Un siècle d'indice des prix de détail français (1913-2013) ou la métamorphose d'un pionnier de la politique du chiffre

A century of French index retail prices (1913-2013) or the metamorphosis of a pioneer of data's policy

Béatrice Touchelay

Édition électronique

URL : <http://journals.openedition.org/pmp/7291>

ISBN : 0758-1726

ISSN : 2119-4831

Éditeur

Institut de Management Public (IDPM)

Édition imprimée

Date de publication : 1 octobre 2014

Pagination : 393-403

ISBN : 978-2-7430-2056-9

ISSN : 0758-1726

Référence électronique

Béatrice Touchelay, « Un siècle d'indice des prix de détail français (1913- 2013) ou la métamorphose d'un pionnier de la politique du chiffre », *Politiques et management public* [En ligne], Vol 31/4 | 2014, mis en ligne le 18 janvier 2018, consulté le 03 mai 2019. URL : <http://journals.openedition.org/pmp/7291>

Un siècle d'indice des prix de détail français (1913-2013) ou la métamorphose d'un pionnier de la politique du chiffre

01

► **Béatrice Touchelay**

*Professeur d'histoire contemporaine
Université de Lille 3 - UMR 8529 IRHiS*

Résumé

Défini par la Statistique générale de la France en réaction aux poussées inflationnistes de la veille de la Première Guerre mondiale l'indice des prix de détail des 13 produits dits de consommation courante sert d'abord à indexer quelques contrats. Il s'étoffe et ses usages se diversifient entre les deux guerres, mais il faut attendre la création de l'INSEE en 1946 pour qu'il devienne une pièce essentielle de la régulation salariale. Objet de manipulations gouvernementales à la fin de la IV^e République, l'indice est fortement critiqué par les syndicats de salariés dans les années 1970 et la CGT publie un indice alternatif. Instrument d'une politique fondée sur l'usage de statistiques publiques (la politique des grands nombres), l'indice subit de plein fouet le virage ultralibéral de la fin du XX^e siècle. De puissants intérêts privés, menés par les syndicats de la grande distribution, cherchent à intervenir dans sa fabrication et les gouvernants en quête d'économies budgétaires ne s'y opposent pas.

© 2014 IDMP/Lavoisier SAS. Tous droits réservés

Mots clés : histoire de la France contemporaine, statistique publique, indice des prix, syndicats, néo libéralisme.

Abstract

Defined by the General Statistics of France in response to inflationary pressures in the eve of the First World War the index of retail prices of 13 products known as consumer is first used to index some contracts. This material and its uses are diversified between the wars, but it was not until the creation of the INSEE in 1946 to become an essential piece of wage regulation. Subject to government manipulation at the end of the Fourth Republic, the index is heavily criticized by labor unions in the 1970s and CGT publishes an alternative index. Instrument of a policy based on the use of official statistics (the policy of large numbers), the

*Auteur correspondant : beatrice.touchelay@free.fr

doi :10.3166/pmp.31.393-403 © 2014 IDMP/Lavoisier SAS. Tous droits réservés

index suffered the brunt of the ultra-liberal turn of the late twentieth century. Powerful private interests led by unions in the retail, seek to intervene in its manufacture and governments seeking budget savings does not object.

© 2014 IDMP/Lavoisier SAS. Tous droits réservés

Keywords: France's History, public's statistics, price index, labor unions, neo liberalism.

Introduction

L'indice des prix de détail, calculé et publié par les services centraux de la statistique publique française qui se succèdent depuis le XX^e siècle¹, fête son centenaire en 2013. L'indice est le témoin de l'intervention économique et sociale de l'État, du virage néolibéral des trente dernières années et des transformations de l'usage du chiffre par les gouvernants. C'est un marqueur de l'évolution de la position de la statistique publique dans la société française contemporaine, celle de la Comptabilité nationale, du Plan et de la Sécurité Sociale d'hier et celle du démantèlement des attributs de l'État Providence, de la mystique du chiffre et du *benchmarking* (Bruno, Didier, 2013) d'aujourd'hui. Retracer son histoire en s'appuyant sur des fonds d'archives, sur quelques entretiens et sur la documentation de la bibliothèque de la direction générale de l'INSEE à Vanves, revient à s'interroger sur les enjeux de la métamorphose d'un des pionniers de la politique du chiffre.

Comme de nombreuses statistiques, l'indice des prix est une convention, un compromis issu de négociations entre partenaires sociaux. Il vise à permettre le dialogue, à faciliter la décision, et par conséquent à « faire des choses qui se tiennent » (Desrosières, 1993). Répondant dès l'origine à une commande politique, l'indice est au cœur de pressions contradictoires. Il essuie sa première salve de critiques dès les années 1930, puis devient le fusible des manipulations gouvernementales après l'introduction de la clause de l'échelle mobile des salaires en 1952. La capacité de l'INSEE à suivre l'évolution des prix est ensuite contestée par la CGT qui publie son propre indicateur dans les années 1970². Plus récemment, l'indice officiel est sommé de répondre à des exigences croissantes et confronté à la concurrence d'indicateurs du secteur privé. Certains suggèrent de le « privatiser ». Retracer son histoire permet donc d'éclairer les motifs et les enjeux d'une remise en cause.

Servant d'abord à informer, sans que les moyens mis en œuvre ne lui permettent vraiment d'influencer le comportement des acteurs de la vie économique, l'indice conquiert progressivement une capacité d'influencer le comportement des acteurs et la vie économique et sociale. Son histoire commence par les 13 articles dits de consommation courante (savon, charbon, chandelle, etc.), elle continue avec l'indice des 34 articles, calculés à Paris pour les ménages ouvriers et employés aux revenus modestes. L'histoire se prolonge avec la création de l'INSEE et la promotion d'un indicateur retenu comme pivot des négociations salariales après la Libération. Depuis la désindexation des salaires sur les prix au début des années 1980, l'histoire de l'indice est autant celle d'une conquête, de l'affirmation d'un outil de « management » de la chose publique, que celle du doute.

¹ Il s'agit de la Statistique Générale de la France (SGF), du Service National de Statistique (SNS) entre 1941 et 1945, puis de l'Institut National de la Statistique et des Études Économiques (INSEE) depuis 1946.

² Notons cependant que l'indice CGT est un indice de dépense alors que celui de l'INSEE ne prétend pas évaluer autre chose que l'évolution des prix de détail des produits dits de consommation courante.

1. Des 13 aux 34 articles, genèse d'un instrument de gouvernement

La mesure de l'évolution des prix par la statistique publique est fille de l'inflation, mais en dehors de toute clause d'indexation des salaires sur les prix, et plus encore dans une période où les contrats de travail se négocient régionalement voire localement, les usages de l'indice parisien sont limités. Ils servent à alimenter les débats des commissions du coût de la vie et de l'office des prix rattaché à la SGF en 1913 et à indexer quelques contrats. Ses usages sont à la mesure des moyens attribués au service central de statistique qui n'obtient de budget permanent qu'en 1901 et ouvre le premier concours de recrutement de statisticien adjoint en 1907. Dirigée par Lucien March (Armatte, 2008)³ dont la notoriété scientifique est reconnue à l'échelle mondiale, la SGF entreprend des travaux pionniers : une des toutes premières études « économétriques » sur la formation et le mouvement des prix est effectuée en 1913 (Desrosières, 2008 : 47), la technique du carnet de compte est introduite pour les enquêtes de consommation et le suivi des prix s'améliore. Le calcul de l'indice des 13 articles fait partie de ces innovations. Il correspond au mouvement de colère des ménagères confrontées à la première flambée des loyers et des prix sur les marchés parisiens en 1911. L'intérêt de l'indice se confirme ensuite puisque les prix de détail sont multipliés par quatre pendant la Grande Guerre, la tendance inflationniste ne s'inversant pas avant 1926. Ses usages se diversifient également, les producteurs ont besoin de repères pour fixer leurs tarifs ou négocier les salaires. La plupart des syndicats ouvriers ne réclament pas d'indice national puisque les salaires se définissent à l'échelle régionale, compromis qui entraîne de très fortes disparités régionales mais qui convient aux milieux patronaux⁴.

La SGF publie néanmoins un indice des prix de détail plus étoffé dans les années 1930 (l'indice des 34 articles publié à partir de 1932). Il s'agit alors de mieux satisfaire les besoins naissants de l'indexation des salaires sur les prix⁵, mais ni la position institutionnelle de la SGF, ni ses crédits budgétaires, ni ses moyens humains⁶ ne lui permettent de l'améliorer davantage. L'indice des 34 articles est fortement critiqué par les intermédiaires lorsque le décrochage entre les prix de gros (qui augmentent peu) et les prix de détail (qui s'envolent) les fait accuser de provoquer l'inflation et de s'enrichir aux dépens des consommateurs. Ce phénomène des ciseaux introduit bien malgré eux les experts de la SGF au cœur du débat public. Définie comme un laboratoire d'études par son directeur Michel Huber, successeur de March, l'institution accepte de publier l'indice des prix calculé par les organisations

³ Lucien March (1859-1933), polytechnicien, dirige la SGF jusqu'en 1920. Ingénieur novateur, il y introduit le classi compteur imprimeur qui reste utilisé jusqu'à 1941, traducteur des œuvres de Galton, pilier des congrès internationaux de statistiques et fervent adepte du développement de l'enseignement de la statistique, il contribue de façon décisive à l'institutionnalisation de la statistique publique en France et à l'affirmation du métier de statisticien. Un grand merci à l'évaluateur de cet article ayant souligné dans son commentaire l'intérêt de Lucien March pour la « science des affaires », March étant l'auteur en 1930 de : « Les principes de la méthode statistique, avec quelques applications aux sciences naturelles et à la science des affaires ».

⁴ Les salariés représentent moins de 50 % de la population active jusqu'en 1951.

⁵ La première loi sur les conventions collectives est adoptée en 1919 et, bien que peu appliquée sur l'ensemble du territoire, elle s'impose progressivement dans les grandes entreprises industrielles de la région parisienne, poussant à évaluer l'évolution des prix de détails de la consommation ouvrière.

⁶ La SGF compte moins de 139 salariés en 1939 et elle ne possède qu'une seule direction régionale, à Strasbourg qui est héritée du Reich en 1919.

professionnelles dans son bulletin mensuel (Huber, 1944). La polémique s'achève avec le resserrement de l'éventail des prix de gros et de détail, mais la crise a été sévère pour les statisticiens accusés de partialité. L'épisode témoigne en outre de la mauvaise compréhension de la statistique par ses usagers et du faible soutien de la SGF par les élites économiques et politiques. Présentant le bilan de sa direction en 1944, Huber dénonce l'insuffisance du budget dont il a disposé pour développer la SGF. De son côté, Alfred Sauvy, recruté comme statisticien en 1922, souligne l'incapacité des gouvernants de la période à fonder leurs décisions sur des indicateurs rigoureux (Sauvy, 1975). L'ère de la « managérialisation » du politique n'est pas enclenchée, l'indice des prix comme les autres statistiques publiques informent, mais elles ne servent qu'exceptionnellement à gouverner.

À la veille de la Seconde Guerre mondiale, les organisations patronales, et en particulier l'Union des Industries Métallurgiques et Minières (UIMM), qui est la plus puissante, disposent d'informations statistiques souvent plus étoffées que celles du gouvernement. Il faut attendre 1938 pour que les décrets Sauvy-Reynaud obligent à répondre aux questionnaires de la SGF et qu'une enquête industrielle soit organisée en concertation avec les organisations professionnelles. Toutefois, en 1914 comme en 1939, la France mobilise sans savoir précisément de combien de machines ou d'usines elle dispose.

L'Occupation marque une double rupture : pour l'État français qui a un besoin urgent de statistiques afin de gérer la pénurie, d'organiser la répartition et de s'engager dans la collaboration ; pour les producteurs dont l'approvisionnement en matières premières est désormais conditionné par la réponse aux questionnaires statistiques. Parmi d'autres mesures, la création d'un vaste Service National de Statistique (SNS) doté de directions régionales, équipées en machines mécanographiques, disposant d'un personnel étoffé (plus de 6 000 personnes, titulaires et vacataires, en 1944) et d'une école d'application, répond à la nouvelle situation.

Malgré les critiques de Sauvy dénonçant « l'usine à chiffrement » qui absorbe la SGF pour produire des « montagnes de paperasse » et des « formulaires inutiles » (Sauvy, 1975), le SNS survit à la Libération et il constitue les fondations de l'INSEE.

2. L'indice des prix de détail, symbole de l'affirmation d'un instrument de gouvernement

À partir d'avril 1946, Francis-Louis Closon⁷, Résistant de la première heure, nommé directeur général du nouvel INSEE est chargé de gérer l'héritage. Les circonstances deviennent plus favorables au développement de la statistique publique. La présence d'une génération de jeunes polytechniciens désireux de reconstruire la France sur des bases nouvelles, le programme du Conseil national de la Résistance de mars 1944 engageant à instaurer une démocratie économique et sociale, l'effacement momentané du patronat accusé d'avoir collaboré, l'analyse sans compromis des motifs de la défaite de 1940 et les habitudes

⁷ Francis-Louis Closon (1910-1998) est qualifié « d'homme à poigne » car il dirige à moins de quarante ans un personnel hétérogène composé de militaires recrutés par René Carmille, de statisticiens issus de la SGF et de nombreux auxiliaires, mais aussi parce qu'il oblige les dirigeants politiques qui acceptent difficilement de laisser publier des statistiques qui leur seraient défavorables à respecter l'éthique des statisticiens. L'épisode des manipulations de l'indice des prix entre 1956 et 1958 et le plus révélateur de ses combats. Closon dirige l'INSEE jusqu'en 1961.

d'encadrement de l'activité économique acquises pendant l'Occupation, comme la volonté nouvelle des dirigeants politiques d'encadrer la reconstruction servent cette ambition.

Il appartient désormais au service public de statistiques de fournir des outils de gouvernement. L'indice des prix de détail est placé au premier rang des débats politiques lorsqu'il sert de base à l'indexation du salaire minimum et à partir de là, à l'indexation de tous les salaires à partir de la loi du 11 février 1950 qui contient une clause d'échelle mobile. La loi du 18 juin 1952 précise ensuite que ce minimum doit être revalorisé dès que l'indice des 213 articles (base 100 en 1949) de l'INSEE augmente de plus de 5 %⁸. Pour répondre à ce défi, l'INSEE définit un indice beaucoup plus complet que son prédécesseur⁹. L'indice est censé appréhender l'évolution des dépenses des personnes de conditions modestes. La liste des produits jugés représentatifs de ces dépenses est l'objet de discussions animées entre les représentants des syndicats ouvriers et ceux du patronat. Cette liste constitue indéniablement un point faible de l'indicateur. Le calcul de l'indice est ancré sur des pondérations issues de dépenses réellement constatées, et non plus sur des budgets types normatifs et négociés, les relevés de prix sont plus nombreux et, contrairement à l'avant-guerre, ils ne sont plus exclusivement parisiens. L'organisation des vastes enquêtes de consommation à partir de la création du Centre de Recherche pour l'Étude et l'Observation des Conditions de vie (CREDOC) en 1954, la consolidation du service des prix et de l'équipe d'enquêteurs de l'INSEE et l'augmentation des moyens de traitement des données consolident la mesure.

Suivant les recommandations de la conférence internationale des statisticiens du travail du 12 août 1947. Le nouvel indice est présenté de façon très détaillée dans le dernier supplément du *Bulletin Mensuel de Statistique (BMS)* de l'année 1950 (INSEE, BMS, 1950), ce qui le rend très vulnérable (INSEE, BMS, 1951)¹⁰. Sa « mise en défense tardive » s'avère bien légère lorsque les pouvoirs publics engagent des millions de francs pour retarder le déclenchement de l'échelle mobile du SMIG. Or, l'inflation bat des records. L'indice des 213 articles est tenu jusqu'à la formation du gouvernement Mollet le 30 janvier 1956. À partir de cette date, son importance prend « l'allure d'un vaudeville » (Rosenstock-Franck, 1991). Il est discrédité par les manipulations du gouvernement qui interdit toute augmentation des services publics, subventionne certains producteurs et obtient ainsi de tenir l'indice (Touchelay, 2004).

Lorsque ces manipulations ne suffisent plus, le gouvernement contraint l'INSEE à calculer et à publier un indice SMIG (loi du 26 juin 1957) dont il dicte la composition (décret du 17 septembre 1957) et qui sert à l'indexation : il s'agit de l'indice des 179 articles qui correspond aux dépenses des ménages dont le chef est « manœuvre léger » de la région parisienne. Closos met en garde contre le caractère arbitraire de cet indice qui représente un niveau de revenus moins fréquent à Paris que le revenu mensuel moyen des ménages retenus dans l'indice des 213 articles¹¹. Parallèlement, l'INSEE met au point un indice plus élaboré que son prédécesseur, celui des 230 articles.

⁸ Centre des archives économiques et financière de la France (CAEF) H 1579, n° 125/920, 25 février 1953, note de Closos : « L'indexation automatique du Smig risque de provoquer un effet de digue en entraînant à la hausse l'ensemble des prix car elle est fixée à un niveau élevé ».

⁹ Témoignage de Georges Laurent, chef de la section des prix de l'INSEE entre 1950 et 1963, octobre 1996.

¹⁰ Id. Georges Laurent évoque « la naïveté » des statisticiens qui n'ont « pas songé à protéger cet indice des regards intéressés des producteurs et des pouvoirs publics ».

¹¹ CAEF H 1580, n° 420/920, 15 novembre 1955, lettre de Closos au rédacteur en chef du quotidien à propos d'un article du 9 novembre intitulé : « Les indices de prix ne sont plus honnêtes ».

Une nouvelle étape est franchie par l'INSEE en 1962 lorsque Claude Gruson, inspecteurs des Finances (Cardoni, Carré de Malberg, Margairaz, 2012), remplace Closon à la direction générale et que l'Institut est incorporé au puissant ministère des Finances, conférant à ses membres primes et considérations. Le plan de stabilisation Giscard de 1963 stoppe ensuite la poussée inflationniste et le calcul de l'indice des prix intéresse moins les gouvernants. En 1966, le gouvernement autorise l'INSEE à publier un nouvel indice : l'indice des prix à la consommation des familles de condition modeste, dit des 259 articles (base 100 en 1962). Innovations majeures, sa composition est tenue secrète et il est établi à l'échelle nationale. Moins de dix ans plus tard, pour tenir compte des profonds changements de la consommation, l'INSEE calcule et publie l'indice des 295 postes établi sur une base 100 en 1970 (INSEE, 1981).

3. Mises en cause de l'indice des 295 postes, la critique de l'instrument de gouvernement

L'indice est publié le 31 mars 1971. Il témoigne des progrès considérables réalisés en matière de suivi des prix depuis le début du siècle. Ainsi, la population de référence se compose désormais de l'ensemble des ménages urbains dont le chef est ouvrier ou employé ; le champ géographique couvert retient toutes les agglomérations urbaines ; la base des pondérations repose sur de solides enquêtes de consommation actualisées grâce aux comptes nationaux ; la diversité des articles, remplacés par des variétés à partir de 1970¹², et l'augmentation du nombre des relevés sont notables (INSEE, 1981, p. 207). L'indice des 295 postes couvre près de 94 % des dépenses de consommation des ménages urbains dont le chef est ouvrier ou employé (soit 31 % de la population totale et 46 % de la population urbaine au recensement de 1968). En dépit de ces améliorations, l'indice est critiqué dès sa publication. La CGT conteste autant le bien-fondé du changement d'indice que sa capacité à refléter l'évolution du coût de la vie :

« L'indice officiel des prix a été changé en cours d'année. À l'indice des 259 articles a succédé celui des 295 postes. Plus encore que son prédécesseur celui-ci minore la hausse réelle des prix. Testé sur 1970, l'indice des 295 postes donnait 4,7 % d'augmentation au lieu de 5,2 % pour celui des 259 articles et 7 % pour celui chiffré par la CGT. »¹³

L'indice occupe la une de la presse pendant plusieurs semaines, les critiques qui lui sont adressées ont des échos à l'étranger, la question du différentiel d'inflation avec l'Allemagne de l'Ouest étant alors essentielle. La contestation est d'autant plus vive que le mécanisme de l'échelle mobile et le rôle pivot de l'indice sont confirmés au moment du remplacement du SMIG par le SMIC en janvier 1970. La loi du 2 janvier 1970 précise en effet que le SMIC sera automatiquement révisé lorsque l'indice des prix de l'INSEE progressera d'au moins 2 %. Même si la barre est moins élevée que celle de 1952, qui retenait 5 %, l'enjeu reste important puisqu'au 31 décembre 1970, 3,7 millions de salariés sont directement concernés par la clause d'indexation des salaires (fonctionnaires inclus)¹⁴.

¹² La liste des variétés est tenue secrète et elle est actualisée chaque année.

¹³ L'année sociale 1971, Centre d'études économiques et sociales, CGT.

¹⁴ L'année sociale 1970, Centre d'études économiques et sociales CGT.

Les syndicats ouvriers, CGT en tête, doutent de l'indépendance de l'INSEE à l'égard des autorités politiques. Ils contestent également sa légitimité pour calculer l'indice officiel et la capacité de cet indice à représenter les dépenses réelles des catégories dont il est censé mesurer le pouvoir d'achat. Les difficultés de la prise en compte des nouveaux produits et des changements d'habitude de consommation par l'INSEE, et surtout l'influence de la Comptabilité nationale sur sa définition de la consommation renforcent les critiques de l'indicateur. Le recours aux comptes nationaux pour tenir l'indice à jour se manifeste en particulier par la non prise en compte des impôts, des assurances, des coûts liés à l'achat du logement ou de ceux qui proviennent des services domestiques. Ces dépenses ont un poids non négligeable dans le budget des ménages.

La CGT reproche à l'indice INSEE de ne pas suivre d'assez près l'évolution du coût de la vie des ménages ouvriers. La reprise de la poussée inflationniste¹⁵ attise la polémique. Le taux passe à deux chiffres. Les prix doublent entre 1971 et 1979. Incapable de juguler l'inflation, le gouvernement est accusé de forcer l'INSEE à minimiser la hausse des prix pour repousser l'augmentation du salaire minimum. La contestation est relayée par les nouvelles générations d'administrateurs recrutés par l'INSEE dans les années 1968 et par la CGT-INSEE. Le syndicat demande de ne plus publier l'indice officiel car il sous-estime les mouvements des prix pour toute une série de raisons :

- « 1. Les biens et services dont le coût augmente plus vite ont un poids minoré dans la composition de l'indice ; ainsi les dépenses de logement y entrent pour moins de 5 %
- 2. Quand un produit est remplacé par un autre, plus cher, l'augmentation n'est pas prise en compte car elle est présumée correspondre à une amélioration de la qualité
- 3. La façon dont sont faits les relevés de prix n'offre aucune garantie, les enquêteurs faisant appel à la collaboration des commerçants »¹⁶

La défiance des centrales syndicales les conduit à calculer leurs propres indices des prix en s'appuyant sur des sources administratives (Courthéoux, 1975), mais la CGT va beaucoup plus loin en organisant ses propres relevés pour établir un indice spécifique¹⁷.

¹⁵ Indice mensuel des prix à la consommation : indice d'ensemble, INSEE, division de l'information, et des diagnostics conjoncturels

1969	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978
96.1	100	105.5	112.0	120.2	136.7	152.8	167.5	183.2	190.8
1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988
221.3	251.3	255.0	318.8	349.3	375.2	397.1	407.8	420.4	431.7

¹⁶ Gracieusement communiqué par Mahfoud Yanat, texte de l'intersyndicale CGT INSEE destiné au personnel de l'INSEE, Syndicats CGT-CFDT INSEE, L'indice des prix est-il truqué ? 1^{er} février 1974, 19 pages + annexes

¹⁷ Le bilan social de l'année 1969-1976, Centre d'études économiques et sociales CGT, 1978.

Évolution mensuelle des principaux indices de prix ou budgets types (base 100 en 1970)

En % en un an	CGT	295 postes nationaux*	295 postes Paris	CFDT	FO	UNAF
1970	+ 7.6	+ 5.1	+ 4.9	+ 5.5	+ 5.3	+ 5.4
1971	+ 8.3	+ 6	+ 6.4	+ 6.7	+ 8	+ 6.7
1972	+ 9	+ 6.9	+ 6.8	+ 8.3	+ 7.4	+ 7.7
1973	+ 11.5	+ 8.5	+ 8.5	+ 10.4	+ 10.1	+ 9.3
1974	+ 17.4	+ 15.2	+ 15	+ 16.5	+ 16.1	+ 15.2

L'indice CGT (base 100 en 1972) retient les familles de quatre personnes de deux enfants de 10 et 15 ans dont le chef est ouvrier qualifié habitant région parisienne. Il est présenté dans *L'année sociale 1972* publiée en 1974, puis de nombreux articles diffusés dans les publications du syndicat couvrent la polémique jusqu'aux années 1980¹⁸. Le niveau de l'indice CGT dépasse systématiquement celui de l'indice officiel, l'écart se creusant à mesure de l'augmentation de l'inflation.

Canalisant tous les mécontentements, l'INSEE se défend par un effort d'explications sans précédent à travers ses publications et en s'impliquant dans les débats publics. Ainsi, un petit ouvrage signé Jacques Vacher, directeur du service des prix, et préfacé par Edmond Malinvaud, alors directeur général de l'INSEE, répond point par point à l'indice de la CGT (Vacher, 1977)¹⁹. Malinvaud précise que la question suscite des « débats passionnés », alors que les mises au point de l'INSEE montrent bien que les deux indices ne mesurent pas la même chose : l'indice CGT est un indicateur de dépense, basé sur la définition d'un budget minimum vital, celui de l'INSEE est un indice des prix à la consommation qui ne mesure pas le coût de la vie, ni ses variations, mais la variation moyenne des prix (Vacher, 1977, p. 9). Cette distinction n'est pas explicitée dans les publications de la CGT.

Poussée par cette concurrence nouvelle, l'INSEE améliore son indicateur, mais sans pouvoir prendre en compte l'intégralité des dépenses des ménages qui restent impossibles à circonvier²⁰. La bataille de l'indice des prix s'achève avec l'élection de François Mitterrand à la présidence de la République, la CGT devenant moins critique à l'égard de la majorité au pouvoir. La désindexation des salaires sur les prix et le tournant de la rigueur à partir de 1983 ouvrent une nouvelle période.

4. L'offensive néolibérale depuis 1993, condamnation d'un instrument de gouvernement

Le nouvel indice des prix de détail publié en 1993 présente des améliorations notables par rapport à ces prédécesseurs. Il prend en compte des services non couverts jusque-là (vétérinaires, services funéraires, location de voitures sans chauffeur, par exemple) et s'accompagne d'une refonte complète de la nomenclature des postes. Toutefois, il ne retient toujours pas des dépenses importantes comme la santé, le logement, les dépenses contraintes ou contractualisées. Or, la part de ces postes dans le budget des ménages est élevée puisqu'en

¹⁸ Par exemple : La bataille des indices, une enquête de M. Rediah, M. Chartrein, P. Beziau, *La vie ouvrière* 63e année, n° 1439, 29 mars 1972; « Présentation de l'indice CGT », *La vie ouvrière*, n° 1433, 16 janvier 1972; « Les aventures d'AsdèPrix le Giscard », textes et dessin de Kamb, *La vie ouvrière*, n° 1441, 12 avril 1972; « Le mois de l'économie », *La Vie Ouvrière*, n° 1451 21 juin 1972; Jean Louis Moynot, secrétaire de la CGT, « Conférence de presse sur l'indice des prix CGT », *Le Peuple*, bulletin bi hebdomadaire de la CGT, n° 888, mars 1972; Pour combattre l'indice des prix, brochure syndicale de l'INSEE, mars 1973; « Pour un indice des prix honnête », *Le Peuple*, février 1977, n° 1007.

¹⁹ « Les nouveaux indices de prix à la consommation », *Economie et statistique*, n° 21, mars 1971; Hugues Picard, chef de la division « Prix de détail » du département « Population et ménages », « Élaboration et calcul de l'indice des prix à la consommation », *Economie et statistique*, n° 65, mars 1975, p. 3-15 (l'auteur est alors chef de la division « Prix de détail » du département « Population et ménages » de l'INSEE; L'indice des prix à la consommation, réponses aux critiques, Dossier, janvier 1976 :

²⁰ Hugues Picard, « Élaboration et calcul.. », art. cit.

2006 par exemple, les loyers et charges liées au logement, les assurances obligatoires, les dépenses de transports collectifs, le remboursement des crédits à la consommation et les emprunts immobiliers représentent 33 % du revenu disponible brut. La nette dégradation de la conjoncture économique, l'augmentation de la précarité de l'emploi et la diminution des revenus des ménages les plus modestes, qui n'apparaissent pas forcément dans les indices officiels renforcent la défiance à l'encontre de la statistique publique.

Le nouvel indice des prix de détail suscite des critiques spécifiques résultants des difficultés inhérentes au suivi des prix et de la divergence croissante depuis 2001 entre l'inflation ressentie par les consommateurs et celle que mesure l'INSEE. La confusion entre pouvoir d'achat et niveau de vie, entre indice de dépenses et indice de prix, entre évaluation nationale et ressentis individuels contribuent à renforcer les doutes malgré le ralentissement de l'inflation depuis la décennie 1990. Le passage à l'euro en 2002 correspond de surcroît à un moment de fort ralentissement de la progression des rémunérations dont les statistiques officielles minimisent l'impact. Cette convergence explique que l'écart entre l'inflation ressentie et l'inflation officielle se creuse. Certaines associations de consommateurs, des groupements de la grande distribution, mais aussi plusieurs rapports officiels contestent la pertinence de l'indice officiel. À travers ces critiques, c'est la capacité de la statistique publique à assurer le suivi des prix qui est mis en cause. L'accélération des transformations de la consommation, et en particulier la question des nouveaux produits ou de l'obsolescence programmée, mais aussi l'effet qualité dont jouent les producteurs, les dépenses contractualisées et la mise en avant de l'inflation ressentie rendent ce suivi plus délicat et incitent à recommander une évaluation plus fine inaccessible à l'INSEE exigeant des moyens budgétaires et humains qui dépassent ceux de l'INSEE.

Les plus incisifs sont les syndicats de la grande distribution soutenus par quelques grandes enseignes et par certaines associations de consommateurs qui, depuis 2004, organisent des campagnes médiatisées pour contester la capacité de la statistique publique à assurer le suivi des prix. Les contestations du chiffre officiel sur le prix des fournitures scolaires par exemple, ou bien les affiches placardées par les centres Leclerc en 2004 diffusant les résultats d'une étude sur un « indice de pouvoir d'achat effectif » basée sur l'évolution du revenu disponible des ménages une fois déduites les « consommations contraintes », maintiennent l'opinion dans un état d'esprit défavorable aux évaluations publiques. Plusieurs rapports officiels considèrent également que l'indice global de l'INSEE ne peut pas rendre compte des transformations les plus récentes des modes de consommation.

Le rapport Quinet Ferrari (Quinet, Ferrari, 2008) sur la mesure du pouvoir d'achat des ménages de 2008 qui incite à mieux prendre en compte le logement par exemple, ou bien le rapport Moati Rochefort (Philippe Moati et Robert Rochefort, 2008) qui invite à individualiser davantage le suivi des prix, retiennent plusieurs des arguments avancés par la CGT dans les années 1970. Le rapport Moati Rochefort considère par exemple que l'inflation frappe différemment les personnes selon leur catégorie et leur niveau de revenu, et que certaines dépenses contraintes pèsent plus lourdement et augmentent plus vite pour la frange de population la moins aisée. Mais les conclusions de ces rapports se distinguent de celles de la Confédération syndicale qui revendiquait un service public de la statistique plus indépendant... Les recommandations de ces rapports sont sévères pour l'INSEE. Ils ne réclament pas de renforcer l'indépendance de l'INSEE mais ils suggèrent que le secteur privé palie les insuffisances de la statistique publique. Ils invitent également à proposer

des indices « sur-mesure », des statistiques individualisées, pour prendre en compte les nouvelles pratiques de distribution comme les soldes, les programmes de fidélisation ou les forfaits qui entraînent des dépenses contractualisées. Ils préconisent aussi de mettre en place un dispositif permanent d'observation des revenus et des dépenses, ce qui suppose de disposer de données beaucoup plus détaillées que celles de l'actuel INSEE. Le rapport Moati Rochefort conseille d'utiliser les données de panel issues de sorties de caisse, collectées et traitées par des entreprises privées, afin de réduire les biais des enquêtes officielles et de renseigner avec exactitude sur les quantités de chaque référence consommées, cantonnant les enquêteurs de l'INSEE aux relevés des prix des produits distribués par les petits commerces. Pour éviter tout biais, il recommande que le secteur public intervienne dans la définition de la méthodologie et instaure des procédures de contrôle de qualité des informations vendues par des institutions privées aux producteurs de la statistique officielle. Il insiste aussi sur la nécessité de mieux évaluer les « dépenses à engagement contractuel », dont l'INSEE constate la poussée depuis 2002 et qui représentent 38 % du revenu disponible en 2005, mais dont le périmètre reste flou, et de mieux prendre en compte les dépenses supplémentaires effectuées pour acquérir de nouveaux biens et services comme le téléphone portable. Ces adaptations exigent des moyens budgétaires incompatibles avec les politiques restrictives actuelles, sauf si les gouvernants jugent que l'indice des prix de l'INSEE est prioritaire parce qu'il constitue un instrument nécessaire à leur politique... Or, si elle a existé pour cet indice, la politique des grands nombres, celle qui mobilise les chiffres publics pour orienter et choisir, n'est plus.

Hypothèses pour conclure

L'histoire de l'indice des prix de détail s'inscrit dans les trois âges de la statistique publique, celui des pionniers jusqu'à la Grande guerre, puis celui des savants isolés dans leur laboratoire entre 1919 et 1939, et celui d'une institution qui fournit les instruments de la politique économique et sociale à partir de la Reconstruction. Elle illustre le passage à la « managerialisation » du politique qui, comme dans le monde des affaires privées, s'appuie sur des statistiques, définies à la fois comme des moyens d'informer et d'influencer les décisions. Durant ces périodes, l'indice des prix joue parfois le rôle de trublion en forçant les statisticiens à réagir aux contestations ou aux manipulations et à prendre position dans le débat politique. La période actuelle marque une rupture. Le démantèlement de l'État social et l'affirmation de l'individualisme entraînent une redéfinition du périmètre d'intervention des politiques publiques. L'indice des prix de détail est au cœur de ces tensions. La confusion croissante entre un indicateur de l'évolution des prix et du pouvoir d'achat, entre une mesure collective et une « mesure individuelle » jointes à l'augmentation effective des difficultés du suivi des prix renforcent les doutes sur la capacité de l'INSEE à produire un indicateur de qualité. Pourtant, alors que rien ne garantit l'efficacité du recours aux panels et aux enquêtes privées, suggéré par les rapports officiels, les dangers de la sous-traitance des relevés, même en période de faible inflation et dans une situation de désindexation des salaires, sont à prendre en compte avant de condamner un indice centenaire. On peut aussi se demander quel serait le sens d'un indice officiel des prix auquel participeraient massivement des organismes privés... Ajoutons que la prise en compte des dépenses ou

du niveau des prix par catégories sociales, voire par individu (la notion « d'inflation ressentie » est individuelle), attise les revendications de prise en compte des particularismes de groupes et menace l'unité du corps social à laquelle contribue la statistique publique tant qu'elle reflète une collectivité (Jany-Catrice, 2007). Or, la position de l'INSEE est différente des réponses avancées pendant les périodes antérieures, comme si l'institution elle-même acceptait de renoncer à défendre un indicateur centenaire. Face aux nouvelles demandes des gouvernants et des usagers de la statistique publique, la technicité n'est sans doute pas une réponse suffisante pour justifier de la pérennité de l'institution. Elle l'est d'autant moins que la politique des grands nombres illustrée par l'indice des prix de détail est mise en cause aujourd'hui.

Bibliographie

- Armatte M., 2008. Lucien March (1859-1933) : une statistique sans probabilité ? *Courrier des statistiques* 123.
- Bruno I. et Didier E., 2013. *Benchmarking : l'état sous pression statistique*. La Découverte, Paris.
- Cardoni F., Carré de Malberg N. et Margairaz M., 2012. *Dictionnaire historique des inspecteurs de (1801-2009)*. Comité pour l'histoire économique et financière de la France, Paris.
- Courthéoux J.-P., 1975. Techniques de l'Insee et points de vue syndicaux sur la mesure des prix. *Revue économique* 26 (5), 734-769.
- Desrosières A., 2008. *Gouverner par les nombres. L'argument statistique II*. Les Presses des Mines, Paris.
- Desrosières A., 1993. *La politique des grands nombres*. La Découverte, Paris.
- Ferrari N. et Quinet A., 2008. *Rapport de la commission « Mesure du pouvoir d'achat des ménages »*. La Documentation française, Paris.
- Huber M., 1944. Principales lacunes et insuffisances des statistiques françaises. *Journal de la société française de statistique* 85, 219-231.
- Insee, 1981. *Le mouvement économique en France 1949-1979*, Paris, INSEE Séries longues macroéconomiques mai 1981, p. 206.
- Insee, 1951. « Recommandations sur les méthodes devant assurer l'expression correcte des mouvements des prix réels du marché par les nombres indices », supplément au *BMS* de janvier - mars 1951
- Insee, 1950. « Les nouveaux indices des prix de détail à Paris », supplément au *BMS*, octobre - décembre 1950.
- Jany-Catrice F., 2007. L'acte de naissance du chacun pour soi. *Le Monde*, 6 mars 2007.
- Moati P. et Rochefort R., 2008. *Mesurer le pouvoir d'achat*. La Documentation française, Paris.
- Rosenstock Franck L., 1991. *697 ministres. Souvenirs d'un directeur général des Prix, 1947-1962*. CHEFF, Imprimerie Nationale, Paris.
- Sauvy A., 1975. Statistique générale et Service national de statistique de 1919 à 1944. *Journal de la société française de statistique* 116, 34-43.
- Touchelay B., 2013. La controverse sur les indices des prix des années 1970 au début des années 1980. *Cahiers de l'Institut CGT d'histoire sociale* 125.
- Touchelay B., 2004. *Cinquante ans d'indice des prix de détail en France, des 13 aux 250 articles : un apprentissage scientifique et politique*. IAE, Toulouse.
- Vacher J., 1977. *Pour comprendre l'indice des prix*. Insee, Paris.