

*Le colloque Walter Lippmann  
ou la réinvention du libéralisme*

S'il est vrai que la crise du libéralisme a eu pour symptôme un réformisme social de plus en plus prononcé dès la fin du XIX<sup>e</sup> siècle, le néolibéralisme est une *réponse* à ce symptôme, ou encore une tentative pour entraver cette orientation vers les politiques redistributives, assurantielles, planificatrices, régulatrices, protectionnistes qui s'étaient développées depuis la fin du XIX<sup>e</sup> siècle, orientation regardée comme une décomposition menant tout droit au collectivisme.

On cite souvent à tort la création de la Société du Mont-Pèlerin en 1947 comme l'acte de naissance du néolibéralisme<sup>1</sup>. En réalité, le moment fondateur du néolibéralisme se situe plus en amont : il s'agit du colloque Walter Lippmann qui s'est tenu à Paris à partir du 26 août 1938 et durant cinq jours dans le cadre de l'Institut international de coopération intellectuelle (ancêtre de l'Unesco), rue Montpensier au centre de Paris<sup>2</sup>. La réunion de Paris brille par la qualité de ses participants qui, pour beaucoup, marqueront l'histoire de la pensée et de la politique libérale dans les pays

<sup>1</sup> Pour l'histoire de la Société du Mont-Pèlerin, cf. Ronald Max HARTWELL, *A History of the Mont Pelerin Society*, Liberty Fund, Indianapolis, 1995.

<sup>2</sup> Pour plus de détails, cf. François DENORD, « Aux origines du néolibéralisme en France : Louis Rougier et le Colloque Walter Lippmann de 1938 », *Le Mouvement social*, 2001, n° 195, pp. 9-34 et, plus récemment, le livre très documenté de Serge AUDIER, *Le Colloque Lippmann. Aux origines du néolibéralisme*, Le Bord de l'eau, Latresne, 2008.

occidentaux après guerre, qu'il s'agisse de Friedrich Hayek, de Jacques Rueff, de Raymond Aron, de Wilhelm Röpke ou d'Alexander von Rüstow.

Choisir l'une de ces deux dates pour situer un moment fondateur n'est pas indifférent, comme on va le voir. Il en va de l'analyse que l'on fait du néolibéralisme.

Ces deux événements ne sont d'ailleurs pas sans rapport. Le colloque Walter Lippmann se conclut sur la déclaration de création d'un Centre international d'études pour la rénovation du libéralisme dont le siège sera installé au Musée social, rue Las Cases à Paris, centre qui était alors conçu comme une société intellectuelle internationale devant tenir des sessions régulières dans des pays à chaque fois différents. Les événements en Europe en ont décidé autrement. Sous cet angle, la Société du Mont-Pèlerin apparaît comme un prolongement de l'initiative de 1938. L'un de leurs points communs, qui n'a pas été de moindre importance dans la diffusion du néolibéralisme, est le cosmopolitisme dont il témoigne. Ce colloque est la première tentative de création d'une « internationale » néolibérale qui s'est prolongée par la suite à travers d'autres organismes dont, ces dernières décennies, la Trilatérale et le Forum économique mondial de Davos. L'autre point commun est l'importance accordée au travail intellectuel de refondation de la doctrine pour mieux assurer sa victoire contre les principes adverses. La reconstruction de la doctrine libérale va bénéficier de lieux académiques prestigieux et bien financés, à commencer dès le début des années 1930 par l'Institut universitaire des hautes études internationales fondé en 1927 à Genève, la London School of Economics et l'Université de Chicago, pour ne mentionner que les lieux les plus célèbres, avant de se distiller dans les quelques centaines de *think tanks* qui, à travers le monde, diffuseront la doctrine.

Le néolibéralisme va se déployer selon plusieurs lignes de force, soumis à des tensions dont on doit prendre la mesure. Le colloque de 1938 a témoigné de discordances qui, dès le commencement, divisent les intellectuels se réclamant du néolibéralisme. Il constitue même un bon révélateur de divergences qui, après la Seconde Guerre mondiale, continueront à agir de façon plus ou moins ouverte. Ces divergences sont de plusieurs sortes et ne doivent pas être confondues. Le colloque Walter Lippmann témoigne en premier lieu du fait que l'exigence commune de reconstruction du libéralisme n'a pas encore permis en 1938 de distinguer complètement les tendances du « nouveau libéralisme » et celles du « néolibéralisme ». Comme l'a montré Serge Audier, un certain nombre de participants français au colloque relèvent typiquement du premier courant quand ils se réfèrent à un

« libéralisme social » comme Louis Marlio ou à un « socialisme libéral » comme Bernard Lavergne.

Mais le « nouveau libéralisme » n'est pas l'axe principal du colloque, qui est bien plutôt le moment où se décline un autre mode de reconstruction, qui aura en commun avec le « nouveau libéralisme » son acceptation de l'intervention mais qui cherchera à en donner une nouvelle définition et, partant, à lui assigner de nouvelles limites. Encore est-ce là simplifier les choses. D'autres divergences portent sur le sens même de ce « néolibéralisme » que l'on veut édifier : s'agit-il de transformer le libéralisme en lui redonnant une fondation nouvelle ou bien s'agit-il plutôt de redonner vie au libéralisme classique, c'est-à-dire d'opérer un « retour au vrai libéralisme » contre les déviations et les hérésies qui l'ont perverti ? Face aux ennemis communs (le collectivisme sous ses formes communiste et fasciste, mais aussi les tendances intellectuelles et les courants politiques réformateurs qui sont supposés y mener dans les pays occidentaux, à commencer par le keynésianisme), ces divergences vont paraître secondaires, surtout de l'extérieur. Durant la traversée du désert intellectuel et politique des néolibéraux, il importait en effet d'opposer un front uni à l'« interventionnisme étatique » et à la « montée du collectivisme ». C'est cette opposition que la Société du Mont-Pèlerin a réussi à incarner en rassemblant les différents courants du néolibéralisme, le courant américain (fortement influencé par les « néoautrichiens » Friedrich Hayek et Ludwig von Mises) et le courant allemand, permettant ainsi de gommer les lignes divergentes telles qu'elles s'étaient affirmées avant guerre. Ce rassemblement des néolibéraux a surtout occulté l'un des aspects majeurs du tournant qui s'est produit dans l'histoire du libéralisme moderne : la théorisation d'un interventionnisme proprement libéral. C'est précisément ce que mettait au jour le colloque Walter Lippmann. En ce sens, ce dernier n'est pas seulement un acte de naissance, c'est un révélateur.

### Contre le naturalisme libéral

Le colloque se réunit du 26 au 30 août 1938. Le maître d'œuvre de cette réunion internationale de vingt-six économistes, philosophes, hauts fonctionnaires de plusieurs pays est Louis Rougier, philosophe aujourd'hui oublié. Ce dernier était alors professeur de philosophie à Besançon, adepte du positivisme logique, membre du Cercle de Vienne, et auteur de nombreux ouvrages et articles prônant un « retour du libéralisme » sur de nouvelles bases. La double occasion de cette réunion est la parution de la

traduction française du livre de Walter Lippmann, *An Inquiry into the Principles of the Good Society*, sous le titre de *La Cité libre*<sup>1</sup>, et la présence de l'auteur à Paris. Ce livre est présenté par l'organisateur du colloque comme le manifeste d'une reconstruction du libéralisme autour duquel peuvent se réunir des esprits différents ayant travaillé dans la même direction. L'idée qui anime Rougier est assez simple : il n'y aura de « retour du libéralisme » que si l'on parvient à refonder théoriquement la doctrine libérale et à en déduire une politique libérale active qui évitera les effets négatifs de la croyance métaphysique dans le laisser-faire. La ligne que Rougier veut fixer au colloque est un prolongement de la conviction très fermement affirmée par Lippmann dans son ouvrage lorsqu'il définissait ainsi l'« agenda » du libéralisme à réinventer :

L'agenda prouve que le libéralisme est tout autre chose que l'apologétique stérile qu'il était devenu pendant sa sujétion au dogme du laisser-faire et à l'incompréhension des économistes classiques. Il démontre, je crois, que le libéralisme est, non pas une justification du *statu quo*, mais une logique de réajustement social rendue nécessaire par la révolution industrielle<sup>2</sup>.

Rougier, dans son avant-propos ouvrant les travaux du colloque, signale que cet effort de refondation n'a pas encore de nom officiel : faut-il parler de « libéralisme constructeur », de « néocapitalisme », ou bien de « néolibéralisme », terme qui d'après lui semble prévaloir dans l'usage<sup>3</sup> ? Refonder le libéralisme pour mieux combattre la grande montée des totalitarismes est le but que L. Rougier entend donner à la réunion dont il fut le promoteur, signalant que ce colloque a pour ambition de condenser un

1 W. LIPPMANN, *La Cité libre*, Librairie de Médecis, Paris, 1938. W. Lippmann, publiciste et éditorialiste américain célèbre pour ses analyses de l'opinion publique et de la politique étrangère américaines, a été entre les deux guerres au croisement du « nouveau libéralisme » et du néolibéralisme. Dans *Drift and Mastery* (1913), il se prononçait pour un contrôle scientifique de l'économie et de la société. Plus tard, ses écrits sur la Grande Dépression et sur le New Deal prolongeront sa thèse selon laquelle il n'y a pas de libertés sans intervention gouvernementale. Dans *The New Imperative* (1935), il souligne que le « nouvel impératif » politique, qui a été mis en pratique avec les politiques de réponse à la crise, consiste pour l'État « à prendre la responsabilité de la condition de vie des citoyens ». Ces politiques, menées aussi bien par Hoover que par Roosevelt, ont inauguré à ses yeux un « New Deal permanent » en rupture avec l'idéologie du laisser-faire d'avant 1929, donnant au gouvernement une nouvelle fonction qui consiste à « user de tous ses pouvoirs pour réguler le cycle des affaires ». Si le gouvernement de l'économie moderne est indispensable, il reste à déterminer la meilleure politique possible. Tous ses efforts viseront à repenser un mode de gouvernement libéral. Cf. RONALD STEEL, *Walter Lippmann and the American Century*, Little Brown, Boston, 1980.

2 W. LIPPMANN, *La Cité libre*, op. cit., p. 272.

3 L'expression a déjà été utilisée avant le colloque, en particulier par Gaëtan Pirou.

mouvement intellectuel diffus<sup>1</sup>. Ce colloque est en même temps pour lui l'acte inaugural d'une organisation internationale destinée à construire et à répandre une doctrine libérale d'un nouveau genre : le Centre international d'études pour la rénovation du libéralisme, que nous avons évoqué plus haut. Ce centre organisera encore quelques réunions thématiques, mais il disparaîtra du fait de la dispersion de ses membres avec la guerre et l'Occupation.

Dans son discours d'ouverture, L. Rougier rappelle aussi l'importance de la thèse de W. Lippmann, selon laquelle le libéralisme ne s'identifie pas au laisser-faire. Cette assimilation a en effet démontré toutes ses conséquences négatives puisque, devant l'évidence des maux du laisser-faire, l'opinion en conclut vite que seul le socialisme est en mesure de sauver du fascisme ou que, inversement, seul le fascisme peut sauver du socialisme, alors que ce sont deux variétés d'une même espèce. Il insiste également sur la critique qu'a su mener W. Lippmann du naturalisme de la doctrine « manchestérienne ». *La Cité libre* a eu le grand mérite, à ses yeux, de rappeler que le régime libéral est le résultat d'un ordre légal qui suppose un interventionnisme juridique de l'État. Il résume ainsi la thèse centrale de l'ouvrage :

La vie économique se déroule dans un cadre juridique qui fixe le régime de la propriété, des contrats, des brevets d'invention, de la faillite, le statut des associations professionnelles et des sociétés commerciales, la monnaie et la banque, toutes choses qui ne sont pas des données de la nature, comme les lois de l'équilibre économique, mais des créations contingentes du législateur<sup>2</sup>.

C'est là l'expression de la ligne dominante du colloque, qui sera l'objet de réticences, voire de contestation d'un certain nombre d'invités, en particulier des « néoautrichiens » von Mises et sans doute Hayek qui, même s'il ne s'exprime pas lors des discussions, est alors en accord avec celui qu'il regarde comme son maître. Mais tous les participants partagent sans contester leur refus du collectivisme, du planisme et du totalitarisme, sous

1 L. Rougier regarde les discussions du colloque comme la suite d'une série de travaux déjà parus se réclamant du libéralisme et qui ont pour thème commun la « crise du capitalisme ». Il mentionne les ouvrages de Jacques RUEFF, *La Crise du capitalisme* (1935), de Louis MARLIO, *Le Sort du capitalisme* (1938), de Bernard LAVERGNE, *Grandeur et déclin du capitalisme* (1938).

2 Travaux du Centre international d'études pour la rénovation du libéralisme, *Le Colloque Lippmann*, Librairie de Médecis, Paris, 1939, p. 15. Le compte rendu du colloque a été récemment publié par Serge Audler in *Le Colloque Lippmann. Aux origines du néolibéralisme*, op. cit.

dérègle pas le mécanisme des prix. Par contre, si l'État intervient, il casse la machine automatique :

Le système libéral tend à assurer aux classes les plus dépourvues le maximum de bien-être. Toutes les interventions de l'État sur le plan économique ont eu pour effet d'appauvrir les travailleurs. Toutes les interventions des gouvernements ont paru vouloir améliorer la condition du plus grand nombre, mais il n'y a pas d'autre moyen pour cela que d'augmenter la masse des produits à partager<sup>1</sup>.

Au questionnement sceptique de W. Lippmann sur les bienfaits sociaux de la liberté du marché (« est-il possible de soulager les souffrances que comporte la mobilité d'un système de marchés privés ? Si l'équilibre doit toujours être laissé à lui-même, cela comporte de grandes souffrances<sup>2</sup> »), J. Rueff répond peu après par la sentence définitive : « Le système libéral laisse au système économique une souplesse qui seule permet de lutter contre l'insécurité<sup>3</sup>. » Et von Mises rappellera encore à propos de l'assurance-chômage que « le chômage, en tant que phénomène massif et durable, est la conséquence d'une politique qui vise à maintenir les salaires à un niveau plus élevé que celui qui résulterait de l'état du marché. L'abandon de cette politique aboutirait très rapidement à une diminution considérable du nombre de chômeurs<sup>4</sup>. »

La veille, la question posée « le déclin du libéralisme est-il dû à des causes endogènes ? » illustrait également les tensions. Pour le penseur ordolibéral W. Röpke, la concentration industrielle qui détruit la concurrence est due à des causes techniques (poids du capital fixe), alors que von Mises tient plutôt que les cartels sont le produit du protectionnisme qui fragmente l'espace économique mondial, freine la concurrence entre pays et favorise donc les ententes au niveau national. D'après lui, il serait donc absurde de prôner l'intervention de l'État en matière de concentration puisque c'est précisément elle qui est la cause du mal : « Ce n'est pas le libre jeu des forces économiques, mais la politique antilibérale des gouvernements qui a créé les conditions favorables à l'établissement des monopoles. C'est la législation, c'est la politique, qui ont créé la tendance au monopole<sup>5</sup>. »

1 Travaux du Centre International d'études pour la rénovation du libéralisme, *Le Colloque Lippmann*, op. cit., p. 69.

2 *Ibid.*, p. 69.

3 *Ibid.*, p. 71.

4 *Ibid.*, p. 74.

5 *Ibid.*, p. 37.

Cette ligne de non-intervention absolue qui s'exprime au colloque témoigne sur ce plan de la persistance d'une orthodoxie apparemment inentamée. Mais ce que M. Foucault appellera justement une « phobie de l'État » ne résume pas le propos le plus neuf du colloque.

### L'originalité du néolibéralisme

À travers les propos de nombreux intervenants s'impose une redéfinition du libéralisme qui laisse les orthodoxes particulièrement désarmés. Cette ligne de force du colloque réunit la perspective de L. Rougier, d'ordre essentiellement épistémologique, celle de W. Lippmann, qui rappelle l'importance de la construction juridique dans le fonctionnement de l'économie de marché, et enfin celle, très proche, des « sociologues libéraux » allemands W. Röpke et A. von Rüstow qui insistent sur l'étayage social du marché, lequel n'est pas capable à lui seul d'assurer l'intégration de tous.

Les participants du colloque étaient apparemment très conscients des clivages qui les séparaient. Ainsi A. von Rüstow affirme-t-il :

Il est indéniable qu'ici, dans notre cercle, deux points de vue différents sont représentés. Les uns ne trouvent rien d'essentiel à critiquer ou à changer au libéralisme traditionnel [...]. Nous autres nous cherchons la responsabilité du déclin du libéralisme dans le libéralisme lui-même ; et, par conséquent, nous cherchons l'issue dans un renouvellement fondamental du libéralisme<sup>1</sup>.

Ce sont surtout L. Rougier et W. Lippmann qui, lors du colloque, définissent ce que l'on doit alors entendre, selon eux, par « néolibéralisme » et quelles sont les tâches qui lui incombent. Les deux auteurs avaient développé auparavant dans leurs ouvrages respectifs des idées assez semblables et surtout la même volonté de réinventer le libéralisme. Pour mieux comprendre la nature de cette reconstruction, il convient d'examiner d'un peu plus près les écrits de L. Rougier et surtout de W. Lippmann.

Le « retour au libéralisme » prôné par L. Rougier est en réalité une refondation des bases théoriques du libéralisme et la définition d'une

1 F. Denord commente ce propos de la manière suivante : « En public, Rüstow respecte les règles de la bienséance universitaire mais, en privé, il confesse à Wilhelm Röpke tout le mal qu'il pense de Friedrich Hayek et de Ludwig von Mises : leur place est au musée, dans le formol. Les gens de leur espèce sont responsables de la grande crise du XX<sup>e</sup> siècle » (F. DENORD, « Aux origines du néolibéralisme en France : Louis Rougier et le Colloque Walter Lippmann de 1938 », *loc. cit.*, p. 88).

nouvelle politique. Rougier paraît surtout guidé par son refus de la métaphysique naturaliste. L'important pour lui est d'affirmer d'emblée la distinction entre un naturalisme libéral d'ancienne facture et un libéralisme actif qui vise la création consciente d'un ordre légal à l'intérieur duquel l'initiative privée soumise à la concurrence puisse se déployer en toute liberté. Cet interventionnisme *juridique* de l'État s'oppose à un interventionnisme *administratif* qui gêne ou empêche la liberté d'action des entreprises. Le cadre légal doit laisser, au contraire d'une gestion autoritaire de l'économie, le consommateur arbitrer sur le marché entre les producteurs en concurrence.

La grande différence selon Rougier entre ce néolibéralisme et le libéralisme ancien porte sur la conception que l'on se fait de la vie économique et sociale. Les libéraux avaient tendance à considérer l'ordre établi comme un ordre naturel, ce qui les conduisait à prendre systématiquement des positions conservatrices tendant à maintenir les privilèges existants. Ne pas intervenir, c'était en somme respecter la nature. Pour Rougier,

être libéral, ce n'est nullement être conservateur, dans le sens du maintien des privilèges de fait résultant de la législation passée. C'est au contraire être essentiellement « progressif », dans le sens d'une perpétuelle adaptation de l'ordre légal aux découvertes scientifiques, aux progrès de l'organisation et de la technique économiques, aux changements de structure de la société, aux exigences de la conscience contemporaine. Être libéral, ce n'est pas, comme le « manchestérien », laisser les voitures circuler dans tous les sens, suivant leur bon plaisir, d'où résulteraient des encombrements et des accidents incessants ; ce n'est pas, comme le « planiste », fixer à chaque voiture son heure de sortie et son itinéraire ; c'est imposer un *Code de la route*, tout en admettant qu'il n'est pas forcément le même au temps des transports accélérés qu'au temps des diligences<sup>1</sup>.

Cette métaphore du code de la route est l'une des images les plus utilisées par tout le néolibéralisme, elle en est presque la signature générale. Elle est filée chez Lippmann<sup>2</sup>, mais aussi dans le fameux livre que publiera Hayek après guerre, *La Route de la servitude*.

L'idée décisive du colloque est que le libéralisme classique est le premier responsable de la crise qu'il subit. Ce sont les erreurs de gouvernement auxquelles il a conduit qui ont favorisé le planisme et le dirigisme. De

1 Travaux du Centre international d'études pour la rénovation du libéralisme, *Le Colloque Lippmann*, op. cit., p. 15-16.

2 W. Lippmann explique dans *La Cité libre* que les fonctionnaires sont là pour faire respecter le code de la route, non pour dire où il faut aller (*La Cité libre*, op. cit., p. 335-336).

quelle nature étaient ces erreurs ? Elles ont consisté pour l'essentiel à confondre des règles de fonctionnement d'un système social avec des lois naturelles intangibles. L. Rougier voit par exemple dans la physiocratie française l'expression la plus claire de ce type de confusion<sup>1</sup>. Ce qu'il appelle la « mystique libérale », ou croyance en une nature immuable, qu'il veut distinguer soigneusement de la science économique véritable, provient du passage de l'observation des caractéristiques scientifiques d'un ordre régi par la libre concurrence à l'idée que cet ordre est intouchable et parfait puisque œuvre de Dieu<sup>2</sup>. La seconde erreur méthodologique, qui est liée à cette confusion, consiste dans la croyance au « primat de l'économie sur le politique ». Cette double erreur peut se résumer, selon Rougier, par la formule suivante : « Le meilleur législateur est celui qui s'abstient toujours d'intervenir dans le jeu des forces économiques et qui leur subordonne tous les problèmes moraux, sociaux et politiques. » Cette soumission à un ordre supposé naturel, laquelle est au principe du laisser-faire, est une illusion fondée sur l'idée que l'économie forme un domaine séparé qui ne serait pas régi par le droit. Cette indépendance de l'économie à l'égard des institutions sociales et politiques est l'erreur de fond de la mystique libérale qui fait méconnaître le caractère construit du fonctionnement du marché.

W. Lippmann, dans *La Cité libre*, a produit une analyse très semblable des erreurs des « derniers libéraux », comme il les nomme. Le « laisser-faire », dont il rappelle l'origine chez Gournay, était une théorie négative, destructrice, révolutionnaire, qui ne pouvait guider, de par sa nature même, la politique des États. Il s'agissait non pas d'un programme mais d'un mot d'ordre qui « n'avait été qu'une objection historique à des lois périmées<sup>3</sup> ». Ces idées initialement révolutionnaires, qui avaient permis d'abattre les vestiges du régime social et politique ancien et d'instaurer un ordre de marché, « se transformèrent en un dogme obscurantiste et pédantesque<sup>4</sup> ». Le naturalisme qui imprégnait les théories juridico-politiques des premiers libéraux était bien fait pour cette mutation dogmatique et conservatrice. Si les droits naturels furent à une époque des fictions

1 Cf. L. ROUGIER, *Les Mystiques économiques. Comment l'on passe des démocraties libérales aux États totalitaires*, Librairie de Médicis, Paris, 1938.

2 Selon L. Rougier, la croyance naturaliste est une mystique, mais moins grossière que la doctrine collectiviste qui, elle, est une pure croyance magique dans les pouvoirs absolus de la raison humaine sur les processus sociaux et politiques. Il y a donc des degrés dans la mystique.

3 W. LIPPMANN, *La Cité libre*, op. cit., p. 227 sq.

4 *Ibid.*, p. 228.

libérales qui permirent de sécuriser les propriétés et donc de favoriser les conduites accumulatrices, ces mythes se sont figés en dogmes inaltérables qui ont empêché toute réflexion sur l'utilité des lois, explique-t-il. En interdisant la réflexion sur la portée des lois, ce respect absolu de la « nature » confortait les situations acquises par les privilégiés.

Cette analyse n'est pas sans entretenir une étroite parenté avec les positions des fondateurs français de la sociologie du XIX<sup>e</sup> siècle. Le grand défaut du libéralisme économique, comme l'avait montré en son temps Auguste Comte, tenait à l'impossibilité de bâtir un ordre social viable sur une théorie essentiellement négative. La nouveauté du néolibéralisme « réinventé » réside dans le fait de pouvoir penser l'ordre de marché comme un ordre construit, partant, d'être en mesure d'établir un véritable programme politique (un « agenda ») visant à son établissement et à son entretien permanent.

L'idée la plus fausse des « derniers libéraux » comme J. S. Mill ou H. Spencer<sup>1</sup> consiste à tenir qu'il y a des domaines où il y a une loi et d'autres où il n'y en a pas. C'est cette croyance dans l'existence de sphères d'action « naturelles », de régions sociales de non-droit comme le serait, à leurs yeux, l'économie de marché, qui a déformé l'intelligence du cours historique et empêché de poursuivre les politiques nécessaires. Comme le remarque encore Lippmann, la dogmatique libérale s'est progressivement détachée au XIX<sup>e</sup> siècle des pratiques réelles des gouvernements. Pendant que les libéraux discutaient sentencieusement de l'étendue du *laissez-faire* et de la liste des droits naturels, la réalité politique était celle de l'invention de lois, d'institutions, de normes de toutes sortes indispensables à la vie économique moderne : « Toutes ces transactions dépendaient d'une loi quelconque, de la disposition de l'État à faire valoir certains droits et protéger certaines garanties. C'était par conséquent n'avoir aucun sens des réalités que de demander où étaient les limites du domaine de l'État<sup>2</sup>. » Les droits de propriété, les contrats les plus variés, les statuts juridiques des entreprises, enfin tout l'énorme édifice du droit commercial et du droit du travail étaient un démenti en acte de l'apologétique du *laissez-faire* des « derniers libéraux », devenus incapables de réfléchir la pratique effective des gouvernants et la signification de l'œuvre législative. L'erreur est même plus profonde. Ces libéraux ont été incapables de comprendre la dimension *institutionnelle* de l'organisation sociale :

1 W. Lippmann confond ces deux auteurs, faute de tenir compte des doutes et inflexions de Mill.

2 W. LIPPMMANN, *La Cité libre*, op. cit., p. 230.

Ce n'est qu'en reconnaissant que les droits légaux sont proclamés et appliqués par l'État que l'on peut soumettre à un examen rationnel la valeur d'un droit particulier. Les derniers libéraux ne s'en rendirent pas compte. Ils commirent la grave erreur de ne pas voir que la propriété, les contrats, les sociétés, tout comme les gouvernements, les parlements et les tribunaux, sont des créatures de la loi, et n'existent qu'en tant que faisceaux de droits et de devoirs dont l'application peut être exigée<sup>1</sup>.

On voit à ces formules combien la critique néolibérale de Lippmann retrouve le sol même de la gouvernementalité telle que l'avait pensée Bentham, en deçà des formules naturalistes qui avaient envahi la littérature apologétique du marché. Sans qu'il établisse complètement le lien entre la critique qu'il mène de l'illusion jusnaturaliste et la manière dont Bentham pensait les rapports entre la liberté d'action et l'ordre juridique, Lippmann analyse l'évolution doctrinale comme une *dégradation* qui s'est produite entre la fin du XVIII<sup>e</sup> siècle et la fin du XIX<sup>e</sup> siècle, entre Bentham et Spencer.

L'ignorance qu'ont manifestée les libéraux tardifs à l'égard du travail des juristes pour définir, encadrer, amender le régime des droits et obligations concernant la propriété, les échanges et le travail, a des raisons dont il entend rendre compte. Cette méconnaissance du fait que « tout le régime de la propriété privée et des contrats, de l'entreprise individuelle, de l'association et de la société anonyme fait partie d'un ensemble juridique dont il est inséparable » a pour explication le mode de fabrication du droit en question. C'est, selon lui, parce qu'il est plus le produit de la jurisprudence sanctionnant l'usage que d'une codification en bonne et due forme qu'ils ont pu y voir faussement l'expression d'une « sorte de droit naturel fondé sur la nature des choses et possédant une valeur pour ainsi dire supra-humaine ». Cette illusion naturaliste les poussait à voir dans chaque disposition juridique qui ne leur plaisait pas une insupportable ingérence de l'État, une violation intolérable de l'état de nature<sup>2</sup>. Ne pas reconnaître le travail propre de la création juridique est l'erreur inaugurale au principe de la rhétorique dénonciatrice de l'intervention de l'État :

Le titre de propriété est une création de la loi. Les contrats sont des instruments juridiques. Les sociétés sont des créatures du droit. On commet par conséquent une erreur en considérant qu'elles ont une existence en dehors de la loi et en se demandant ensuite s'il est loisible d'« intervenir » à leur égard [...]. Toute propriété, tout contrat, toute société n'existent que parce

1 *Ibid.*, p. 293.

2 *Cf. ibid.*, p. 252.

qu'il existe des droits et des garanties dont l'application peut être assurée, lorsqu'ils sont sanctionnés par la loi en faisant appel au pouvoir de coercition de l'État. Quand on parle de ne toucher à rien, on parle pour ne rien dire<sup>1</sup>.

Une source supplémentaire d'erreur a consisté à voir dans les simplifications nécessaires de la science économique un modèle social à appliquer. Pour Lippmann, comme pour Rougier, il est parfaitement normal que le travail scientifique élimine les scories et les hybridations de la réalité des sociétés pour dégager par abstraction des relations et des régularités. Mais les libéraux ont regardé ces lois comme des créations naturelles, une image exacte de la réalité, et n'ont plus vu dans ce qui échappait au modèle simplifié et purifié que des imperfections ou des aberrations<sup>2</sup>. La conjonction de cette mésinterprétation épistémologique et de cette illusion naturaliste explique la force durable du dogmatisme libéral jusqu'au début du XIX<sup>e</sup> siècle.

Le libéralisme qui portait l'idéal de l'émancipation humaine au XVIII<sup>e</sup> siècle s'est progressivement transformé en un conservatisme étroit s'opposant à toute marche en avant des sociétés au nom du respect absolu de l'ordre naturel :

Les conséquences de cette erreur ont été catastrophiques. Car en imaginant ce domaine de la liberté entièrement hypothétique et illusoire, dans lequel les hommes sont censés travailler, acheter et vendre, faire des contrats et posséder des biens, les libéraux renoncèrent à toute critique pour devenir les défenseurs du droit qui se trouvait régner dans ce domaine. Ils devinrent ainsi des apologistes obligés de tous les abus et de toutes les misères qu'il contenait. Ayant admis qu'il n'existait pas de lois, mais un ordre naturel venu de Dieu, ils ne pouvaient enseigner que l'adhésion joyeuse ou la résignation stoïque. En fait, ils défendaient un système composé de vestiges juridiques du passé et d'innovations intéressées introduites par les classes de la société les plus fortunées et les plus puissantes. De plus, ayant supposé la non-existence d'une loi humaine régissant les droits de propriété, les contrats et les sociétés, ils ne purent naturellement pas s'intéresser à la question de savoir si cette loi était bonne ou mauvaise, et si elle pouvait être réformée ou améliorée. C'est à juste titre qu'on s'est moqué du conformisme de ces libéraux. Ils avaient probablement autant de sensibilité que les autres hommes, mais leurs cerveaux avaient cessé de fonctionner. En affirmant en bloc que l'économie d'échange était « libre », c'est-à-dire située hors du ressort de la juridiction de l'État, ils s'étaient mis dans une impasse. [...] C'est

1 *Ibid.*, p. 320-321.

2 *Ibid.*, p. 244.

pour cette raison qu'ils ont perdu la maîtrise intellectuelle des grandes nations, et que le mouvement progressiste a tourné le dos au libéralisme<sup>1</sup>.

Non seulement libéralisme et progressisme se sont séparés, mais on a vu surtout apparaître une contestation de plus en plus forte du capitalisme libéral et des inégalités qu'il engendrait. Le socialisme s'est développé en profitant de la pétrification conservatrice de la doctrine libérale, mise au service des intérêts économiques des groupes dominants. La mise en cause de la propriété est pour W. Lippmann particulièrement symptomatique de cette dérive : « Si la propriété privée est si gravement compromise dans le monde moderne, c'est parce que les classes possédantes, en résistant à toute modification de leurs droits, ont provoqué un mouvement révolutionnaire qui tend à les abolir<sup>2</sup>. »

### L'agenda du libéralisme réinventé

Les « derniers libéraux » n'ont pas compris que, « bien loin d'être abstentionniste, l'économie libérale suppose un ordre juridique actif et progressiste » visant l'adaptation permanente de l'homme aux conditions toujours changeantes. Il faut un « interventionnisme libéral », un « libéralisme constructeur », un dirigisme de l'État qu'il conviendra de distinguer d'un interventionnisme collectiviste et planiste. Appuyé sur l'évidence des bénéfices de la compétition, cet interventionnisme abandonne la phobie spencérienne à l'égard de l'État et combine l'héritage du concurrentialisme social et la promotion de l'action étatique. Il a précisément pour fin de rétablir sans cesse les conditions de la libre concurrence menacée par des logiques sociales qui tendent à l'enrayer afin de garantir la « victoire des plus aptes » :

Le dirigisme de l'État libéral implique qu'il soit exercé de manière à protéger la liberté, non à l'asservir ; de manière à ce que la conquête du bénéfice soit l'issue de la victoire des plus aptes dans une loyale compétition, non le privilège des plus protégés ou des mieux nantis, par suite du soutien hypocrite de l'État<sup>3</sup>.

1 *Ibid.*, p. 234-235

2 *Ibid.*, p. 329.

3 L. ROUGIER, *Les Mystiques économiques*, op. cit., p. 84.

Ce libéralisme « mieux compris », ce « libéralisme véritable », passe par la réhabilitation de l'État comme source d'autorité impartiale vis-à-vis des particuliers :

Qui veut revenir au libéralisme devra rendre aux gouvernements une autorité suffisante pour résister à la poussée des intérêts privés syndiqués, et on ne leur rendra cette autorité par des réformes constitutionnelles que dans la mesure où l'on aura redressé l'esprit public en dénonçant les méfaits de l'interventionnisme, du dirigisme et du planisme, qui ne sont trop souvent que l'art de dérégler systématiquement l'équilibre économique au détriment de la grande masse des citoyens-consommateurs pour le bénéfice très momentané d'un petit nombre de privilégiés, comme on le voit surabondamment par l'expérience russe <sup>1</sup>.

Sans doute n'est-il pas simple de distinguer l'intervention qui tue la concurrence de celle qui la renforce. En tout cas, si l'on constate qu'il y a des forces politiques et sociales qui poussent à dérégler la machine, on doit accepter qu'une contre-force vise à rendre toute sa place et sa puissance aux « goûts du risque et des responsabilités <sup>2</sup> ». Rougier tient en fait deux positions différentes. Selon l'une, l'interventionnisme de l'État doit être essentiellement *juridique*. Il s'agit d'imposer à tous les agents économiques des règles universelles et de résister à toutes les interventions qui déforment la concurrence en donnant des avantages ou en accordant des privilèges et des protections à des catégories particulières. Le danger est que l'État soit mis sous la coupe de groupes coalisés, qu'il s'agisse des plus riches ou des masses pauvres.

Pour Rougier, il est des forces dans la société qui poussent à pervertir à leur profit les jeux de la concurrence, à commencer par des forces politiques qui, pour conquérir les suffrages des électeurs, n'hésitent pas à pratiquer des politiques démagogiques. Le Front populaire français en est pour lui un parfait exemple. Il est aussi des logiques sociales qui poussent à ces déformations, lesquelles ne sont pas prises en compte par une pensée économique trop restreinte : « [...] nous ne sommes pas des molécules de gaz mais des êtres pensants et sociaux ; nous coalisons nos intérêts, nous sommes soumis à des entraînements grégaires, nous subissons des pressions extérieures de groupements organisés (syndicats, organisations politiques, États étrangers, etc.) <sup>3</sup>. » Un État fort, protégé des chantages et des

1 *Ibid.*, p. 10.

2 *Ibid.*, p. 192.

3 *Ibid.*, p. 192.

pressions, est nécessaire pour garantir une égalité de traitement devant la loi.

Mais il soutient un autre argument. L'État ne doit pas s'interdire d'intervenir pour mieux faire fonctionner les rouages de l'économie. Le libéralisme constructeur revient à

lubrifier la machine économique, à dégripper les facteurs autorégulateurs de l'équilibre ; à permettre aux prix, au taux de l'intérêt, à la disparité, de réadapter la production aux besoins réels, rendus solvables, de la consommation ; l'épargne, aux besoins d'investissement justifiés désormais par la demande ; le commerce extérieur, à la division naturelle du travail international ; les salaires, aux possibilités techniques et à la rentabilité des entreprises <sup>1</sup>.

Cette ingérence adaptatrice va même jusqu'à inciter certains comportements souhaitables des agents afin de rétablir des équilibres qui, bien que « naturels », ne se constitueraient pas seuls :

Un interventionnisme libéral doit se préoccuper, en période de suréquipement, de stimuler la consommation qui seule permet de valoriser la production, car si le volume de la production est fonction du prix de revient seule la demande solvable détermine sa valeur marchande et sociale ; et cela, non par les procédés stérilisants des ventes à crédit, mais en distribuant la majeure partie des bénéfices d'une entreprise sous formes de dividendes aux actionnaires et de salaires aux ouvriers. Ce faisant, l'État n'a pas pour but de créer des équilibres artificiels, mais de rétablir les équilibres naturels entre l'épargne et les investissements, la production et la consommation, les exportations et les importations <sup>2</sup>.

Le capitalisme concurrentiel n'est pas un produit de la nature, il est une machine qui réclame une surveillance et une régulation constantes. On voit cependant le flou qui entoure l'« interventionnisme libéral » dans la version qu'en donne Rougier, et qui ne pouvait qu'inquiéter les libéraux les plus proches de l'orthodoxie. Rougier mêle trois dimensions différentes dans la légitimation de la politique publique : l'établissement d'un État de droit ; une politique d'adaptation aux conditions changeantes ; une politique qui aide à la réalisation des « équilibres naturels ». Elles ne sont pas du même ordre. Rompre avec la « phobie de l'État » telle qu'elle se manifestait exemplairement chez Spencer est une chose, fixer la limite qui séparerait l'intervention légitime de celle qui ne l'est pas en est une autre. Comment

1 *Ibid.*, p. 194.

2 *Ibid.*, p. 85.

éviter de tomber dans les errements des « politiciens démagogues » et des « doctrinaires illuminés » ? Le critère absolu est le respect des principes de la concurrence. Contrairement à tous ceux qui expliquent que « la concurrence tue la concurrence », Rougier tient, avec tous les autres libéraux d'ailleurs, que les distorsions de la concurrence viennent principalement des ingérences de l'État et non pas d'un processus endogène. Depuis le protectionnisme douanier jusqu'à l'instauration d'un monopole, c'est toujours l'État qui est, seul ou non, à l'origine d'une limitation ou d'une suppression du régime concurrentiel au détriment des intérêts du plus grand nombre. Ce qui, cependant, introduit un écart entre les positions, c'est que pour Rougier la concurrence ne peut s'établir que par l'ingérence de l'État. C'est également un axe majeur du néolibéralisme allemand, comme l'indique A. von Rüstow pendant le colloque :

Ce n'est pas la concurrence qui tue la concurrence. C'est plutôt la faiblesse intellectuelle et morale de l'État, qui, d'abord ignorant et négligeant ses devoirs de policier du marché, laisse dégénérer la concurrence, puis laisse abuser de ses droits par des chevaliers pillards pour donner le coup de grâce à cette concurrence dégénérée<sup>1</sup>.

Pour L. Rougier, le « retour au libéralisme » n'a de sens que par la valeur que l'on accorde à la « vie libérale », qui n'est pas la jungle des égoïsmes mais le jeu réglé des réalisations de soi-même. C'est ainsi qu'il prône la « saveur de la vie qui résulte de ce qu'elle comporte un risque, mais dans le cadre ordonné d'un jeu dont on connaît et dont on respecte les règles<sup>2</sup> ».

### Néolibéralisme et révolution capitaliste

Lippmann, quant à lui, va déployer un argumentaire assez différent et sans doute plus consistant pour justifier le néolibéralisme et expliquer sa signification historique. À ses yeux, le collectivisme est une « contre-révolution », une « réaction » à la révolution véritable née dans les sociétés occidentales. Car, pour lui, la vraie révolution, c'est celle de l'économie capitaliste et marchande étendue à toute la planète, c'est celle du capitalisme qui bouleverse en permanence les modes de vie en faisant du marché

1 Travaux du Centre international d'études pour la rénovation du libéralisme, *Le Colloque Lippmann*, op. cit., p. 41

2 L. ROUGIER, *Les Mystiques économiques*, op. cit., p. 4.

le « régulateur souverain des spécialistes dans une économie basée sur une division du travail très spécialisée<sup>1</sup> ».

C'est ce que les derniers libéraux ont oublié et qui oblige à une « redécouverte du libéralisme ». Ce dernier en effet n'est pas une idéologie comme les autres, il est encore moins cet « ornement fané » du conservatisme social qu'il est progressivement devenu. Il est pour Lippmann la seule philosophie qui puisse conduire l'adaptation de la société et des hommes qui la composent à la mutation industrielle et marchande fondée sur la division du travail et la différenciation des intérêts. C'est la seule doctrine qui soit capable, si on la comprend bien, de construire la « Grande Association » et de la faire fonctionner harmonieusement : « Le libéralisme n'est pas comme le collectivisme une réaction à la révolution industrielle, il est la philosophie même de cette révolution industrielle<sup>2</sup>. » Le caractère nécessaire du libéralisme, son inscription dans le mouvement des sociétés, n'est pas sans apparaître comme le pendant de la thèse marxienne qui fait du socialisme une autre nécessité de l'histoire.

L'économie fondée sur la division du travail et régulée par les marchés est un système de production qui ne peut pas être fondamentalement modifié. C'est une donnée de l'histoire, un socle historique, au même titre que le système économique des cueilleurs-chasseurs. Mieux même, c'est une révolution très semblable à celle qu'a connue l'humanité au Néolithique. L'erreur des collectivistes est de croire que l'on peut annuler cette révolution sociale par la maîtrise totale des processus économiques, celle des manchestériens de penser qu'il s'agit d'un état naturel qui ne réclame aucune intervention politique.

Le mot important, dans la réflexion de Lippmann, est celui d'adaptation. L'agenda du néolibéralisme est guidé par la nécessité d'une adaptation permanente des hommes et des institutions à un ordre économique intrinsèquement variable, fondé sur une concurrence généralisée et sans répit. La politique néolibérale est requise pour favoriser ce fonctionnement en s'attaquant aux privilèges, aux monopoles et aux rentes. Elle vise à créer et entretenir les conditions de fonctionnement du système concurrentiel.

À la révolution permanente des méthodes et des structures de production doit également répondre l'adaptation permanente des modes de vie et des mentalités. Ce qui oblige à une intervention permanente de la puissance publique. C'est bien ce qu'avaient compris les premiers libéraux,

1 W. LIPPANN, *La Cité libre*, op. cit., p. 209.

2 *Ibid.*, p. 285.

inspirés par la nécessité des réformes sociales et politiques, mais c'est aussi ce qu'avaient oublié les « derniers libéraux », plus soucieux de conservation que d'adaptation. À vrai dire, les laisser-fairistes supposaient que ces problèmes d'adaptation étaient résolus magiquement ou plutôt qu'ils ne se posaient même pas.

Le néolibéralisme repose sur le double constat que le capitalisme a ouvert une période de révolution permanente dans l'ordre économique mais que les hommes ne sont pas spontanément adaptés à cet ordre de marché changeant puisqu'ils ont été formés dans un autre monde. C'est la justification d'une politique qui doit viser la *vie individuelle et sociale tout entière*, comme le rediront après W. Lippmann les ordolibéraux allemands. Cette politique d'adaptation de l'ordre social à la division du travail est une tâche immense, écrit-il, qui consiste à « donner à l'humanité un nouveau genre de vie <sup>1</sup> ». W. Lippmann est particulièrement explicite sur le caractère systématique et complet de la transformation sociale à opérer :

Le défaut d'adaptation est dû au fait qu'une révolution s'est produite dans le mode de production. Comme cette révolution a lieu chez des hommes qui ont hérité d'un genre de vie radicalement différent, le réajustement nécessaire doit s'étendre à l'ordre social tout entier. Il doit presque certainement continuer aussi longtemps que la révolution industrielle elle-même se poursuit. Il ne peut y avoir un moment auquel l'« ordre nouveau » est réalisé. De par la nature des choses, une économie dynamique doit nécessairement être logée dans un ordre social progressiste <sup>2</sup>.

C'est précisément à l'État et à la législation qu'il produit ou dont il est le garant d'insérer les activités productrices et marchandes dans des rapports évolutifs, de les encadrer par des normes en harmonie avec la spécialisation productive et l'extension des échanges marchands. Loin de nier la nécessité d'un cadre social, moral et politique pour mieux laisser jouer les mécanismes supposés naturels de l'économie de marché, le néolibéralisme doit aider à la redéfinition d'un cadre nouveau qui soit compatible avec la nouvelle structure économique.

Plus encore, la politique néolibérale doit *changer l'homme même*. Dans une économie en mouvement perpétuel, l'adaptation est une tâche toujours actuelle afin de recréer une harmonie entre la manière dont on vit et pense et les contraintes économiques auxquelles on doit se plier. Né dans un état ancien, héritier d'habitudes, de modes de conscience et de

1 *Ibid.*, p. 272.

2 *Ibid.*, p. 256.

conditionnements inscrits dans le passé, l'homme est un inadapté chronique qui doit être l'objet de politiques spécifiques de réadaptation et de modernisation. Et ces politiques doivent aller jusqu'à transformer la manière même dont l'homme se représente sa vie et sa destinée pour éviter les souffrances morales et les conflits inter- ou intra-individuels :

Les véritables problèmes des sociétés modernes se posent partout où l'ordre social n'est pas compatible avec les nécessités de la division du travail. Une revue des problèmes actuels ne serait pas autre chose qu'un catalogue de ces incompatibilités. Le catalogue commencerait par l'hérédité, énumérerait toutes les coutumes, les lois, les institutions et les politiques, et ne serait achevé qu'après avoir traité de la notion qu'a l'homme de sa destinée sur terre, de ses idées sur son âme et celle de tous les autres hommes. Car tout conflit entre l'héritage social et la façon dont les hommes doivent gagner leur vie entraîne nécessairement du désordre dans leurs affaires et de la division dans leurs esprits. Lorsque l'héritage social et l'économie ne forment pas un tout homogène, il y a nécessairement révolte contre le monde ou renonciation au monde. C'est pourquoi, à des époques comme la nôtre, où la société est en conflit avec les conditions de son existence, le mécontentement mène certains à la violence et d'autres à l'ascétisme et au culte de l'au-delà. Lorsque les temps sont troublés, les uns font des barricades et d'autres entrent au couvent <sup>1</sup>.

Pour éviter ces crises d'adaptation, il convient de mettre en œuvre un ensemble de réformes sociales, qui constituent une *véritable politique de la condition humaine* dans les sociétés occidentales. Lippmann pointe deux aspects proprement humains de cette politique globale d'adaptation à la compétition : l'eugénisme et l'éducation. L'adaptation réclame des hommes nouveaux, dotés de qualités non seulement différentes mais bien supérieures à celles dont disposaient les hommes anciens :

L'économie nécessite non seulement que la qualité de l'espèce humaine, que l'équipement des hommes en vue de la vie soient maintenus à un degré minimum de qualité, mais encore que cette qualité soit progressivement améliorée. Pour vivre avec succès dans un monde d'interdépendance croissante du travail spécialisé, il faut un accroissement continu des facultés d'adaptation, de l'intelligence et de la compréhension éclairée des droits et devoirs réciproques, des bienfaits et des possibilités d'un tel genre de vie <sup>2</sup>.

1 *Ibid.*, p. 256-257.

2 *Ibid.*, p. 258.

Il faut en particulier une grande politique d'éducation des masses qui prépare les hommes aux fonctions économiques spécialisées qui les attendent et à l'esprit du capitalisme auquel ils doivent adhérer pour vivre « en paix dans une grande Association de membres interdépendants <sup>1</sup> » :

Éduquer de grandes masses, équiper les hommes pour une vie dans laquelle ils doivent se spécialiser tout en restant capables de changer de spécialité, voilà un immense problème non encore résolu. L'économie de la division du travail exige que ces problèmes d'eugénisme et d'éducation soient effectivement traités, et l'économie classique suppose qu'ils le sont <sup>2</sup>.

Ce qui rend nécessaire cette grande politique éducative menée au bénéfice des masses et plus seulement d'une petite élite cultivée, c'est que les hommes auront à changer de position professionnelle et d'entreprise, à s'adapter aux nouvelles techniques, à faire face à la concurrence généralisée. L'éducation ne relève pas, chez W. Lippmann, de l'argumentaire républicain traditionnel, mais de la logique adaptative qui seule justifie la dépense scolaire : « C'est pour rendre les hommes aptes à leur nouveau genre de vie que le libéralisme veut consacrer à l'éducation une part considérable des budgets publics <sup>3</sup>. »

La politique que Lippmann promet d'autres aspects, qui la rapprochent, comme on le verra plus loin, des thèmes de la sociologie ordolibérale de W. Röpke et de A. von Rüstow : protection du cadre de vie, de la nature, des quartiers et des villes. Les hommes, s'ils doivent être mobiles économiquement, ne doivent pas vivre comme des nomades déracinés, sans passé. La question de l'intégration sociale dans les communautés locales, très présente dans la culture américaine, fait partie des contre-poids nécessaires au développement de l'économie marchande : « Il est certain que la révolution industrielle a décivilisé d'énormes masses d'hommes en les tirant de leurs foyers ancestraux et en les assemblant dans d'énormes faubourgs mornes et anonymes pleins de taudis surpeuplés <sup>4</sup>. » Pas plus que les ordolibéraux allemands d'après-guerre, Lippmann ne voit de contradiction entre le type d'économie qu'il veut voir perdurer, dans la mesure même où il la considère comme une donnée historique indépassable, et les conséquences sociales qu'elle peut engendrer. À ses yeux, la défense d'une société intégrée et stabilisée est du ressort de la politique sociale.

1 *Ibid.*, p. 285.

2 *Ibid.*, p. 258.

3 *Ibid.*, p. 285.

4 *Ibid.*, p. 260.

exactement comme la lutte contre le collectivisme des grandes sociétés hollandoises est une nécessité pour maintenir la concurrence. À certains égards, ce néolibéralisme, qui se veut une politique d'adaptation, conduit à une certaine hostilité à l'égard des formes prises par le capitalisme des grandes unités. C'est ainsi que l'on peut entendre la volonté de lutter contre les manipulations des monopoles et le désir de voir étendue la surveillance des transactions commerciales et financières : « Dans une société libérale, l'amélioration des marchés doit faire l'objet d'une étude incessante. C'est un vaste domaine de réformes nécessaires <sup>1</sup>. »

Retenons en tout cas que cette réinvention du libéralisme refuse de s'aveugler sur les nécessités politiques liées au fonctionnement des marchés, en particulier sur le plan de la mobilisation, de la formation de la force de travail et de sa reproduction dans des structures sociales et institutionnelles stables et efficaces. C'est même sans doute la principale préoccupation de *La Cité libre*, comme en témoigne la justification de l'impôt progressif destiné entre autres à l'éducation des producteurs, mais aussi à leur indemnisation en cas de licenciement pour les aider à se reconvertir et à se déplacer : « Il n'y a aucune raison pour qu'un État libéral n'assume et n'indemnie pas les hommes contre les risques de son propre progrès. Il a au contraire toutes les raisons de le faire <sup>2</sup>. »

### Le règne de la loi

On a dit plus haut combien la critique néolibérale du naturalisme faite par W. Lippmann rejoignait la conception benthamienne du rôle créateur de la loi, en particulier dans le domaine de l'action économique. L'idée que la propriété n'est pas inscrite dans la nature mais qu'elle est le produit d'un écheveau de droits compliqué, variable, différencié leur est incontestablement commune. On retrouve le même souci du changement de l'armature légale en fonction des évolutions sociales et économiques, contre les conceptions conservatrices du jusnaturalisme. La loi doit être modifiée quand il le faut dans un système économique en évolution permanente. Mais Lippmann montre beaucoup plus de sympathie que Bentham pour la pratique jurisprudentielle de la *Common Law* et beaucoup plus de méfiance pour la création parlementaire de la loi. Il montre même, bien avant Hayek,

1 *Ibid.*, p. 268.

2 *Ibid.*, p. 270.

qu'il y a une affinité d'esprit entre le mode de création de la loi dans la pratique anglo-saxonne et les nécessités de coordination des individus dans les sociétés modernes.

La question de l'art du gouvernement est centrale. Les collectivistes et les laisser-fairistes se méprennent pour des raisons contraires sur l'ordre politique correspondant à un système de division du travail et d'échange. Les uns veulent administrer toutes les relations des hommes entre eux, les autres voudraient croire que ces relations sont libres par nature. La démocratie, c'est le règne de la loi pour tous, c'est le gouvernement par la loi commune faite par les hommes : « Dans une société libre, l'État n'administre pas les affaires des hommes. Il administre la justice entre les hommes qui mènent eux-mêmes leurs propres affaires<sup>1</sup>. » Il est vrai que cette conception a eu du mal à se dégager, comme en attestent les débats depuis la fin du XVIII<sup>e</sup> siècle.

Comment organiser l'État à une époque où le peuple est le détenteur légitime du pouvoir pour le faire servir les intérêts des masses ? C'est tout le problème de la constitution que se sont posé les *Founding Fathers*, c'est également celui des républicains français comme des démocrates radicaux anglais. Selon W. Lippmann, le mode de gouvernement libéral ne relève pas de l'idéologie, mais de la nécessité de structure, comme on l'a dit plus haut. Il tient à la nature même des liens sociaux dans la société marchande.

La division du travail impose un certain type de politique libérale et interdit l'arbitraire d'un pouvoir dictatorial qui disposerait des individus comme il l'entend. Sur le plan politique, une société civile composée d'agents économiques est impossible à diriger par commandement et décret comme s'il s'agissait d'une organisation hiérarchisée. On ne peut que concilier des intérêts différenciés en déterminant une loi commune. « Le système libéral s'efforce de définir ce qu'un homme peut attendre de tous les autres, y compris des fonctionnaires de l'État, et d'assurer la réalisation de cette attente<sup>2</sup>. » Cette conception des rapports sociaux définit le seul mode de gouvernement possible d'une cité libre qui limite l'arbitraire et ne prétend pas diriger les individus.

Une loi est une règle générale des rapports entre des individus privés, elle n'exprime que les rapports généraux des hommes entre eux. Ce n'est ni l'émanation d'une puissance transcendante ni la propriété naturelle de l'individu. Elle est un mode d'organisation des droits et devoirs réciproques

1 *Ibid.*, p. 318.

2 *Ibid.*, p. 343.

des individus les uns envers les autres, objets de changements continus en fonction de l'évolution sociale. Le gouvernement libéral par la loi commune, explique-t-il, « c'est le contrôle social exercé non pas par une autorité supérieure qui donne des ordres, mais par une loi commune qui définit les droits et les devoirs réciproques des personnes et les invite à faire appliquer la loi en soumettant leur cas à un tribunal<sup>1</sup> ». Cette conception de la loi étend à l'ensemble du droit le domaine des droits privés comme institution des obligations relatives des individus les uns à l'égard des autres.

W. Lippmann renoue avec la conception *relationnelle* de la loi, qui était celle des premiers libéraux. Nous ne sommes pas, explique-t-il, des petites souverainetés indépendantes, tels des Robinson sur leur île ; nous sommes liés à un ensemble dense d'obligations et de droits, qui installent une certaine réciprocité dans nos relations.

Ces droits ne sont pas décalqués de la nature, ils ne sont pas déduits non plus d'un dogme posé une fois pour toutes, ils sont encore moins la production d'un législateur omniscient. Ils sont le produit d'une évolution, d'une expérience collective des besoins de réglementation nés de la multiplication et de la modification des transactions interindividuelles. Lippmann, héritier des Écossais Hume et Ferguson, fait, bien avant Hayek, de la formation de la société civile le résultat d'un processus de découverte de la règle générale qui doit gouverner leurs rapports réciproques et qui par là même contribue à les *civiliser*, au sens où l'application du *droit civil* obéit au principe aussi général que simple du refus de l'arbitraire dans leurs relations. Ce principe de civilisation assure à chacun une sphère de liberté, fruit de restrictions à l'exercice du pouvoir arbitraire de l'homme sur l'homme. Le développement de la loi, qui est négation des possibilités d'agression d'autrui, permet seul de libérer les facultés productrices et les énergies créatrices.

Pour W. Lippmann la gouvernementalité nouvelle est essentiellement *judiciaire* : elle ne se plie pas tant à la forme de l'administration de la justice dans toute son étendue et dans ses procédures qu'elle n'accomplit une opération intégralement judiciaire dans son contenu et dans sa portée. L'opposition simpliste entre intervention et non-intervention de l'État, si prégnante dans la tradition libérale, a empêché de comprendre le rôle effectif de l'État dans la création juridique et a bloqué les possibilités d'adaptation. L'ensemble des normes produites par la coutume,

1 *Ibid.*, p. 316.

l'interprétation des juges et la législation, avec la garantie de l'État, évolue par un constant travail d'adaptation, par une réforme permanente qui fait de la politique libérale une fonction essentiellement judiciaire. Il n'y a pas de différence de nature dans les opérations des pouvoirs exécutif, législatif ou proprement judiciaire : ils ont tous à juger, sur des scènes différentes et selon des procédures distinctes, de revendications, souvent contradictoires, de groupes et d'individus ayant des intérêts différents. La loi comme règle générale vise à assurer des obligations équitables entre les individus porteurs d'intérêts particuliers. Toutes les institutions libérales exercent un jugement sur les intérêts. Adopter une loi, c'est trancher entre des intérêts en conflit. Le législateur n'est pas une autorité qui commande et impose, c'est un juge qui tranche entre des intérêts. Le modèle le plus pur est donc celui de la *Common Law*, opposée au droit romain d'où est issue la théorie moderne de la souveraineté.

L'administration de la justice, essentiellement commutative, prend une place vitale dans un univers social où les conflits d'intérêt sont inévitables. C'est bien parce que les intérêts particuliers se sont différenciés dans la « Grande Association », selon une image chère aux premiers libéraux, que le mode de gouvernement doit changer en passant de la « méthode autoritaire » à la « méthode réciproque » du contrôle social. Les arrangements normatifs sont destinés à rendre compatibles les revendications individuelles par la définition et le respect des obligations réciproques, selon une logique essentiellement horizontale. Le Souverain ne gouverne pas par décret, il n'est pas l'expression d'une fin collective, même pas celle du « plus grand bonheur du plus grand nombre ». La règle libérale de gouvernement consiste à s'en remettre à l'action privée des individus et non à faire appel à l'autorité publique pour déterminer ce qu'il est bon de faire ou de penser. C'est le principe de la limite de la contrainte étatique. Ce qui, comme on le verra plus loin, suppose une méfiance à l'égard du pouvoir du peuple par le peuple.

Le point essentiel chez W. Lippmann est sans doute que l'on ne peut penser indépendamment l'économie et le système normatif. Leur implication réciproque part de la considération de l'interdépendance généralisée des intérêts dans la société civile. La découverte progressive des principes du droit est à la fois le produit et le facteur de cette « Grande Association » dans laquelle chacun est lié aux autres pour la satisfaction de son intérêt :

Les hommes devenus dépendants les uns des autres par l'échange de travail spécialisé sur des marchés de plus en plus étendus se sont donné comme armature juridique une méthode de contrôle social qui consiste à définir, à

juger et à amender des droits et des obligations réciproques, et non pas à ordonner par décret<sup>1</sup>.

L'exercice de ce nouveau mode de gouvernement n'a pas été sans accroître le champ de l'interdépendance, faisant entrer de plus en plus d'individus et de peuples dans le réseau de transactions et de compétitions, au point qu'il est possible d'imaginer une « Grande Association » à l'échelle mondiale, résultat logique de la division mondiale du travail. Loin de constituer un gouvernement mondial ou un empire, la nouvelle société civile établira des relations pacifiques entre peuples indépendants grâce au renforcement de la division mondiale du travail, liée elle-même à l'« acceptation croissante dans le monde entier des principes essentiels d'une loi commune que tous les parlements représentant les différentes collectivités humaines respectent et adaptent à la diversité de leurs conditions<sup>2</sup> ».

### Un gouvernement des élites

Qu'est-ce qui distingue le collectivisme de l'État fort libéral ? Les collectivistes se font des illusions sur la capacité qu'ils ont de maîtriser l'ensemble des relations économiques dans une société aussi différenciée que la société moderne. L'expérience de la Première Guerre mondiale, puis la révolution de 1917 ont fait croire à la possibilité d'une gestion directe et totale des relations économiques. Pourtant, les hommes ne peuvent diriger l'ordre social du fait de la complexité et de l'enchevêtrement des intérêts : « Plus les intérêts à diriger sont complexes, moins il est possible de les diriger au moyen de la contrainte exercée par une autorité supérieure<sup>3</sup>. »

Mais ne nous trompons pas. Il ne s'agit pas de diminuer la quantité de force de cette autorité. Il s'agit de changer le type d'autorité, le champ de son exercice. Elle devra se satisfaire d'être garante d'une loi commune qui gouvernera indirectement les intérêts. Seul un État fort sera en mesure de faire respecter cette loi commune. Comme y insiste Lippmann dans toutes ses publications, il faut revenir sur l'illusion d'un pouvoir gouvernemental faible tel qu'il a pu se répandre durant le XIX<sup>e</sup> siècle. Cette grande croyance libérale dans l'État discret, superflu, n'est plus de mise depuis 1914 et 1917 :

1 *Ibid.*, p. 385.

2 *Ibid.*, p. 383.

3 *Ibid.*, p. 57.

Aussi longtemps que la paix semblait assurée, le bien public résidait dans l'agrégat des transactions privées. On n'avait pas besoin d'un pouvoir qui dépassât les intérêts particuliers et les maintint dans un ordre donné en les dirigeant. Tout ceci, nous le savons maintenant, n'était que le rêve d'un jour de beau temps exceptionnel. Le rêve s'acheva lorsque survint la Première Guerre mondiale<sup>1</sup>.

Cette thèse de l'État fort amène les néolibéraux à reconsidérer ce que l'on entend par démocratie et plus particulièrement par « souveraineté du peuple ». L'État fort ne peut être gouverné que par une élite compétente, dont les qualités sont à l'exact opposé de la mentalité magique et impatiente des masses :

*Il faut que les démocraties se réforment constitutionnellement de façon à ce que ceux auxquels elles confient les responsabilités du pouvoir se considèrent non comme les représentants des intérêts économiques et des appétits populaires, mais comme les garants de l'intérêt général contre les intérêts particuliers ; non comme les instigateurs des surenchères électorales, mais comme les modérateurs des revendications syndicales ; se donnant pour tâche de faire respecter par tous les règles communes des compétitions individuelles et des ententes collectives ; empêchant que des minorités agissantes ou des majorités illuminées ne faussent en leur faveur la loyauté du combat qui doit assurer, pour le bienfait de tous, la sélection des élites. Il faut qu'elles inculquent aux masses, par la voix de nouveaux instituteurs, le respect des compétences, l'honneur de collaborer à une œuvre commune<sup>2</sup>.*

C'est là un trait commun entre les thèses politiques de L. Rougier, qui les a développées dans son ouvrage *La Mystique démocratique*<sup>3</sup>, et les positions de W. Lippmann en faveur d'un gouvernement des élites<sup>4</sup>. On retrouvera cette redéfinition de la démocratie dans la conception hayekienne de la « démarchie »<sup>5</sup>. Bien avant *La Cité libre*, dans ses écrits sur l'opinion publique et sur les problèmes de gouvernement dans les démocraties, W. Lippmann a longuement examiné l'impossibilité de concilier un système de règle du jeu impartial et le principe effectif de la souveraineté

1 W. LIPPMANN, *Crépuscule des démocraties ?*, Fasquelle, Paris, 1956, p. 18.

2 L. ROUGIER, *Les Mystiques économiques*, op. cit., p. 18-19.

3 L. ROUGIER, *La Mystique démocratique (ses origines, ses illusions)*, 1929, rééd. Éditions de l'Albatros, Paris, 1983.

4 Cf. Francis Urbain CLAVE, « Walter Lippmann et le néolibéralisme de *La Cité libre* », *Cahiers d'économie politique*, vol. 48, 2005, p. 79-110.

5 Cf. *infra*, chap. 8.

populaire selon lequel les masses pourraient dicter leurs vœux aux gouvernants.

L'opinion publique, objet de deux ouvrages majeurs de Lippmann dans les années 1920, empêche les gouvernants de prendre les mesures qui s'imposent, spécialement concernant la guerre ou la paix. Le fait que les peuples ont trop d'influence par le biais de l'opinion publique et du suffrage universel est la faiblesse congénitale des démocraties. Ce dogme démocratique considère que les gouvernants doivent suivre l'avis majoritaire, les intérêts du plus grand nombre, ce qui est aller dans le sens de ce qui est le plus agréable et le moins pénible. Il faut laisser au contraire les gouvernants gouverner et limiter le pouvoir du peuple à la nomination des gouvernants selon une ligne « jeffersonnienne ». L'essentiel est de protéger le gouvernement exécutif des interférences capricieuses des populations, cause de l'affaiblissement et de l'instabilité des régimes démocratiques. Le peuple doit nommer qui le dirigera, non pas dire ce qu'il faut faire à tout instant. C'est la condition pour éviter que l'État ne soit amené à une intervention généralisée et illimitée. D'où la nécessité d'une technologie politique qui l'empêche d'être soumis aux intérêts particuliers comme c'est le cas avec le parlementarisme. Lippmann, dont on a pu dire qu'il était « platonicien » en politique, a en tout cas le mérite de la cohérence<sup>1</sup>.

Le cadre général du néolibéralisme a été dessiné dès les années 1930, avant que F. Hayek ne prenne la direction du mouvement dans la foulée de *La Route de la servitude*. Les rapports entre cette phase inaugurale et l'évolution du néolibéralisme après 1947 et la création de la Société du Mont-Pèlerin ne peuvent être compris seulement en termes de « radicalisation » ou de « retour au libéralisme classique » contre les dérives interventionnistes apparues en 1938<sup>2</sup>. Le développement de la pensée de Hayek, en particulier, ne peut être simplement saisie comme une « réaffirmation » des principes anciens puisqu'elle intégrera de façon singulière la critique du

1 Son admiration et son amitié pour De Gaulle étaient fondées sur cette incarnation de l'État au-dessus des intérêts particuliers. On notera d'ailleurs que beaucoup d'autres libéraux, en particulier en France, ont vu en De Gaulle un modèle politique typiquement néolibéral, de J. Rueff à R. Barre en passant par R. Aron. Cf. F. U. CLAVE, « Walter Lippmann et le néolibéralisme de *La Cité libre* », loc. cit., p. 91.

2 C'est l'interprétation fautive qu'en donne Alain LAURENT dans *Le Libéralisme américain. Histoire d'un détournement*, op. cit., p. 139 sq. Son erreur, comme celle, symétrique, des « antilibéraux » réside dans l'absence de compréhension de la nature de l'« interventionnisme libéral », ce qui les empêche de comprendre la manière dont Hayek prolonge et infléchit le néolibéralisme.

vieux laisser-fairisme et la nécessité d'un ferme et rigoureux « code de la route ». Cette pensée, qui peut être regardée comme une réponse originale aux problèmes posés par la redéfinition du libéralisme, va chercher à articuler les positions de la majorité et la minorité du colloque Lippmann, permettant au moins pour un temps de maintenir dans le même courant les ordolibéraux allemands et les Austro-Américains.