambridge, Cambridge University Press, 1992; NICHOLLS Anthony, *Freedom with Responsibility. The Social Market Economy in Germany, 1918-1963*, Oxford, Oxford University Press, 2000; VAN HOOK James, *Rebuilding Germany: The Creation of the Social Market Economy, 1945-1957*, Cambridge, Cambridge University Press, 2004; GOLDSCHMIDT Nils et WOHLGEMUTH Michael, « Social Market Economy: origins, meanings and interpretations », *Constitutional Political Economy*, vol. 19, 3/2008, p. 261-276; FALTING Jonas, « Alte« und »Neue« Soziale Marktwirtschaft in der BRD: Kontinuitäten und Brüche in den sozio-politischen Bedingungen und der Parteipolitischen Verankerung », Marbourg, Tectum, 2012.

10. MÜLLER-ARMACK Alfred, « Soziale Marktwirtschaft », in Erwin von BECKERATH *et al.* (dir.), *Handwörterbuch der Sozialwissenschaften*, Göttingen, Vandenhoeck & Ruprecht, 1956, p. 390.

commerciale extérieure, ainsi que la stabilité de la monnaie et des prix. L'État y est conçu comme le garant d'un ordre concurrentiel face aux pouvoirs économiques, non comme un instrument d'interventionnisme empiétant sur les prérogatives privées. Il mène toutefois également une politique économique et sociale destinée à favoriser la mise en place des conditions économiques individuelles et collectives d'une participation au jeu du marché, en particulier à travers une politique conjoncturelle active (*Marktpolitik*) et surtout une politique structurelle (*Strukturpolitik*) visant à réorienter les déterminants sociologiques de la production. La dimension sociale de l'ESM est largement controversée entre une simple juxtaposition électoraliste répondant aux exigences sociales de l'après-guerre, mais fondée en réalité sur l'idée d'Erhard selon laquelle « plus l'économie est libre, plus elle est sociale<sup>11</sup> » ; et la prise en compte d'une politique sociale nécessaire au-delà de la garantie de la liberté du consommateur. Enfin, la notion d'ESM est en général conçue comme évolutive, s'adaptant de manière pragmatique aux enjeux économiques, sociaux et politiques par le respect d'un ordre et de ses principes sans imposer une dimension utopique par un but final à atteindre. De fait, l'utilisation politique du concept a profondément évolué de son introduction en 1948 lors de la libération des prix par Erhard à la réunification en passant par une phase d'institutionnalisation dans les années 1950-1960 et de « renouveau spirituel et moral » dans le cadre de la *Wende* amorcée en 1982<sup>12</sup>.

Cette notion théorique et politique ne doit donc pas être confondue avec la réalité économique et sociale de l'Allemagne fédérale qu'elle a contribué à façonner en partie, mais qui a également été influencée par le modèle social bismarckien et l'approche keynésienne d'un pilotage global de l'économie<sup>13</sup>. L'ESM constitue ainsi un pilier essentiel du *Modell Deutschland* ou du « capitalisme rhénan » qui se fondent sur cette réalité pour la constituer en idéal-type<sup>14</sup>. Si elle est ainsi progressivement devenue un élément de l'identité allemande, elle ne constitue pas forcément un modèle national, mais une notion potentiellement transférable en dehors de la RFA, en particulier dans les pays européens de tradition à la fois capitaliste et sociale. Cette question de la possibilité comme de l'opportunité de diffuser l'ESM renvoie à un débat théorique plus profond sur la nature de l'ordre économique ordolibéral, entre idéal-type à vocation universelle dans des sociétés contemporaines

11. Cité in AKTIONSGEMEINSCHAFT SOZIALE MARKTWIRTSCHAFT (éd.), *Wir fordern von Regierung und Bundestag die Vollendung der Sozialen Marktwirtschaft*, Heidelberg, Vita-Verlag, 1953, p. 119.
12. ABELSHAUSER Werner, *Des Kaisers neue Kleider? Wandlungen der Sozialen Marktwirtschaft*, Munich, Roman Herzog Institut, 2009.
13. NÜTZENADEL Alexander, *Stunde der Ökonomen, Wissenschaft Politik und Expertenkultur in der Bundesrepublik 1949-1974*, Göttingen, Vandenhoeck & Ruprecht, 2005.
14. HERTFELDER Thomas et RÖDDER Andreas (dir.), *Modell Deutschland, Erfolgsgeschichte oder Illusion?*, Göttingen, Vandenhoeck & Ruprecht, 2007 ; HOCKERTS Hans Günter et SCHULZ Günther (dir.), *Der »Rheinische Kapitalismus« in der Ära Adenauer*, Paderborn, Schöningh, 2016.

complexes (Eucken) et construction nationale culturellement spécifique (Müller-Armack)<sup>15</sup>. Ce questionnement se fonde sur l'opposition originelle des ordolibéraux à l'école historique allemande et à son relativisme fataliste interdisant la généralisation des modèles économiques et sociaux. Il s'agit ainsi d'un débat profond et essentiel, lointain écho de la « querelle des méthodes » (*Methodenstreit*) qui opposa à partir de la fin du XIX<sup>e</sup> siècle l'école historique allemande (Schmoller) à l'école autrichienne (Menger) sur la question de la possibilité d'établir des lois économiques généralisables<sup>16</sup>. Ce débat non tranché sur la diffusion des principes de l'ESM explique les hésitations et les contradictions de la stratégie européenne de la RFA qui peuvent se résumer en une interrogation fondamentale : peut-on « dépasser des traditions et des cultures macroéconomiques opposées et se fier à une série de principes partagés<sup>17</sup> » ? Un tel processus de dépassement était d'autant plus compliqué à réaliser qu'il était freiné par des barrières à la fois linguistiques et conceptuelles expliquant en grande partie la méconnaissance et la méfiance qui perdurent encore aujourd'hui parmi les élites politiques et économiques européennes envers l'ESM.

L'ESM ne se confond pas non plus avec l'ordolibéralisme qui en est néanmoins le principal fondement théorique, « l'âme et la conscience libérale<sup>18</sup> ». L'ordolibéralisme est la variante allemande du courant néolibéral forgée dans les années 1930-1940 en réaction à l'antilibéralisme nazi autour de l'école de Fribourg (Eucken, Böhm, Großmann-Doerth) et d'économistes en exil (Röpke, Rüstow)<sup>19</sup>. Elle a par la suite évolué sur plusieurs générations au gré des influences, en particulier du monétarisme et des théories

15. Alors qu'Eucken rejetait les « styles » qui conduisaient selon lui à l'approche relativiste de l'école historique allemande, Müller-Armack adoptait une vision plus sociologique de l'ordre économique soulignant l'importance des distinctions culturelles et de la progressivité de l'acculturation. KOWITZ Rolf, *Alfred Müller-Armack: Wirtschaftspolitik als Berufung: zur Entstehungsgeschichte der Sozialen Marktwirtschaft und dem politischen Wirken des Hochschullehrers*, Cologne, Deutscher Institut Verlag, 1998 ; COMMUN Patricia et FÈVRE Raphaël, *Walter Eucken, entre économie et politique*, Lyon, ENS, 2019, p. 27-31.

16. CAMPAGNOLO Gilles, *Carl Menger. Entre Aristote et Hayek. Aux sources de l'économie moderne*, Paris, CNRS Éditions, 2008, p. 93-132.

17. DYSON K., « Hans Tietmeyer... », art. cité, p. 164.

18. COMMUN Patricia, *Les ordolibéraux. Histoire d'un libéralisme à l'allemande*, Paris, Les Belles lettres, 2016, p. 376. Voir également BUTTERWEGGE Christoph, LÖSCH Bettina et PTAK Ralf (dir.), *Soziale Marktwirtschaft und Neoliberalismus: ein deutscher Sonderweg*, Wiesbaden, Verlag für Sozialwissenschaften, 2008.

19. PTAK Ralf, *Vom Ordoliberalismus zur Sozialen Marktwirtschaft: Stationen des Neoliberalismus in Deutschland*, Opladen, Leske+Budrich, 2004 ; PLICKERT Philip, *Wandlungen des Neoliberalismus. Eine Studie zur Entwicklung der »Mont Pèlerin Society«*, Stuttgart, Lucius & Lucius, 2008. Voir également : COMMUN Patricia (dir.), *L'ordolibéralisme allemand. Aux sources de l'économie sociale de marché*, Cergy-Pontoise, CIRAC, 2003 ; RABAULT Hugues (dir.), *L'ordolibéralisme, aux origines de l'école de Fribourg-en-Brisgau*, Paris, L'Harmattan, 2016 ; FÈVRE Raphaël, *A Political Economy of Power: Ordoliberalism in Context, 1932-1950*, Oxford, Oxford University Press, 2021 ; DYSON Kenneth, *Conservative Liberalism, Ordo-Liberalism, and the State. Disciplining Democracy and the Market*, Oxford, Oxford University Press, 2021. On citera également la thèse pionnière de François Bilger, *La pensée économique libérale dans l'Allemagne contemporaine*, Paris, Librairie générale de droit et de jurisprudence, 1964.

de la « concurrence dynamique » de l'école de Chicago. Son influence s'est établie au sein du gouvernement et de l'administration allemande, en particulier au ministère fédéral de l'Économie, par le biais d'Erhard et de Müller-Armack qui en reprirent certaines idées, des concepts et un idiome spécifiques (*marktkonform*, *Ordnungspolitik*, *vollkommener Wettbewerb*). Au-delà d'un discours mémoriel simplificateur, tendant à faire de l'ordolibéralisme la « pierre fondatrice de l'économie sociale de marché », la construction de cette dernière a toutefois puisé à des influences diverses et complexes<sup>20</sup>. Si la stabilité monétaire et la protection de la concurrence étaient au cœur des théories ordolibérales, l'orthodoxie budgétaire et l'autonomie de la banque centrale qui se sont imposées comme des aspects centraux de l'ESM ne faisaient pas initialement partie des piliers du consensus ordolibéral<sup>21</sup>. De même, la croissance économique constitue l'un des objectifs de l'ESM tandis qu'elle demeure largement secondaire dans la plupart des théories ordolibérales. Enfin et surtout, la différence entre l'ordolibéralisme et l'ESM peut s'appréhender en termes de théorie et de stratégie, la seconde étant fondamentalement une adaptation politique du libéralisme aux impératifs du contexte historique, diplomatique et électoral de l'Allemagne d'après-guerre.

Trois héritages fondamentaux de l'ordolibéralisme ont toutefois joué un rôle capital dans la construction de l'ESM et de la politique européenne de la RFA<sup>22</sup>. Le premier est l'objectif d'établir un ordre économique (*Wirtschaftsordnung*) fondé sur un cadre de principes juridiques propice à la maximisation des échanges. Ces principes s'appuient notamment sur deux axes principaux : une politique de la concurrence (*Wettbewerbspolitik*) permettant de lutter contre les pouvoirs économiques, à commencer par celui de l'État ; une politique de stabilité monétaire faisant de la monnaie un cadre de confiance commun aux différents acteurs de l'économie. La politique de la concurrence et la politique de stabilité sont donc rapidement devenues les priorités de la diplomatie allemande dans le but d'établir à terme un marché intérieur hautement concurrentiel et un système monétaire stable en Europe.

Le deuxième héritage de l'ordolibéralisme est la notion d'*intégration* qui renvoie chez les ordolibéraux, dans la logique ricardienne, à la création d'interdépendances économiques par l'insertion des nations dans un ordre mondial fondé sur le libre-échange. Cette vision de l'économie et des

20. SOLCHANY Jean, *Wilhelm Röpke, l'autre Hayek. Aux origines du néolibéralisme*, Paris, Publications de la Sorbonne, 2015, p. 210-219.

21. COMMUN P., *Les ordolibéraux...*, *op. cit.*, p. 310.

22. SIMONIN Laurence, « Ordolibéralisme et intégration économique européenne », *Revue d'Allemagne*, t. 33, 1/2001, p. 65-88 ; WEGMANN Milène, *Früher Neoliberalismus und europäische Integration: Interdependenz der nationalen, supranationalen und internationalen Ordnung von Wirtschaft und Gesellschaft (1932-1965)*, Baden-Baden, Nomos, 2002 ; *id.*, *Der Einfluss des Neoliberalismus auf das Europäische Wettbewerbsrecht: 1946-1965. Von den Wirtschaftswissenschaften zur Politik*, Baden-Baden, Nomos, 2008.

relations internationales influença profondément l'ESM et la diplomatie économique de la RFA en les fondant sur un engagement indéfectible en faveur d'un libre-échange institutionnalisé et universel dont l'Europe communautaire n'était qu'un pilier.

Le troisième héritage est le primat du politique, non sur l'économie – comme ce fut le cas sous le nazisme –, mais dans le choix des ordres économiques par les sociétés. Contrairement à une interprétation largement répandue, l'ordolibéralisme ne prône pas une domination absolue d'un « marché-roi » mondialisé comme dans le cas du laissez-fairisme, mais « élève le politique au-dessus de l'économique<sup>23</sup> ». L'ordolibéralisme se fonde en effet à la fois sur une critique de l'héritage classique en soulignant l'interdépendance du social et de l'économique – de l'éthique et du marché – et sur celle de l'école historique allemande dont il rejette la conception matérialiste de l'histoire en défendant le primat des facteurs spirituels, politiques, sur l'économie. S'il constitue bien une réaction aux empiètements de la politique – des intérêts particuliers – sur l'économie, il est aussi fondamentalement opposé à l'absence du politique – du souverain – dans l'économie. La liberté économique est indissociable de la liberté politique. Le cadre de l'économie est l'aboutissement du choix souverain d'un ordre économique particulier, reflet des aspirations et des comportements des acteurs, par une communauté politique, idéalement une nation. Sur le plan économique comme juridique, l'ordolibéralisme introduit donc bien une primauté du politique qui devait façonner le projet européen de la RFA en faisant dépendre étroitement les progrès de l'intégration de l'acceptation souveraine d'une convergence des politiques économiques et à terme d'abandons de souveraineté débouchant sur une union politique de nations libres.

En dépit des nuances et des entorses ponctuelles, ces trois principes – ordre économique, intégration universelle, primat de la souveraineté – allaient constituer des axes majeurs de la position diplomatique allemande dans l'intégration européenne. Ils expliquent également l'orientation progressive de la diplomatie allemande vers un « libéralisme conquérant » donnant la priorité à la diffusion des principes de l'ESM, selon un modèle de lien entre universel et national esquissé par Friedrich List au XIX<sup>e</sup> siècle<sup>24</sup>. L'idée de « conquête » renvoie donc ici, non à la continuité avec un nationalisme d'expansion à la fois exclusif et guerrier, mais au contraire à un projet nouveau de conversion universelle progressive aux principes d'un ordre libéral par la concurrence et le marché. À travers ces principes, l'ordolibéralisme a ainsi contribué à influencer les deux visions fondamentales de la diplomatie européenne de la RFA : d'un côté la vision évolutionniste du ministère de l'Économie (Bundesministerium für Wirtschaft – BMWi),

23. TIETMEYER H., *Économie sociale de marché...*, *op. cit.*, p. x-xi.

24. BILGER F., *La pensée économique libérale...*, *op. cit.*, p. 15.

rejetant les contraintes risquant d'aboutir à la création d'un « Super-État » et misant sur la concurrence des systèmes économiques et sociaux pour réaliser une convergence vers le libéralisme; de l'autre la vision constructiviste, cherchant à pérenniser la construction européenne par un cadre juridiquement contraignant, portée par la chancellerie et l'Auswärtiges Amt (AA) au nom des impératifs politiques des relations internationales, à commencer par le maintien de la confiance des partenaires, et d'une logique européenne du projet communautaire. On s'interrogera donc ici sur la place du modèle de l'ESM dans l'objectif d'intégration et d'ancrage continental poursuivi par la diplomatie ouest-allemande tout au long de ses quatre décennies d'existence.

### **Méthodologie : réévaluer l'influence allemande par l'approche transnationale**

L'objectif du présent ouvrage sera donc d'éclairer l'influence de l'ESM sur l'intégration européenne *via* la diplomatie et l'action extérieure de la RFA. Il s'agira ainsi de comprendre comment un modèle économique et social a pu contribuer à façonner la politique européenne d'un État, ainsi que l'utilisation qu'en a fait ce dernier à l'échelle communautaire comme bilatérale au service de son influence diplomatique. Ce questionnement conduira à réévaluer le rôle de la diplomatie allemande dans le choix d'une orientation libérale du projet communautaire et ainsi à analyser l'impact d'une construction internationale sur la politique intérieure des États-nations. Finalement, cette perspective permettra de comprendre comment les enjeux et les débats de politique intérieure d'un État ont pu orienter celle de ses partenaires en passant par un cadre international. La question du transfert d'un modèle national *via* un cadre international est au cœur de la nouvelle approche transnationale des relations internationales qui a notamment contribué au renouvellement récent d'une l'histoire globale du New Deal<sup>25</sup>.

L'influence de l'ESM sur le projet européen s'inscrit en effet dans la vision globale de l'ordre mondial de la diplomatie allemande. Cette influence a paradoxalement été assez peu étudiée dans l'imposante bibliographie consacrée à la notion<sup>26</sup>. Le modèle ouest-allemand a certes fait l'objet d'une attention particulière, contribuant notamment à souligner l'importance de la construction d'un mythe politique autour du « miracle économique »

25. PATEL Kiran Klaus, *The New Deal: A Global History*, Princeton, Princeton University Press, 2017.

26. Entre 1949 et 1981, environ 4 600 titres ont été recensés, 8 400 pour la période 1982-1987, plus de 14 500 pour les années 1986-1995. STARBATTY Joachim, « Soziale Marktwirtschaft als Forschungsgegenstand: ein Literaturbericht », in LUDWIG-ERHARD-STIFTUNG (éd.), *Soziale Marktwirtschaft als historische Weichenstellung. Bewertungen und Ausblick. Eine Festschrift zum hundertsten Geburtstag Ludwig Erhards*, Düsseldorf, ST-Verlag, 1996, p. 63-98.

– et du lien empirique qu'il établit entre libéralisation et croissance économique – dans la diffusion internationale de l'ESM à l'ouest comme à l'est de l'Europe<sup>27</sup>. En revanche, le rôle des conceptions théoriques d'orientation ordolibérale n'a que rarement été analysé au-delà de l'institutionnalisation intérieure de l'ESM<sup>28</sup>. Ainsi, l'intérêt croissant pour l'analyse de l'ordolibéralisme – et du néolibéralisme en général – a surtout conduit à étudier les origines intellectuelles de la politique allemande et européenne, délaissant ou nuanciant le lien entre théories scientifiques et politique économique revendiqué jusqu'à nos jours par une partie des élites politiques et administratives européennes. Les travaux sur la question se concentrent sur les débuts de l'intégration européenne jusqu'au milieu des années 1960 et traitent essentiellement de la politique de la concurrence<sup>29</sup>. Les juristes et les économistes ont éclairé l'influence ordolibérale et ses limites sur les traités et les institutions européennes<sup>30</sup>. Dans une perspective évolutive mettant en lumière l'importance des alternatives, les historiens ont également remis en question l'idée d'une « marche inexorable vers une Europe néolibérale<sup>31</sup> ». L'historiographie des coopérations européennes s'est toutefois essentiellement focalisée sur la politique de la concurrence et les questions monétaires<sup>32</sup>. Il manque ainsi à ce jour des approches historiennes de

27. Une partie des économistes et des historiens affirment le rôle déterminant des réformes économiques d'Erhard dans la croissance spectaculaire de la RFA des années 1950 (GIERSCH H. *et al.*, *The fading miracle...*, *op. cit.*; LÖTTEL Holger, *Konrad Adenauer, Ludwig Erhard und die Soziale Marktwirtschaft*, Paderborn, Schöningh, 2019). La notion de « miracle économique » a toutefois été contestée par de nombreux historiens qui soulignent l'importance des facteurs structurels dans le redémarrage de l'économie allemande (BUCHHEIM Christoph, « Zur Kontroverse über den Stellenwert der Währungsreform für die Wachstumsdynamik in der Bundesrepublik Deutschland », in HAMPE Peter [dir.], *Währungsreform und soziale Marktwirtschaft: Rückblicke und Ausblicke*, Munich, Olzog, 1989, p. 86-100; LINDLAR Ludger, *Das missverständene Wirtschaftswunder. Westdeutschland und die westeuropäische Nachkriegsprosperität*, Tübingen, Mohr Siebeck, 1997, p. 43-51; HENTSCHEL Volker, *Ludwig Erhard, « L'économie sociale de marché » et le miracle économique. Leçon historique ou mythe?*, Bonn, Bouvier, 1998). Si l'ampleur du redémarrage économique ne fait pas plus débat que l'importance de la rupture avec l'interventionnisme du premier xx<sup>e</sup> siècle, la notion de « mythe » renvoie à la construction politique d'une communication et d'une mémoire des réformes d'Erhard qui ont influencé à long terme les sociétés européennes (SPICKA Mark, *Selling the Economic Miracle. Economic Reconstruction and Politics in West Germany 1949-1957*, New York/Oxford, Berghahn Books, 2007; VONYÓ Tamás, *The Economic Consequences of the War. West Germany's Growth Miracle after 1945*, Cambridge, Cambridge University Press, 2018).

28. ZAPKA Klaus, *Soziale Marktwirtschaft in der Europäischen Union: Rückkehr zum Laissez-faire-Prinzip*, Wiesbaden, Springer, 2019; DOLD Malte et KRIEGER Tim, *Ordoliberalism and European Economic Policy: Between Realpolitik and Economic Utopia*, Londres, Routledge, 2020.

29. WEGMANN M., *Der Einfluss des Neoliberalismus...*, *op. cit.*

30. HIEN Josef et JOERGES Christian (dir.), *Ordoliberalism, Law and the Rule of Economics*, Portland, Hart Publishing, 2017.

31. WARLOUZET Laurent, *Governing Europe in a Globalizing World*, New York, Routledge, 2018, p. 2.

32. JAMES Harold, *Making the European Monetary Union: the role of the Committee of Central Bank Governors and the origins of the European Central Bank*, Cambridge, Belknap Press of Harvard University Press, 2012; MOURLON-DRUOL Emmanuel, *A Europe made of Money. The Emergence of the European Monetary System*, New York, Cornell University Press, 2012; PATEL Kiran Klaus et SCHWEITZER Heike (dir.), *The Historical Foundations of EU Competition Law*, Oxford, Oxford University Press, 2013; GEHLER Michael et LOTH Wilfried (dir.), *Reshaping Europe: Towards a*

longue durée fondées sur les sources, permettant de comprendre l'évolution de l'influence libérale sur l'ensemble des coopérations européennes. Cet ouvrage vise ainsi à combler ce vide entre les approches d'histoire des idées centrées sur les années 1930-1950 et les analyses du tournant néolibéral des années 1980-1990.

Dans une perspective de temps long, il propose également une nouvelle approche de la diffusion du paradigme néolibéral nuancant le poids de l'idéologie – du mouvement des idées – et de la politique – de la recomposition des forces face à la mondialisation – pour mieux souligner le rôle d'un troisième facteur : la diplomatie. L'influence de la politique européenne de la RFA apparaît dans ce domaine sous-estimée par rapport aux courants anglo-saxons des années 1970-1980, mais également aux évolutions du libéralisme français sur lesquels insistent principalement les analyses historiques du néolibéralisme<sup>33</sup>. L'historiographie de la politique extérieure de la RFA s'est quant à elle focalisée sur les questions politiques à travers l'action de la chancellerie et de l'AA, insistant notamment sur les problématiques de la puissance<sup>34</sup>. La place centrale des thématiques économiques pour la diplomatie ouest-allemande a certes été soulignée dans l'opposition constante entre une logique de puissance et d'État commercial, mais sans véritablement en prendre la mesure d'ensemble du point de vue des acteurs, des réseaux et des influences sur la définition de la position diplomatique de la RFA<sup>35</sup>. L'historiographie de la politique européenne de la RFA<sup>36</sup> fait

---

*Political, Economic and Monetary Union, 1984-1989*, Baden-Baden, Nomos, 2020. ANDRY Aurélie, IKONOMOU Haakon, JOUAN Quentin et MOURLON-DRUOL Emmanuel (dir.), *Rethinking European Integration History in the Light of Capitalism*, Abingdon, Routledge, 2022.

33. JOBERT Bruno (dir.), *Le tournant néo-libéral en Europe*, Paris, L'Harmattan, 1994 ; SOEDERBERG Susanne, MENZ Georg et CERNY Philip (dir.), *Internationalizing Globalization: The Rise of Neoliberalism and the Decline of National Varieties of Capitalism*, New York, Palgrave Macmillan, 2005 ; DARDOT Pierre et LAVAL Christian, *La nouvelle raison du monde. Essai sur la société néolibérale*, Paris, La Découverte, 2009 ; STEDMAN JONES Daniel, *Masters of the Universe. Hayek, Friedman, and the Birth of Neoliberal Politics*, Princeton, Princeton University Press, 2012 ; SLOBODIAN Quinn, *Globalists. The End of Empire and the Birth of Neoliberalism*, Cambridge, Harvard University Press, 2018.
34. HACKE Christian, *Weltmacht wider Willen. Die Außenpolitik der Bundesrepublik Deutschland*, Francfort-sur-le-Main, Ullstein, 2003 ; ELVERT Jürgen et SCHIRMANN Sylvain (dir.), *Zeiten im Wandel: Deutschland im Europa des 20. Jahrhunderts*, Bruxelles, Peter Lang, 2008 ; LAPPENKÜPER Ulrich, *Die Außenpolitik der Bundesrepublik Deutschland 1949 bis 1990*, Munich, Oldenbourg, 2008 ; STARK Hans, *La politique internationale de l'Allemagne. Une puissance malgré elle*, Villeneuve-d'Ascq, Septentrion, 2011 ; THIEMEYER Guido, *Die Geschichte der Bundesrepublik Deutschland. Zwischen Westbindung und europäischer Hegemonie*, Stuttgart, Kohlhammer, 2016.
35. NEEBE Rheinhard, *Weichenstellung für die Globalisierung: Deutsche Weltmarktpolitik, Europa und Amerika in der Ära Ludwig Erhard*, Cologne, Böhlau, 2004 ; BELLERS Jürgen et PORSCHÉ-LUDWIG Markus, *Außenwirtschaftspolitik der Bundesrepublik Deutschland (1950-2011)*, Münster, Lit Verlag, 2011.
36. KÜSTERS Hanns Jürgen, *Die Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft*, Baden-Baden, Nomos, 1982 ; SCHWARZ Hans-Peter, *Die Zentralmacht Europas. Deutschlands Rückkehr auf die Weltbühne*, Berlin, Siedler, 1994 ; HRBEK Rudolf et SCHWARZ Volker (dir.), *40 Jahre Römische Verträge: Der deutsche Beitrag*, Baden-Baden, Nomos, 1998 ; KÖNIG Mareike et SCHULZ Matthias (dir.), *Die Bundesrepublik Deutschland und die europäische Einigung 1949-2000. Politische Akteure, gesellschaftliche Kräfte und internationale Erfahrungen*, Stuttgart, Steiner, 2004 ; STARK Hans, *Kohl, l'Allemagne et l'Europe. La politique d'intégration européenne de la République fédérale*.

toutefois exception à travers de nombreuses études sur la concurrence, l'industrie, l'agriculture ou encore la monnaie et la Bundesbank<sup>37</sup>.

Il s'agira donc ici de s'appuyer sur ce large éventail pour multiplier les points de vue en intégrant la diversité des acteurs de l'action extérieure de la RFA. Cette approche permettra de prendre en compte le fonctionnement spécifique de la démocratie allemande qui, par son caractère fédéral (Länder) et fortement parlementaire (Bundestag/Bundesrat), se caractérise par des interrelations étroites entre politique intérieure et extérieure. La démocratie allemande est également marquée par l'autonomie de certaines institutions (Bundeskartellamt, Bundesbank), ainsi que par celle des ministères dans leur domaine de compétence, expliquant le rôle majeur de nombreux ministres de l'Économie (Ludwig Erhard, Karl Schiller, Helmut Schmidt, Otto Lambsdorff). Enfin, le poids des lobbies industriels et syndicaux sera également pris en compte à travers leur influence sur les ministères, en particulier sur le ministère fédéral de l'Économie. Sans proposer véritablement une contribution à l'histoire institutionnelle de celui-ci, récemment renouvelée, une attention particulière sera portée au BMWi dont la tradition administrative, l'expertise et le poids politique ont été déterminants dans la définition de la ligne de politique économique européenne de la RFA<sup>38</sup>.

La concentration sur les responsables de la politique économique allemande permettra d'aborder la diplomatie européenne de la RFA par un biais nouveau, davantage expert et théorique que politique, mettant en évidence son rôle dans l'« économisation » des sociétés, c'est-à-dire

1982-1998, Paris, L'Harmattan, 2004 ; TÜRK Henning, *Die Europapolitik der Großen Koalition 1966-1969*, Munich, Oldenbourg, 2006 ; SEGERS Mathieu, *Deutschlands Ringen mit der Relance. Die Europapolitik der Bundesrepublik Deutschland während der Beratungen und Verhandlungen über die Römischen Verträge*, Bruxelles, Peter Lang, 2008 ; WILKENS Andreas (dir.), *Wir sind auf dem richtigen Weg. Willy Brandt und die Europäische Einigung*, Bonn, Dietz, 2010 ; MIARD-DELACROIX Hélène, *Le défi européen de 1963 à nos jours*, Villeneuve-d'Ascq, Septentrion, 2011 ; LOTH Wilfried, *Europas Einigung. Eine unvollendete Geschichte*, Francfort-sur-le-Main, Campus, 2014 ; D'OTTAVIO Gabriele, *Europa mit den Deutschen. Die Bundesrepublik und die Europäische Integration (1949-1966)*, Berlin, Duncker & Humblot, 2016.

37. HELLMANN Rainer, *Europäische Industriepolitik. Zwischen Marktwirtschaft und Dirigismus*, Baden-Baden, Nomos, 1994 ; KNIPPING Matthias, *Zwischen Kartelle und Konkurrenz. Der Schuman-Plan und die Ursprünge der Europäischen Einigung 1944-1952*, Berlin, Duncker & Humblot, 1996 ; KALTENTHALER Karl, *Germany and the Politics of Europe's Money*, Durham/Londres, Duke University Press, 1998 ; HEISENBERG Dorothee, *The Mark of the Bundesbank. Germany's role in European Monetary Cooperation*, Boulder, Lynne Rienner, 1999 ; RHENISCH Thomas, *Europäische Integration und industrielles Interesse. Die deutsche Industrie und die Gründung der Europäischen Gemeinschaft*, Stuttgart, Steiner, 1999 ; LEAMAN Jeremy, *The Bundesbank Myth: Towards a Critique of Central Bank Independence*, Basingstoke, Palgrave Macmillan, 2001 ; HAMBLOCH Sibylle, *Europäische Integration und Wettbewerb. Die Frühphase der EWG*, Baden-Baden, Nomos, 2009 ; PITZER Frank, *Interessen im Wettbewerb. Grundlagen und Frühe Entwicklung der Europäischen Wettbewerbspolitik. 1955-1966*, Stuttgart, Steiner, 2009 ; PATEL Kiran Klaus, *Europäisierung wider Willen. Die Bundesrepublik Deutschland in der Agrarintegration der EWG 1955-1973*, Munich, Oldenbourg, 2009.

38. LÖFFLER Bernhard, *Soziale Marktwirtschaft und administrative Praxis: das Bundeswirtschaftsministerium unter Ludwig Erhard*, Stuttgart, Steiner, 2002 ; ABELSHAUSER Werner (dir.), *Wirtschaftspolitik in Deutschland 1917-1990*, t. 4, *Das Bundeswirtschaftsministerium in der Ära der sozialen Marktwirtschaft. Der deutsche Weg der Wirtschaftspolitik*, Munich, Oldenbourg, 2016.

dans l'extension des enjeux économiques et de la sphère du marché au détriment de la politique – en particulier dans le domaine des relations internationales<sup>39</sup>. Ce phénomène sera replacé dans le cadre de la « scientification du social » qui gagne l'ensemble des pays industrialisés au cours du xx<sup>e</sup> siècle et notamment de la « scientification de la politique économique » qui toucha tout particulièrement la société allemande après 1945 à travers les influences keynésiennes et ordolibérales<sup>40</sup>. Il s'agit d'appréhender ici l'influence de conceptions, de pratiques et de modèles de pensée de l'ordre social (*Ordnungsmuster*) conçus par les différentes sciences. Un intérêt tout particulier sera donc porté à la fonction de conseil économique à la décision en politique européenne, à la fois dans le cadre des administrations, des comités d'experts officiels et des organismes spécialisés indépendants<sup>41</sup>.

L'analyse de l'influence allemande sur les économies européennes s'appuiera notamment sur une approche comparative et transnationale cherchant à mettre en lumière les spécificités nationales, ainsi que les circulations d'idées et les réseaux favorables à la diffusion des conceptions libérales dans les autres pays européens. La comparaison du cas ouest-allemand avec d'autres pays européens éclairera le rôle de l'ordolibéralisme et du *Modell Deutschland* dans l'apparition et l'évolution du paradigme néolibéral en Europe et dans le monde. Elle soulignera surtout le fonctionnement spécifique de la démocratie ouest-allemande pour en montrer l'apport décisif dans l'intégration européenne. Enfin, la comparaison permettra d'analyser le regard des autres Européens sur l'économie sociale de marché et les limites de l'influence allemande. L'approche transnationale mettra en évidence les circulations, les transferts et les vecteurs de transmission de l'orientation économique néolibérale en Europe. La diplomatie sera ainsi considérée comme un facteur essentiel de cette histoire transnationale européenne, en particulier à travers une internationalisation des stratégies diplomatiques s'appuyant sur des institutions supranationales ou multilatérales, sans que soient pour autant oubliés d'autres acteurs de cette diffusion. Des travaux récents ont souligné l'importance de ces transferts dans le cadre des transitions démocratiques et de la conversion des nouveaux entrants au libéralisme<sup>42</sup>. De même, les conséquences sociales et politiques transnationales des interdépendances croissantes entre les États membres doivent

39. ÇALIŞKAN Koray et CALLON Michel, « Economization. Part 1: Shifting attention from the economy towards processes of economization », *Economy and Society*, vol. 38, 3/2009, p. 369-398 ; GRAF Rüdiger (dir.), *Ökonomisierung. Debatten und Praktiken in der Zeitgeschichte*, Göttingen, Wallstein, 2019.

40. RAPHAEL LUTZ, « Die Verwissenschaftlichung des Sozialen als methodische und konzeptionelle Herausforderung für eine Sozialgeschichte des 20. Jahrhunderts », *Geschichte und Gesellschaft*, vol. 22, 1996, p. 165-193.

41. THEURL Theresia, « Politikberatung in der Europäischen Union », in Martin LESCHKE et Ingo PIES (dir.), *Wissenschaftliche Politikberatung: Theorien, Konzepte, Institutionen*, Stuttgart, Lucius, 2005, p. 29-46.

42. BAN C., *Ruling Ideas...*, op. cit.

être prises en compte<sup>43</sup>. Si la crainte d'un retour de la puissance allemande constitue un facteur explicatif évident, l'usage de sa puissance financière et monétaire par la RFA mérite d'être approfondi. Cette perspective transnationale permettra également d'évaluer le poids des interdépendances économiques et des influences étrangères sur le modèle allemand, en particulier le rôle des théories libérales anglo-saxonnes dans l'évolution de l'économie sociale de marché. À travers ces différentes approches, l'histoire politique et diplomatique de l'Allemagne fédérale sera ainsi replacée dans une histoire globale du libéralisme à l'échelle européenne.

La principale difficulté d'une telle approche à la fois multiacteurs et transnationale sur la longue durée réside dans l'ampleur des questions et des sources à analyser. Afin de la rendre possible, l'ouvrage s'appuiera sur les nombreux travaux qui ont analysé l'influence nationale du modèle allemand et des politiques européennes dans les différents pays de la communauté, afin d'éclairer davantage l'origine de ces transferts. Il se concentrera aussi sur certains aspects et tournants du processus d'intégration selon l'approche des *critical junctures*<sup>44</sup>. Il mettra ainsi en évidence des transformations clés de l'orientation économique européenne conduisant progressivement à éliminer des alternatives suivant le modèle de la *path dependency*. Cette approche conduira à se concentrer sur les débats qui ont précédé les grands tournants de l'intégration que sont l'ouverture du marché commun, la mise en place de la politique de la concurrence, la création du Système monétaire européen (SME), l'achèvement du marché intérieur et le processus d'Union économique et monétaire (UEM).

Cet ouvrage constitue ainsi une tentative de contextualisation de l'« histoire des coopérations européennes » par un élargissement des champs sociétaux d'analyse à la politique intérieure des États et aux influences culturelles, théoriques et politiques qu'elle génère<sup>45</sup>. En mettant l'accent sur l'une des principales influences sur les politiques économiques européennes, il cherche aussi à éclairer les alternatives et les échecs à l'échelle communautaire comme dans les différents États membres. À travers des transferts intellectuels appuyés sur la constitution de réseaux, il propose ainsi une contribution à l'étude de l'europanisation à travers celle de la formation d'une « société politique transnationale<sup>46</sup> ».

43. DUBOIS Mathieu, *Les conséquences économiques de Mai 68. Du désordre social français à l'ordre monétaire européen*, Bruxelles, Peter Lang, 2018.

44. CAPOCCIA Giovanni, « Critical Juncture », in Orfeo FIORETO, Tullia FALLETTI et Adam SHEINGATE (dir.), *The Oxford Handbook of Historical Institutionalism*, Oxford, Oxford University Press, 2016, p. 89-106.

45. Pour un bilan historiographique sur l'intégration européenne, voir notamment WARLOUZET Laurent, « Dépasser la crise de l'histoire de l'intégration européenne », *Politique européenne*, n° 44, 2/2014, p. 115 ; PATEL Kiran Klaus, « Widening and deepening? Recent advances in European Integration History », *Neue Politische Literatur*, n° 64, 2019, p. 327-357.

46. KAISER Wolfram, LEUCHT Brigitte et RASMUSSEN Morten (dir.), *The history of the European Union: Origins of a trans- and supranational polity 1950-72*, New York/Londres, Routledge, 2009, p. 4 et 5.

## L'économie sociale de marché dans la diplomatie de la RFA : la diffusion d'un modèle

### *Du Modell Deutschland au modèle européen : l'orientation vers le marché libre*

En Allemagne de l'Ouest comme en dehors, l'ESM n'était au départ que l'une des variantes libérales d'un « capitalisme intégré » à dimension sociale qui caractérisait les sociétés des démocraties occidentales face au socialisme planificateur d'Europe de l'Est et à l'autoritarisme clientéliste d'Europe du Sud<sup>47</sup>. Cette conception relativement vague, ouverte et évolutive de la politique économique et sociale s'est imposée de manière consensuelle en RFA grâce à de fortes nuances interprétatives entre une démocratie chrétienne (CDU/CSU) dont elle demeure la marque identitaire, un libéralisme démocrate (FDP) attaché à la libre concurrence et une social-démocratie (SPD) plus attentive à sa dimension sociale et interventionniste. Profondément ancrée dans un pays, elle était en concurrence avec des modèles bien plus anciens ou transnationaux tels que la planification indicative à la française, le travaillisme britannique, la social-démocratie scandinave et plus tard le néolibéralisme thatchérien, l'Europe sociale prônée par Delors, ainsi que le laissez-fairisme de l'Europe postcommuniste. De même, aucun des « pères de l'Europe » – Monnet, Spaak, Delors – n'adhérait à ce modèle qu'ils jugeaient trop libéral. De fait, l'histoire de l'intégration européenne fut longtemps celle d'un compromis entre fédéralisme et coopération, libéralisme et dirigisme, libre-échange et protectionnisme<sup>48</sup>. En tant que stratégie d'États-nations pour s'adapter à la mondialisation, cette intégration a été le produit de trois types d'influences opposées mais finalement combinées : une orientation sociale fondée sur une politique de redistribution visant à diminuer les inégalités et les externalités négatives produites par le marché ; un « néomercantilisme » acceptant les principes du libéralisme, mais s'appuyant sur le protectionnisme et l'interventionnisme pour maximiser les chances de l'économie nationale ; une orientation favorable au marché libre et promouvant la suppression des obstacles à la concurrence dont le néolibéralisme constitue une variante antiétatique<sup>49</sup>.

Ce compromis s'est progressivement déséquilibré en faveur d'une orientation de plus en plus favorable au marché libre. Si l'adoption officielle du concept d'ESM par l'Union européenne en 2007 dans le traité de Lisbonne

47. SPOERER Mark, « Wohlstand für alle? Soziale Marktwirtschaft », in T. HERTFELDER et A. RÖDDER, *Modell Deutschland...*, *op. cit.*, p. 28-43.

48. AMABLE Bruno, « Dirigisme and Modernism vs Ordoliberalism », in J. HIEN et C. JOERGES, *Ordoliberalism...*, *op. cit.*, p. 13-21 ; WARLOUZET Laurent, « The EEC/EU as an Evolving Compromise between French Dirigism and German Ordoliberalism (1957-1995) », *Journal of Common Market Studies*, vol. 57, 1/2019, p. 77-93.

49. WARLOUZET L., *Governing Europe...*, *op. cit.*, p. 6-8.

(art. 3-3) apparaît en partie comme le paravent social d'une Europe libérale et présente d'importantes différences avec le modèle allemand, il n'en reste pas moins que ce dernier a contribué de manière décisive à façonner le projet européen<sup>50</sup>. La construction d'une entité politique internationale par l'adhésion d'États-nations souverains est forcément le fruit d'un compromis diplomatique, mais ce dernier apparaît à bien des égards – en particulier pour ses partenaires – très proche des positions allemandes. Alors même que la France et la Grande-Bretagne ont vu évoluer non seulement leur positionnement diplomatique, mais leur modèle économique et social à mesure de l'intégration européenne, l'Allemagne fédérale semble avoir davantage préservé le sien en le diffusant et en l'adaptant, ce qui y aurait limité les affres politiques et sociaux d'une mutation plus douloureusement ressenties dans nombre de pays membres. Ce faisant elle a aussi contribué au débat avec d'autres traditions libérales – y compris néolibérales – en Europe.

Ce déséquilibre en faveur de l'orientation favorable au marché libre est souvent analysé comme la conséquence d'un renouveau idéologique libéral porté par le néolibéralisme anglo-saxon dont les recettes auraient été mises en œuvre dans les années 1980 par Reagan et Thatcher, puis par la diffusion globale du « consensus de Washington<sup>51</sup> ». Tout en faisant la part belle au mouvement des idées, cette interprétation n'éclaire toutefois que très partiellement le rôle des différents acteurs, nationaux et communautaires, en particulier dans les mécanismes de la diplomatie et de la décision étatique. Elle focalise également l'attention sur une partie tardive de la chronologie de l'intégration européenne, sous-estimant les fondations posées dans les décennies précédentes. Au contraire, la constance de l'action extérieure de la République fédérale en faveur des principes d'une doctrine économique et sociale bénéficiant à la fois de fondements théoriques forts et d'une concrétisation exemplaire dans le *Modell Deutschland*, constitue un facteur durable et déterminant de l'évolution progressive de l'intégration européenne vers une orientation favorable au marché libre. L'ordolibéralisme est pourtant longtemps demeuré pour le grand public une « tradition cachée » de l'Europe dont la diffusion parmi les élites européennes a été non seulement opaque, mais surtout tardive et souvent très superficielle. Cette influence d'une diplomatie nationale sur le modèle européen souligne l'importance clé de l'État-nation dans le

50. FELD Lars, KÖHLER Ekkehard et NIENTIEDT Daniel, « Ordoliberalism, Pragmatism and the Eurozone Crisis: How the German Tradition shaped Economic Policy in Europe », *European Review of International Studies*, vol. 2, 3/2015, p. 48-61 ; CLAASSEN Rutger, GERBRANDY Anna, PRINCEN Sebastiaan et SEGERS Mathieu, « Rethinking the European Social Market Economy: Introduction to the Special Issue », *Journal of Common Market Studies*, vol. 57, 1/2019, p. 7.

51. COCKETT Richard, *Thinking the Unthinkable. Think-tanks and the Economic Counter-revolution, 1931-83*, New York, HarperCollins, 1994 ; GEPPERT Dominik, *Thatchers konservative Revolution. Der Richtungswandel der britischen Tories 1975-1979*, Munich, Oldenbourg, 2002 ; PRASAD Monica, *Starving the Beast: Ronald Reagan and the Tax Cut Revolution*, New York, Russell Sage Foundation, 2018.

projet européen, de la défense des intérêts nationaux sur le mouvement des idées et une forme d'idéalisme libéral largement mythifié par le discours communautaire<sup>52</sup>.

### ***L'action extérieure de la RFA : la constance d'une politique européenne***

L'action extérieure de la RFA en faveur de la diffusion de son modèle économique et social pose en effet la question de ses intérêts nationaux, en particulier de ceux de ses industries exportatrices qui demeurent les grandes bénéficiaires de l'ouverture des marchés européens et mondiaux. Aucun pays européen n'avait autant intérêt que la RFA à l'ouverture et à la stabilité des marchés. En même temps, la diplomatie allemande a toujours revendiqué, par-delà ses intérêts nationaux, son attachement à la défense d'un cadre libéral multilatéral au niveau politique comme économique, de même qu'à l'unification européenne dont la promotion est inscrite dans la Loi fondamentale<sup>53</sup>. Pour la RFA, il était donc d'autant plus important de faire primer ses intérêts au niveau européen qu'il lui était plus difficile de s'opposer aux « avancées » de l'intégration<sup>54</sup>. Enfin, rares sont les États occidentaux à s'être autant identifiés à un modèle économique et social, à son symbole monétaire, le deutschemark (DM), comme à sa réussite affichée à travers la mémoire contestée mais toujours prégnante d'un « miracle économique ». Dans le contexte spécifique de l'Allemagne postnazisme et d'un anticommunisme omniprésent dans une Allemagne divisée, l'ESM fut l'un des piliers du système occidental tout au long de la Guerre froide, mais également au lendemain de la chute du Mur en contribuant avec d'autres modèles à la diffusion du capitalisme à l'Est.

Ces différents facteurs – intérêts exportateurs, multilatéralisme libéral, identification politique à un modèle économique – ont conduit à définir la RFA comme un « État commercial » (*Handelsstaat*) accordant une priorité absolue à l'économie et en particulier au libre-échange<sup>55</sup>. Le BMWi joua ici un rôle spécifique à l'interface des milieux politiques et économiques avec les courants et les institutions scientifiques, défendant la compatibilité, puis la diffusion de l'ESM dans le projet européen. À défaut d'un ministère dédié aux questions européennes, il fut en effet chargé de représenter la RFA dans les instances économiques et monétaires de la Communauté économique

52. WIRSCHING Andreas, « Ist die Geschichte der Europäische Integration beendet? », in T. HERTFELDER et A. RÖDDER, *Modell Deutschland...*, op. cit. p. 155-170.

53. ANDERSON Jeffrey, « Hard interests, soft power and Germany's changing role in Europe », in P. KATZENSTEIN, *Tamed power...*, op. cit., p. 81 et 82.

54. SCHWAMMEL Inge, *Deutschlands Aufstieg zur Großmacht. Die Instrumentalisierung der europäischen Integration 1974-1994*, Francfort-sur-le-Main, Peter Lang, 1997, p. 24.

55. STAACK Michael, *Handelsstaat Deutschland. Deutsche Außenpolitik in einem neuen internationalen System*, Paderborn, Schöningh, 2000 et GRAY W., *Trading Power...*, op. cit.

européenne (CEE) ainsi que devant la Cour de justice des Communautés européennes (CJCE) et exerça la présidence du Comité des secrétaires d'États pour les questions européennes, définissant de fait les grandes lignes de la position diplomatique allemande dans les domaines clés de l'économie, du commerce et de la monnaie<sup>56</sup>. Il bénéficia ainsi d'une place sans équivalent dans les autres diplomaties européennes. Avec le Bundesministerium der Finanzen (BMF) et une Bundesbank autonome, le BMWi allait favoriser la prise en compte croissante des questions économiques dans les discussions européennes. Néanmoins, la dimension politique – de l'anticommunisme à la souveraineté nationale – constitua l'une des lignes de force des conceptions économiques de la diplomatie européenne de la RFA. L'objectif d'une stabilité politique mondiale dans un cadre libéral impliquait en effet l'établissement du principe kantien de la paix par le droit dans le domaine des relations économiques internationales, ainsi que l'intégration souveraine des nations à l'ordre libéral<sup>57</sup>. Rompant avec l'image d'une Allemagne défendant le primat de l'économie, cet attachement à la souveraineté en matière économique constitue un point aussi négligé que capital de compréhension de la diplomatie européenne de la RFA.

Cette influence diplomatique s'est déployée à deux niveaux par l'institutionnalisation des principes de l'*Ordnungspolitik* dans la Communauté européenne et à travers la conversion des autres pays européens. L'institutionnalisation des principes économiques pose la question de l'orientation de la politique économique de la CEE par le traité de Rome puis par celui de Maastricht. Si une partie de la Commission et certains juristes allemands ont en effet voulu interpréter les traités dans un sens libéral comme une forme de « constitution économique » de l'Europe communautaire, l'acceptation de cette orientation et des moyens de son application par l'ensemble des partenaires européens a précisément été l'un des grands objectifs de la diplomatie allemande dans les négociations communautaires<sup>58</sup>. La RFA n'a d'ailleurs elle-même pas de constitution économique, puisque la Loi fondamentale ne définit aucunement l'orientation de la politique économique<sup>59</sup>. Au niveau communautaire, l'influence allemande ne s'est pas limitée à la lettre des traités, mais s'est déployée dans

56. FROMONT Michel et SIEDENTOPF Heinrich, « L'administration de la République fédérale d'Allemagne et l'intégration européenne », in Charles DEBBASCH (dir.), *Administrations nationales et intégration européenne*, Paris, CNRS Éditions, 1987, p. 19-23.

57. KÜSTERS Hanns Jürgen, « Adenauers Europapolitik in der Gründungsphase der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft », *Vierteljahreshefte für Zeitgeschichte*, vol. 31, 4/1983, p. 648.

58. GERBER David, « Constitutionalizing the Economy: German Neoliberalism, Competition Law and the "New" Europe », *The American Journal of Comparative Law*, n° 44, 1/1994, p. 28-32; STREIT Manfred et MUSSLER Werner, « The Economic Constitution of the European Community: From "Rome" to "Maastricht" », *European Law Journal*, vol. 1, 1/1995, p. 5-30; MONGOUACHON Claire, « Les débats sur la constitution économique en Allemagne », *Revue française de droit constitutionnel*, n° 90, 2/2012, p. 303-337.

59. Seul le traité d'unification de 1990 fit mention de l'ESM.

leur application par son expertise dans les instances de conseil comme au sein de la Commission au-delà du conseil des ministres et du Comité des représentants permanents. Enfin, la RFA a également pu s'appuyer sur son poids économique, financier et monétaire, devenant le « joueur de veto numéro un » dans les instances bruxelloises en conditionnant son acceptation des budgets communautaires<sup>60</sup>. Si la diplomatie allemande a certes rencontré des échecs majeurs face à la pression de ses partenaires et de la Commission et que son action releva largement d'une capacité au compromis avec d'autres influences, elle n'en a pas moins joué, dans la convergence vers un modèle européen, un rôle essentiel qu'il convient de réévaluer.

***Interdépendance, convergence et contrainte :***  
**« There is no alternative »**

Au niveau des États, la diplomatie allemande a aussi cherché à orienter les politiques économiques de ses partenaires. Sans se départir d'une « culture de la retenue » qui caractérise la diplomatie allemande après 1945, la RFA a utilisé le projet communautaire et l'ensemble des instances du multilatéralisme au service d'une stratégie à la fois d'influence politique et d'apaisement des rapports de puissance avec ses partenaires<sup>61</sup>. Néanmoins, le déséquilibre économique croissant avec ces derniers a conduit à des pressions financières et monétaires plaçant peu à peu l'Allemagne fédérale dans une position de puissance économiquement dominante au sein de la CEE. En 1992, l'Allemagne de l'Ouest représentait 11,4 % du commerce mondial contre 7,5 % en 1957, alors que la CEE absorbait 54,3 % de ses exportations et contribuait fortement à un excédent commercial s'élevant à 41,3 milliards de DM<sup>62</sup>. La RFA fut constamment du côté des créditeurs en position de force face aux « pécheurs », mauvais élèves de la stabilité, auxquels elle fut en mesure de poser des conditions<sup>63</sup>. Inversement, l'ouverture de son modèle économique la rendait particulièrement dépendante de l'évolution économique de ses partenaires et de l'orientation de leurs choix de politique économique. Trois jours après le Conseil européen de Maastricht, Kohl soulignait cette dépendance devant le Bundestag : « Les conditions de la stabilité chez nos partenaires décideront ainsi à l'avenir de la croissance et de l'emploi chez nous<sup>64</sup>. »

60. PATEL Kiran, « Veto Player No.1? Germany and the Creation of the ECC's Common Agricultural Policy, 1957-1964 », in Michael GEHLER (dir.), *From Common Market to European Union Building. 50 Years of the Rome Treaties, 1957-2007*, Cologne, Böhlau, 2009, p. 349-370.

61. KATZENSTEIN Peter, « United Germany in Integrated Europe », in *id.*, *Tamed Power...*, op. cit., p. 2.

62. *Jahresgutachten 1993/94 des Sachverständigenrates*, p. 164 et 169.

63. DYSON Kenneth, *States, Debt, and Power: "Saints" and "Sinners" in European History and Integration*, Oxford, Oxford University Press, 2014, p. 591-633.

64. Bundestagsprotokolle, 12. Wahlperiode, 68. Sitzung, 13. Dezember 1991, p. 5799.

Dans ce contexte, la diplomatie allemande a privilégié la construction d'un cadre normatif européen et multilatéral pour répondre à ces déséquilibres par la concrétisation de la convergence des politiques économiques de ses partenaires et la mise en œuvre de moyens de contrôle sur celles-ci<sup>65</sup>. Si l'idée d'une convergence économique a été un axe central dans le projet européen dès son origine, la RFA en fit un impératif absolu au point d'exiger progressivement des contraintes politiques que ses partenaires furent aussi de plus en plus enclins à accepter. Surtout, le poids économique et diplomatique de la RFA en fit de plus en plus l'arbitre décisif des projets de ses partenaires.

La promotion du modèle de l'ESM s'est en effet avant tout réalisée en s'opposant aux alternatives proposées par les autres États membres. Le partenariat franco-allemand fut ainsi marqué par de fortes incompréhensions et un affrontement théorique fondamental entre les logiques néomercantiliste et orientée vers le marché libre<sup>66</sup>. Dans ce domaine, la RFA s'est appuyée sur un ensemble de ressources relevant de l'action extérieure dépassant le cadre de celle des chancelleries pour exercer une influence, à la fois technique et culturelle, sur les élites économiques et politiques des autres pays européens par un travail dans l'espace public et un soutien à certaines institutions, groupes et partis politiques. La diplomatie allemande a ainsi pu compter à la fois sur l'expertise juridique en matière de concurrence de l'Office fédéral des cartels (Bundeskartellamt), sur le modèle institutionnel incarné par la Bundesbank au sein du réseau des banquiers centraux, mais également sur l'influence internationale des fondations politiques allemandes sur les partis politiques européens. Par son action de longue durée en faveur de l'élimination des alternatives à l'orientation favorable au marché libre, la RFA apparaît ainsi comme l'une des principales responsables de la réduction progressive du champ des possibles dans les politiques économiques européennes, anticipant l'apparition du slogan thatchérien « *There is no alternative* ».

Cette influence diplomatique de la RFA sur l'économie européenne ne s'est pas seulement accrue proportionnellement à son poids économique, elle s'est également développée en fonction de l'évolution des impératifs du contexte international. Alors que l'essor de l'ESM pouvait encore se penser nationalement dans le contexte de l'établissement d'un « libéralisme intégré » au cours des années 1950, les déséquilibres puis la fin du système monétaire international à partir des années 1960, la « Grande Inflation », ainsi que le « choc du global » et la transformation de la mondialisation en menace

65. BULMER Simon J., « Shaping the Rules? The Constitutive Politics of the European Union and German Power », in P. KATZENSTEIN, *Tamed Power...*, op. cit., p. 49-79.

66. KRÖTZ Ulrich et SCHILD Joachim, *Shaping Europe: France, Germany, and Embedded Bilateralism from the Elysee Treaty to Twenty-first Century Politics*, Oxford, Oxford University Press, 2013 ; HAU Michel, *France-Allemagne : la difficile convergence*, Bern, Peter Lang, 2015.

pour les économies européennes au cours des décennies suivantes, ont forcé la RFA à renforcer sa stratégie européenne et internationale<sup>67</sup>. De même, l'apparition des problématiques écologiques transnationales puis globales et leurs conséquences économiques la conduisirent à européaniser précocement sa politique environnementale<sup>68</sup>. Plus que pour tout autre pays membre, l'intégration européenne peut ainsi également se lire dans le cas de la RFA comme un projet diplomatique au service de la défense et de la concrétisation d'un modèle économique national cherchant à s'adapter aux fluctuations du contexte international sans renier ses principes fondamentaux.

### **Chronologie : les trois objectifs de la diplomatie ouest-allemande**

L'histoire de la diplomatie européenne de la RFA sera essentiellement appréhendée ici entre les premiers projets d'union douanière – le plan Beyen – en 1953 et la réalisation du marché intérieur et de l'UEM suite au traité de Maastricht en 1993-1998. Cette période correspond non seulement à l'essor des projets et des débats sur l'Europe économique au sein du gouvernement et de l'opinion publique allemande, mais également à l'inscription progressive et partielle de principes de l'ESM dans les traités et dans la politique européenne des partenaires de la RFA. Elle fut aussi celle de la concrétisation du projet d'après-guerre d'européanisation de la puissance économique allemande aboutissant à la fin du DM au tournant du XXI<sup>e</sup> siècle. La structuration de l'ouvrage s'articulera autour de l'évolution et de la concrétisation de cette conception par la diplomatie européenne de la RFA à travers différents temps correspondant à trois objectifs centraux.

Le premier objectif fut la réalisation d'une *Wirtschaftsgemeinschaft* – communauté économique – entre 1953 et 1965. Cette phase correspond à la période d'institutionnalisation de l'ESM, ainsi que d'influence des premiers ordolibéraux (Böhm, Röpke, Rüstow) et de présence d'Erhard au gouvernement en tant que ministre puis chancelier. Pour le projet européen en construction, elle constitue un tournant décisif réorientant les Six de la création d'une communauté économique partielle (CECA) ou d'une simple union douanière (plan Beyen) à la mise en place d'une véritable communauté économique (CEE) fondée sur une orientation commune des politiques économiques nationales prévue par le traité de Rome.

67. FERGUSSON Niall, MAIER Charles, MANELA Erez et SARGENT Daniel (dir.), *The Shock of the Global. The 1970s in Perspective*, Cambridge, Harvard University Press, 2010; EICH Stefan et TOOZE Adam, « The Great Inflation », in Anselm DOERING-MANTEUFFEL, LUTZ RAPHAEL et Thomas SCHLEMMER (dir.), *Vorgeschichte der Gegenwart. Dimensionen des Strukturbruchs nach dem Boom*, Göttingen, Vandenhoeck & Ruprecht, 2016, p. 173-196.

68. SCHULZ-WALDEN Thorsten, *Anfänge globaler Umweltpolitik: Umweltsicherheit in der internationalen Politik (1969-1975)*, Munich, Oldenbourg, 2013; UERÖTTER Frank, *The Greenest Nation? A New History of German Environmentalism*, Cambridge, MIT Press, 2014.

Le deuxième objectif fut la mise en place d'une *Stabilitätsgemeinschaft* – communauté de stabilité – dont la réalisation intervint progressivement entre 1966 et 1979. Dans le contexte de la déstabilisation de l'ordre économique et monétaire international, la RFA accepta progressivement que le DM devienne l'ancre monétaire d'une zone de stabilité européenne à condition qu'elle permette de faire converger les économies vers la priorité à la lutte contre l'inflation. La diplomatie allemande devait alors définir une position durable en matière d'UEM en influençant fortement la rédaction du rapport Werner, puis en façonnant les contours du SME, ainsi qu'en usant de sa puissance monétaire et financière pour lutter contre les alternatives à la politique de stabilité chez ses partenaires.

Le troisième objectif fut l'achèvement du *Binnenmarkt* – marché intérieur – qui avait été défini autour des quatre libertés dès les premiers projets allemands de communauté économique et qui fut relancé entre 1980 et 1993. Le renforcement de la concurrence mondiale favorisa cette relance dont la RFA devait être le principal instigateur et soutien avant et après l'Acte unique européen. La perspective de l'achèvement du marché intérieur relança toutefois également le processus d'UEM dans un contexte de réunification et selon des modalités ne correspondant pas aux conceptions définies par la RFA deux décennies plus tôt. Le traité de Maastricht devait ainsi à la fois consacrer la concrétisation des projets allemands de marché intérieur et leur échec en matière d'union économique.

Ces trois étapes serviront ici à scander, mais aussi à nuancer et à discuter ces trois principaux succès de la diplomatie européenne de la RFA par rapport à l'enjeu de la défense et de la diffusion l'ESM en Europe. Elles permettront de mieux comprendre les concessions multiples et les renoncements, les adaptations que la RFA fut contrainte d'accepter ou suscita parfois elle-même pour réaliser ses objectifs prioritaires. Elles souligneront ainsi tout au long de la période les divisions et les débats, les permanences et les ruptures dans la position diplomatique allemande, ainsi que les ajustements du modèle de l'ESM nécessaires à sa pérennisation dans le cadre du compromis européen. Enfin, elles éclaireront comment la diplomatie allemande est parvenue, par ces trois éléments structurant l'influence de l'ESM, à réduire peu à peu le champ des possibles au sein du compromis européen.