



HAL
open science

La perception du rôle de l'Economiste chez Walter Eucken : modernité et enseignements pour le secteur des transports

Laurent Guihéry

► To cite this version:

Laurent Guihéry. La perception du rôle de l'Economiste chez Walter Eucken : modernité et enseignements pour le secteur des transports. XVème Colloque international de l'Association Charles Gide pour l'étude de la pensée économique - " LES ÉCONOMISTES ET LE POUVOIR ", Jun 2014, LYON, France. halshs-02182923

HAL Id: halshs-02182923

<https://shs.hal.science/halshs-02182923>

Submitted on 13 Jul 2019

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Research Paper

Presenté au XVème Colloque international de l'Association Charles Gide pour l'étude de la pensée économique Lyon, juin 2014 - « LES ÉCONOMISTES ET LE POUVOIR »

La perception du rôle de l'Economiste chez Walter Eucken : modernité et enseignements pour le secteur des transports

Laurent Guihéry

Professeur, Université de Cergy-Pontoise

Laboratoire Mobilité.Réseaux.Territoires.Environnement - M.R.T.E.

Laurent.guihery@u-cergy.fr

Draft V. 3- 13 juillet 2019 – commentaires bienvenus

W. Eucken s'est intéressé très tôt au secteur des transports. Dans son travail de thèse sur la formation des cartels dans le transport maritime (Eucken, 1914), W. Eucken observe les jeux stratégiques complexes et la pression permanente et multiforme exercée par les armateurs les « plus forts », les opérateurs historiques, sur les « plus faibles », les nouveaux entrants, mettant parfois en péril la pérennité d'une pluralité d'acteurs dans le secteur maritime. Il défend en fin de son ouvrage l'idée d'une régulation forte du système du transport maritime et propose même une intervention publique pour éviter un abus de position dominante des opérateurs et des cartels. Ainsi il décrit un élément essentiel du paysage ferroviaire contemporain : l'émergence des premières autorités de régulation du transport maritime, par exemple en Afrique du Sud (par exemple la nouvelle Cour Spéciale en charge des litiges contre les armateurs ou « *Spezialgerichtshof über Beschwerden gegen Schiffahrtsgesellschaften* », Eucken, 1914, p.290). Il observe aussi cette tendance aux Etats-Unis et au Royaume-Uni.

Les propositions de W. Eucken en faveur d'une intervention de l'Etat face aux pouvoirs de marché des grands monopoles du transport maritime surprennent par leur modernité et leur profondeur intellectuelle, même si dans ses travaux ultérieurs il s'en détachera : subventions aux nouveaux entrants, régulation du secteur, contrôle des cartels appartiennent aux propositions concrètes mises en avant aujourd'hui pour tenter de libéraliser le secteur ferroviaire (Guihéry, 2013).

Ce travail de jeunesse¹ pose néanmoins les premiers jalons de sa pensée future : respect des contrats et des incitations du marché, actions contre les pouvoirs de marché, engagement de l'économiste pour observer et dénoncer les pouvoirs de marché. Il s'insurge lorsque le pouvoir économique dicte les politiques publiques. Nous retrouverons ces premières intuitions dans ses œuvres futures, en particulier dans l'ouvrage fondamental de la pensée euckenienne qui sera le fil directeur de notre analyse à venir :

Eucken Walter, „Grundsätze der Wirtschaftspolitik“, Tübingen, 1968 (édition originale de 1952 incluant des notes et des discours de Walter Eucken et mise en forme par son épouse Edith Eucken-Erdsiek et K. Paul Hense).

W. Eucken, attentif au secteur des transports, qu'il place au cœur des mécanismes concurrentiels

La sensibilité de W. Eucken au transport s'exprime, dans ses différents travaux postérieurs à sa thèse, de manière ponctuelle et diffuse, en général en passant par l'analyse plus large des techniques : ainsi Eucken observe (1968, p.46) que l'amélioration du transport, des moyens d'informations et l'intermédiation du travail, ont un effet très fort sur la productivité générale et le dynamisme économique (1968,p.46).

Walter Eucken analyse le rôle du progrès technique sur la concurrence : il indique « qu'elle renforce la concurrence » (Eucken, 1968, p.227). Elle développe les marchés. Eucken cite beaucoup l'exemple des transports qui accroît la zone d'action du marché de l'emploi : il précise qu'en Allemagne, le « *spillover* » des transports atteint environ un radian de 70 km et même plus environ (Eucken, p. 228). De plus, la technique renforce la concurrence en développant des techniques de substitution :

Eucken (p.229) évoque la concurrence intermodale rail-route (il parle de « *Substitutionskonkurrenz* », p. 229 et p. 233). Pour Eucken, les chemins de fer sont l'exemple typique d'économie de coûts fixes (p. 231) mais, précise-t-il :

« *Die Transportleistungen wechseln fortwährend in ihrer Zusammensetzung* », indiquant que „l'activité de transport se transforme continuellement“ (p. 231).

¹ Dans ses travaux ultérieurs, W. Eucken prendra donc ses distances par rapport à l'Ecole Historique Allemande. Comme le note Friedrich A. Lutz dans la préface de l'ouvrage de 1968 (édition originale de 1952) publiée par son épouse, Edith Eucken et K. Paul Hense, W. Eucken considère lui-même que ses premiers travaux, très imprégnés par l'Ecole Historique Allemande, sont des œuvres de jeunesse. Friedrich A. Lutz explique ainsi que Eucken considérait que des études empiriques en économie politique (« *national – ökonomische Studien*») restaient insuffisantes « sans connaissances fondamentales de la théorie » et qu'elles ne devaient pas conduire à « expliquer la causalité » (Eucken, 1968, p. X). Ainsi Eucken aurait exprimé une insatisfaction face à son Habilitation dans ce contexte. Cette remarque s'applique aussi, précise Friedrich A Lutz, à sa thèse. On retrouve néanmoins dans ses ouvrages ultérieurs ses premières intuitions sur les menaces que font peser les monopoles sur l'organisation ordolibérale de la société, sur les stratégies de verrouillage des marchés (Shapiro, Varian, 1998) et sur le pouvoir économique des firmes.

Eucken précise aussi que les techniques ont aussi un impact spatial : il cite à ce propos ses travaux en observant le transport maritime et la concurrence entre les ports en citant le titre de sa thèse (Eucken, 1968 p. 235).

Dans un article célèbre paru en 1975 - „*Technik, Konzentration und Ordnung der Wirtschaft*“, in „*Probleme der wirtschaftlichen Konzentration*, Wiss. Buchgesellschaft Darmstadt, 1975 (Herausg. Hans-Heinrich Barnikel) – Eucken (Eucken, 1975, p.43 et p.44) approfondit les mécanismes de concentration qui empêche la formation d’un ordre économique conforme au marché. Il présente le transport comme un secteur qui permet une réelle ouverture et agit donc naturellement, pourrait-on dire, contre les monopoles et les cartels (p. 46) : il agit sur le développement des marchés ; avec le transport, précise-t-il, on observe une augmentation de la zone de rayonnement du marché du travail. La concurrence modale oblige le monopole à se comporter comme en concurrence (il cite p. 47 l’exemple du fer face à la route). Ainsi (p. 50), même si le ferroviaire a des coûts fixes élevés, les services de transport changent constamment de forme. Il en conclut que l’on peut, grâce au transport, agir sur 3 facteurs : l’élargissement des marchés (transport), l’augmentation des possibilités de substitution et donc une augmentation de la capacité d’adaptation de la production. Il prend comme exemple (p. 53) la concurrence par substitution entre le transport ferroviaire, la route et le transport aérien et revient sur un exemple célèbre dans l’histoire économique allemande (p. 57) : Eucken montre, en 1931, comment les chemins de fer ont été attaqués par la concurrence de la route naissante (Eucken, 1968 p.238). Mais un règlement de 1931 (*Verordnung*) a été pris pour les protéger en créant un cartel obligatoire, littéralement « sous la contrainte » ou « *staatliches Zwangskartel* »(Eucken, p.238 et p. 293) qui a éliminé la concurrence de la route. Eucken constate et regrette cette manœuvre pour d’empêcher la « concurrence par substitution » par la réglementation.

Pour Eucken, la concurrence peut prendre une forme de substitution (Eucken, 1975, p.59) et donc limiter l’influence des monopoles. Il conclut (p. 58) que la modernité est le lieu d’un combat entre la concurrence qui progresse et la défense de l’ordre acquis². Là encore, ces propos sont d’une redoutable actualité.

W. Eucken, observateur du conflit entre innovation et défense des rentes de situation

Eucken (p.238) revient alors à un de ses leitmotivs, à savoir une tension entre la concurrence grandissante et les stratégies de défense sont le fait marquant de l’histoire économique moderne ou:

„ Die Spannung zwischen der zunehmenden Konkurrenz und ihrer Abwehr ist ein fundamentaler Tatbestand der neuesten Wirtschaftsgeschichte“.

Pour Eucken, le principe fondateur, essentiel et fondamental est le fonctionnement libre du mécanisme des contrats et des prix (« *Preismechanismus funktionsfähig zu machen* », p. 255). C’est un point stratégique, précise-t-il (p. 255). « *Hier liegt unser „Toulon“* (p.255) écrit-t-il en reprenant une phrase de Bonaparte au siège de Toulon désignant le fort qui allait devenir la clé de la reprise de la ville aux anglais.

² Il en profite pour critiquer certains apports de J. Schumpeter.

Le second principe concerne la monnaie. Eucken cite Lénine : « *Um die bürgerliche Gesellschaft zu zerstören, muss man ihr Geldwesen verwüsten* » (Eucken citant Lénine, p. 255). Le troisième principe concerne les „*offene Märkte*“ (abolition des privilèges qui conduisent à des monopoles, p. 265). Ensuite viennent la propriété privée, la liberté des contrats à condition que cette liberté ne sert pas à limiter ou réduire cette même liberté des contrats (par exemple pour constituer des monopoles, p. 278). Eucken précise bien la nécessité de mettre en place un « *monopolamt* », un office des monopoles. La question de la liberté des contrats est donc constitutif d'ordre économique concurrentiel qu'elle renforce et par la même se renforce réciproquement (Eucken, p. 279). Eucken place enfin le principe de responsabilité dans sa liste fondamentale (p. 279) : l'ordre économique nécessite une « responsabilité personnelle » sans laquelle il ne peut fonctionner (p. 281). Enfin la constance de la politique économique est fondamentale : elle va faciliter les investissements et les prises de risque à long terme (p.287), en particulier la constance des « *daten* », c'est-à-dire la production sincère de statistiques et des données. Cette constance de la politique économique - donc le refus de changements brusques et désordonnés – limite ainsi les tentations de créer des cartels et monopoles.

Les chemins de fer : un exemple classique de monopole

Eucken précise à plusieurs reprises que les chemins de fer sont un exemple classique de secteur où se développent les monopoles. Il observe que ce secteur peut conduire à des logiques de sous investissements : Eucken prend précisément l'exemple des chemins de fer (p.36) et ses « *veralteten Wagenpark* ». (son matériel roulant ancien) : l'absence de concurrence ne l'incite pas à une rationalisation de la production et à des investissements. Mais le monopole peut aussi s'engager sur la voie de sur-investissements, « sans risque » précise-t-il (Eucken, p. 37). Le monopole peut attirer facilement des capitaux à lui : il observe même que les banques prêtent plus facilement aux « monopolistes » qu'aux acteurs privés traditionnels (p. 37). Eucken observe que, dans le cadre de cartel ou d'accords, les investissements visent plus à accroître les membres du groupe (syndicats) sans prendre en compte les attentes des clients. Nous sommes très proches des résultats de l'École des Choix Publics.

Eucken observe que la fermeture - « *Sperre* » en allemand - est l'arme la plus utilisée par le monopoliste – par exemple du côté du matériel roulant – mais aussi les « prix de combat » (rabais). Nous nous rapprochons des difficultés du transport régional ferroviaire aujourd'hui. De plus, dans la « lutte », les monopoles ne prennent pas en compte le coût de leur action, « pour déstabiliser leur concurrent » (p. 41). Eucken précise d'ailleurs qu'il manque une analyse précise de la morphologie « *der konkreten Monopolkämpfe* » (p.41). Eucken prend l'exemple des compagnies maritimes et des chemins de fer (p.41). Pour Eucken (p. 42), la fin du jeu arrive avec « l'entrée » du concurrent dans le cartel ou son rachat (p. 42). On retrouve ici, et cela apparaît tout au long de son œuvre, ses intuitions et les résultats de sa thèse sur l'observation des cartels dans le transport maritime au début du siècle.

Dans le monde des monopoles, ce qui fait la décision est la « *machtposition* » acquise préalablement et non « le service aux consommateurs » (*Leistung für die Konsumenten*) : Eucken prend l'exemple du transport maritime pour montrer que la taille « des réserves » est fondamentale car elle permet au monopole de mettre en place une guerre des prix (Eucken, p. 42). Son analyse des pouvoirs de marché deviendra un leitmotiv tout au long de ses œuvres majeures.

Eucken se met à imaginer un état de la nature où « des monopoles sont présents partout ». Eucken considère alors qu'il n'y a plus d'équilibre de l'économie (« *vollständig gleichgewichtslos* »). Tous les groupes sociaux vont s'affronter pour protéger leur rente... et l'économie va passer par un état d'anarchie de groupes – « *Gruppenanarchischer Prägung* »- avant de se transformer, semble-t-il, en une économie avec une planification (« *Leitung* ») centrale de tous les processus » (p. 43).

La menace des cartels et leur pouvoir de marché

Eucken rappelle le feu vert donné aux Cartels par le Reichsgericht du 4 février 1897 qui a autorisé leur formation (Eucken, p. 170). Cet arrêt autorise aussi des manœuvres de blocage contre les nouveaux entrants. Il précise qu'une branche qui subit une baisse très forte de ses prix, peut se regrouper et que ce regroupement est dans l'intérêt de ses membres.

Cette décision importante offre un « *kampfprivileg* » - un privilège de combat - aux monopoles et autorise des formes très dures d'actions (Boycott par exemple). A partir de cette date, les cartels se sont fortement développés en Allemagne et Eucken en recense 385 en 1905 (p. 170). Eucken insiste sur le fait que le droit des libres contrats sert en fait à éliminer un concurrent et cela revient à limiter « la liberté » des autres entreprises (Eucken, p. 170). Le concept de liberté des contrats a été utilisé pour créer une situation ex ante où elle devenait ex post inutile.

Eucken s'intéresse au pouvoir économique. Il cite comme exemple la Constitution Economique de 1919 (République de Weimar) qui, avec ses lois de socialisation (*Sozialisierungsgesetz*), a tenté d'apporter une piste de solution au problème du pouvoir économique en limitant la liberté de contrat (et donc de facto la liberté d'action des monopoles et la force du « pouvoir économique ») en créant des comités regroupant consommateurs et producteurs (charbon et potasse) et donc en tentant d'organiser la représentation de tous les groupes d'intérêt³. Mais ce fut en échec (Eucken, p. 171 citant les espoirs déçus de Rathenau) : la participation aux gains du monopole a même suscité l'intérêt des représentants des « travailleurs » (« Arbeiter » en allemand, p. 171). Les monopoles sont sortis renforcés de ces nouvelles règles et le contrôle des prix, introduit de façon subsidiaire, a été infiniment plus efficace (Eucken, p. 171) :

« *Gruppenegoismus neigt zur Wucherung [NDLR :Tumeur], weil die Gruppen macht besitzen* » (p. 171). Ce système a conduit à une anarchie de groupe ou „*Gruppenanarchie*“ chez Eucken.

Pour Eucken, sur ces questions, le choc des intérêts particuliers ne se combinent pas systématiquement avec des gains collectifs. Il évoque aussi les corporations mises sous un régime de contrainte à l'époque du national-socialisme (p. 171).

Un autre élément intéressant concerne la réforme de 1923 sur les monopoles qui, pour la première fois, tente de réglementer les abus de position dominante (Eucken, p. 171 et 172). Les cartels sont

³ Voir la thèse de l'auteur (Guihéry, 1997) pour une analyse précise du chapitre économique de la Constitution de la République de Weimar : ces lois de socialisation, adoptées dans une période de débat démocratique, constituent un exemple caractéristique de la dynamique communautaire de la société allemande et de sa distanciation par rapport au libéralisme anglo-saxon.

autorisés mais ils sont placés sous le contrôle administratif du Reich (création du tribunal des cartels et d'un département au sein du Ministère de l'Économie). La réaction des entreprises fut très dure. Elles parlaient de « *Deklassierung* » (p.172) comme une atteinte à la liberté des contrats. Les cartels se sont fortement opposés à cette nouvelle législation, qui était caractérisée comme « Manchestérienne » et « Réactionnaire » (p. 172) alors que la formation des cartels était considérée comme une « haute forme de développement économique » (p. 172). Eucken observa alors la « fuite » de l'économie industrielle hors de la concurrence dans le giron du contrôle étatique (*Staatsaufsicht*) et des Cartels.

Les recommandations de Eucken sont claires : agir contre l'émergence des pouvoirs de marchés :

« Nicht in der ersten Linie gegen die Missbräuche vorhandenen Machtkörper sollte sich die Wirtschaftspolitik wenden, sondern gegen die Entstehung der Machtkörper überhaupt. Sonst besitzt sie keine Chance, mit dem Problem fertig zu werden » (Eucken, p. 172).

Eucken étudie ensuite une voie qui implique que, pour réduire le poids du « pouvoir économique privé », l'État doit directement intervenir : deux manières ont été mises en œuvre en Allemagne : soit « *zentrale, staatliche Planstellenunter Aufrechterhaltung des Privatseigentums* » (planification) soit la nationalisation « *Verstaatlichung* » (p. 173). Dans les années 1930, l'Allemagne, précise Eucken, a mis en place une planification centralisée (*zentrale Planstellung*) qui a entraîné un mélange des intérêts privés et d'une économie planifiée et centralisée : cette « planification » et la question de la puissance économique » n'ont pu être résolues : cela a entraîné à l'inverse une plus grande concentration des pouvoirs » (Eucken, p. 173).

La deuxième solution concerne la nationalisation (p. 173), en citant, parmi d'autres exemples, le cas de l'électricité et des chemins de fer : Eucken précise (p. 174) que l'abus de position peut être supérieur via un monopole public : d'abord le monopole public se comporte comme un monopole privé mais en plus il possède la garantie et le soutien de l'État : la concentration des pouvoirs entre la sphère de l'État et la sphère de l'économie est donc totale. Eucken prend comme exemple la concentration, planification et organisation planifiée de l'économie dans la zone Est de l'Allemagne.

Une régulation indispensable des monopoles

Dans les derniers chapitres de son ouvrage principal, Eucken (1968) approfondit, d'une certaine manière, les dernières pages de sa thèse sur l'ébauche d'une régulation des cartels et des monopoles qu'il avait observée dans le transport maritime international au tournant du siècle dernier.

Il traite de l'organisation de la concurrence (p.291 et suivantes) ou de la politique du „*Wettbewerbsordnung*“ : il considère que la nationalisation des monopoles – il prend l'exemple des chemins de fer - n'est pas une bonne solution car elle „unit les deux sphères de la politique et de l'économie“ (p. 293). Eucken est sceptique sur l'efficacité des contrôles des monopoles (p. 292) car les problèmes liés au monopole sont très variés. Pas de solution aussi à trouver, selon Eucken, du côté du contrôle par les employés (« *Arbeiterschaft* » p.294) : ces deux pistes ne sont pas des solutions.

Eucken indique alors que la gestion des monopoles doit être confiée à une autorité indépendante (« *unabhängiges Amt* ») mais étatique (« *staatlich* », p. 294) sans être un département du Ministère de l'Économie. Eucken parle de « *Monopolamt* » (p.295), un office fédéral des monopoles : il définit précisément son action (p. 294 et 295) et insiste sur le fait qu'il ne doit pas devenir une super administration bureaucratique centralisée: il ne doit, par exemple, pas devenir une nouvelle administration comme l'administration fiscale et ne doit pas menacer l'équilibre libre du marché (« *Eine freie Ordnung wäre vom Monopolamt bedroht* », Eucken, p.295). Une action directe à l'intérieur du marché semble inutile (« *von innen* ») mais il doit plutôt s'intéresser aux symptômes à observer de l'extérieur : fermeture du marché, tarif de combat, dumping, rabais excessifs :

„ *Es gibt genug Symptome, die von Außen erkennen lassen, ob die Monopolisierung des Marktes versucht wird* “ (Eucken, p. 295).

Il doit favoriser une action sur la base des plaintes des victimes des agissements des monopoles mais aussi par la loi (p. 297 et suiv.).

Dans ces travaux ultérieurs, il retrouve donc bien son intuition de départ présente dans le dernier chapitre de sa thèse de 1914. Pour Eucken, le droit commercial des grands groupes – et il cite les chemins de fer – ont surpassé le droit public de l'Etat et le domine (p. 295) ce qui pose un véritable problème de droit des contrats, un des principes fondateurs selon Eucken. Pour lui, le contrôle des monopoles est prophylactique - il prévient les risques - et est donc absolument indispensable.

Eucken pose enfin la question des oligopoles sans qu'il ne soit fait état d'ententes entre les partis. La plupart du temps, précise Eucken, ces oligopoles conduisent rapidement à des monopoles. Eucken considère que les outils de la politique de la concurrence peuvent être efficaces : politique commerciale, politique des brevets (« *Musterschutz* »), politique fiscale peuvent réduire le nombre des oligopoles dans des marchés très larges (p. 298). Eucken propose néanmoins d'aller plus loin :

- dans un premier temps, reprenant une idée de Miksch (298), il propose une « *sonderregelung* » : la « *gebundene Konkurrenz* » qui peut se développer sous le contrôle de l'Etat (Eucken, p. 298).
- dans un second temps, l'Etat peut être dépassé par l'envergure de sa mission et il faut imaginer autre chose : agir de façon prophylactique (p. 298), idée qu'il puise, semble-t-il, dans sa thèse.

Eucken conclue en analysant le travail des autorités de contrôle des monopoles qui peut être facilité par deux moments : celui de l'affirmation des « *konstituierende Prinzipien* » qui va limiter fortement les positions de monopole. D'autre part, l'action prophylactique des autorités de contrôle des monopoles va pousser les oligopoles et les monopoles à se conformer au droit de la concurrence. Ses sanctions doivent être sévères. Elles ne nécessitent pas une administration pléthorique. Eucken conclue en indiquant que les expériences allemandes ouvrent précisément la voie à ce qui ne doit pas être fait : ni le « *laisser faire* » qui laisse « *la liberté des contrats détruire la liberté* » (p.174), ni un contrôle des monopoles qui permet la formation de « *Machtkörper* » et ne veut combattre que les abus, ni l'organisation centralisée et planifiée, ni la nationalisation qui accroît encore plus les risques :

« *Macht bleibt Macht von wem auch immer sie ausgeübt wird. Und sie erreicht ihre höchste Gefahrenstufe nicht einmal in privater, sondern gerade in öffentlicher Hand* (citation de Leonhard Miksch, p. 174).[Le pouvoir reste

le pouvoir, quelque soit la personne qui l'exerce. Et il atteint son niveau de danger maximum, non pas dans le secteur privé mais dans le secteur public]

Mais ce qui est important ici est que W. Eucken repousse l'idée avancée dans sa thèse d'un subventionnement des nouveaux entrants. Comme le remarque de nombreux spécialistes, Eucken, après ses travaux de jeunesse, s'est montré très sceptique face à l'interventionnisme public.

Face à un certain pessimisme face à l'action et la puissance des monopoles, Eucken nous offre alors une piste de solution autour du développement d'une concurrentielle potentielle.

L'intuition de la concurrence potentielle et les missions des économistes : W. Eucken, économiste de la Liberté

L'auteur s'intéresse d'abord (p. 111) à une présentation exhaustive des différentes formes d'organisation des marchés (monopoles, etc...) mais aucun détail n'est mentionné pour le cas particulier des chemins de fer⁴. Par contre, il analyse le degré d'ouverture ou de fermeture⁵ du monopole : W. Eucken développe une analyse particulièrement intéressante du **caractère fermé** du monopole (il prend l'exemple de la Poste), ce qui lui donne plus de force (« *seine Machtstellung ist wesentlich grösser*, p. 108) par rapport au **monopole ouvert** susceptible d'évoluer. Eucken **met alors en évidence une intuition d'une possible « concurrence potentielle »** qui pourrait s'imposer („*potentieller Wettbewerb*“, Eucken, p.108) :

« *Er steht immer unter dem Druck, dass viele Abnehmer sich durch Herstellung eigener Elektrizität von ihm unabhängig machen können. Ein „potentielle“ Wettbewerb muss bei der Politik offener Monopole beachtet werden, der bei geschlossenen Monopolen fehlt*“(Eucken, p.108).

Eucken recommande, pour les monopoles, de soutenir ces options alternatives « potentielles » alors que pour les monopoles fermés, elles sont de facto absentes. **On trouve ici une intuition fondamentale⁶ à la base du modèle énoncé de marché contestable par les économistes Baumol, Panzar et Willig datant de 1982.**Cette intuition offre aujourd'hui une piste très pertinente pour la modernisation du fonctionnement des opérateurs historiques de services publics en réseau, la plupart étant en situation de monopole.

Eucken évoque le lien intéressant entre Liberté et pouvoir du marché (p. 175) : si, au début, l'industrialisation a favorisé la Liberté, cette dernière est bien plus en danger aujourd'hui (p. 175). Eucken voit trois menaces à la Liberté des individus :

- soit par le pouvoir privé de « *Markt-Gegenseite* ». Eucken cite l'exemple des chemins de fer (p.176) dont l'essor fulgurant au XIXème siècle (et son pouvoir de marché) menace la liberté.

⁴ p. 204 : « *Eisenbahnverwaltung* » est cité 2 fois, pour indiquer qu'elle possède une position dominante.

⁵ Page 92, Eucken insiste aussi sur le danger d'une fermeture - « *Schliessung* » - de l'offre et de la demande, prenant de nombreux exemples dans l'histoire (Empire byzantin, p. 92).

⁶ G. Knieps de l'Université de Freiburg nuance cette affirmation. Pour lui, l'analyse de Eucken est spécifique et n'a pas la portée des travaux de Baumol, Panzer et Willig.

Ainsi les employés dépendent de plus en plus des grandes manufactures: « *Oft wurde Freiheit als das Recht, des einzelnen angesehen, die Freiheit anderer zu unterdrücken* » (Eucken, p. 176).

- soit par « la collectivisation »
- soit par « l'Etat. »

Eucken (1989, p. 204) précise que le pouvoir économique n'est ni irrationnel ni mystique et ne doit pas être pris à la légère: il se mesure concrètement, il veut dire « beaucoup de choses » (« viel », p.204) : « *wirtschaftliche Macht ist etwas rational fassbares, rational Zugängliches* ». Pourquoi une réflexion si vive sur la question du pouvoir de marché ?

« Besitz von Macht provoziert Willkürakte, gefährdet die Freiheit anderer Menschen, zerstört gewachsene und gute Ordnungen ».

Mais

„Es gibt kein Sozialleben ohne Machtpositionen, weil für jedes Leben in der Gemeinschaft Autorität notwendig ist, sei es im Staat oder in einem Betrieb“ (p. 175).

Eucken conclue ces pages passionnantes sur le lien entre pouvoir de marché et liberté par l'observation que les gens ont « perdu le sentiment de savoir ce qu'est précisément la liberté » (p. 178). Ils n'arrivent plus à évaluer sa valeur, comme on n'évalue mal la valeur de ce que l'on possède. Il conclue à la nécessité « d'un ordre économique » : « *Freiheit und Ordnung sind kein Gegensatz* » (p. 179). Mais Eucken précise que cet ordre doit être voulu : « *gewollte Ordnung* », p. 179). Une certaine discipline s'impose alors:

« Geordnet kann nur – im Gegensatz zu geregelt – werden, wenn sich die Menschen diszipliniert verhalten (Leonhard Miksch), cité par Eucken, p. 179.

Une relation naturelle existe entre „Liberté“ et „Ordnung“ : des formes d'ordre spontané émergent de la liberté et doivent être « *wettbewerbskonform* » (Eucken, p. 179). Pour Eucken (p. 202), la libre concurrence encadrée et régulée est un fondement de la division des pouvoirs et de la suprématie des individus sur les grandes organisations :

« und es bleibt dabei, dass in der vollständigen Konkurrenz auch die großen Betriebe weitgehend entmachtet sind. In der vollständigen Konkurrenz ist der Einzelne fast entmachtet, nicht völlig entmachtet » (p. 202).

Et il conclut à la dépendance de chacun à un marché anonyme, signe d'une liberté individuelles car „chacun a ainsi une très petite part de pouvoir“ ou :

*„und da jede Machtballung fehlt, besteht auch keine persönliche wirtschaftliche Abhängigkeit, wohl aber die Abhängigkeit von einem anonymen Markt“ (Eucken, 1989, p.202). *...+. „Anders formuliert : „jeder hätte ein sehr kleine Portion an Macht“ (Eucken, 1989, p.202).*

Eucken est catégorique : la protection des individus contre l'arbitraire se réduit fortement avec la formation de cartels et monopoles. Eucken (p. 52) se réfère à E. Kant qui considère qu'une mission

fondamentale de l'Etat est d'encadrer par la Loi la liberté absolue de l'Etat de nature (*statusnaturalis*). Il est indispensable de faire en sorte que l'action des uns soit protégée de l'arbitraire des autres. Si ces conditions sont remplies, alors un « *statuscivilis* » (p. 52) peut s'imposer (« *friedlichesZusammenlebenmöglich* », p.52).

Or la formation de monopoles ou ententes nous éloigne de ce cadre-là. Et là encore, il fait appel à l'exemple des chemins de fer : Eucken (p.51) observe qu'avec les chemins de fer ou avec les assurances, le droit qui s'applique a repoussé le droit légal de l'Etat. Il cite l'exemple des chemins de fer qui ont créé leur propre droit ou ses propres conditions d'usage. Ce constat est particulièrement vrai pour les monopoles qui substituent leurs propres règles à celle de l'Etat ou du législateur. Eucken va même plus loin lorsqu'il écrit que la détermination de la volonté de l'Etat est influencée par les monopoles (Eucken, 1968, p. 53) : „*die Willensbildung des Staates, durch Monopol beeinflusst wird*“.

Eucken considère ainsi que les monopoles exercent une interaction sur „l'ordre économique“ et le déstabilise en s'imposant face à l'Etat de Droit (*Rechtsstaat*) :

« *Der Rechtsstaat kann sich nur dort vollständig durchsetzen, wo zugleich mit seiner rechtlichen-staatlichen Ordnung eine « adäquate » Wirtschaftsordnung verwirklicht ist. Monopol und Teilmonopole aber sind dem Rechtsstaat nicht adäquat, dürfen also nicht Bestandteile einer solchen Wirtschaftsordnung sein* » (p. 52).

Eucken (p. 150) voit avec la montée en puissance des monopoles l'affirmation d'une bureaucratie de plus en plus importante mais aussi potentiellement une menace dans la collusion entre les intérêts de l'Etat et l'intérêt du monopoliste (p. 151). Le monopole, précise Eucken, a une tendance à affirmer une centralisation de la gestion car il a besoin de beaucoup de fonctionnaires pour l'organisation et la détermination des programmes (« *planstellen* » en allemand) : Eucken est très critique sur cette tendance à la centralisation. On est alors proche d'un passage du contrôle par l'Etat à la gestion directe du monopole par l'Etat. Eucken considère que la Révolution Française a « préparé » la voie à cette centralisation par la suppression des corporations locales ou régionales (Loi Le Chapelier). Eucken considère qu'on observe un autorenforcement entre organisation plutôt centralisée et planifiée de l'Etat et centralisation politique et bureaucratique (p. 151).

Face au pouvoir économique : la mission de l'économiste pour W. Eucken

Eucken est très prémonitoire lorsqu'il parle du pouvoir économique (Eucken, p. 197) : il considère qu'il y a là une mission essentielle de l'économiste de l'analyser. Il précise que le pouvoir économique n'est pas lié à la naissance du capitalisme mais existait déjà au Moyen-âge (Eucken, 1989, p. 196). Il appelle à une extrême vigilance face au développement du pouvoir économique :

« Encore aujourd'hui, il manque aux économistes un coup d'œil et une analyse du pouvoir économique sur la manière dont la dynamique économique est le fruit de « *brutalen Machtkämpfen* » (combats pour le pouvoir) (Eucken, 1989, p. 197), ou, en allemand : « *noch heute fehlt es vielen Nationalökonom an Blick und Verständnis dafür, wie sehr das wirtschaftliche Geschehen von brutalen Machtkämpfen erföhlt ist* ».

Il offre une définition du métier d'économiste qui est à méditer. Il est perçu chez Eucken en résistance aux puissances économiques :

« Wer aber nicht die Fähigkeit oder nicht die Kraft besitzt, dies zu sehen, wer die Kanten abschleift, versteht die Wirtschaft nicht. (Chapitre V : wirtschaftliche Macht, p. 197).

„Qui n'a pas la possibilité ou n'a pas la force, de voir cela, qui ponce les côtés, ne comprend pas l'économie ».

L'économie politique est une science « sobre » chez Eucken. Elle devrait l'être (Eucken, 1989, p. 197). Il faut d'abord avoir été confronté au pouvoir économique. Il critique d'ailleurs les travaux de Schmoller et les autres économistes de son temps qui n'ont pas pris la mesure de dureté de l'économie de tous les jours ou : la « *alltäglichen Wirtschaft mit ihren Kämpfen, die mit List [« ruse »] und Verschleierung und Brutalität geführt werden* » (p. 198).

Pour Eucken, les économistes sont en résistance contre les forces de concentration du pouvoir économique et sont des garde-fous pour protéger les contrats, les libertés individuelles contre un pouvoir économique trop envahissant. Face aux rythmes économiques, sources d'incertitude et d'instabilité, ils sont un peu, dirons-nous, comme des phares montant le bon cap. A la fin de sa vie, W. Eucken a mis en pratique ses recommandations et s'est engagé dans le débat public, en particulier pour la reconstruction économique de l'Allemagne.

Et pour finir, il prophétise, semble-t-il : Eucken (p.140) cite « The Economist » (1942) „qui a dit tout haut la pensée des masses („Der „Economist“ brachte die Meinung der Masse zum Ausdruck“) : „*Wenn die liberale Demokratie sich mit Vollbeschäftigung nicht verträgt, so muss sie verschwinden*“. (« Si la démocratie libérale ne s'entend pas avec le plein emploi, alors elle doit disparaître »). Le plein emploi doit être un objectif principal des politiques économiques, précise-t-il. Au regard de la première moitié de XXème siècle, l'actualité de cette déclaration est malheureusement évidente, mais aussi en ce début de XXIème siècle.

Cette feuille de route prônée par W. Eucken d'un économiste « présent » dans la vie économique, à la recherche voire même dénonçant les pouvoirs de marché et les attaques contre le droit fondamental des contrats libres se révèle aujourd'hui, à l'heure de la globalisation, du réseau Internet et du pouvoir de multinationales très moderne.

Dans ce sens, cette démarche conforte aussi dans le rôle fondamental de l'Union Européenne comme institution en charge du contrôle, dans un monde complexe et global, des abus de position dominante, des pouvoirs de marché et des cartels.

Conclusion

L'influence de la pensée économique de W. Eucken en Allemagne est aujourd'hui encore indéniable. Cette influence s'observe aussi au niveau européen, où l'ordolibéralisme a inspiré de nombreuses politiques publiques en Europe. Reconnaisant le primat de l'économie de marché et de la propriété privée des moyens de production, il insiste néanmoins, et cela tout au long de sa vie, sur le risque de

voir les pouvoirs de marché, les abus de position dominante et les monopoles réduire la liberté de choix et de décision des agents. Il recommande donc d'ancrer la vie économique et sociale autour de sept principes constitutifs (« *konstituierende Prinzipien* ») susceptibles de garantir les fondements stables d'un système concurrentiel viable.

Mais son travail va delà de cette doctrine bien connue. Il insiste sur le rôle de la confiance dans l'activité économique et la mission confiée à l'Etat d'établir des règles stables sur le long terme, susceptibles de garantir un faisceau d'incitation favorable pour les investissements des firmes et donc leur rentabilité à moyen et long terme. Sa vision est pragmatique puisque il propose, à côté des principes constitutifs, des actions plus pragmatiques et opératoires ou principes régulateurs « *regulierenden Prinzipien* », comme le contrôle des monopoles publics et la nécessité d'une politique de redistribution des richesses.

Il donne enfin à l'économiste une mission claire dans la vie économique et sociale : observer, analyser et dénoncer les éventuels pouvoirs de marché qui sont autant de menaces sur la Liberté.

Bibliographie indicative

Alcouffe A., Diebolt C., (éds), *La Pensée économique allemande*. Economica, Paris, 2009

Commun Patricia (dir.), *L'ordolibéralisme allemand. Aux sources de l'Economie sociale de marché*, Cergy-Pontoise 2003, p.201-219

Eucken Walter, "Die Grundlagen der Nationalökonomie", Springer-Verlag, Ninth edition, 1989 ; First edition, Jena, 1940

Eucken Walter, "Nationalökonomie wozu", Klett-Cotta, 2005, first edition 1947, first publication censored in 1938

Eucken Walter, „Die Verbandsbildung in der Seeschifffahrt“ (*The formation of conferences/agreements/cartels in maritime transport*), Rheinischen Friedrich-Wilhelms-Universität zu Bonn bei Prof. H. Schumacher, , 370 pages, 1914 ; text : 314 pages. To be found in extended version by Staats- und sozialwissenschaftliche Forschungen, Heft 172, 319 S. + Appendix

Eucken Walter, Edith Eucken et K. Paul Hense, „Grundsätze der Wirtschaftspolitik“, Tübingen, 1968 (original edition from 1952 including key-notes and speeches of Walter Eucken following his death in 1950 and collected by his wife Edith

Goldschmidt N., Entstehung und Vermächtnis ordoliberalen Denkens. Walter Eucken und die Notwendigkeit einer kulturellen Ökonomik, LIT Verlag, Münster, 2002

Goldschmidt N., Wohlgemuth M., *Grundtexte zur Freiburger Tradition der Ordnungsökonomik*, Walter Eucken Institut, Muhr Siebeck, Freiburg, 2008

Guihéry L., Fédéralisme fiscal et redistribution : fondements et enseignements du fédéralisme allemand, Thèse pour le Doctorat de Sciences Economiques, soutenue le 19 décembre 1997, Université Lumière Lyon 2

Guihéry L., "Emergence de la concurrence dans les chemins de fer en Allemagne et en France : quels enseignements tirer de la thèse (1914) de Walter Eucken sur l'émergence de la concurrence dans le transport maritime au tournant du siècle dernier ?", *RERU - Revue d'Economie Régionale et Urbaine*, 1, 2013, p. 231- 255

Technik, Konzentration und Ordnung der Wirtschaft“, in „*Probleme der wirtschaftlichen Konzentration*“, Wiss. Buchgesellschaft Darmstadt, 1975 (Herausg. Hans-Heinrich Barnikel) – Eucken

Sharipo C., Varian H. (1998), *Information Rules: A Strategic Guide to the Network Economy* Harvard Business Review Press; 1ST edition (November 19, 1998)

Baumol William J., Panzar John C., Willig Robert D., *Contestable Markets and the Theory of Industry Structure*, Harcourt College Pub (June 1982)