

Libéraux contre libéraux

mercredi 25 octobre 2017, par [MANDELKOW](#)

L'occasion était trop belle pour refonder le couple franco-allemand après deux élections, les présidentielles en France et les législatives en Allemagne, qui ont donné une large victoire aux forces pro-européennes de part et d'autre du Rhin. Ici, un président Macron qui entame un tournant libéral, de l'autre côté, un parti libéral (FDP) qui double son score par rapport à 2013, même si la montée du parti d'extrême-droite AfD ternit quelque peu l'image d'une Allemagne résolument tournée vers une consolidation de l'Union européenne. Or, on a pu constater dès le 24 septembre, le soir des élections allemandes, que les principaux adversaires de M. Macron sont justement ces libéraux du FDP qui n'ont pas hésité à tirer à boulets rouges sur celui qui avait proposé la création d'un budget européen. Le FDP y voit une ligne rouge à ne pas franchir, selon les termes de son président Christian Lindner, et au Président français de rétorquer dans son discours de la Sorbonne du 26 septembre qu'il ne voit pas de ligne rouge, mais que des horizons [1].

La confrontation entre le libéral Macron et les libéraux allemands, qui se profile à l'horizon, était pourtant prévisible. Sauf pour certains observateurs qui rejetaient en bloc le tournant libéral en faisant l'économie des divergences de fond entre libéralisme, néolibéralisme et ordo-libéralisme. Pour eux, il s'agit d'une doctrine de dérégulation des marchés et de flexibilisation du marché de l'emploi qui abandonne toute idée d'intervention de l'Etat ou de politique de relance.

Puisqu'une telle vision de la pensée unique libérale ne résiste pas à l'épreuve des faits, il convient de distinguer les différentes conceptions qui s'affrontent ici. Et rien de tel que la polémique post-électorale (que ce soit en Allemagne ou en France). Les partis en lice présentent leur vision des choses avec une clarté sans précédent, in statu nascendi pour ainsi dire, pour essayer de peser de tout leur poids dans les futures négociations en vue de former une coalition gouvernementale, ce qui permet de mieux comprendre le fond de leur pensée ; M. Macron, lui, essaie de soumettre ses propositions avant que l'on ne puisse lui dire que le traité de coalition est d'ores et déjà ficelé et qu'il est impossible d'y changer quoi que ce soit. La date du 26 septembre, deux jours après l'élection allemande, était donc bien choisie. Le Président Macron sait que des pans entiers de son programme de réformes dépendent de la convergence des points de vue au sein du couple franco-allemand, si bien qu'il croyait utile de se positionner avant que les partis allemands n'engagent des pourparlers sur le futur gouvernement.

Deux pommes de discorde sont aussitôt apparues, et elles sont emblématiques des différences de conceptions : la politique budgétaire européenne et la politique énergétique, celle-ci incluant la question du respect de la COP 21.

Commençons par la politique budgétaire européenne.

Emmanuel Macron avait proposé lors de son discours de la Sorbonne la création d'un budget commun de l'Eurogroupe géré par un Ministère des finances, fort de quelques points de PIB et contrôlé démocratiquement par voie parlementaire. L'objectif du budget européen n'est pas seulement de trouver une parade à de futures crises au sein des pays de l'euro, mais aussi d'investir dans de futurs projets transnationaux de développement structurel. Il pense notamment au numérique, qu'il veut doter d'une agence dédiée selon le modèle de la DARPA aux Etats-Unis, à l'origine de la création d'Internet. La création de champions européens du numérique n'est pas une idée nouvelle, mais E. Macron va au-delà de la proposition de Enderlein et Pisani-Ferry de 2014 [2] en envisageant le financement grâce à un budget commun et une fiscalité uniformisée sur les sociétés. L'accès au fonds commun serait effectivement soumis à la condition du respect de la fourchette de taux d'impôts, ce qui renforcerait le contrôle sur des pays pratiquant une fiscalité compétitive tels que l'Irlande (en favorisant largement des acteurs américains). En 2014, Enderlein et Pisani-Ferry avaient proposé des investissements communs dans le domaine du numérique en obligeant les Etats-membres de l'UE à maintenir la valeur actuelle des infrastructures publiques ; cette proposition visait essentiellement l'Allemagne qui avait (et a toujours) tendance à laisser dépérir ces infrastructures afin de limiter les dépenses publiques. Le changement de paradigme effectué par E. Macron réside dans l'idée que l'Europe a besoin d'une politique d'investissements financée par l'Eurogroupe et comptabilisée en dehors du cadre du Pacte de stabilité, qui, lui, est trop contraignant et inapproprié dans la mesure où des investissements des Etats-membres risqueraient de mettre en péril l'objectif des 3 % de déficit budgétaire.

Cette politique est globalement conforme aux objectifs de l'ordo-libéralisme allemand qui veille à un équilibre entre quatre facteurs macro-économiques : un taux d'inflation raisonnable, le maintien d'un haut niveau d'activité, l'équilibre budgétaire et une croissance soutenue. La Cour constitutionnelle fédérale avait rappelé à la fin des années soixante-dix que les investissements financés par un déficit budgétaire étaient légitimes tant que la valeur égalait ou dépassait le coût du crédit ; un déficit budgétaire peut donc être conforme aux règles ordo-libérales alors que le respect pur et simple de la règle des 3 %, inscrit dans l'actuelle politique d'austérité, peut bel et bien conduire à un déséquilibre des quatre facteurs macro-économiques cités plus haut. En l'occurrence, le sous-investissement entraîne une croissance faible et un niveau d'activité trop faible.

Le Ministre fédéral des finances, Wolfgang Schäuble, n'a pas tardé à réserver un accueil favorable aux propositions de M. Macron, même s'il est en désaccord sur le contrôle parlementaire des finances. La doxa ordo-libérale impose une gestion apolitique de la monnaie par une banque centrale, et W. Schäuble redoute un assouplissement de la politique monétaire par le biais d'une politique budgétaire commune. Pour contrer les risques inhérents à un budget commun, Schäuble propose donc de transformer le mécanisme européen de stabilité (MES) en Fonds monétaire en lieu et place d'un budget européen. Ce Fonds monétaire serait soustrait au contrôle démocratique et aurait en plus un pouvoir de contrôle sur les budgets nationaux ainsi que sur les réformes structurelles à mener préalablement à l'accès aux fonds d'investissement.

Alors qu'E. Macron lance l'idée d'une politique de relance par l'investissement, W. Schäuble freine quelque peu l'enthousiasme en revenant sur la formule classique de la politique d'austérité qui lie l'investissement au respect des règles. Or, les divergences ne sont pas de nature à bloquer tout compromis, comme l'a souligné à maintes reprises Henrik Uterwedde [3]. Et dès 2016, W. Schäuble lui-même avait admis que la politique d'austérité conduisait à des déséquilibres tels que la contraction de la demande intérieure ou un excédent commercial trop élevé. E. Macron et les ordo-libéraux allemands ont en

commun une vision interventionniste du libéralisme qui tient compte d'objectifs économiques et sociaux.

Tout autre est la vision néolibérale du FDP. C'est la raison pour laquelle ce parti attaque de front le Président français sans pour autant ménager l'ordolibéralisme de W. Schäuble (leur slogan étant « la compétence économique est de retour au Bundestag »). Pour le FDP, un budget commun contient en germe un mécanisme automatique de transferts des pays riches vers les pays faibles. Même si les propositions du Président Macron ne sont jamais allées dans ce sens, le FDP lui reproche de vouloir financer la relance française par la contribution allemande au budget commun ! Ce qui n'est pas seulement contraire au principe de Maastricht du No-Bail-Out, mais aurait en plus des conséquences négatives sur la compétitivité allemande (pression fiscale, hausse des taux sur le marché obligataire). L'ordre libéral se doit d'être spontané en ce qu'il repose sur la loi de l'offre et de la demande, une intervention de l'Etat n'est légitime que dans les domaines classiques de la prévention des cartels ou de l'aide aux plus démunis. La monnaie unique n'est légitime que dans la mesure où elle facilite les échanges et empêche des dévaluations compétitives, elle ne doit aucunement favoriser une union de transferts. Le FDP propose donc une suppression du MES qui serait remplacé par un mécanisme de liquidation judiciaire en cas de défaut de paiement. Le marché obligataire retrouverait ainsi tout son sens en récompensant les pays « vertueux » et en pénalisant les pays structurellement déséquilibrés. Un pays comme la France serait ainsi poussé à mener des réformes structurelles afin d'équilibrer les comptes publics sans pour autant investir. Aussi les dépenses publiques s'avèrent être la bête noire du FDP puisque ce sont elles qui créent la majeure partie de la pression fiscale sur les sociétés.

Un compromis entre M. Macron et le FDP est beaucoup plus difficile à envisager. Et quand bien même certains disent que Mme Merkel pourrait contenir l'influence des néolibéraux dans la future coalition, il faut souligner qu'ici la pression de l'AfD se fait sentir. D'essence eurosceptique, l'AfD joue sur la peur d'une Europe dépensière aux dépens de l'Allemagne et sert peu ou prou les mêmes réflexes des électeurs que le FDP, qui, lui, se veut profondément pro-européen. En s'opposant fermement au FDP, Merkel risque de gonfler les rangs de l'AfD.

La deuxième pomme de discorde est la politique énergétique.

Contrairement à la France, l'Allemagne avait décidé en 2011 de sortir du nucléaire d'ici à 2022. Par conséquent, les enjeux de la gestion de l'énergie primaire étaient très différents de part et d'autre du Rhin. Côté allemand, le défi majeur est le remplacement de l'énergie nucléaire par des énergies renouvelables, en particulier l'éolien, et l'abandon progressif du charbon, source d'émissions de CO2. Pour ce faire, l'ordolibéralisme inscrit dans son agenda des objectifs autres qu'économiques, en particulier ceux du protocole de Kyoto, puis ceux de la COP 21. La protection des ressources naturelles a en effet été rajoutée au catalogue des principes d'ordre de l'article 20 de la Loi Fondamentale, la Constitution allemande, et ouvre la voie à une politique interventionniste dans le domaine des matières premières en vue de respecter les priorités du développement durable. Ainsi, le gouvernement de Gerhard Schröder avait introduit la Loi sur les énergies renouvelables (EEG), obligeant les énergéticiens à vendre d'abord celles-ci avant de recourir aux énergies fossiles ou conventionnelles (nucléaire inclus), garantissant ainsi une marge bénéficiaire conséquente aux vendeurs d'énergies renouvelables. Etant donné l'énorme besoin d'investissements pendant la phase de lancement (montée en volume, gain d'efficacité), cette loi fait augmenter le prix du courant et inverse la hiérarchie économique des énergies : les moins chères (le charbon) sont désavantagées afin de favoriser les moins polluantes. Ce mécanisme est conforme aux principes fondamentaux de l'ordolibéralisme et montre une fois de plus qu'il est d'une autre nature que le néolibéralisme.

Or, c'est là que le bât blesse. L'essor des énergies renouvelables est tel que l'Allemagne produit trop d'énergie et est devenue le plus grand exportateur d'énergie électrique en Europe. Les pays riverains (Pays-Bas, Belgique, France) achètent le courant à base de charbon à la bourse de Leipzig et profitent des prix du marché sans être soumis à la loi sur les énergies renouvelables, applicable uniquement au marché national. A l'origine, l'Allemagne tablait sur l'effet dissuasif des droits d'émissions de CO2 fixés dans le protocole de Kyoto, or on sait que le marché des droits d'émissions souffre d'un excédent d'offre, si bien que le prix de la tonne est tombé à environ 5 euros. Plus compétitif que le nucléaire, le charbon allemand trouve preneur à l'étranger et bat en brèche les objectifs de protection du climat puisque l'Allemagne produit sur son sol l'énergie sale consommée à l'étranger [4].

C'est dans ce contexte que le Président Macron a proposé, toujours dans son discours du 26 septembre, de fixer un prix-plancher à la frontière du carbone de 25 à 30 euros. Cette mesure rétablirait l'effet dissuasif des droits d'émissions et arrêterait net l'exportation allemande, contribuant ainsi à la protection du climat. A y regarder de près, on s'aperçoit en effet que la filière du charbon en Allemagne est essentiellement une machine à sous dans la mesure où les investissements s'approchent de zéro alors que les bénéfices sont reversés aux actionnaires sous forme de dividendes [5]. Macron rejoint ainsi les programmes de Mme Merkel et des Verts, autre parti de la future coalition « Jamaika » (CDU/CSU-Verts-FDP). Merkel avait lancé l'objectif de la décarbonisation dès le sommet du G7 à Elmau en 2015, les Verts l'ont inscrit dans leur programme électoral de 2017.

La vision du FDP est, ici aussi, totalement différente. Même s'il se dit d'accord sur les objectifs de décarbonisation, il mise sur les lois du marché pour revenir à une gestion dérégulée du marché de l'électricité. Le prix du courant doit être fixé par la loi de l'offre et de la demande ce qui présuppose la suppression du EEG. Le FDP admet que ceci avantagerait dans un premier temps le charbon, mais il souligne en même temps que les énergies renouvelables ont un avantage compétitif à long terme avec un coût de matières premières nul et des besoins d'investissements dégressifs puisque la technologie arrive à maturation. Ici, l'ordolibéralisme et le néolibéralisme s'opposent l'un à l'autre : alors que le premier donne la priorité à la protection du climat, le dernier mise sur le marché.

Or, c'est là tout le problème. Même si le calcul du FDP - compétitivité à long terme des énergies renouvelables - peut s'avérer juste, il s'agit d'une vision long-termiste qui n'est pas en accord avec les objectifs de la COP 21. Il est d'ores et déjà acté que l'Allemagne ne respectera pas ces objectifs d'ici à 2020 à cause de sa filière du charbon et qu'il faut trouver une solution court-termiste pour venir à bout du problème.

A cet égard, il ne faut pas oublier que les ressources minières font de la politique. Le FDP fait partie du gouvernement du land de Rhénanie du Nord-Westphalie qui possède les plus grands gisements de lignite de la Fédération. Il est donc primordial pour le FDP de soigner sa clientèle électorale. Mais au-delà de la simple question politique, la dérégulation du prix du courant est tout à fait conforme à la ligne directrice de la doctrine néolibérale de ce parti.

D'autres domaines tels que l'assurance-maladie ou la taxe sur les transactions financières pourraient illustrer notre propos que l'ordolibéralisme et le néolibéralisme ne sont pas seulement des variantes de la même doctrine libérale, mais sont foncièrement incompatibles entre eux. Si, d'un côté, l'ordolibéralisme poursuit des objectifs économiques, sociaux et environnementaux, le néolibéralisme revient globalement à la théorie de l'ordre spontané de Hayek qui repose sur la loi de l'offre et de la demande. Force est de souligner que l'ordolibéralisme est beaucoup plus proche des orientations de fond du Président français. On sera même amené à se demander si la profession de foi pro-européenne du FDP est toujours compatible avec les instruments de

gestion envisagés. On a bien vu que la politique de relance européenne, chère à E. Macron, et la protection du climat ici et maintenant ne seront pas réalisées grâce à des visions néolibérales. Elles peuvent au contraire renforcer l'impression d'une Europe des égoïsmes nationaux [6].

Valentin Mandelkow, professeur agrégé d'Allemand

Notes

[1] discours de la Sorbonne, 50:15

[2] Henrik Enderlein et Jean Pisani-Ferry, Réformes, investissements et croissance : un agenda pour la France, l'Allemagne et l'Europe, 2014 (<https://www.economie.gouv.fr/files/...>)

[3] voir sa conférence « [Une monnaie, deux visions](#) » sur notre site

[4] l'excédent allemand s'élève à environ 51 TW/h en 2016

[5] 44 milliards de dividendes pour RWE et E.ON depuis le vote du EEG

[6] voir à ce sujet l'article « [Ami-Ennemi. Une dialectique franco-allemande ?](#) » sur notre site