



HAL
open science

DU CONTRÔLE DES PRIX À LA CONCURRENCE : LA POLITIQUE DES PRIX EN FRANCE DES ANNÉES 1940 AUX ANNÉES 1980

Michel-Pierre Chélini

► **To cite this version:**

Michel-Pierre Chélini. DU CONTRÔLE DES PRIX À LA CONCURRENCE : LA POLITIQUE DES PRIX EN FRANCE DES ANNÉES 1940 AUX ANNÉES 1980. Patrick Fridenson, François Monnier, Albert Rigaudière. Concurrences et marchés, Droit et institutions du Moyen Âge à nos jours, Comité pour l'Histoire Economique et financière de la France, CHEFF, pp.237-264, 2023, Histoire économique et financière - XIXe-XXe, 978-2-11-162108-4. 10.4000/books.igpde.16840 . hal-04399936

HAL Id: hal-04399936

<https://univ-artois.hal.science/hal-04399936>

Submitted on 17 Jan 2024

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.

DU CONTRÔLE DES PRIX À LA CONCURRENCE : LA POLITIQUE DES PRIX EN FRANCE DES ANNÉES 1940 AUX ANNÉES 1980

Michel-Pierre CHÉLINI

Introduction

Les prix sont une composante essentielle des marchés et intègrent beaucoup d'informations sur les produits ou les services échangés. De 1940 à 1986 a existé en France auprès du ministère de l'Économie et des Finances une administration d'encadrement des prix, dont la justification essentielle était la propension de la France à une inflation supérieure à celle de ses partenaires : de 5,4 % en moyenne annuelle de 1950 à 2000, contre 4 % pour les États-Unis ou 2,8 % pour la RFA. Le service s'est d'abord appelé Contrôle économique, puis a évolué par étapes jusqu'à devenir en 1986 la direction générale de la Concurrence, de la Consommation et de la Répression des Fraudes (DGCCRF), passant progressivement d'une surveillance vigilante des prix à leur régulation contractuelle et finissant en politique de la concurrence.

Pendant quarante ans, la politique des prix a été en perpétuelle négociation, plus ou moins différenciée par branche et par secteur, balançant entre libéralisation modérée et remise sous tutelle, sous la forme de contrats individualisés de hausse entre l'administration et un groupe d'entreprises. Ce dispositif a recueilli la faveur d'une bonne partie des salariés et des syndicats, dans l'espoir qu'il allait ralentir l'inflation. Dans le syntagme « politique économique », la politique des prix apparaît plus « politique » qu'« économique ». Elle est en revanche régulièrement critiquée par les entreprises qui l'accusent de créer des distorsions de concurrence. En 1986, il est décidé de supprimer la législation de 1945 et les prix sont presque entièrement libérés.

Les sources archivistiques disponibles sont relativement abondantes et concentrées dans les papiers du ministère de l'Économie et des Finances. Les archives de la direction des Prix sous ses différentes formes sont extrêmement riches¹, sans

1. Centre des archives économiques et financières (désormais CAEF), Savigny-le-Temple, politique générale des prix (1940-1969), dossiers de tarifs appliqués par les professionnels (1935-1974), décisions d'augmentation des prix (1940-1947), rapports mensuels des directeurs départementaux et synthèses (1957-1968), travaux du Comité national des Prix (1940-1969).

omettre les dossiers thématiques de plusieurs directeurs². Un certain nombre d'archives orales commencent à les compléter³. Au ministère de l'Économie et des Finances, il faut également songer aux dossiers des cabinets⁴ et d'autres services en relation avec les Prix⁵ tandis que l'on peut retrouver des données dans les dossiers d'autres administrations en charge d'une tutelle de prix, comme les départements respectifs de l'Industrie, des Transports ou de l'Agriculture. Les archives départementales sont un peu plus pauvres, les archives patronales ou d'entreprises comme celles des Archives nationales du monde du travail (ANMT) offrent pour ce sujet des données très dispersées⁶, de même que les papiers de la Commission européenne depuis les années 1950 (Ceca, CEE)⁷.

La bibliographie est en revanche assez réduite, à peine une dizaine de publications, même si plusieurs textes font le tour d'une bonne partie de la question : deux thèses de doctorat⁸, deux analyses monographiques de politique économique⁹, dont la première s'appuie sur une centaine d'entretiens, deux ouvrages

2. CAEF. Il s'agit notamment des dossiers de Louis Franck (1940-1961), directeur général, Yves Le Portz (1945-1973), chef du service d'Enquêtes économiques et Raymond Leménager (1939-1969), chef de bureau, chargé d'enquêtes sur l'économie générale et les prix ; B 16 039, « Rapport Leménager, Évolution du service des Enquêtes économiques de 1939 à 1950 », janvier 1953.

3. Par exemple l'entretien biographique d'Yves Le Portz, interviewé par Clémence Rouvier, conservé à l'IGPDE-Comité pour l'histoire économique et financière de la France. Pour plus de renseignements, voir « Les archives orales : l'Histoire à travers les histoires vécues du ministère des Finances », 14 août 2019, www.economie.gouv.fr/igpde-editions-publications/archives-orales-lhistoire-a-travers-histoires-vecues-ministere-des. Sur la méthodologie des entretiens, voir Florence Descamps, *L'historien, l'archiviste et le magnétophone. De la constitution de la source orale à son exploitation*, Paris, Comité pour l'histoire économique et financière de la France, 2005, consultable en ligne, <https://books.openedition.org/igpde/104>.

4. 1 A 412, Pinay-Baumgartner, Papiers du cabinet des Finances, politique économique générale, 1958-1962 ; 1 A 415, Baumgartner, Prix et salaires en 1961-1962 ; 1 A 178, Giscard d'Estaing, Opération de stabilisation des prix de 1963.

5. Z 14 268, Lois de dévaluation, 1957-1958 ; B 52 089, Dévaluation de 1969, Dossier de la direction de la Prévision.

6. ANMT, Roubaix, Archives du CNPF, séries 72 et 98 AS, données disponibles dans les dossiers des commissions du patronat en charge de l'économie ou des questions sociales.

7. Bruxelles, Archives de la Commission, BAC.

8. Jacques Dez, « Économie de pénurie et contrôle des prix : le contrôle des prix dans l'économie française de 1935 à 1949 », thèse multigraphiée, université de Paris, 1950, V-248 p. ; Michel-Pierre Chélini, *Inflation, État et opinion en France de 1944 à 1952*, Paris, Comité pour l'histoire économique et financière de la France, 1998, consultable en ligne, <https://books.openedition.org/igpde/2555>.

9. Hervé Dumez et Alain Jeunemaître, *Diriger l'économie, 1936-1986. L'État et les prix en France*, Paris, L'Harmattan, 1989 ; l'ouvrage s'appuie aussi sur une centaine d'entretiens de hauts fonctionnaires, patrons et économistes ; Jacques Fayolle et Jacques Zachmann, « Politique et formation des prix industriels des années 1950 aux années 1980. Un essai d'évaluation économique de la politique des prix », *Revue française d'économie*, n° 4, 1987, p. 108-135.

du directeur général des Prix Louis Franck (1947-1962), dont ses mémoires¹⁰, et deux articles d'histoire administrative¹¹.

L'existence d'un tel type de service présente un paradoxe : soit les entreprises sont incapables d'établir leurs prix – ce qui est difficilement soutenable – et l'administration doit définir tous les prix sans exception, ce qui est impossible, soit l'administration fixe les prix comme les entreprises le feraient, au niveau du marché, et alors l'encadrement de l'État peut apparaître comme totalement inutile. Pour sortir du dilemme, on peut proposer une décomposition du questionnement en trois interrogations : pourquoi un service des Prix, comment a-t-il fonctionné et quel bilan de son action peut-on dresser ?

Le texte qui suit se présente comme un premier état des connaissances, l'inventaire archivistique des dossiers après 1965 méritant une enquête de type doctoral. Il ne traite pas de la politique de la concurrence analysée par Laurent Warlouzet dans ce même volume, ni des grandes orientations de la politique générale vis-à-vis de l'inflation (politique budgétaire, politique monétaire).

I. UNE MISSION D'ABORD RÉPRESSIVE, LE CONTRÔLE DES PRIX, 1940-1949

A. LES TERMES DU PROBLÈME : FREINER L'INFLATION

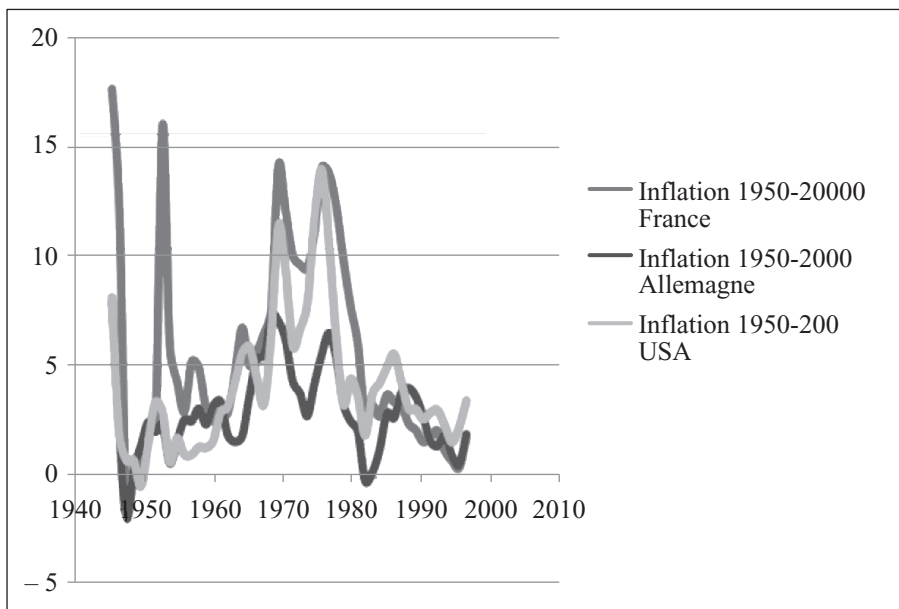
La hausse des prix en France est plus rapide que chez ses partenaires industriels avancés. Pendant la Seconde Guerre mondiale et l'immédiat après-guerre, les prix français augmentent très rapidement, enregistrant une multiplication par 20 de 1938 à 1950, alors que les prix américains doublent à peine. L'écart se ralentit depuis : entre 1950 et 2000, les prix de détail français sont multipliés par 14,04, les prix américains par 7,15 et les prix allemands par 4,09. Maintenir des prix stables est légitime pour plusieurs raisons : éviter des revendications salariales ou syndicales trop appuyées, réduire l'incertitude monétaire dans les contrats, modérer les risques de déficit budgétaire, de déficit des paiements et surtout de crise monétaire extérieure. En théorie, l'inflation épuise les avoirs

10. Louis Franck, *Les prix*, 5^e éd., Paris, PUF, coll. « Que sais-je ? », 1979 (1^{re} éd. 1957) ; L. Franck, *697 ministres. Souvenirs d'un directeur général des prix, 1947-1962*, Paris, Comité pour l'histoire économique et financière de la France, 1990.

11. Roland Vouette, « Le contrôle des prix, des origines aux années cinquante, quelques points de repères » et « Le contrôle des prix pendant les Trente Glorieuses », *Revue de la concurrence et de la consommation*, n° 24, 4^e trimestre 1983 et n° 26, 2^e trimestre 1984.

en compte, allège les dettes, crée un retard des salaires et pensions sur les prix, et entrave également les transactions commerciales¹².

Graphique 1
**Croissance moyenne annuelle des prix en France,
 RFA et États-Unis, 1950-2000**



Sources : 1. US Bureau of Labor Statistics, <https://www.usinflationcalculator.com/inflation/consumer-price-index-and-annual-percent-changes-from-1913>
 2. Insee, coefficient de transformation de l'euro en francs <https://www.insee.fr/fr/statistiques/serie/010605954>
 3. Statistisches Bundesamt, <https://www.destatis.de/DE/Themen/Wirtschaft/Preise/Verbraucherpreisindex/Publikationen/Downloads-Verbraucherpreise/verbraucherpreisindex-lange-reihen>

12. Tout dépend cependant du rythme des prix : 1 %, 2 % ou 3 % pendant deux ou trois ans, soit un total cumulé de 2 et 9 %, n'exercent pas les mêmes pressions que 10 % pendant cinq ans, pour un total de 61 %.

B. L'HÉRITAGE DU CONTRÔLE ÉCONOMIQUE DE GUERRE

L'inflation de la Première Guerre mondiale avait incité à lancer une action administrative sur les prix¹³, réduite ensuite au minimum dans les années 1920. La crise des années 1930 commence par une baisse des prix jusqu'en 1935. La reprise de la hausse en 1935-1936 incite le gouvernement à prendre des dispositions qui rappellent celles de la Grande Guerre.

1. Le Contrôle économique, la DGCE

Le retournement des prix à la hausse en été 1935 incite le gouvernement Laval à un ensemble de décisions de taxation, c'est-à-dire de plafonnement des prix, qui conduisent à la mise en place des services locaux¹⁴ de surveillance des prix (août 1935-mai 1940) selon un processus d'extension juridique rapide¹⁵. En mai 1940, la percée allemande et les risques de fragmentation du territoire incitent le gouvernement Reynaud à créer le 20 mai auprès du ministère des Finances, et dans le cadre du rationnement¹⁶, un service de Contrôle des prix, qui deviendra service central en septembre 1940, puis service général de Contrôle économique en décembre 1941, et enfin *direction générale du Contrôle économique (DGCE)*, en juin 1942. Le directeur de ce service, Jean de Sailly, inspecteur des Finances¹⁷ est relayé par un chef de service dans chaque département et dispose d'une brigade nationale d'une cinquantaine de spécialistes.

Sous la dénomination de « direction générale du Contrôle économique » en juin 1942¹⁸ jusqu'en avril 1946, le service s'étoffe après le retour de Pierre Laval et accroît ses effectifs et ses pouvoirs. Il centralise sur le papier toutes les

13. Pour autant que les indices de cette période soient fiables, les prix français triplent entre 1914 et 1919, puis de nouveau entre 1919 et 1922. La loi du 20 avril 1916 permet la taxation, c'est-à-dire la fixation administrative du prix de quelques produits jugés essentiels : sucre, café, pommes de terre, lait, graisses alimentaires, essence, soufre.

14. Il s'agit de fonctionnaires et de contractuels dotés d'une formation juridique minimale et rattachés à un ministère qui dispose de services d'inspection des produits : services vétérinaires de l'Agriculture, puis Intendance militaire, Ravitaillement, Finances.

15. Décrets des 8 août 1935 (P. Laval), 1^{er} juillet 1937 (Front populaire), 12 novembre 1938 (Défense nationale, Daladier-Reynaud) et 9 septembre 1939 (blocage de guerre généralisé).

16. L'existence du Contrôle est quasiment contenue dans ce décret du 20 mai 1940 avec les principes d'infractions de verbalisation et de sanction.

17. Né en 1906, inspecteur des Finances depuis mai 1931, responsable du contrôle des dépenses engagées depuis septembre 1940. Sources : *Annuaire des Finances*, 1954 ; *Who's Who*, 1986-1987 ; entrevue avec l'auteur à Neuilly, juin 1989.

18. La loi de finances du 31 décembre 1941 crée le principe et celle du 6 juin 1942 crée le titre.

responsabilités administratives en matière de contrôle des prix, à la fois sur les directions régionales et départementales et sur les services de contrôle d'autres ministères, Intérieur (police économique), Ravitaillement (contrôle mobile) et Industrie-Commerce (répartition). L'ambiance, jusqu'alors douanière et militaire, qui le fait considérer par les autres services des Finances comme une « cinquième régie », devient plus policière¹⁹. Jusqu'en 1943, le travail augmente pour la DGCE avec l'extension du marché noir et ses effectifs se stabilisent à 7 000 agents jusqu'en 1945.

Au niveau central, le directeur général est assisté d'inspecteurs nationaux et d'une section « Études » créée en 1944. Les divisions sont organisées par secteurs, comme Agriculture et Industrie. Le Service national de recherches et d'enquêtes (SNRE)²⁰, ventilé en brigades nationales, effectue les enquêtes nationales commanditées par les autres divisions de la DGCE ou les pouvoirs publics²¹. Dès 1941, le service crée des brigades départementales pour remonter les réseaux de marché noir ainsi que des directions régionales²².

2. La direction des Prix

Parallèlement, une petite équipe autour de Jacques Fourmon et Claude Tixier, tous deux inspecteurs des Finances, rédige le « Code des prix » du 21 octobre 1940 en deux mois, et constitue un service des Prix. Avec l'augmentation massive de demandes de dérogation ou d'homologation de prix par les entreprises et les syndicats professionnels, le service devient sous-direction en avril 1941 puis *direction des Prix* en octobre de la même année²³ auprès du secrétariat général pour les Affaires économiques, mais sans l'autonomie d'une direction générale dont bénéficie le Contrôle. Ses effectifs doublent, passant de 100 à 200 personnes entre 1942 et 1947 et l'ambiance y est plutôt « fiscale²⁴ ». Deux services spécialisés sont associés au travail de la direction des Prix. Les commissaires aux prix, une quarantaine en 1942, sont issus du cadre de l'inspection principale des Contributions directes ou des Douanes, parfois de celui des ingénieurs d'État. Ils ont pour charge d'instruire par sections spécialisées les demandes d'augmentation des produits. Une douzaine d'entre eux rapporte

19. J. Dez, « Économie de pénurie et contrôle des prix... », thèse citée, *passim*.

20. Le CAEF dispose d'une centaine de cartons sur ses activités, B 49 512-49 602, très utilisés par Fabrice Grenard dans sa thèse, *La France du marché noir, 1940-1949*, Paris, Payot, 2008.

21. En 1946, par exemple, celles-ci ont notamment porté sur les produits laitiers, la boucherie et les coiffeurs.

22. CAEF, Plevin 5 A 9, *Rapport de l'Inspection générale des Finances*, 19 juin 1945.

23. CAEF, *Annuaire général des finances 1942*, p. 5 et 6, 25 et 26. Lois des 4 avril et 8 octobre 1941.

24. Notamment, entretien de Claude Tixier, sous-directeur des Prix, avec l'auteur, Paris, 21 juin 1989.

devant le Comité central des prix. Les experts économiques d'État sont plutôt des experts-comptables des Contributions directes à qui l'on demande l'examen de comptabilités ou des enquêtes sur les prix de revient.

Les deux services, Contrôle économique et direction des Prix, semblent avoir bien collaboré, avec des contacts fréquents entre eux – une à deux fois par semaine – et de bons rapports personnels entre Jean de Sailly et Jacques Fourmon, tous deux inspecteurs des Finances de la même génération.

3. Le maintien du service à la Libération

Avec la Libération, les agents redoutent la disparition du service²⁵, mais les prix restent bloqués et le rationnement demeure avec l'appui de Pierre Mendès France, nouveau ministre de l'Économie nationale²⁶. Le directeur général lui-même est défendu par ses fonctionnaires devant la commission spéciale des Finances²⁷, qui ne lui attribue que des vétilles formelles. Moins d'une centaine de personnes, soit 1,5 % du total, ont quitté la DGCE à la Libération, dont la plupart pour évoluer dans leur activité. En juillet 1945, le délégué général à l'Économie nationale, Gaston Cusin, fait appel à René Burnod²⁸, qui exerce jusqu'en mars 1949²⁹. Jacques Fourmon, qui occupe le poste de directeur des Prix depuis 1941, le reste jusqu'en 1947.

C. LA DIRECTION GÉNÉRALE DES PRIX ET DU CONTRÔLE ÉCONOMIQUE : L'ADMINISTRATION DES PRIX L'EMPORTE SUR LEUR CONTRÔLE, 1949

La décrue de 1945-1947 s'accélère en 1948-1952 et les effectifs³⁰ se retrouvent à la fin de la période à un niveau inférieur à celui de février 1941 (avec

25. Les *rapports* du Contrôle ou l'ouvrage de J. Dez signalent que les opérations militaires ne ralentissent pas son activité.

26. Le degré de syndicalisation, auprès de la CGT tendance Jouhaux, est élevé dans le ministère.

27. Témoignage de Jean de Sailly, entrevue avec l'auteur en 1989. Voir aussi François Bloch-Lainé, *Profession : fonctionnaire. Entretiens avec Françoise Carrière*, Paris, Seuil, 1976, p. 66-72 et Jean Lacouture, *Pierre Mendès France*, Paris, Seuil, 1981, p. 164, sur le mutisme solidaire et courtois des agents.

28. Né en 1898, René Burnod a fait toute sa carrière dans les douanes, de contrôleur adjoint en mai 1920 à administrateur en janvier 1944. Il est conseiller à la Cour des comptes en janvier 1947. Ancien combattant, résistant, il est de sensibilité CGT-Jouhaux.

29. Le nouveau directeur donne une allure rude et un « peu militaire » à l'exercice de ses responsabilités.

30. La dernière ventilation hiérarchique disponible, celle de l'année budgétaire de 1951, donne, pour un total de 1 848 agents, 274 directeurs, inspecteurs et sous-directeurs (15 %), 1 072 commissaires aux prix (58 %) et 482 adjoints, commis et auxiliaires de contrôle (26 %).

1 900 agents³¹). Toutes les structures répressives sont réduites ou amoindries. Les directions régionales du contrôle, créées par Vichy et relativement impopulaires sous leur forme répressive de 1941, disparaissent dès avril 1946. L'année 1947 est la plus difficile pour le Contrôle, à la suite des baisses lancées par Léon Blum : la multiplication des procès-verbaux et le suivi fiscal des dossiers que la DGCE transmet très souvent aux Finances se heurtent à l'amnistie votée le 16 août 1947 pour les petites infractions par un Parlement sollicité de tous côtés par ses électeurs. De nombreux incidents éclatent à Dijon, La Roche-sur-Yon ou Agen.

L'aggravation de la crise des prix qui renforce les tensions sociales et politiques, les clivages croissants sur l'opportunité d'une politique économique plus ou moins interventionniste à l'approche du plan Marshall, la guerre froide entre socialistes et communistes au sein de la CGT conduisent à une inflexion atlantique et libérale de la Troisième Force³² contre le point de vue jugé plus « dirigiste » du PCF.

Malgré de nombreuses notes de son directeur³³ parfois poignantes, ou deux notes complémentaires de la CGT-FO en janvier 1948, le sort du Contrôle est scellé dans le nouveau cours plus libéral qu'amorce la Troisième Force avec Jules Moch (octobre 1947). Rebaptisé par la loi du 4 avril 1947 direction générale du Contrôle *et des Enquêtes* économiques, le Contrôle est condamné par les projets convergents de Jean Monnet et Jules Moch³⁴, le MRP souhaitant cependant maintenir un contrôle minimal par précaution³⁵. Après une année de tergiversations et de négociations, la DGCEE disparaît par décret du 26 février 1949 (Maurice Petsche). Louis Franck³⁶, subtil et habile directeur des Prix, remplace René Burnod, ancien directeur du Contrôle, en coiffant les deux services, dont la fusion aboutit à l'intitulé logique de « direction générale

31. Les effectifs du Contrôle économique, parvenus à 7 000 entre 1943 et 1945, diminuent au-delà de 1946, se stabilisant autour de 3 000 personnes en 1948-1950, puis 1 200 en 1952 après son intégration par la direction des Prix en 1949.

32. Coalition gouvernementale de la période 1947-1951 composée de la SFIO, des radicaux, du MRP et des libéraux.

33. CAEF, Cusin 5 A 29 (II), *Notes ou rapports au ministre* en date des 6 janvier 1947 (A. Philip), 29 octobre 1947 (J. Moch) et 23 janvier 1948 (R. Mayer).

34. Archives nationales (désormais AN), Papiers Mayer 363 A P 7. En septembre 1947, Jean Monnet avait obtenu la création d'un Comité d'assainissement économique et financier qu'il présidait, et dont le programme servit de trame au plan Mayer. Le point 8 du Mémoire (p. 32) demandait « l'inventaire des contrôles de toutes sortes qui existent à l'heure actuelle ».

35. L. Franck, *697 ministres...*, éd. 1986, p. 84, cite Robert Schuman, Pierre Pflimlin, Pierre Abelin et Robert Buron. Le radical Edgar Faure, ministre du Budget en novembre 1949, estime que ces agents du Contrôle sont des « pestiférés » (L. Franck, *ibid.*, p. 82).

36. Louis Franck, né en 1906, polytechnicien, est ingénieur des manufactures de l'État (Tabacs) de 1928 à 1940 – avec une mise à l'abri aux États-Unis entre 1940 et 1945 en raison des lois antisémites de Vichy. Il est directeur des Prix dès 1947, puis directeur général de la DGPCE en 1949 et demeure à ce poste jusqu'en 1962.

des Prix et du Contrôle économique » (DGPCÉ). L'inspection générale de l'Économie nationale (IGEN), qui compte encore 14 membres en 1948, n'est pas supprimée et continue d'exister pendant une vingtaine d'années jusqu'au départ du dernier inspecteur général.

Tableau 1

Évolution chronologique de l'intitulé des services des prix de 1940 à 1986

1. Direction générale du Contrôle économique (DGCE), 1940-1949			
<i>1. Contrôle économique</i>		<i>2. Direction des Prix</i>	
1935-1936	Services locaux de contrôle des prix	Sept. 1940	Service des Prix (élabore le « Code des prix »)
Mai 1940	Service de Contrôle des Prix	Avr. 1941	Direction des Prix
Sept. 1940	Service central de Contrôle des Prix		
Déc. 1941	Service central de Contrôle économique		
Juin 1942	Direction générale du Contrôle économique		
Avril 1947	Direction générale du Contrôle et des Enquêtes économiques		
Fusion des deux services en février 1949			
2. Direction générale des Prix et des Enquêtes (DGPE), 1949-1965			
Févr. 1949	Direction générale des Prix et du Contrôle économique		
Janv. 1952	Direction générale des Prix et des Enquêtes économiques		
Juin 1965	Direction générale du Commerce intérieur et des Prix		
3. Direction générale du Commerce, de la Concurrence et de la Consommation (DGCCC), 1965-1986 >			
Juin 1965	Direction générale du Commerce intérieur et des Prix		
Juin 1974	Direction générale de la Concurrence et des Prix		
Août 1978	Direction générale de la Concurrence et de la Consommation		
Nov. 1985	Direction générale de la Concurrence, de la Consommation et de la Répression des Fraudes		

Sources : DGCCRF, <https://www.economie.gouv.fr/dgccrf> et CAEF, archives du ministère.

II. UNE SURVEILLANCE DES PRIX DIMINUÉE, UNE FONCTION D'EXPERTISE ÉCONOMIQUE VALORISÉE, 1950-1965

Dans les années 1950 et une partie des années 1960, les missions de la direction des Prix évoluent, la transition étant assurée par le directeur général Louis Franck. Passant d'une activité de contrôle à une activité d'enquêtes, la direction générale des Prix et du Contrôle économique perd sa qualité de Contrôle en janvier 1952, devenant direction générale des Prix et des Enquêtes économiques jusqu'en juin 1965. La surveillance des prix devient plus discrète au profit des missions d'expertise des prix de revient pour les politiques publiques et de conseil à l'exécutif pour la régulation générale des prix.

A. UNE SURVEILLANCE DES PRIX RÉDUITE, MAIS TOUJOURS PRÉSENTE

Dans les années 1950-1965, la mission de surveillance des prix demeure, mais en différenciant de manière croissante les statuts de prix. Ainsi vers 1956-1957³⁷, on distingue la liberté totale qui concerne entre la moitié et les deux tiers de l'équivalent du PIB, les prix taxés ou réglementés pour 10 à 15 % du PIB et la liberté contrôlée également pour 10 à 15 % du PIB. Jusqu'en 1986, la taxation peut être rétablie à tout moment, par exemple en cas de hausse jugée « abusive », c'est-à-dire sans rapport sérieux avec celle des coûts du secteur.

1. La liberté totale

Elle concerne la majorité des produits et des filières : tous les produits agricoles à la production, sauf le blé et la betterave, taxés (et soutenus) ; quelques services (comme la coiffure, les pompes funèbres, la réparation automobile, la publicité et le cinéma) ; des produits industriels destinés aux ménages (textile, motocycles, horlogerie, caoutchouc et pneumatiques, verre à bouteille, cuirs bruts et chaussures, jeux et jouets, ciments et plâtres).

37. L. Franck, *Les prix*, op. cit., 1957, p. 40 et s. ; Ministère des Finances, « La réglementation actuelle des prix », *Statistiques économiques et financières*, février 1955.

2. Les prix taxés ou réglementés

Ils concernent des produits importants en valeur symbolique comme le pain, la viande ou des produits utilitaires pour les ménages³⁸. Le prix du charbon est négocié³⁹ avec la direction des Mines et de la Sidérurgie du ministère de l'Industrie, puis, après 1952, avec la Haute Autorité de la Ceca. Les prix agricoles dans les circuits commerciaux sont pour la plupart subventionnés dans le cadre de marchés « organisés » où le ministère de l'Agriculture et la direction des Prix jouent un rôle important jusqu'à l'apparition de la politique agricole commune (PAC) en 1962. La plupart sont taxés en valeur absolue sous la forme d'un prix fixé par décret (blé, riz, maïs, pain, betterave, sucre, huile de table), mais certains évoluent dans un « cadre de prix⁴⁰ » (viande, pâtes alimentaires, café torréfié, huiles), tandis que le prix sur devis est fréquent dans les grands travaux ou les grands contrats d'équipement.

3. La liberté contrôlée

Elle est présente dans les services (hôtels de tourisme, blanchisserie-teinturerie, garages publics, entrepôts) et surtout dans l'industrie⁴¹ ; les produits sont libres moyennant l'envoi préalable d'un décompte des coûts au service des Prix et son accord sous quinzaine.

B. UNE EXPERTISE RECONNUE EN MATIÈRE DE PRIX DE REVIENT

La direction générale des Prix et des Enquêtes économiques a constitué au fil du temps un capital d'expérience économique et administrative, notamment dans le domaine des coûts, mais ce type de capacité entre progressivement en concurrence avec celles de l'Insee, du commissariat général au Plan ou du Service des études économiques et financières (Seef) du ministère des Finances. Trois types d'enquêtes peuvent être distingués.

38. L'aluminium, la pâte à papier, les cuirs tannés, les produits pharmaceutiques, les services de distribution d'eau, gaz et électricité, le remmelage des chaussures, les analyses médicales, les tarifs de taxis ou de meublés.

39. CAEF, B 55 917.

40. Une grille est établie par élément de prix de revient (matières, salaires, frais financiers), et chaque entreprise calcule son prix de vente d'après ses propres composantes de prix de revient, augmentant par exemple les salaires mais pas les frais financiers.

41. Aciers spéciaux, matériels frigorifiques, mobiliers métalliques, articles de ménage, verre, tracteurs et machines agricoles, fuel-oils, lubrifiants, gaz butane et propane, carreaux de sol, briques et tuiles, sacs à ciment et plâtre, peintures.

1. Les enquêtes économiques de terrain

Ces enquêtes sont destinées à renseigner l'administration pour l'établissement de barèmes, comme l'enquête d'août 1951 sur le coût de la distribution de la viande qui a servi aux préfets pour appliquer le barème de taxation du 4 septembre 1951. En 1954, la direction de Strasbourg a recensé 417 enquêtes pour l'année⁴². En avril 1955, après une longue enquête auprès des pharmacies de détail, la direction des Prix décide de réduire de - 3 % les marges jugées excessives de ces distributeurs ; face aux protestations de la Fédération des syndicats de la pharmacie (FSPF), la direction maintient sa décision et l'explique au cabinet des Affaires économiques. En octobre 1958, sont menées à Paris trois grandes enquêtes sur les grands magasins, sur les prix et salaires et sur les structures économiques générales de la région⁴³.

2. Les enquêtes sur la situation économique du moment et sur le niveau des prix

Elles se présentent sous la forme de rapports mensuels des directeurs départementaux, avec des résumés trimestriels, dont la synthèse pour le directeur des Prix est ensuite présentée au ministre et aux divers services intéressés (Plan, Agriculture, Productivité, etc.). Les analyses portent sur les prix, le rythme d'activité par secteur, les salaires et le marché du travail. Un changement de présentation s'opère en 1957 et le CAEF conserve les rapports jusqu'en 1968. En interne, les agents sont peu convaincus de l'utilité de tels travaux, que l'Insee réalise de manière plus efficace. Les inspecteurs généraux de l'Économie nationale ne retirent pas une bonne impression du fonctionnement des services locaux⁴⁴ qui se dégrade avec le temps⁴⁵.

42. CAEF, B 49 911. 155 enquêtes provenaient de la direction centrale (37 %), 144 de la préfecture du Bas-Rhin (34,5 %), 70 de divers services administratifs (17 %) et 48 à la suite de plaintes de particuliers (11,5 %). La préfecture souhaitait connaître le prix de l'eau et des meublés.

43. CAEF, B 49 911.

44. CAEF, B 45 812, Tournée d'inspection du chef de bureau, M. Leménager, qui signale ces défaillances un peu partout en France au 1^{er} mars 1956. Mêmes propos dans son rapport du 12 septembre 1958.

45. CAEF, B 45 812. Le rapport du 20 mars 1962 mentionne à Rennes la présence d'un seul véhicule pour dix agents, fonctionnaires au dynamisme émoussé. Les 261 infractions relevées en trois ans (1959-1961) ont donné lieu à 234 classements.

3. Les analyses concernant la productivité

À partir de 1949, la question de la productivité bénéficie d'une analyse fouillée de la part du Commissariat au Plan, avec ses commissions de productivité animées par Jean Fourastié⁴⁶, et la direction des Prix dispose de tables de prix de revient toutes faites qui aident grandement les recherches dans ce domaine. De manière générale, la direction des Prix s'efforce de participer à tous les travaux de réflexion sur les coûts, à l'échelle nationale ou internationale, comme la Commission Nathan⁴⁷ formée en 1954 pour étudier *Les disparités entre prix français et étrangers*. Dans ces trois types d'enquêtes, l'expertise de la direction des Prix est de plus en plus menacée par celle de l'Insee ; ces études semblent disparaître dans les années 1960.

C. CONSEIL ET APPUI AUX POUVOIRS PUBLICS POUR LA RÉGULATION GÉNÉRALE DES PRIX

Dans le dispositif général en usage en France vis-à-vis de l'inflation, la direction des Prix est particulièrement bien placée pour l'appui au gouvernement dans la régulation économique et sociale générale, par exemple pour la définition du salaire minimum interprofessionnel garanti (SMIG). Mais le service est également sollicité pour les plans de stabilisation, une des singularités récurrentes de la politique française des prix.

1. L'association à la politique économique et sociale générale : salaires et SMIG

De manière large, la direction des Prix est associée à la définition de la politique économique en vue d'une croissance équilibrée, sans trop d'inflation. La stabilité des prix reste un des quatre objectifs de la politique macroéconomique de l'OCDE (croissance, stabilité des prix, plein-emploi et équilibre extérieur).

De 1939 à 1950, la direction du Contrôle et des Prix est systématiquement associée à la politique de blocage des salaires coordonnée par le ministère du Travail, à la Commission nationale des salaires⁴⁸ de 1944-1946 chargée de définir le classement de la main-d'œuvre pour toutes les branches, puis à la

46. Régis Boulat, *Jean Fourastié, un expert en productivité. La modernisation de la France (années 1930-années 1950)*, Besançon, Presses universitaires de Franche-Comté, 2008.

47. Roger Nathan, Commission pour l'étude des disparités entre les prix français et les prix étrangers, *Rapport général*, Paris, Imprimerie Nationale, 1954.

48. AN, Travail, 760121.293, Commission nationale des salaires.

politique régulatrice postérieure à 1950 après leur libération. Les enquêtes sur les salaires sont désormais le fait du ministère du Travail et de l'Insee, mais la direction des Prix conserve un regard constant sur leur évolution comme composante principale des coûts.

Seul le salaire minimum, le SMIG, défini en août 1950, échappe au domaine de la convention collective et reste dans le cadre des prérogatives du gouvernement. Celui-ci prend avis du ministère du Travail, des autres ministères concernés (Agriculture, Industrie, etc.), de l'Insee mais aussi de la direction des Prix sur l'évolution générale du coût de la vie et des prix de revient⁴⁹. De même, la direction des Prix fut associée aux préparatifs de la loi du 18 juillet 1952, votée sous le gouvernement Pinay, appelée « échelle mobile des salaires », et qui indexait conditionnellement le SMIG sur la hausse des prix⁵⁰.

2. La défense difficile de la stabilité des prix

Dans le détail, le directeur des Prix défend, de manière pugnace, ce qu'il pense être l'intérêt général conçu sous l'angle du rythme d'inflation le plus modéré possible. Guy Vidal, qui fit l'essentiel de sa carrière au Budget jusqu'au poste de directeur général, évoque pour les années 1950-1980 « une situation conflictuelle⁵¹ » entre les trois directions, Prix, Budget et Trésor, jusqu'à la suppression du contrôle des prix en 1986. Le Budget refuse les subventions et propose plutôt des relèvements de prix, les Prix répugnent à la hausse de certains secteurs et se montrent favorables aux subventions, le Trésor repousse également les subventions auxquelles il préfère les impôts. Le ministre de l'Économie et des Finances se charge de résoudre les conflits quand il s'en présente.

Par moments, cet appui à la politique générale peut donner lieu à des « arrangements statistiques » de complaisance. En vertu de l'indexation de juillet 1952, lorsqu'une augmentation égale ou supérieure à 5 % de l'indice mensuel des prix de détail était enregistrée d'un mois sur l'autre, le SMIG devait être relevé le mois suivant dans la même proportion, avec un intervalle minimum de quatre mois entre deux relèvements. La poussée d'inflation du printemps 1956 inquiéta le gouvernement, déjà aux prises avec la guerre d'Algérie et une « politique

49. AN, Travail 760121.153, Commission supérieure des conventions collectives, 1950-1951.

50. CAEF, B 49 911.

51. Guy Vidal, entretien avec Aude Terray, conservé à l'IGPDE – le Comité pour l'histoire économique et financière de la France, enregistré le 2 avril 1992, cassette n° 3, § 1088-1136.

de l'indice » aux anecdotes plaisantes⁵², se mit en place accompagnée du blocage des prix au 19 juillet 1956. Pour les Prix, il fallait autoriser les hausses de variétés (pommes de terre, tabac, pain) qui ne figurent pas dans l'indice et maintenir bloquées les variétés qui y figurent ! Le directeur général de l'Insee, Francis-Louis Closos, entretient avec Louis Franck et son ministre des rapports extrêmement tendus⁵³.

3. Les plans de stabilisation

De 1948 à 1963, la France, qui enregistre un taux d'inflation (5,2 %/an de 1950 à 1970) supérieur à celui des États-Unis et de ses partenaires de la CEE, se fait une spécialité de « plans de stabilisation » destinés, de manière politique manifeste, à frapper l'opinion et à freiner l'inflation par des mesures budgétaires, monétaires et de contrôle des prix. La lutte contre l'inflation n'étant pas un thème extrêmement mobilisateur, le but affiché du blocage des prix est de maintenir la stabilité du franc pour rejoindre l'effort d'épargne des ménages et donner des arguments au patronat pour freiner la progression salariale. La direction générale des Prix est systématiquement associée à ces mesures, de la préparation à l'évaluation, en passant par la réalisation.

Dans deux plans sur trois, intervient le blocage des prix. Si l'on stabilise les prix, les syndicats vont réduire leurs demandes de relèvements salariaux. C'est l'origine même des baisses Blum de – 10 % en 1947⁵⁴. Louis Franck, directeur général des Prix de 1947 à 1962, répète plusieurs fois que le CNPF et les patrons demandent de temps en temps au gouvernement un blocage pour pouvoir ensuite bloquer les salaires⁵⁵. Les syndicats l'entendent différemment ; les baisses de prix depuis 1947 ont moins leur faveur que les hausses de salaire. Au cabinet de Georges Pompidou, Pierre Lelong, conseiller référendaire à la Cour des comptes, chargé de mission, est responsable du suivi de ce blocage des prix de 1963. « J'étais très malheureux d'avoir à faire ce métier que je

52. L. Franck, *Les prix*, *op. cit.*, p. 113-122, pour l'aspect « technique » ; L. Franck, *697 ministres...*, *op. cit.*, chap. VIII ; Francis-Louis Closos (directeur général de l'Insee), entretien avec Anne Rassmusen, conservé à l'IGPDE – le Comité pour l'histoire économique et financière de la France, enregistré le 26 septembre 1989, cassette n° 2, § n° 1132-1200.

53. Nathalie Carré de Malberg (dir.), *Entretiens avec Roger Goetze, haut fonctionnaire des Finances. Rivoli-Alger-Rivoli, 1937-1958*, Paris, Comité pour l'histoire économique et financière de la France, 1997, consultable en ligne sur <https://books.openedition.org/igpde/3000> : « L'indice, je ne sais pas s'il était maquillé. Non, il ne l'était pas, mais par exemple, on s'efforçait de maintenir la *Gauloise*... mettons 1,50 francs, et on doublait le prix des autres tabacs parce que la *Gauloise* seule figurait dans l'indice ».

54. M.-P. Chélini, *Inflation, État et opinion...*, *op. cit.*, p. 393-401.

55. L. Franck, *Les prix*, *op. cit.*, *passim*.

considérerais comme... particulièrement vain⁵⁶ ». Il confirme que c'était le moyen de contrôler discrètement la progression des salaires et des coûts. Depuis la loi du 11 février 1950 qui rétablit la liberté de négociation salariale sous la forme de conventions collectives, il est quasiment impossible de bloquer les salaires.

À l'occasion de ces plans, la direction des Prix est sollicitée pour évaluer l'incidence en termes de prix des mesures financières ou monétaires prévues. Ainsi, le 5 mars 1952⁵⁷, elle estime l'impact d'une dévaluation de - 20 % à 20 milliards de francs de suppléments de subventions et à + 6 % de hausse des tarifs intérieurs. La dévaluation n'eut cependant pas lieu. Chargée, dans le plan Pinay-Rueff de 1958, de calculer l'incidence des mesures budgétaires, de la dévaluation et de l'ouverture commerciale, elle évalue la hausse prévisible à 6 ou 7 % pour une dévaluation de - 17 à - 18 %, et la hausse fut effectivement de + 6,5 %⁵⁸. Pour 1963, une note de travail des Prix avait défini plusieurs possibilités de mesures et fourni la trame choisie⁵⁹.

Sur le terrain, la direction des Prix contrôle l'application du blocage ou de la réglementation. En 1952, les prix des tarifs publics sont bloqués dès mars 1952. Les magasins succursalistes acceptent des baisses en avril. Le prix du charbon, contrôlé par l'État, subit une baisse imposée et les sidérurgistes acceptent de répercuter la diminution sur le prix de l'acier en mai. Plusieurs prix agricoles à la production sont bloqués au niveau de la campagne 1951-1952. Le 12 septembre, le cabinet décide le blocage général des prix, correspondant à la hausse semestrielle entre juillet 1952 et février 1953. Le suivi est très serré⁶⁰. Les préfets doivent tenir le président du Conseil au courant de l'évolution des prix dans leur département, notamment le préfet de la Loire⁶¹, département dont Antoine Pinay est élu.

En 1963, le 12 septembre, le Premier ministre et le ministre des Finances présentent un nouveau plan de stabilisation à l'opinion. Le blocage général des prix au niveau atteint le 31 août 1963 est une mesure ajoutée au dernier moment. Prévu pour quelques semaines, il se maintient de fait jusqu'en mars 1965, sous la forme d'un plafonnement des prix, surtout pour les produits industriels et

56. Institut Charles-de-Gaulle, 1958. *La faillite ou le miracle. Le plan de Gaulle-Rueff*, Paris, Economica, 1986, p. 117 : « Le général de Gaulle lui-même suivait avec attention l'application du blocage des prix [...] notamment du sucre et du lait ».

57. CAEF, B 55 896, « Taux et l'incidence d'une dévaluation », 5 mars 1952.

58. CAEF, B 55 896, Note, 12 janvier 1959.

59. CAEF, Papiers Giscard d'Éstaing 1 A 178, Note de travail, Direction des Prix, fin août-début septembre 1963.

60. AN, Travail, 760121.309.

61. AN, Travail, 760121.309, Lettres des 8 août et 5 décembre 1952 du préfet de la Loire.

les grandes entreprises⁶². La politique des prix est supervisée par Jean-Pierre Fourcade, alors conseiller technique au cabinet de Valéry Giscard d'Estaing, et élaborée dans ses modalités pratiques par la direction des Prix⁶³.

III. DE LA POLITIQUE CONTRACTUELLE À LA LIBÉRATION DES PRIX EN PASSANT PAR LES DERNIERS BLOCAGES, 1965-1985

De 1965 à 1986 s'effectue le passage de la direction des « Prix » à la « Concurrence⁶⁴ ». Trois moments administratifs peuvent être distingués : la direction des Prix devient en juin 1965 direction générale du Commerce intérieur et des Prix ; en juillet 1974, direction générale de la Concurrence et des Prix ; en août 1978, direction générale de la Concurrence et de la Consommation. Cette section ne traite pas de la répression des fraudes, alors dissociée des Prix, ni de la politique de la concurrence, analysée par Laurent Warlouzet.

A. L'ÉVOLUTION DE L'ORGANIGRAMME DE LA DIRECTION

1. L'esprit général de l'évolution

Les années 1960 correspondent à un certain nombre de ruptures dont les effets accompagnent l'évolution du service des Prix. L'ouverture commerciale générale dans le cadre de la CEE (1958-1968) place progressivement les prix contrôlés dans une posture délicate à l'échelle européenne. Le modèle dominant, inspiré par la RFA qui s'impose alors comme la puissance montante de la Communauté, pousse à une libéralisation concurrentielle qui voisine mal avec les réglementations nationales trop spécifiques. À partir des années 1970, la théorie keynésienne dominante entre en concurrence croissante avec le paradigme néoclassique pour lequel l'État doit réduire ses fonctions à la régulation des marchés. De manière plus large, la libre formation des prix sur le marché domine la théorie des prix depuis le XIX^e siècle. La politique anticartel ou

62. CAEF, Papiers Giscard d'Estaing 1 A 178 ; Alain Prate, « La rechute de 1963 et le plan de stabilisation », dans Institut Charles-de-Gaulle, 1958. *La faillite ou le miracle*, Institut Charles-de-Gaulle, *op. cit.*, p. 91-101.

63. CAEF, Papiers Giscard d'Estaing 1 A 178.

64. Cette troisième section est essentiellement fondée sur l'exploitation des publications officielles, des articles et des études imprimées sur le sujet. Les données archivistiques déposées au CAEF à Savigny-le-Temple attendent leur chercheur.

d'encouragement à la concurrence devient plus impérative que le suivi détaillé des prix. Dans le détail, la complexité et la complexification de l'économie réduisent la pertinence des vérifications administratives (prix des avions et des pièces détachées en aéronautique, prix des composants informatiques, prix des services financiers, comptables, publicitaires, bancaires, etc.).

La hausse rapide du niveau de vie⁶⁵ pendant la période 1950-1975 (+ 4 % par an environ) et la réduction des dépenses alimentaires dans les budgets des ménages⁶⁶ minorent la nécessité d'une « dimension prix » dans la politique publique. Le progrès technique joue alors un rôle décisif ; la qualité et la sécurité des objets ou des services ont évolué. Le ralentissement économique postérieur aux années 1974-1975 ne remet pas en cause ce mouvement d'affaiblissement des contrôles. En revanche, il augmente le besoin de sécurité des consommateurs, organisés en associations de plus en plus attentives à la qualité des produits, aux risques alimentaires et autres formes de fraudes. La création en 1966 d'un Institut national de la consommation (INC) est suivie de celle d'un ministère de la Consommation en 1981, puis de la promulgation de la loi Scrivener sur la protection des consommateurs en 1987.

La concentration commerciale dans la distribution amorcée depuis les années 1950 et appuyée par un réseau d'infrastructures en amélioration constante contribue à une forme d'égalisation tendancielle des prix et aux gains de productivité dans la sphère marchande. L'État déploie une politique d'encouragement à ce processus, avec des aménagements pour les PME (loi Royer de 1972) afin de fluidifier et intégrer le marché, tandis que l'internationalisation des groupes commerciaux français (Carrefour, Euromarché, Auchan) leur permet d'occuper rapidement des positions européennes et mondiales avantageuses.

2. La relative stabilité directoriale

Sept directeurs se succèdent entre 1962 et 1997, ce qui fait une moyenne de cinq ans par directeur. Si l'on élargit à 1940-2009, sur près de soixante-dix ans, on trouve treize directeurs ayant exercé leur fonction plus d'un an, soit cinq ans et demi environ. Le directeur des Prix puis de la Consommation est donc un haut fonctionnaire au poste assez stable dans l'ensemble. On relève d'un côté deux cas de directeurs pendant treize ans (Louis Franck et Christian Babusiaux),

65. Le PIB français en valeur réelle a été multiplié par 5,4 entre 1950 et 2000 et le PIB par habitant par 3,75. Angus Maddison, *L'économie mondiale. Une perspective millénaire*, Paris, OCDE, 2001, p. 290 et 294.

66. En 1950, les produits alimentaires représentent 45 % des dépenses moyennes des ménages, les dépenses en biens manufacturés forment 30 % du total et les services environ 25 %. En 2000, les chiffres sont respectivement 19 %, 37 % et 44 %.

de l'autre des passages nettement plus rapides (Jean-Pierre Fourcade, Claude Jouven, Guillaume Cerutti, Bruno Parent, pour deux ou trois ans), mais le cas moyen se situe autour de quatre à six ans en poste (Jean de Sailly, René Burnod, Philippe Huet, Guy Verdeil, Claude Villain, André Blanc, Jérôme Gallot). Les changements de titulaire obéissent à une logique associant évolutions de carrière, trajectoires personnelles et changements gouvernementaux.

La formation et les corps d'origine des directeurs successifs témoignent d'une réelle prévalence de l'inspection des Finances (1940-1945 puis 1962-1982) et de la Cour des comptes (1984-2004), profils où la présence de Louis Franck (1947/1949-1962), polytechnicien et ingénieur des manufactures de l'État, de René Burnod (1945-1949), issu des Douanes, de Claude Jouven (1982-1984), diplômé d'HEC, de Bruno Parent, issu de l'ENA, et de ~~la~~ Nathalie Homobono (2009-2018), diplômée de l'ENS et ingénieur des Mines apportent des variantes dans une constellation académique assez homogène.

Tableau 2
Les directeurs des Prix/de la Concurrence depuis 1940

Novembre 1940	Jean de Sailly (Inspection des Finances)
Juillet 1945	René Burnod (Douanes)
Février 1949	Louis Franck (École polytechnique, ingénieur des manufactures de l'État)
Février 1962	Philippe Huet (Inspection des Finances)
Mai 1968	Jean-Pierre Fourcade (Inspection des Finances)
Août 1970	Guy Verdeil (Inspection des Finances)
Juin 1974	Claude Villain (Inspection des Finances)
Juillet 1978	André Blanc (Inspection des Finances)
Juin 1982	Claude Jouven (HEC)
Août 1984	Christian Babusiaux (ENA, Cour des comptes)
Mars 1997	Jérôme Gallot (ENA, Cour des comptes)
Juin 2004	Guillaume Cerutti (Inspection des Finances)
Novembre 2007	Bruno Parent (ENA)
Avril 2009	Nathalie Homobono (ENS, ingénieur des Mines)
Janvier 2018	Virginie Beaumeunier (ENA, administratrice générale)

Source : ministère de l'Économie et des Finances, site de la DGCCRF, <https://www.economie.gouv.fr/dgcrf>

B. LA POLITIQUE DES PRIX, DE L'INDUSTRIE ET DES SERVICES, 1965-1978 : UN DISPOSITIF D'ENCADREMENT MODULÉ

Administration de terrain, la direction du Commerce intérieur puis de la Concurrence maintient une stratégie subtile de contrôle, dont l'usure rapide nécessite le renouvellement permanent. Pour l'industrie et les services, plusieurs types de régulation se succèdent, où dominent les contrats de programme (1966-1971) et la programmation de prix industriels (1972-1978). Il s'agit de freiner les tendances à une hausse des prix plus rapide que celle des partenaires, notamment de l'Allemagne. À partir de 1962, les prix agricoles sont de plus en plus définis en concertation européenne avec les différents partenaires professionnels, dans le cadre de soutiens et de subventions communautaires comme celles du Fonds européen d'orientation et de garantie agricole (FEOGA), avant une réforme profonde de la PAC originelle dans les années 1980.

1. Contrats de stabilité (1965) et contrats de programme (1966)⁶⁷

Au début de 1965, pour sortir du blocage de 1963, le gouvernement engage une orientation plus « contractuelle » dans sa politique des prix. Les « contrats de stabilité », lancés en mars 1965, permettent à une entreprise ou un groupe d'entreprises d'obtenir la liberté d'augmenter certains de leurs prix à condition de conserver un niveau moyen stable, notamment par la baisse d'autres prix de leur gamme. Le dispositif touche une vingtaine de groupes d'activités, mais ne peut pas se développer fortement. En mars 1966, Michel Debré inaugure les « contrats de programme » dans la foulée du V^e Plan. Il s'agit, pour les entreprises ou les groupes d'entreprise les souscrivant, d'évoluer vers une liberté progressive mais réelle de leurs prix, moyennant des engagements de stabilité, avec compte rendu régulier et observation des gains de productivité. Le succès est au rendez-vous : en un an et demi, 75 contrats sont signés entre des professionnels et l'administration pour l'automobile, l'appareillage électrique, les matériaux de construction, le textile et la chimie⁶⁸. L'expérience est fortement perturbée par la crise de mai 1968, un certain nombre de révisions fiscales, les dispositions destinées à éviter la dévaluation en novembre 1968 et la dévaluation d'août 1969 (blocage des prix industriels de cinq semaines).

Depuis 1968, la tendance inflationniste s'accélère et les prix moyens, qui avaient augmenté de 3 % environ en 1966 et 1967, progressent désormais

67. L. Franck, *Les prix*, *op. cit.*, p. 32.

68. *Ibid.*, p. 33.

autour de 5 % en rythme annuel de 1968 à 1971. Les « contrats antihausse » de 1971⁶⁹ sont définis par un arrêté du 16 septembre 1971, après échange de lettres entre le gouvernement et le CNPF, et s'efforcent d'encadrer la progression des prix jusqu'en mars 1972. L'arrêté du 14 mars 1972 lance la « programmation de prix industriels » (1972-1978). Les prix industriels à la production (hors taxes) établis par les entreprises ou les secteurs professionnels doivent intégrer une hausse programmée des prix en fonction d'un indicateur moyen national pondéré par la progression de leur productivité moyenne, laissant une certaine latitude aux entreprises pour moduler en interne le détail des prix de chaque produit. Les prix sont totalement libres pour les entreprises employant moins de 20 salariés, afin de réduire le nombre des dossiers à instruire. Les marges commerciales sont définies par accords avec l'administration dans la perspective d'une hausse en valeur relative. Ce régime de liberté conventionnelle a fonctionné jusqu'en 1978 au moins, parfois jusqu'en 1985-1986 pour les marges de distribution et les prestations de service.

2. La hausse des prix du pétrole et les régimes plus stricts de 1974⁷⁰

Avec la crise liée à la guerre du Kippour en octobre 1973, les prix du pétrole brut quadruplent au quatrième trimestre 1973⁷¹. À partir du 1^{er} avril 1974, la nouvelle direction de la Concurrence et des Prix cherche à freiner la répercussion de la hausse des matières premières importées, imposant aux entreprises le plafonnement du prix aux composantes « internes » du prix, c'est-à-dire non affectées par la hausse des hydrocarbures, et tolérant l'ajustement des composantes « externes ». La relative stabilisation du brut permet de suspendre ces distinctions en septembre 1974. Pour les prix de détail dans la distribution, les marges commerciales sont d'abord plafonnées à 2 % pour l'année, puis bloquées en valeur absolue au niveau de décembre 1974, et enfin plafonnées en valeur relative à partir de juin 1975 avec un système de coefficients multiplicateurs (quotient du prix de vente maximum par le prix d'achat hors taxes).

Le bilan des années 1965-1978, malgré l'effort réel d'innovation régulatrice mis en œuvre par la direction du Commerce intérieur puis de la Concurrence, reste très mitigé. Plusieurs exemples dans les prix de l'automobile, des cahiers scolaires, des médicaments et des tarifs d'hôtel montrent une inefficacité partielle des méthodes choisies qui tendent à favoriser les effets de cartel,

69. *Ibid.*, p. 36.

70. *Ibid.*, p. 39.

71. M.-P. Chélini et L. Warlouzet (dir.), *Calmer les prix. L'inflation en Europe dans les années 1970/ Slowing Down Prices: European Inflation in the 1970s*, Paris, Presses de Sciences Po, 2016.

retardant la concentration et pénalisant les investissements. La comparaison entre l'industrie française et l'industrie américaine du médicament est assez éclairante⁷². Les prix des services, de plus en plus différenciés, deviennent progressivement incontrôlables, par exemple dans les ristournes consenties du commerce de fruits et légumes. Les moyens de contournement sont nombreux, comme la création de produits nouveaux faussement innovants, ou encore les relèvements de prix juste avant le blocage ou le passage des contrôleurs (1976). En fin de compte, l'idée d'imposer une progression moyenne de 3 ou 4 % des prix annuels pour l'ensemble de l'économie est irréaliste, créant des rentes de situation dans les entreprises à haute productivité et des effets d'étranglement passager dans les PME en difficulté. Entre 1973 et 1986, la hausse moyenne consentie est de 6,5 % par an, la hausse réelle de 9 %, soit un écart de 2,5 % en valeur absolue et d'un tiers en valeur relative. Le régime n'est pas sans effets positifs, mais ne parvient pas à exercer de réelles pressions sur un niveau significatif d'inflation, et sur la progression de la masse salariale, des salaires directs et des charges sociales, au-delà de celle de la productivité marginale du travail. Trop d'inconvénients le rendent de plus en plus embarrassant pour la politique publique.

C. DERNIERS BLOCAGES ET LIBÉRATION COMPLÈTE

Les années 1976-1986 sont marquées par un regain des blocages ponctuels (1976, 1982) destinés à créer un effet psychologique de stabilisation et une dissolution quasi définitive du statut administratif des prix.

1. Du blocage de 1976 à la libération de 1977-1978

Le plan Barre I en septembre 1976, souhaitant briser les anticipations inflationnistes, bloque les prix, cadre la hausse des salaires (6,5 % pour 1977), relève certains impôts et fixe des plafonds de progression monétaire. Dans le blocage du 22 septembre 1976⁷³, décidé pratiquement du jour au lendemain, aucun prix industriel ou de service ne peut évoluer jusqu'au 31 décembre 1976 et doit conserver, à l'exception des produits frais de l'agriculture et de la pêche, le niveau atteint au 15 septembre 1976. Dès le 23 décembre, des arrêtés rétablissent un régime de concertation, appelé pour l'industrie « engagements de modération ». À compter du 1^{er} janvier 1977, les prix industriels à la production

72. H. Dumez et A. Jeunemaitre, *Diriger l'économie...*, op. cit., p. 63-72.

73. L. Franck, *Les prix*, op. cit., p. 41.

sont librement fixés, à condition de présenter à l'administration un engagement de modération qui est soumis à l'agrément ministériel.

Un plan Barre II est mis en place en 1978, associant des mesures d'encouragement – libéralisation des prix industriels, dégrèvements d'épargne pour les sociétés d'investissement à capital variable (Sicav) – et des mesures de déflation budgétaire (hausse des tarifs publics, réduction des aides aux secteurs en difficulté). Les effets du plan Barre sont mitigés, essentiellement en raison d'une poussée salariale qui se maintient malgré une certaine inflexion⁷⁴ et la progression rapide du chômage.

2. L'année 1978, tournant irréversible vers la liberté des prix

Début 1978⁷⁵, le gouvernement et le ministère de l'Économie ont le choix entre deux directions : poursuivre la politique de désinflation contrainte pour redescendre en dessous de 10 % de hausse annuelle ou accorder la priorité aux taux de marge des entreprises en rétablissant la liberté des prix. C'est la seconde option qui est choisie, notamment à l'approche des élections législatives de mars 1978. L'idée est de permettre aux entreprises de restaurer leurs bénéfices afin d'investir et d'embaucher de nouveau, même si ce type de mouvement n'est jamais gagné d'avance ; le gouvernement met à profit la stabilité des prix des matières premières, que l'on croit durable.

Le 31 mai 1978, les prix industriels à la production sont totalement libres, et à part le blocage de 1982, ils restent dans ce statut jusqu'à aujourd'hui. Il ne s'agit pas officiellement d'une libération générale, mais d'une libération profession par profession à l'aide de simples lettres ministérielles envoyées entre le 1^{er} juin et le 31 août 1978. Seuls les biens qui échappent à la concurrence restent sous contrôle : essence et produits pétroliers, services publics, produits pharmaceutiques, papier de presse. Le prix du pain est symboliquement libéré.

Les marges commerciales demeurent cependant sous contrôle. L'arrêté du 31 mai 1978 prévoit un plafonnement au niveau de l'exercice précédent. Les prix des services peuvent être déterminés par des accords nationaux publiés au *Bulletin officiel du service des Prix* ou des conventions départementales. Il faut attendre début 1981 pour voir les marges commerciales et les prix des services presque complètement libérés.

74. Un relèvement de salaires n'est pas en lui-même inflationniste : il doit être équivalent à la hausse de la productivité (moyenne et marginale) ainsi rémunérée. En même temps, s'il est trop proche de la hausse des prix, il crée un phénomène d'indexation et une spirale à la hausse, dans la mesure où les salaires représentent la moitié du PIB.

75. R. Vouette, « Le contrôle des prix pendant les Trente Glorieuses », art. cit., p. 30-38.

3. Le plan de stabilisation Delors : blocage des prix et ralentissement salarial

La politique de relance du gouvernement Mauroy est bien accueillie par une partie de l'opinion publique française (relèvement du SMIG de 18 %, augmentation des dépenses de l'État). Mais en économie ouverte avec une balance commerciale à l'équilibre incertain et dans le cadre du second choc pétrolier (1980-1982), le déficit commercial se creuse rapidement entre mai 1981 et mai 1982 ; l'inflation avoisine ainsi les 14 %, alors qu'elle s'est calmée chez les partenaires de la CEE. Dès la deuxième dévaluation en 1982, le gouvernement impose le blocage des prix et des salaires (août-novembre 1982) – Pierre Mauroy l'annonçant à Lille devant un congrès de la CGT abasourdi⁷⁶ – et l'ancrage définitif du franc au sein du Système monétaire européen (SME). Nommé par Jacques Delors, le nouveau directeur de la Concurrence, Claude Jouven, issu de l'entreprise et non de l'administration, estime qu'il faut briser les habitudes d'indexation par une action brutale.

Le patronat est perplexe, mais constate le complet revirement d'attitude gouvernementale. Les contrôleurs sont appuyés par les gendarmes, comme à Rungis où d'abondantes transactions sans facture sont mises à jour. Un *modus vivendi* s'établit avec les grossistes comme avec les autres entreprises : l'administration consent à ne pas multiplier les sanctions si les prix ne bougent plus. La modération salariale est à l'ordre du jour, les réseaux syndicalistes qui relaient le gouvernement sont activés et la « décentralisation » des négociations collectives au niveau des entreprises par les lois Auroux de 1982⁷⁷ réduit encore la puissance syndicale déjà érodée par la montée du chômage et la tertiarisation.

La troisième dévaluation en mars 1983 se fonde sur un plan de « rigueur » orienté vers la « désinflation compétitive » destinée à stabiliser le franc dans le SME, relancer la compétitivité prix de la France dans le commerce international et rétablir sa balance commerciale. À la suite du recul de la coalition de gauche aux élections municipales, Jacques Delors, appuyé par Pierre Mauroy, l'emporte dans l'entourage de François Mitterrand sur les partisans de la poursuite de la relance comme Pierre Bérégovoy. Une série de mesures fiscales augmente les recettes de l'État⁷⁸, tandis que plusieurs dispositions annoncent

76. Gérard Moatti, « L'inflation vaincue, récit d'une cure », *L'Expansion*, 20 février 1992, témoignage de Bernard Brunhes, conseiller pour les affaires sociales à Matignon.

77. Matthieu Tracol, « La rigueur et les réformes. Histoire des politiques du travail et de l'emploi du gouvernement Mauroy (1981-1984) », thèse de doctorat en histoire, université Paris 1, 2015.

78. Emprunt obligatoire de 10 % du montant de l'impôt sur le revenu, prélèvement de 1 % sur le revenu imposable, augmentation des taxes sur les produits pétroliers, alcools et tabacs.

une diminution symbolique des dépenses⁷⁹. Si le blocage des prix et de la masse salariale a joué un rôle essentiel⁸⁰, il n'aurait certainement pas réussi sans une politique générale d'austérité budgétaire⁸¹ et le soutien perplexe des syndicats. L'objectif des prix stables n'est atteint qu'en 1986 (2,1 %) dans le mouvement mondial de reflux des prix qualifié de « contre-choc » pétrolier.

Quatre composantes ont ainsi permis la désinflation française laborieuse de 1982-1986 dans le cadre de la désinflation mondiale et facilité la libération définitive des prix : la maîtrise des coûts salariaux, la libéralisation de l'environnement entrepreneurial, une politique monétaire plus stricte, et enfin une politique budgétaire officiellement plus rigoureuse, en réalité très tolérante aux déficits et génératrice d'endettement public. Le ralentissement de l'inflation mondiale à partir de 1985-1986, le rôle cohésif de la discipline européenne dans le cadre du SME avec un appui loyal et performant de la Bundesbank, la déflation syndicale et la déflation salariale internationale ont accompagné favorablement ce tournant impopulaire, mais efficace. En même temps, l'intégration européenne condamne irrémédiablement tout dispositif spécifique de surveillance des prix.

4. La DGCCRF (1985) et la suppression de toute législation répressive sur les prix

Ministre de l'Économie et des Finances depuis mars 1986, Édouard Balladur accélère le mouvement de libération des prix. L'ordonnance du 1^{er} décembre 1986, abrogeant celle du 30 juin 1945, déclare que les prix sont libres et crée le Conseil de la concurrence avec des pouvoirs quasi juridictionnels. Cette disposition de libération « définitive » des prix prend place dans une politique générale qui se veut libérale dans plusieurs directions, notamment avec le renforcement de l'intégration européenne (abolition du contrôle des changes). Une dernière dévaluation en avril 1986 permet de stabiliser durablement la position du franc dans le SME, malgré quelques crises de changes entre 1987 et 1993.

Le mouvement de libéralisation conduit à un nouvel aménagement de l'ancienne direction des Prix, devenue en novembre 1985 la direction générale de la Concurrence, de la Consommation et de la Répression des Fraudes

79. Réduction de quelques postes des dépenses publiques, contrôle de progression de la masse monétaire.

80. G. Moatti, « L'inflation vaincue... », art. cité, témoignage de Philippe Lagayette, directeur de cabinet de Jacques Delors.

81. L'ensemble des prélèvements atteint environ 1,5 % du PIB.

(DGCCRF)⁸², par fusion de la direction de la Consommation et de la Répression des Fraudes, issue du ministère de l'Agriculture depuis sa création en 1907 puis du ministère de la Consommation en juillet 1981, et de l'ancienne direction générale de la Concurrence et des Prix au ministère de l'Économie. Forte de 3 700 personnes⁸³, principalement déployées dans l'administration régionale et départementale, elle reste une administration de contrôle avec une majorité d'agents enquêteurs et assure désormais trois missions : la régulation de la concurrence (ententes, abus de position dominante), la protection du consommateur (information sur les prix et les conditions de vente, contrefaçon) et la répression des fraudes (labels, appellations d'origine, production biologique, innocuité des produits alimentaires, conformité des produits non alimentaires, traçabilité des produits).

Conclusion : quel bilan pour la politique des prix ?

Si l'on en vient à comparer deux voisins, la France aux prix sous contrôle et la RFA aux prix rapidement libérés, la première idée serait d'imputer la dynamique inflationniste supérieure de la France⁸⁴ à la seule existence du contrôle des prix. Est-ce pertinent ?

Les causes de la hausse sont plus larges que la seule politique des prix. En longue période, de l'ordre d'une génération, la politique des prix n'a pas vraiment d'incidence probante ; elle s'efface devant le progrès technique, la déformation progressive de la structure du PIB, l'évolution de la population active ainsi que le degré de concentration et d'intégration des circuits économiques. En courte période, les blocages de prix ou les plans de stabilisation n'exercent d'effets que sur quelques mois, sauf si une conjoncture stable les accompagne (1952-1956). En moyenne période, une différenciation disparate s'installe : les prix de la grande industrie concentrée sont les plus surveillés, les prix agricoles sont subventionnés par la France ou le FEOGA, et les prix des services, les plus difficiles à contrôler, sont encadrés de manière incertaine, un peu à l'aveuglette.

Les phases de forte accélération, comme la période 1973-1986, ne sont pas vraiment maîtrisées par la politique des prix, mais plutôt par celle des salaires, ou encore plus largement par le reflux mondial des prix qui conduit les agents

82. Site en ligne du ministère, très bien fait, avec une exposition virtuelle sur les cent ans de la Répression des Fraudes (1907-2007).

83. Environ 1 % d'agents de catégorie D, absorbés peu à peu par la catégorie C (20 %), 39 % de personnel classé en catégorie B et 40 % agents de catégorie A.

84. Entre 1950 et 2000, les prix de détail français sont multipliés par 14,04, les prix allemands par 4,09.

économiques français à s'aligner sur des prix extérieurs plus bas. Si les tensions diplomatiques liées aux grands conflits internationaux sont de puissants accélérateurs, l'inflation de tendance prend plutôt racine dans l'écart de progression entre coûts et productivité. Malgré le jeu de forces « déflationnistes » comme la concentration entrepreneuriale, l'internationalisation commerciale et l'automatisation technique, les salaires et les coûts salariaux ressortent souvent comme élément clé de la hausse des prix, en raison de la part significative de la masse salariale dans le PIB (de 50 à 60 %). Dans un modèle économétrique à deux équations sur salaires et chômage en France de 1950 à 2008, construit avec un collègue économiste de l'université de Nanterre⁸⁵, une relation logique unit salaires et inflation⁸⁶.

La politique des prix n'est pas exempte de défauts intrinsèques, difficiles à corriger. Louis Franck lui-même, longtemps directeur des Prix et enseignant à l'IEP de Paris, ainsi que deux autres études des années 1980⁸⁷ constatent des effets de distorsion plus ou moins significatifs dans le tissu économique : les contrats de programme industriels, par exemple, ont été mieux atteints que l'encadrement des services ou du commerce. Les prix de l'acier sont souvent cités comme exemple de pesanteur administrative sur la modernisation, mais ils sont fixés de manière européenne depuis 1952 et les entreprises communiquent peu sur le détail de leurs coûts. Les prix des loyers sous l'emprise de la loi de 1948 auraient en partie découragé l'investissement immobilier. Le CNPF⁸⁸ accuse régulièrement le contrôle des prix, et un certain nombre d'auteurs⁸⁹ considèrent que la politique des prix réduit la profitabilité des entreprises françaises. La direction générale de la Concurrence⁹⁰ répond maladroitement que l'encadrement encourage plutôt les entreprises à maîtriser leurs coûts et exerce une pression aux effets voisins de ceux d'une situation de réelle concurrence.

85. M.-P. Chélini et G. Prat, « Analyse cliométrique du chômage et des salaires en France », *Revue française d'économie*, oct. 2016, p. 143-210.

86. La régression du coût horaire total du travail avec charges en valeur nominale et l'inflation exprimée par les prix de gros aboutissent à une double causalité des taux de croissance des deux sur quatre ans, ce résultat se révélant très robuste au décalage. La relation entre hausse des salaires (effet) et hausse des prix (cause) est bonne, dès la première année, quel que soit le décalage, même sur quatre ans, ce qui signifie que les entreprises répercutent rapidement leurs coûts salariaux sur leurs prix de vente. La relation entre hausse des prix (effet) et hausse des salaires (cause) est bonne aussi. Les salariés ou leurs syndicats intègrent la hausse des prix dans les négociations de conventions collectives.

87. H. Dumez et A. Jeunemaître, *Diriger l'économie...*, *op. cit.* ; J. Fayolle et J. Zachmann, « Politique et formation des prix industriels... », art. cité.

88. CNPF, *Livre blanc sur la politique des prix*, 17 avril 1973.

89. Lionel Stoleru, *L'impératif industriel*, Paris, Seuil, 1969, p. 18.

90. « Contrôle des prix, situation financière des entreprises et investissements », *Revue de la concurrence, des prix et de la consommation*, n° 2, octobre 1977, p. 3-6.

L'idée d'une « lutte contre l'inflation » uniquement confiée à un service est évidemment utopique et n'a jamais été envisagée telle quelle depuis 1916. Au niveau de l'État, les moyens de pilotage sont larges : action budgétaire, politique monétaire, construction d'infrastructures, qualification des actifs, appui au dialogue social sont quelques-uns des exemples de cette action publique multiforme et structurelle. Au niveau de l'économie nationale, à supposer qu'on puisse l'isoler de l'évolution économique internationale, les facteurs de hausse sont bien plus vastes que les seules décisions finales de prix de vente des entreprises et nécessitent une participation active de tous les acteurs (patronat, syndicats et ménages eux-mêmes), un tissu économique concentré, réactif et exportateur dans toutes ses composantes (production, transport, distribution, concurrence internationale), le tout dans le cadre d'une préoccupation monétaire collective, depuis le gouverneur de la Banque centrale jusqu'au citoyen consommateur dont les comportements agrégés peuvent mettre en péril l'équilibre des prix.