

LA THEORIE DU CONTRÔLE DES PRIX ^{*}

(Pigou, Keynes, Kalecky, Galbraith, Samuelson, etc.)

Par : Stéphanie LAGUERODIE et Francisco VERGARA

« Le contrôle des prix n'a pas fonctionné pendant la Première Guerre mondiale lorsqu'il était 'sélectif' ; il n'a pas marché non plus, pendant la Deuxième Guerre mondiale, lorsqu'il a été 'généralisé'... les contrôles des prix *n'ont jamais fonctionné* »

Murray ROTHBARD (1995)

« Pendant la Deuxième Guerre mondiale ... nous avons contrôlé, ou essayé de contrôler tous les prix ... la Loi générale sur les prix maximaux est entrée en vigueur en avril 1942 et *ça a marché* »

John Kenneth GALBRAITH (1980)

Depuis l'époque d'Adam Smith au moins, une des questions qui soulève les passions les plus intenses parmi les économistes est celle du contrôle des prix. Certains prix, sont-ils tellement spéciaux que leur contrôle est justifié ? Des circonstances particulières, peuvent-elles parfois légitimer un contrôle plus général des prix ?

La discussion de ces questions est d'un intérêt spécial pour nous, pour deux raisons au moins. D'abord, parce que c'est une question qui revient encore et encore, chaque fois que le comportement des prix crée des problèmes ou soulève des craintes. Qui n'est pas inquiet aujourd'hui de la hausse du prix de la santé et de l'enseignement supérieur ? Qui peut croire que la multiplication par cinq du prix du pétrole (et par 3 de celui des céréales) entre 2004 et 2007, suivie de leur effondrement en 2008, sont des 'signaux' qui servent pour orienter l'investissement et la consommation vers des affectations plus efficaces ? Qui peut penser que la bulle de l'immobilier que nous avons connu, et son éclatement ultérieur, ont été des évolutions saines, qu'il ne fallait pas 'perturber' ? Et si l'inflation se déchaînait dans les pays qui dévaluent leur monnaie actuellement, ou si elle s'emballait un peu partout lorsque la croissance mondiale reviendra, qui voudrait appliquer les politiques restrictives des années 1980 pour la combattre ?

Mais, le sujet nous intéresse aussi car John Kenneth Galbraith (l'auteur que nous commémorons), outre le fait d'avoir eu une *grande expérience pratique* dans le contrôle des prix (entre 1941 et 1943), a également écrit *Une théorie du contrôle des prix*, une contribution majeure au débat sur la question.

1. 1. Le point de vue des classiques

Rappelons, avant de poursuivre, que les économistes classiques (d'Adam Smith à Pigou) n'adhéraient pas à un *laissez-faire* doctrinaire sur la question du contrôle des prix. Smith, par exemple, ne croyait

* Cet article est paru dans un numéro spécial de la *Review of Political Economy* (octobre 2008) commémorant le centième anniversaire de la naissance de John Kenneth Galbraith. Contact : vergajofra@aol.com

pas que le libre mouvement des prix soit toujours la meilleure politique. Il pensait que l'Etat devait veiller à ce que l'école élémentaire soit accessible à tous à *un prix modique* :

« L'Etat peut faciliter l'acquisition de ces connaissances en établissant dans chaque paroisse ou district une petite école où les enfants seront instruits pour un prix si modique, que même un simple ouvrier peut le payer » (Smith, 1776, vol. 2, p. 785).

Il était convaincu aussi qu'une partie trop importante de l'épargne britannique allait vers des projets écervelés et qu'un *maximum légal* suffisamment bas imposé au *taux d'intérêt* (un prix important s'il en est) pouvait inciter les investisseurs à prêter aux entrepreneurs sobres plutôt qu'aux imprudents « qui seuls sont prêts à payer des intérêts élevés » :

« Lorsque le taux d'intérêt légal est fixé à peine au-dessus du meilleur taux du marché, les prêteurs de capitaux préfèrent systématiquement, comme emprunteurs, les gens sobres plutôt que les prodiges et les spéculateurs » (Smith, 1776, vol. 1, p. 357).

Quant à Pigou, après une discussion détaillée de l'expérience britannique de contrôle des prix en temps de guerre, il conclut que :

« L'établissement de *plafonds* pour certains prix spécifiques ... aide l'Etat à contenir cette menace suprême que constitue l'inflation galopante ... Le contrôle de certains prix, n'est donc ni condamnée d'avance à l'échec ni nécessairement futile » (Pigou, 1941, p. 118).

1. 2. Ce que l'on doit entendre par 'contrôle des prix'

Rappelons que, par 'contrôle des prix', les auteurs comme Galbraith n'entendaient pas nécessairement l'imposition d'un prix précis auquel les marchandises doivent obligatoirement être achetées et vendues. Ce n'est là qu'une *option* parmi d'autres. Par contrôle des prix, ils entendaient un *large éventail de politiques* par lesquels les prix du marché qui créent des problèmes peuvent être modifiés ou influencés ; une *palette d'outils* parmi lesquels l'Etat peut choisir en fonction du problème particulier qu'il souhaite résoudre ou atténuer. Dans certains cas, il s'agira d'un maximum légal (comme celui proposé par Smith pour le taux d'intérêt) ; dans d'autres il pourra s'agir d'un minimum légal (comme le salaire minimum) ; parfois d'un prix minimum auquel l'administration promet d'acheter et un prix maximum auquel elle promet de vendre (comme pour certains produits agricoles) ; parfois d'un gel temporaire des prix (pour bloquer une spirale inflationniste, par exemple), etc. C'est probablement pour cette raison que le pluriel *price controls* est souvent utilisé en anglais.

L'idée générale derrière la théorie est que, lorsque le libre mouvement des prix risque de produire des conséquences désastreuses (lors de la mobilisation pour une guerre ou lors de l'apparition d'une bulle spéculative présentant un danger systémique) ou lorsqu'il rend impossible ou très difficile d'atteindre un important objectif national (comme le plein emploi, ou l'accès à la santé pour tous), il est légitime de surveiller les prix et éventuellement faire quelque chose. La plupart des économistes sont d'accord pour aller jusque là, mais ensuite ils excluent le contrôle des prix de la palette d'options disponibles¹. Dans sa *Théorie du contrôle des prix* Galbraith, par contre, écrit

« c'est imprudent de décider d'avance que le contrôle des prix ne doit pas être utilisé ... c'est une erreur d'exclure *a priori* une arme de notre arsenal qui pourrait s'avérer indispensable » (1951, p. 15).

¹ Il suffit de se rappeler des opinions exprimées par les organisations internationales, comme le FMI, lors de la flambée des prix des céréales en 2007 et 2008.

Le contrôle des prix n'est, bien sur, qu'une partie de la solution ; il s'agira souvent d'une mesure transitoire, destinée à gagner du temps afin de mettre en place une politique d'ensemble. Ce n'est pas une politique à appliquer *isolément* des autres mesures. Pour être efficace, il a généralement besoin de faire partie d'un ensemble (*a package*), en combinaison avec des mesures accompagnantes. Et l'ensemble en question doit évoluer avec les circonstances. Galbraith a toujours été clair à ce sujet. En 1941, par exemple, il écrit à propos de l'effort de mobilisation pour la guerre :

« Une utilisation raisonnablement pleine des ressources, sans inflation sérieuse, peut être obtenue, mais ... nous aurons besoin d'un *portefeuille de mesures* adaptées aux différentes étapes du processus d'expansion de la production » (Galbraith, 1941, p.84.).

Une quarantaine d'années plus tard, se référant à la politique anti-inflationniste en temps de paix, il répétait l'idée :

« Le contrôle des prix et des salaires ... n'est pas *une réponse complète* Mais, il est une composante nécessaire de n'importe quelle stratégie complète » (Galbraith, 1980, Introduction.).

Et les méthodes utilisées pour obtenir la modification souhaitée du comportement des prix peuvent également être très diverses, allant de l'exhortation et la pression morale aux sanctions pénales, en passant par les incitations fiscales, la vente des stocks stratégiques détenus par l'Etat (dans le cas du pétrole, par exemple), la libéralisation ciblée des importations de certains produits, etc..

Dans ce sens plus large, de telles politiques sont beaucoup plus fréquentes qu'on ne le croit d'habitude, bien qu'elles ne soient pas toujours perçues comme des contrôles des prix. La fameuse politique *open market* de la Federal Reserve, par exemple, peut être considérées comme faisant partie de cette famille de mesures, puisqu'elle est clairement destinée à modifier le taux d'intérêt qui résulte du libre jeu des forces du marché. Les "disjoncteurs" (*circuit breakers*) de la Bourse de New York (par lesquels les transactions sont interrompues lorsque Dow Jones chute de plus de 10%) et les "limites des prix" (qui interdisent les transactions à des prix inférieurs à un niveau donné, lors d'une baisse des cours), sont d'autres manières, moins bien connues, de ne pas permettre au libre mouvement des prix de faire des ravages. Afin de ralentir le mouvement de certains prix qu'ils trouvent préoccupants, les gouvernements se servent aussi parfois des outils créés pour assurer la concurrence. Ils menacent ainsi les entreprises avec des enquêtes, des procédures judiciaires, des dénonciations devant l'opinion publique, des amendes et éventuellement même le démembrement. N'oublions pas, enfin, que le prix de nombreux services publics sont aussi très souvent contrôlés.

1. 3. Ce que l'on ne doit pas entendre par 'contrôle des prix'

Comme cela arrive souvent avec les mots, l'expression 'contrôle des prix' est parfois associée, dans l'esprit des gens, avec les mesures irréfléchies et contre-productives que certaines autorités administratives prennent parfois et qui finissent par aggraver le problème qu'il s'agissait de résoudre. Si le prix des céréales augmente trop, par exemple, un gouvernement qui imposerait un prix de vente trop faible, non rémunérateur pour les agriculteurs, les découragerait d'augmenter leur production.

Le contrôle des prix n'est pas, non plus, une mesure à appliquer toute seule, sans des politiques complémentaires. Un gouvernement ou une ville qui fait face à une pénurie de logements et qui se limiterait à geler les loyers (sans rien faire d'autre), se trouverait avec toute sorte d'effets secondaires indésirables et n'atteindrait probablement pas ses buts.

Les contrôles des prix mal pensés ou sans mesures d'accompagnement, ont assurément été imposés par des autorités locales et nationales craignant le mécontentement populaire, mais il n'ont jamais été proposés par des économistes sérieux (excepté pour obtenir une période de répit permettant de préparer une stratégie plus complète). Néanmoins, c'est ce type de mesures que les ultra-libéraux comme Frédéric Bastiat et Friedrich Hayek adorent fustiger.

Ce sont là, probablement, quelques unes des raisons pour lesquelles le mot 'contrôle' a acquis des connotations si négatives. Galbraith l'avait bien vu :

« J'ai utilisé le mot 'contrôle' dans le passé (pendant la guerre), pour que personne ne puisse penser que l'Etat pouvait se dérober de ses responsabilités. Aujourd'hui je propose qu'on utilise une autre expression et que nous parlions de ... *politique des prix et des revenus* » (Galbraith, 1978, p. 109).

De nos jours, trente ans plus tard, la nouvelle expression proposée par Galbraith a elle-même acquis quelques connotations négatives. On peut donc utiliser d'autres expressions, encore moins controversées, comme « surveillance de prix » (*price monitoring*).

1. 4. Le livre de Galbraith

Dans son livre *Une théorie du contrôle des prix* Galbraith retrace son expérience comme contrôleur des prix de Roosevelt pendant la Seconde Guerre mondiale et essaye de tirer quelques leçons générales qui pourraient servir dans d'autres circonstances, moins extrêmes. Le livre constitue un tournant important dans sa vie. C'est son manque d'impact sur la profession (sur les économistes professionnels) qui l'a fait comprendre que, s'il voulait *influencer la politique*, il valait mieux écrire directement pour le grand public et ne pas perdre son temps en essayant de convaincre d'abord « les spécialistes reconnus ». Comme il le rappelle dans ses mémoires

« J'ai décidé que désormais je m'adresserais à un *public plus large* ». (Galbraith, 1981, p. 174-175).

A la fin de sa vie, il continuait à penser qu'*Une théorie ...* était un de ses meilleurs livres. Aucune autre de ses publications ne combinait à un tel degré la *connaissance théorique* avec l'*expérience pratique*, nous dit-il. Cette opinion est d'ailleurs partagée même parmi ses adversaires. Ainsi, George Hildebrand, qui rend compte du livre pour la *American Economic Review*, reconnaît que Galbraith :

« apporte au sujet une heureuse combinaison d'expérience administrative de haut niveau avec une connaissance des enjeux théoriques » (Hildebrand, 1952, p. 987).

Hildebrand ne peut néanmoins s'empêcher de reprendre les thèses habituelles :

« le contrôle des prix n'empêche pas l'inflation. Il la camoufle ... il constitue une menace pour la survie d'une société libre ... il n'est pas susceptible de fonctionner ... si par miracle il marchait, les distorsions qu'il occasionnerait seraient irrationnels du point de vue économique » (Hildebrand, 1952, p. 988-989).

Pour Milton Friedman – un autre grand adversaire du contrôle des prix – ce livre fait de Galbraith :

« la *seule personne* qui a fait une tentative sérieuse pour présenter une analyse théorique afin de justifier sa position [une position favorable au contrôle des prix] ... Je pense que son

analyse est erronée mais, au moins, il s'agit d'une tentative sérieuse d'apporter un fondement théorique pour appuyer un point de vue » (Friedman, 1977, p.12).

Friedman voudrait nous faire croire que le contrôle des prix n'a jamais été proposé que par les esprits 'pratiques', qui n'ont fait aucune tentative pour le justifier du point de vue théorique (à l'exception de Galbraith qui a avancé de tels arguments mais s'est complètement fourvoyé). Il a tort. Les économistes les plus réputés ont écrit sur le sujet et ont donné des arguments théoriques pour appuyer leurs positions. Nous avons mentionné Adam Smith et Pigou plus haut, mais la liste est bien plus longue.

La Première Guerre mondiale venait de se terminer que Frank Taussig publiait son « *Price Fixing as seen by a Price-Fixer* », retraçant son expérience comme contrôleur des prix du Président Wilson, pendant le conflit (Taussig, février 1919). Environ deux années plus tard, dans son *Economie politique de la guerre* (1921), A. C. Pigou exprime ses propres opinions basées sur son expérience en Grande-Bretagne. Il consacre un chapitre spécial au contrôle des prix. Vingt ans plus tard, au début de la Seconde Guerre mondiale, Pigou a réécrit son livre en tenant compte de ses réflexions sur le sujet pendant l'entre-deux guerres (Pigou, 1941). Quelques mois plus tard, Keynes publie son *How to Pay for the War* (1940), un puissant pamphlet critiquant la politique *laissez-faire* adoptée lors de la Première Guerre mondiale, et proposant que quelque chose de très différent soit fait cette fois-ci. Le sujet a également été traité longuement par Michal Kalecki, dans le *Bulletin of the Oxford University Institute of Statistics*².

Les Etats-Unis ne sont entrés dans la guerre que deux années après la Grande Bretagne (en décembre 1941), mais les tensions inflationnistes se sont manifestées bien avant. Le problème a attiré l'attention de Alvin Hansen qui, dans *The Review of Economic Statistics*, exprime des opinions proches de celles de Keynes (Hansen, février 1941). Stimulé par le point de vue de Hansen, John Kenneth Galbraith rédige un commentaire critique (largement diffusé et publié trois mois plus tard dans la même revue), exprimant son désaccord avec Hansen et Keynes (Galbraith, mai 1941). A la fin d'avril 1941, le Président Roosevelt nomme Galbraith à la tête du contrôle des prix, responsabilité qu'il exercera jusqu'en mai 1943. En 1943, 1946 et 1947, il publie plusieurs articles tirant les leçons de son expérience.

Le débat sur le contrôle des prix ne se termine évidemment pas avec la Guerre, et chaque fois que les tensions inflationnistes resurgissent, il revient avec la même intensité. Ainsi, lorsque la guerre de Corée commence, Tibor Scitovsky et son équipe à l'Université de Stanford écrivent leur *Mobilizing Resources for War* pour la Rand Corporation, une intéressante analyse générale dans laquelle ils font le point sur les différentes politiques anti-inflationnistes (1951). Quelques mois plus tard Galbraith publie le livre que nous avons déjà mentionné – *Une théorie du contrôle des prix* – dans lequel il résume son expérience et ses réflexions sur le sujet (1952). La question du contrôle des prix revient encore sous les présidents Kennedy, Johnson, Nixon et Carter.

² Les articles de Kalecki sur ces sujets peuvent être trouvés dans *Collected Works of Michal Kalecki*, vol. VII, Clarendon Press, Oxford, 1997.

2. Le contrôle des prix en temps de guerre

Examinons d'abord quelques unes des différentes opinions qui ont été exprimées sur les politiques anti-inflationnistes et le contrôle des prix, au cours de la Seconde Guerre mondiale, avec un intérêt particulier pour la contribution de Galbraith à ces fascinants débats économiques.

2.1. Le 'timing' du contrôle des prix

A l'approche de la deuxième Guerre mondiale, il était largement estimé qu'en raison du chômage élevé et des capacités productives excédentaires laissés par la Grande dépression, les tensions inflationnistes ne surgiraient pas aussi rapidement qu'elles l'avaient fait lors de la Première Guerre mondiale. Si de telles tensions devaient apparaître, elles ne le feraient *qu'après un certain laps de temps*, lorsqu'on approcherait du plein emploi et de la pleine utilisation des capacités productives. Donc, si le contrôle des prix, ou quelque autre politique anti-inflationniste devenaient nécessaires, ils ce ne serait pas tout de suite. Comme l'écrit à l'époque Mordecai Ezequiel, un important économiste de l'administration Roosevelt :

« C'est une des question sur laquelle les économistes sont, je crois, généralement d'accord entre eux ... si l'économie dispose de capacités excédentaires non utilisées, les dépenses [publiques] financées par l'emprunt ne surenchéiront pas sur la production existante mais susciteront une production supplémentaire. Vous pouvez donc emprunter, obtenir une production additionnelle pour la guerre, sans tirer le niveau des prix vers le haut » (Mordecai Ezekiel, 1939, p.1).

Contrairement aux attentes, l'inflation a commencé *immédiatement*. Au Royaume-Uni, par exemple, quatre mois après que la guerre ait été déclarée, les prix de gros avaient augmenté de 27%, et le coût de la vie de 10%, bien que le taux de chômage ait à peine diminué. Aux Etats-Unis, l'inflation était passée, en rythme annuel, de 3% en juillet 1940 à 15% en juillet 1941, bien que le taux de chômage soit encore supérieur à 10%, et que les Etats-Unis n'entraient pas en guerre avant 5 mois.

Keynes et Galbraith ont donné chacun une explication différente (mais pas nécessairement contradictoire) de ce phénomène inattendu. Keynes donne une explication macro-économique et Galbraith micro-économique. Commençons d'abord par Keynes. Voici son argument.

Pour mener à bien une expédition militaire de courte durée un pays peut se limiter à *utiliser ses stocks* de munitions et de matériel de guerre, mais pour conduire une guerre importante et de longue durée, il doit *augmenter la production* de ceux-ci. La main-d'œuvre nécessaire à cette expansion de la production doit venir soit des rangs de ceux qui ont déjà un emploi ailleurs (dans des branches produisant des biens à usage civil), soit des rangs de ceux qui sont sans emploi. Dans les deux cas, l'excès de demande pour des biens civils apparaît *immédiatement*, quelle que soit la marge de capacité productive inutilisée. Dans le premier cas, parce que la production de biens civiles diminue ; dans le second cas, parce que le nombre de salariés augmente sans une augmentation des biens civils. Comme le dit Keynes :

« Même si le niveau des salaires n'augmente pas, la masse salariale croit considérablement en raison du nombre accru des effectifs engagés dans l'armée et dans les emplois civils ... Il s'ensuit qu'une quantité plus grande de revenu (dans les poches des consommateurs) rencontrera une quantité de marchandises qui n'a pas augmenté » (Keynes, 1940, p.8).

La demande excédentaire apparaît ainsi *immédiatement*, peu importe la distance qui nous sépare du plein emploi et de la pleine utilisation des capacités installées. Il s'ensuit que, quelle que soit la politique anti-inflationniste choisie par le gouvernement, cette politique doit commencer tout de suite :

« Cette analyse de la manière dont surgit l'inflation est fondamentale – écrit Keynes. Mais, elle n'est pas encore comprise par tous ... Pendant la dernière guerre j'étais au Ministère des finances (*Treasury*). Mais, à l'époque, je n'ai jamais entendu notre problème financier discuté dans ces termes » (1940, p.70).

Michal Kalecki fournit un bon exemple de ceux qui, au début de la guerre, n'avaient pas les idées très claires sur le sujet. Ainsi, en juin 1940, dans le *Bulletin of the Oxford University Institute of Statistics*, il écrit :

« Le problème fondamental de l'économie de guerre ... consiste à empêcher la hausse violente des prix qui doit se produire, car *les ressources productives sont limitées* » (Kalecki, 1997, vol. VII p.3).

Un an plus tard, dans *The Banker*, il avait assimilé la remarque faite par Keynes :

« L'inflation surgit en temps de guerre, parce que le volume de l'emploi est maintenu, voire augmenté, tandis que la production de biens de consommation diminue considérablement » [le fait que les ressources productives sont 'limitées' n'entre pas dans l'argument] (1997, vol. VII p. 20).

Dans le cas de Kalecki, sa première formule (erronée) n'a pas eue d'influence sur ce qu'il proposait. Il ne l'a nullement utilisé comme un argument pour différer le début de la politique anti-inflationniste. Au contraire, il était favorable au contrôle des prix et au rationnement dès le début du conflit, les considérant comme nécessaires pour préserver les intérêts des classes travailleuses et pour partager équitablement le fardeau de la guerre.

Galbraith présente son explication alternative sous la forme d'un commentaire critique du célèbre article d'Alvin Hansen « Dépenses militaires et potentiel d'inflation » (février 1941). Dans ce texte, Hansen estimait qu'en 1940, le taux d'utilisation des capacités productives était approximativement de 80% et il concluait que « les craintes d'inflation sont exagérées » :

« Lorsque nous nous penchons sur le danger d'inflation, nous constatons que la situation actuelle est différente de celle que nous avons connue pendant la Première Guerre mondiale ... nos capacités productives sont énormes ... nous abordons le problème de la prévention de l'inflation à partir d'une position plus avantageuse que lors de la Première Guerre mondiale » (Hansen, fév. 1941, p.6).

Son argument est que, lors de la mobilisation, l'inflation peut entrer dans le système pour *deux raisons différentes* : lorsque la production rencontre des goulets d'étranglement spécifiques et lorsqu'on approche du plein emploi, chacune de ces deux causes d'inflation exigeant, pour les contenir, des politiques très différentes. Lorsqu'on approche de la pleine utilisation des capacités installées, il peut s'avérer utile de contrôler les prix. Mais, si le prix d'un produit spécifique commence à augmenter en raison d'un goulet d'étranglement particulier, la seule politique cohérente est de concentrer les efforts afin de desserrer le goulet d'étranglement ; il serait erroné de bloquer la hausse du prix correspondant et se priver ainsi de « l'arme importante des hausses des prix spécifiques, lorsque celles-ci peuvent aider à éliminer les goulets d'étranglement » (en attirant le capital et le travail) :

« Si nous parvenons à éviter, ou tout au moins à minimiser, l'inflation due aux goulets d'étranglement ... nous rencontrerons finalement le problème de l'inflation générale lorsque nous approcherons du plein emploi » (Hansen, février 1941, p. 6).

Galbraith commence sa critique de Hansen en suggérant diplomatiquement que les commentaires qu'il est sur le point à faire « complètent plus qu'ils ne contredisent » les arguments de Hansen. Mais ensuite il remet en cause non seulement la distinction que Hansen fait, mais également sa proposition principale :

« Le Professeur Hansen distingue entre une hausse des prix provoquée par des goulets d'étranglement et une autre due au fait que nous approchons le plein emploi ... je me demande si cette distinction a une quelconque utilité » (Galbraith, mai 1941, p. 82-83).

Après plus de dix ans de Dépression – écrit Galbraith – les branches qui peuvent rapidement augmenter leur production, et celles qui éprouveraient rapidement des goulets d'étranglement, sont si étroitement imbriquées que toute distinction entre les deux semble purement académique :

« L'apparition de l'inflation aura peu ou pas de rapport avec l'approche du plein emploi ... les décisions importantes dans le domaine de la politique des prix et de la politique budgétaire, devront être prises *bien avant qu'on ne soit proches du plein emploi* » (Galbraith, mai 1941, p. 83).

Il semble juste de mentionner ici Bernard Baruch, qui avance une troisième raison pour laquelle le contrôle des prix devait commencer *immédiatement*. Lorsque la crainte de guerre apparaît, les hommes d'affaires anticipent que la demande de certaines marchandises va augmenter et que leurs prix vont flamber. Cette anticipation les pousse à surenchérir pour les stocks existants et les contrats à terme de ces marchandises. Les prix commencent ainsi à augmenter avant que l'excès de demande (dont parle Keynes) n'entre dans le circuit, avant même que les goulets d'étranglement (dont parle Hansen) ne se manifestent (Adams, 1942, pp. 111-142).

2.2. *Quelle politique anti-inflationniste ?*

Les économistes convenaient dans l'ensemble que la mobilisation pour la guerre engendre un *excès de demande* et des *tensions inflationnistes*, mais ils étaient très divisés sur ce qu'il fallait faire à cet égard. C'est sur ce sujet qu'on trouve les contributions les plus originales de Galbraith à la question du contrôle des prix mais, afin de comprendre, un survol préliminaire de ce que les autres pensaient à ce sujet est nécessaire.

La première politique qui vient spontanément à l'esprit d'un 'économiste de formation', lorsqu'il y a excès de demande, est de laisser le marché rétablir l'équilibre. N'est-ce pas ce que le libre mouvement des prix est censé faire ? Mais, même si c'était vrai que le mécanisme des prix fait cela en temps de paix, il y a plusieurs raisons pour lesquelles on ne peut pas compter sur lui en temps de guerre. La plus importante est qu'il prend *trop de temps*. Comme l'expliquait Mordecai Ezekiel :

« Si vous comptez sur l'augmentation des prix pour stimuler l'expansion de la production ... vous risquez de perdre beaucoup de vies avant que la recherche de profit n'ait livré le matériel requis » (Ezekiel, 1939, p. 9).

Pour paraphraser Keynes, on pourrait dire que si nous comptons sur les forces du marché en temps de guerre, nous serions morts « à court terme aussi ». Pigou dit la même chose :

« Dans un conflit international intense, *le retard est extrêmement dangereux*. Le temps est crucial pour la victoire ... la contrainte légale aide la transition de la production de paix à la

production de guerre à se faire beaucoup plus rapidement ... La transformation de l'industrie, pour la rendre appropriée aux besoins de la guerre, doit donc être aidée par une coercition directe de la part de l'Etat » (Pigou, 1941, p. 70-71).

Scitovsky est du même avis :

« Le mécanisme du marché prend du temps – parfois beaucoup de temps – pour effectuer les ajustements aux changements de l'offre et de la demande. En fait, la lenteur du mécanisme du marché fut l'argument principal avancé durant la Seconde Guerre mondiale en faveur des contrôles directs » (Scitovsky, 1951, p. 139).

Un autre argument contre le *libre mouvement des prix* est que, lorsque la mobilisation en faveur de la guerre a lieu, l'excès de demande augmente non seulement pour les biens militaires mais aussi pour les biens à l'usage civil (pour les raisons expliquées ci-dessus par Keynes). Si le prix de vente des biens civils augmente, l'augmentation des profits dans ces branches attireraient les capitaux, en les détournant de la production militaire, ce qui est précisément ce qu'on voulait éviter. Comme l'écrit Seymour Harris :

« les mouvements incontrôlés des prix peuvent attirer du travail et du capital vers des productions dont on peut se passer en temps de guerre » (Harris, 1945, p.30).

Un dernier argument contre le libre mouvement des prix en temps de guerre est qu'il *ne rétablit pas l'équilibre*. Comme le dit Keynes :

« l'Etat ayant pris les marchandises dans la production desquelles une partie du revenu de la population a été gagné, il ne reste rien en quoi cette partie du revenu peut être dépensé ... si les prix grimpent, les recettes supplémentaires gonflent simplement le revenu de quelqu'un d'autre, *le revenu disponible sans contrepartie en marchandises civiles demeure identique* ... c'est une certitude arithmétique » (*Ibid.*, p.61).

Et il arrive à la conclusion (qui sera contestée par Galbraith) : « On doit trouver un moyen pour *retirer ce pouvoir d'achat du marché* ... C'est le seul moyen » (*Ibid.*, p. 8-9).

Comment éponger le pouvoir d'achat : les impôts ou l'épargne

Il semble qu'il y ait seulement deux manières de retirer le pouvoir d'achat excédentaire du marché. Le premier est *d'augmenter les impôts*, la méthode que Tibor Scitovsky et ses collègues appellent « *pay as you go* » (payer au fur et à mesure), qui consiste à financer les dépenses militaires courantes par des impôts courants. Mais, comme l'explique Pigou, ce système n'a pratiquement jamais été utilisé :

« il est généralement admis qu'une politique de financement qui compte uniquement sur l'impôt – aussi excellente qu'elle puisse être en théorie – est hors de question dans une guerre à grande échelle, pour la simple raison que la population ne la supporterait pas » (Pigou, 1941, p.73).

C'est précisément pour des raisons de ce genre que les fondateurs de l'économie politique avaient si souvent été en faveur d'une telle politique : ils voulaient que la population sente, dans sa poche, le coût des guerres inutiles que leurs souverains choisissaient de mener. Mais, ici, on suppose que la guerre en question est justifiée, ce qui change complètement la tâche de l'économiste qui sera de rendre son financement aussi indolore que possible.

Une deuxième manière d'éponger le pouvoir d'achat est d'augmenter l'épargne, soit volontairement soit par la contrainte légale. L'épargne volontaire peut être augmentée par la

propagande patriotique, en rendant les comptes d'épargne plus attractives, en rendant la consommation plus difficile, etc. Mais, comme l'a remarqué Alvin Hansen :

« Le défaut d'un plan volontaire est, évidemment, que son impact sera nécessairement plus faible que celui d'un plan obligatoire » (Hansen, février 1941, p. 6).

Il y a une autre manière par laquelle l'épargne volontaire peut fournir les fonds dont l'Etat a besoin pour ses dépenses militaires. C'est 'l'inflation', qui – comme le montre brillamment Keynes – est une manière sournoise de transférer du pouvoir d'achat des mains de ceux qui « tentent de le dépenser » vers les mains de ceux qui « l'épargneront ». Keynes explique comment cela arrive :

« lorsqu'on permet aux prix d'augmenter ... cela veut simplement dire qu'une partie du revenu des consommateurs passe dans les mains de la classe capitaliste » (Keynes, 1940, p. 6).

Qu'advient-il de ce revenu, puisque les marchandises sur lesquelles il aurait pu être dépensé, ont été pris par l'Etat ? Que feront les capitalistes avec ce supplément de revenu ? :

« avec une partie ils payeront des impôts ; avec une autre partie, ils essayeront de consommer plus, contribuant ainsi à l'augmentation des prix des biens de consommation ... ce qui reste, ils le prêteront à l'Etat. De sorte qu'il deviendront les seuls propriétaires du supplément de dette publique. Les titres de la dette publique, au lieu de s'accumuler dans les mains de tous, se concentreront dans les mains des seuls capitalistes ... Ainsi, en dernière instance, il est parfaitement vrai que l'épargne nécessaire pour équilibrer les dépenses de l'Etat ... peut toujours être obtenu par recours à l'épargne 'volontaire'. Mais, si cette expression est appropriée ou non, est une question de goût. Il s'agit plutôt de la *transformation forcée* d'une partie du revenu de l'ouvrier ... en *épargne volontaire* de l'entrepreneur » (Keynes, 1940, p. 6 et 69).

L'épargne 'volontaire' (à l'exception du type abusivement appelé ainsi, qui vient d'être décrit) est la meilleure manière de financer une guerre, pensaient Keynes et Hansen : plus il y en a, mieux c'est. Mais, il ne semble pas à la hauteur de la tâche et tous deux proposent, en plus, le recours à l'*épargne forcée*, tout en lui donnant une appellation différente. Keynes parle de « salaires différés » qui seraient placés comme « dépôts bloqués dans une société mutuelle ou à la Poste, portant un intérêt de 2,5% » (Keynes, 1940, p.44), tandis que Hansen préfère parler de « impôt sur les salaires » retenu à la source et déposé « dans des comptes bloqués d'épargne postale » (Hansen, fév.1941, p.6).

Le 'Système de déséquilibre' de Galbraith

Galbraith n'était pas convaincu par la politique de réduction indiscriminée (tous azimuts) du pouvoir d'achat proposée par Keynes et Hansen. Il craignait qu'elle n'entraîne de nombreux effets secondaires nocifs. Premièrement, en diminuant le pouvoir d'achat général, afin de réduire les pressions inflationnistes dans certaines branches (comme les pneus en caoutchouc ou l'aluminium de récupération, par exemple), on réduit inutilement le pouvoir d'achat s'adressant à des branches dans lesquelles des capacités inutilisées peuvent être abondantes (alimentation et tabac). C'est une manière de réduire la demande de 'marchandises rares' dont l'armée a besoin qui réduit simultanément la demande de 'marchandises abondantes' dont elle n'a pas besoin.

Deuxièmement, la demande excédentaire exerce un *effet stimulant* sur la production qu'il serait regrettable d'éliminer :

« réduire le pouvoir d'achat tout de suite [comme le propose Keynes] ... nous priverait d'une incitation très utile pour l'expansion des capacités productives ... D'un autre côté, si nous attendons d'approcher le plein emploi pour réduire le pouvoir d'achat [comme le propose Hansen] l'inflation sera déjà installée dans le système ... nous devons éviter la réduction prématurée du pouvoir d'achat. Ce n'est pas quelque chose à faire aux premiers signes d'inflation. Ce ne sera pas souhaitable, non plus, lorsque les tendances inflationnistes deviendront relativement répandues car, si mon analyse est correcte, lorsque cela arrivera il restera encore d'importantes ressources inutilisées » (Galbraith, mai 1941, p. 83-84).

Nous devons contrôler les prix dès maintenant !

« ce contrôle ... nous évitera l'inflation sans nuire l'expansion de la production militaire et sans limiter la consommation des biens et services abondants. En bref, les fardeaux inévitable de l'effort de guerre peuvent être allégés par recours au contrôle des prix » (Galbraith, mai 1941, p.84).

C'était le message principal de Galbraith, et c'est ce que les Etats-Unis ont fait en suivant ses conseils (et ceux de Leon Henderson). En 1947, en regardant le passé avec une fierté paternelle bien méritée (à la fois pour le système et pour le nom qu'il porte) il écrit :

« Pendant la Seconde Guerre mondiale les Etats-Unis ... ont développé un système pour mobiliser les ressources économiques qui, jugé par les normes de performance généralement admises, s'est avéré très satisfaisant ... [ce système] j'ai baptisé *Système de déséquilibre* ... une demande monétaire globale sensiblement supérieure à l'offre de biens et services ... fut un trait distinctif et généralisé de ce système (et non un sous-produit indésirable) ... Je me suis servi de ce déséquilibre entre l'offre et la demande pour donner son nom au système » (Galbraith, juin 1947, p. 287-288).

Pout être justes, nous devons rappeler que Michal Kalecki s'était déjà, un an plus tôt, opposé au retrait tous azimuts de pouvoir d'achat. Comme Galbraith, il pensait que c'était une politique qui réduisait la consommation de biens qui n'étaient pas nécessaires à l'effort de guerre :

« la réduction de la consommation de services libère peu de matières premières et de main d'œuvre ... Si quelqu'un augmente son épargne forcée ... en louant un logement plus petit ou en renonçant au cinéma, il ne contribue pas beaucoup à l'effort de guerre » (Kalecki, février-mars 1940, p. 7-9).

Il craignait également que la politique proposée par Keynes ne pèse plus lourdement sur les pauvres que sur les riches. Les riches, écrit-il, peuvent fournir 'l'épargne forcée' requis par la loi en réduisant leur « épargne volontaire », sans restreindre leur consommation. Les pauvres, n'ayant pas, ou peu, d'épargne volontaire ne peuvent se conformer qu'en réduisant leur consommation :

« avant d'imposer l'épargne forcée aux pauvres [nous devons] établir un certain maximum pour la consommation des riches » (Kalecki, février-mars 1940, p.7-9).

2.3. L'étendue ou domaine du contrôle des prix

Il était aussi largement admis, avant la Guerre et à ses débuts, que le contrôle des prix (si et quand il deviendrait nécessaire) n'avait pas besoin d'être *généralisé*, ils devait concerner uniquement des *marchandises spécifiques*. Selon l'opinion dominante, raconte Galbraith : « le contrôle des prix serait appliqué [uniquement] aux *biens que la guerre avait rendu particulièrement rares* » (Galbraith, 1980, p. 5). Keynes aussi semble n'avoir vu, pour le contrôle des prix, qu'un rôle limité :

« un certain degré de rationnement et de contrôle des prix devront jouer un rôle dans notre schéma général ... [une liste] d'une *gamme limitée de produits essentiels* ... devra être élaborée et l'Etat ... devra faire de son mieux pour empêcher toute hausse de l'indice des prix de ces articles » (Keynes, 1940, p. 57).

L'idée selon laquelle le contrôle des prix devait se limiter à des *articles spécifiques* était partagée, au début, par Galbraith :

« dans les secteurs où des tensions apparaissent ... nous avons besoin de *contrôles sélectifs des prix* ... ces *contrôles sélectifs* doivent être notre outil principal » (Galbraith, mai 1941, p. 84).

Des arguments tant théoriques que pratiques étaient avancés pour limiter le plus possible l'étendue du contrôle des prix. Pour les auteurs partisans du laisser-faire, tels Benjamin Anderson et Stephen Enke, l'idée était de perturber le moins possible le libre mouvement des prix, un mécanisme censé assurer une affectation efficiente (voire optimale) des ressources (Anderson, 1938, p. 3 et 16 ; Enke, décembre 1942, p. 842-843). Ludwig von Mises soutenait, en plus, que de tels contrôles pouvaient créer un précédent, s'étendre de plus en plus et mettre en danger la liberté et la propriété privée (Mises, 1945 et 1949).

Galbraith n'était pas très impressionné par ce genre d'arguments mais il ne voyait de raison absolue pour que les contrôles s'étendent de plus en plus, comme une pieuvre. Comme l'expliquait Leon Henderson (le patron de Galbraith) devant la *House Committee on Banking and Currency*, le 17 septembre 1941 :

« des plafonds sur les prix des 75 à 100 parmi les principales matières premières et produits manufacturés devraient suffire » (Barber, 1996, p. 142).

L'idée prédominante était que, lorsque le prix d'un bien donné devenait problématique, l'autorité chargée de surveiller les prix interviendrait, étudierait le marché en question et proposerait une solution spécifique appropriée. Un des premiers problèmes rencontrés fut celui des pneus en caoutchouc :

« A l'été 1941, le prix du bois, des métaux de récupération, de certains textiles ... ont été soumis à la pression d'une demande croissante tant militaire que civile. Au fur et à mesure que les prix montaient, nous promulguions des barèmes fixant des seuils [des prix] maximums admissibles » (Galbraith, 1981, p. 136).

Mais il est rapidement devenu évident pour Galbraith qu'ils étaient sur la mauvaise voie. Le nombre de produits posant des problèmes est monté en flèche et (bien que le Bureau du contrôle des prix ait recruté des milliers de salariés), la tâche d'étudier un nombre toujours croissant de marchés problématiques et de proposer un barème des prix bien réfléchi pour chacun d'entre eux, est rapidement devenue intenable. La politique des 'contrôles spécifiques' (*piecemeal control*, comme l'ont appelé Baruch et Harris) est rapidement devenue impraticable :

« chaque dossier prenait du temps, des coûts de production devaient être étudiés, des réunions organisées et des résultats évalués ... Le travail nécessaire pour comprendre pourquoi certaines décisions étaient contestées, pour établir des plafonds, accorder audience et droit d'appel aux parties intéressées ou lésées, équiper et gérer l'appareil administratif, rendre compte au Congrès, à la presse et au public, ont constitué l'effort le plus intense de ma vie ... nous avons commencé à nous rendre compte, pour la première fois, du nombre immense de

produits et de prix que l'économie américaine compte ... J'ai commencé à penser que *je m'étais totalement trompé* » (Galbraith, 1981, p. 136 et 164).

Le pire est que le problème semblait destiné à devenir de plus en plus grave. Si le prix des biens pour lesquels l'excès de la demande apparaît le plus rapidement (les pneus, les bois, les ferrailles) sont fixés, leur hausse est stoppé mais l'excès de demande demeure et se concentre sur les biens restants, devenus moins nombreux. Comme l'explique Seymour Harris :

« Une fois que le gouvernement fixe les prix ... dans une partie significative de l'économie, la pression de l'excès de demande augmente, car la zone sur laquelle l'excès de pouvoir d'achat peut se déverser ne cesse de se rétrécir » (Harris, 1945, p.93).

Il y avait clairement un dilemme. D'un côté, si on laissait le marché libre déterminer les prix, cela conduirait inévitablement à l'inflation mais, d'un autre côté, l'Etat semblait incapable de proposer des prix alternatifs avec une rapidité et compétence acceptables. Et, si seulement certains des prix étaient fixés, cela ne faisait qu'aggraver le problème pour les prix restants.

Vers le contrôle général des prix

La solution a été trouvée sous la forme de la Loi générale sur les prix maximaux (*General Maximum Price Regulation ou GMPR*) promulguée le 28 avril 1942 et qui a, d'un coup, plafonné *tous les prix*. A partir de cette date, aucun vendeur ne serait autorisé à demander, pour le même article vendu à la même catégorie d'acheteurs, un prix supérieur au *prix le plus élevé pratiqué pendant le mois de mars 1942*.

Le nouveau règlement inversait le principe de base de la politique des prix. Dans le système précédent, la charge de la preuve pesait sur le Bureau d'administration des prix : s'il voulait imposer un prix maximum à un produit particulier, il devait fournir une bonne raison pour le faire. Maintenant, *l'onus probandi* tomberait sur le vendeur particulier : s'il voulait augmenter ses prix par rapport à ceux du mois de mars 1942, il devait donner une raison convaincante pour le faire. Les contrôle des prix et des salaires devint la règle ; la liberté des prix l'exception. La nouvelle réglementation ne prétendait plus répondre aux déséquilibres particuliers touchant des marchandises spécifiques. D'après le témoignage de Chester Bowles devant le Congrès, du jour au lendemain, le prix de 8 millions de produits a été fixé (Harris, 1945, p. 22).

Remarquons que tout le monde n'avait pas été d'accord avec la stratégie précédente. Bernard Baruch (qui avait présidé le *War Industries Board* pendant la Première Guerre mondiale) avait, pendant longtemps, été opposé au chemin emprunté par Galbraith et ses collègues. En témoignant devant une commission parlementaire, en 1941, il avait lancé un avertissement clair :

« Je ne crois pas au contrôle des prix un par un, au fur et à mesure. Je pense qu'il faut d'abord plafonner la structure des prix dans son ensemble ... et ensuite ajuster les prix individuels à la hausse ou à la baisse, au fur et à mesure que des considérations de justice ou la politique l'exigent » (Baruch, 1960, p. 287).

Dans son autobiographie, Galbraith rappelle comment les propositions de Baruch avaient été accueillies :

« Nous étions horrifiés. Tous les économistes étaient horrifiés. Un économiste sans mécanisme des prix est comme un prêtre sans Dieu ... Nous avons passé nos vies à apprendre et à enseigner comment les prix augmentent afin d'encourager la production de ce qui est nécessaire, comment ils diminuent afin de décourager la production de ce qui est inutile ... Le

Plan Baruch reléguait l'intégralité de ce mécanisme admirable aux limbes ... Le projet de Baruch nous semblait inadmissible » (Galbraith, 1981, p. 134).

Le jeune W. W. Rostow confirme les dires de Galbraith :

« La majorité des économistes ... était opposée à une mesure tellement large et drastique » (Rostow, 1942, p. 486).

La solution n'était pas, bien sûr, complètement nouvelle. L'Allemagne avait imposé un gel général des prix en 1936, mais on avait largement jugé qu'il s'agissait d'une décision :

« prise par des hommes intellectuellement incapables d'envisager les différentes alternatives ... dans leurs esprits peu subtils, cela semblait la seule manière d'empêcher l'inflation » (Galbraith, 1952, p. 5).

Quoi qu'on puisse penser des hauts fonctionnaires Allemands, la méthode avait aussi été utilisée par les Britanniques, pendant la Première Guerre mondiale, pour des produits hétérogènes présentant une grande diversité. Voici comment Pigou en rend compte :

« les qualités et variétés de certains produits étaient souvent très nombreuses ... dans ces cas, on a pensé qu'il valait mieux décréter, non des prix maximum spécifiques mais une règle générale rattachant les prix qui pourraient être demandés à l'avenir à ceux qui avaient été demandés dans le passé ... aux vendeurs des machines-outils [par exemple] il a été interdit, sauf autorisation du Ministère, de pratiquer des prix plus élevés que ceux qui avaient été en vigueur en juillet 1915 » (Pigou, 1941, p. 119-120).

Finalement, lorsque les Canadiens ont imposé un contrôle général des prix, en automne 1941, et que ça fonctionnait, le tabou a été brisé :

« Je suis monté à Ottawa – écrit Galbraith – il était évident qu'ils faisaient un meilleur travail de stabilisation des prix que nous ... En mars (1942), j'ai avouais mon erreur » (Galbraith, 1981, p.164).

En fin de compte, raconte Galbraith :

« tous les belligérants hautement organisés ont fini par instaurer des *systèmes de contrôle général des prix* ... Les circonstances ont rendus indispensables les mesures que les économistes, dans le courant dominant de la théorie économique, avaient si longtemps considérées comme imprudentes, impossibles, voire les deux à la fois » (Galbraith, 1952, p. 4 et 7).

3. Comment expliquer que le contrôle des prix ait été possible et pourquoi il n'a pas provoqué le chaos

Comme nous l'avons rappelé plus haut, l'opinion dominante parmi les économistes était qu'aucun Etat n'avait la capacité de promulguer un système complet de prix (qui remplace les prix du marché), en raison du nombre énorme de biens qui existe, de la diversité des variétés et des qualités, ainsi que des différences dans les lieux et circonstances dans lesquelles ils sont produits. Il était également très généralement admis que, si le libre mouvement des prix était suspendu, des résultats catastrophiques s'en suivraient.

L'expérience de la Seconde Guerre mondiale montre pourtant que rien de la sorte ne s'est produit. Tous les pays belligérants développés ont pratiqué des contrôles généralisés des prix pendant la Guerre, et aucun d'entre eux ne s'est effondré. Quant aux Etats-Unis, il ont vu leur PIB par habitant multiplié par deux entre 1939 et 1944 (Madisson, 2003, p. 88), leur production industrielle a presque

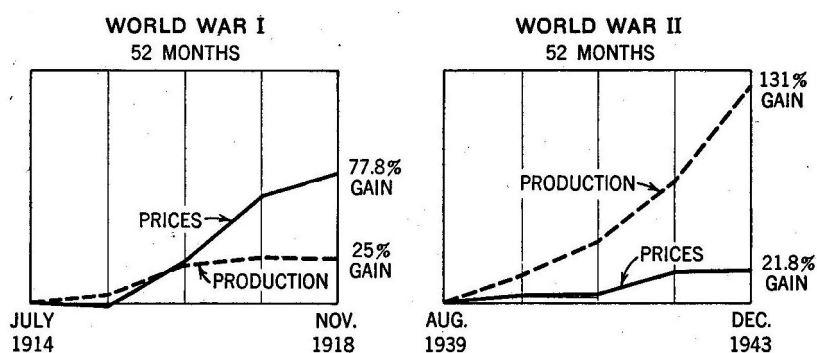
triplé, et il a été possible de produire des quantités massives de matériel de guerre, tout en augmentant simultanément le niveau de vie de la population civile.

Tirant quelques leçons sur contrôle des prix en temps de guerre, Seymour Harris écrivait en 1945 :

« Rares sont ceux qui contesteraient le fait que le contrôle des prix aux Etats-Unis a fonctionné. Ceux qui en doutent n'ont qu'à comparer avec les hausses des prix pendant les guerres précédentes – en particulier la Première Guerre mondiale – pour être convaincus » (Harris, 1945, p.8).

Et il fournit un graphique comparant les prix et la production pendant les deux guerres, pour les 52 premiers mois du conflit (voir ci-dessous).

Production industrielle et prix des produits industriels dans les deux guerres mondiales



Industrial production and prices of industrial goods in two world wars.
(Source: Office of Price Administration.)

Comme le dit Galbraith : « Le fait que tellement ait pu être accompli, alors que le marché était partiellement suspendu, a été profondément troublant pour les croyances établies » (Galbraith, 1981, p.171).

Ceci soulève deux questions qui demandent des réponses. La première est de comprendre comment cette tâche énorme consistant à fixer des prix pour des millions de produits, et puis à les faire respecter – une tâche qui avait été considérée comme surhumaine – s'est avérée possible et beaucoup moins difficile que prévu. La seconde est de savoir pourquoi la suspension du mécanisme des prix du marché n'a pas provoqué le chaos, comme cela avait été si souvent prédit ?

3. 1. Comment cela a été possible

Si l'on croit Galbraith, les économistes d'avant-guerre n'avaient pas tort de penser que le contrôle des prix était (presque) impossible dans une économie développée purement concurrentielle. Leur erreur consistait à croire que l'économie américaine était encore concurrentielle, et que les prix qui prévalaient étaient le résultat du libre jeu des forces du marché. Ils n'avaient pas pleinement réalisé le degré dans lequel le capitalisme américain avait changé. Ils n'avaient pas complètement compris combien répandus étaient devenus les marchés de « concurrence imparfaite » et combien il était relativement plus facile de contrôler les prix dans de tels marchés :

« la concentration dans l'industrie américaine était allée bien au-delà de ce que l'on croyait habituellement, bien plus loin que ne laissaient entendre les manuels d'économie. L'oligopole ... n'était plus l'exception ... il était devenu la règle. Là où un petit nombre de grandes entreprises dominant un branche, comme dans l'acier, l'aluminium, le pétrole, la chimie, l'industrie pharmaceutique ainsi que dans beaucoup d'autres, les prix sont déjà contrôlés ...

ces marchés se prêtent beaucoup plus à la réglementation des prix que ce qu'on avait précédemment pensé » (Galbraith, 1952, p. 10-11).

La constatation selon laquelle de nombreux prix n'étaient plus déterminés par les forces du marché libre, n'était évidemment pas nouvelle. La plupart des économistes classiques connaissaient le phénomène mais pensait que de tels prix devaient être considérés comme des 'exceptions' à la règle, comme des facteurs de 'perturbation' modifiant les conclusions tirées de leurs modèles. Les institutionnalistes américains allaient encore plus loin et pensaient que ces prix « administrés » (comme les avait baptisés Gardiner Means) devaient faire partie intégrante du modèle économique dès le début, comme éléments de base d'un modèle dual, au même titre que les prix issus du marché libre. (Goode, mars 1994, p. 173-184).

Les prix administrés n'étaient pas inconnus de Galbraith non plus. En 1938, lorsqu'il cherchait les causes de la persistance de la Grande Dépression, il avait fortement soupçonné que le coupable était la rigidité de certains prix, comme ceux des automobiles, de l'acier et des cigarettes, qui (à la différence des prix agricoles) refusaient de diminuer, même en face d'une demande qui rétrécissait. Ce n'étaient évidemment pas les forces de l'offre et de la demande qui empêchaient ces prix de baisser mais une sorte de 'pouvoir de marché' détenu par les producteurs (*market power* ou 'juridiction sur les prix', comme il l'appelle alors). Il avait écrit alors que :

« le pouvoir de déterminer les prix qui caractérise l'industrie automobile ... est présent partout dans l'industrie américaine » (Dennison et Galbraith, 1938, p.24).

Cette « rigidité » des prix qu'il avait alors considérée comme une *malédiction* empêchant l'économie de sortir de la Dépression, devenait maintenant une *bénédiction* qui aiderait à gagner la guerre. Les mêmes forces et institutions qui avaient empêché les prix de diminuer (pendant la Dépression), pouvaient être attelées maintenant pour les empêcher d'augmenter (pendant la Guerre). Pour résumer, Galbraith écrit :

« Je suis tenté d'élaborer un théorème qui n'est que trop évident dans ce débat : il est relativement facile de contrôler des prix qui sont *déjà contrôlés* » (Galbraith, 1952, p. 17).

Galbraith raconte, dans son autobiographie, combien étaient choqués la plupart des économistes lorsque Bernard Baruch avait proposé une suspension du mécanisme des prix. Ils n'avaient pas remarqué que le mécanisme en question avait cessé d'exister (à un degré très significatif) bien avant la guerre. Il avait été suspendu, non soudainement par décret gouvernemental mais par l'extension graduelle du 'pouvoir de marché' acquis par les grandes entreprises privées. George Adams l'avait clairement vu dès 1942 :

« le domaine dans lequel les prix sont administrés, plutôt que formés par la concurrence dans le marché libre, n'a cessé de s'étendre ... La transition d'un monde dans lequel de nombreux prix sont fixés par des entreprises privées à un monde dans lequel de nombreux prix sont fixés par l'Etat ne constitue pas un bouleversement aussi radicale que ne le pensent certains critiques du contrôle des prix ». (Adams, 1942, p. 138).

C'est plus facile de comprendre pourquoi le contrôle général des prix a été possible si nous examinons, l'un après l'autre, les trois principaux problèmes que ce contrôle est supposé rencontrer.

Le *premier* est la difficulté qu'il y a à déterminer le niveau, ou la fourchette, souhaitable pour chaque prix. Comme nous l'avons vu plus haut, on pensait que, dans une grande économie moderne, une telle tâche dépassait les capacités de n'importe quelle administration publique. Comment une agence d'Etat, pouvait-elle décider (rapidement et avec compétence) le bon prix pour des millions de

marchandises, produites dans des millions de circonstances et autant d'endroits différents ? Si elle essaye de fixer les prix 'un par un' la tâche est interminable. Mais, comme nous avons vu, si elle impose les prix pratiqués au cours du mois précédent, un ensemble complet de prix très convenables est disponible et peut servir comme point de départ.

Le *deuxième* problème est celui du 'mécanisme de rationnement', c'est à dire la méthode par laquelle l'affectation des marchandises aux différents acheteurs sera décidée. Puisque le prix imposé par l'Etat sera inférieur à celui que le marché aurait établi, la demande – à ce prix – sera supérieure à l'offre et *tous ne pourront pas obtenir tout ce qu'ils demandent*. Ceux qui se verront rationnés, seront tentés de proposer secrètement aux producteurs de payer plus que le prix légal et le marché noir se développera, à moins que quelqu'un ait le pouvoir de décider *qui sera privé* de la marchandise, qui sera approvisionné et dans quelle mesure. Dans un marché de 'concurrence pure', il existe tellement de producteurs, d'acheteurs et de marchandises, qu'il est impossible à une agence d'Etat de prendre de telles décisions (pour les mêmes raisons qui l'empêchaient de fixer les prix un par un). Dans un marché de 'concurrence imparfaite', par contre, l'Etat n'est pas obligé de prendre ces décisions, les vendeurs peuvent le faire pour lui.

Dans un marché de 'concurrence pure' (avec un grand nombre de producteurs et d'acheteurs), les vendeurs ne savent pas qui sont leurs acheteurs, donc – même s'ils voulaient faire plaisir au gouvernement en choisissant, parmi les acheteurs, lesquels seront rationnés et lesquels approvisionnés – ils n'auraient aucun moyen de le faire. Dans un marché de 'concurrence imparfaite' le vendeur connaît ses acheteurs, donc, si le rationnement devient nécessaire, il est en mesure de l'exercer :

« lorsque le nombre d'acheteurs est relativement faible, ou lorsque le nombre de vendeurs est relativement faible, ou les deux à la fois ... les vendeurs peuvent discriminer parmi leurs clients lorsqu'ils assignent les marchandises rares ... il est possible, et même assez facile, pour les vendeurs de servir de manière prioritaire, leurs plus grands clients, leurs clients habituels, ou les clients qui seront fournis en priorité pour quelque autre raison que ce soit. Et il s'agit là d'un comportement naturel ... dans le cas idéal, le vendeur aura tout écoulé et il ne restera rien pour alimenter le marché noir » (Galbraith, 1952, p.11).

L'Etat n'a donc pas besoin de créer *ex nihilo* un appareil bureaucratique afin d'exercer les fonctions d'affectation et de rationnement, puisqu'un tel appareil existe déjà. Il n'a qu'à le surveiller et le contrôler afin de s'assurer que cette fonction est exercée en conformité avec les buts de l'effort de guerre.

Le *troisième* problème concerne le mécanisme chargé de détecter et dénoncer les transgressions et violations éventuelles des prix édictés (les transactions sur le marché noir). Dans un marché concurrentiel, où il y a beaucoup de vendeurs et d'acheteurs, les contrevenants potentiels à surveiller sont innombrables. Chaque transaction illégale sera petite et très peu de personnes seront au courant de celle-ci. Ceux qui sont nécessairement au courant (le vendeur et l'acheteur sur le marché noir) ont tous deux intérêt à garder le secret. Il sera donc relativement difficile et très coûteux de les détecter.

Sur un marché monopolistique, avec des grandes entreprises, les actions illégales sont connues d'un plus grand nombre d'employés. Les acheteurs pénalisés (rationnés) seront plus grands et auront l'intérêt et les moyens d'enquêter et rapporter les actions illégales :

« dans un marché concurrentiel, on ne peut pas compter sur les acheteurs pour qu'ils veillent à ce que les vendeurs respectent les prix légaux ; dans un marché de concurrence imparfaite, où

les prix sont déjà contrôlés, il existe une forte chance pour qu'ils le fassent » (Galbraith, 1952, p.15).

3.2 Pourquoi le contrôle des prix n'a pas produit le chaos

L'opinion dominante à l'époque était, selon Galbraith, que les prix librement formés sur le marché sont indispensables et doivent être perturbés le moins possible :

« Les prix qui bougent librement sont, comme les premières leçons des manuel d'économie l'enseignent, le mécanisme par lequel une économie mène à bien le rationnement et l'affectation des ressources. Ils proportionnent la demande des marchandises à leur offre, ils orientent les ressources vers des utilisations moins importantes vers celles qui le sont plus. Il est évident que, si les prix cessent d'être flexibles, ils ne peuvent plus accomplir ces fonctions ... Au minimum, il en résultera un dysfonctionnement de l'économie ; au maximum, ce pourrait être le chaos » (Galbraith, 1952, p. 2-3).

Comment expliquer que cela ne soit pas arrivé ? Plusieurs théorie ont été avancées.

Pour beaucoup d'économistes, le contrôle des prix a eu, comme la théorie économique l'avait prédit, des 'effets directs' négatifs (en introduisant des distorsions dans les prix, ils ont perturbé le système de signaux et réduit l'efficacité de l'affectation des ressources). Mais, il a aussi eu des 'effets indirects' très positifs (par son impact sur le moral et le patriotisme de la population, par exemple). Le contrôle des prix a permis de convaincre les gens que leur épargne forcée ne serait pas érodé par l'inflation, que les profiteurs de guerre n'étaient pas en train faire des profits scandaleux, que le fardeau de la guerre était plus ou moins équitablement partagé, etc. Si l'excès de demande avait été retiré du marché *par les impôts*, si l'inflation avait *érodé les salaires réels et l'épargne*, si les *profits de guerre* étaient montés en flèche, il n'est pas certain que les syndicats auraient respecté les accords de non recours à la grève ou que les salariés auraient accepté de travailler plus d'heures sans se plaindre.

C'est de cette manière que Keynes voyait le problème, et il était fermement convaincu que les effets positifs 'indirects' l'emportaient largement sur les effets négatifs. Hugh Rockoff, un des historiens les plus connus du contrôle des prix, semble avoir changé d'avis. Dans son livre de 1984 sur l'histoire du contrôle des salaires et des prix aux Etats-Unis, il exprime une opinion similaire à celle de Keynes (Rockoff, 1984, p.139). Environ onze ans plus tard, dans un document de travail de l'Université Rutgers, il semble avoir changé d'avis :

« Lorsqu'on a tout pris en compte, le contrôle des prix a apporté une *contribution limitée* et probablement *négative* à la vitesse et au degré de mobilisation pour la guerre » (Rockoff, 1995, p.12).

D'autres auteurs ne croient pas que les 'effets directs' aient été très négatifs. Scitovsky, par exemple, suggère que les prix optimaux qu'un marché concurrentiel est censé engendrer (ces prix, dont on soutient qu'ils ne doivent pas être perturbés), ne changent pas très rapidement. Ainsi, s'ils sont gelés pendant une période courte d'un ou deux ans, le préjudice causé (en orientant les ressources vers des utilisations suboptimales) est probablement faible (Scitovsky, 1951, p. 122-133).

A cela s'ajoute le fait que les prix initiaux (les prix qui ont été gelés par l'autorité publique) n'étaient probablement pas optimaux au départ (au moment du gel). Cette opinion est exprimée dans l'Annexe II du livre de Scitovsky et ses collègues, où ils parlent de la théorie de l'efficacité de

l'affectation des ressources qui résulte du libre jeu des prix du marché, comme une « croyance » appartenant au passé :

« *On croyait alors* que la théorie de la concurrence parfaite avait démontré que, dans une économie de marché libre, tout ceci est accompli par le mécanisme des prix. *Aujourd'hui*, on considère la concurrence parfaite simplement comme un modèle de perfection économique dont notre économie est très éloignée » (Scitovsky, 1951, p.259).

Si les prix initiaux ne sont pas nécessairement optimaux, il n'y a aucune raison de penser *a priori* que l'intervention de l'Etat les détériore : elle pourrait même les améliorer. C'était la ligne de raisonnement de Galbraith.

L'une des principales idées avancées en faveur de la liberté des prix est que, si le prix imposé par l'Etat est inférieur au prix que le marché aurait établi, l'offre sera inférieure à la demande. Mais, cette opinion largement répandue repose sur l'hypothèse que nous sommes dans une situation de 'concurrence pure' et de 'rendements décroissants'. Dans le cas de 'concurrence monopolistique' il n'y a aucune présomption en faveur de l'idée selon laquelle les prix initiaux étaient optimaux et aucune raison pour croire que la production diminuera si le gouvernement les fixe. Comme Pigou avait déjà remarqué :

« la limitation autoritaire du prix d'une marchandise est susceptible, dans un régime de concurrence, d'occasionner une réduction de sa production. Dans le cas d'une marchandise produite par un monopoliste ... la limitation du prix peut, en l'empêchant de chercher son gain par l'augmentation des prix, le forcer à le chercher en augmentant ses ventes. Elle peut ainsi stimuler la production » (Pigou, 1941, p. 128-129).

Et sur la deuxième hypothèse, Galbraith écrit :

« la plupart des économistes activement engagés dans le contrôle des prix ... supposaient, consciemment ou implicitement, que les accroissements importants de production se feraient à coût croissant ... Rétrospectivement ... on constate que le nombre d'industries manufacturières dont l'expansion de la production s'est faite à coût croissant a été extrêmement faible ... dans la majorité des cas, l'augmentation de la production industrielle pendant la guerre s'est fait à coût constant ou décroissant » (Galbraith, 1952, p.22-23).

4. Le contrôle des prix en temps de paix

Dans les années 1930, Keynes avait soutenu que les récessions pouvaient être atténuées, et un niveau d'emploi élevé maintenu, en modulant les dépenses publiques. Les dépenses publiques massives pendant la Guerre ont eu tendance à confirmer cette théorie en éliminant le chômage, mais ils ont créé d'importantes tensions inflationnistes qui ont dû être neutralisées pour éviter qu'elles ne gênent l'effort de guerre.

Après la Seconde guerre mondiale, la Loi sur l'emploi de 1946 (*Employment act of 1946*) a imposé à l'Etat fédéral l'obligation de « promouvoir l'emploi maximal »³. Dans un premier temps, on a largement pensé que les politiques monétaires et budgétaires traditionnelles permettraient d'atteindre cet objectif sans déclencher les tensions inflationnistes rencontrées pendant la Guerre, puisque le stimulus requis n'avait pas besoin être aussi massif. Si la demande pouvait être augmentée, sans la

³ La formulation exacte était « de promouvoir l'emploi, la production, et le pouvoir d'achat maximaux ».

porter au-dessus de ce que la capacité installée et la main-d'œuvre existantes permettaient, l'emploi pouvait s'accroître sans déclencher de l'inflation. Comme Michal Kalecky l'avait écrit, dans un texte célèbre de 1943 :

« si l'intervention publique vise le plein emploi mais s'arrête avant que la demande effective ne dépasse ce niveau, on n'a aucune raison de craindre l'inflation » (Kalecky, octobre 1943, p. 323).

4.1. Le problème de l'inflation « prématurée »

Comme cela arrive souvent en économie, les événements ne se déroulèrent pas de la façon prévue et, dans les années qui suivirent la Deuxième Guerre mondiale, l'inflation allait montrer une nette tendance à surgir de manière « prématurée » (selon l'expression de Milton Friedman), bien avant que l'économie ne se rapproche du plein emploi.

Dans un premier temps, les économistes ont eu tendance à blâmer les circonstances spécifiques entourant chaque poussée d'inflation. Ainsi, le premier épisode de flambée des prix, en 1946, a été expliqué par la libération du pouvoir d'achat accumulé pendant la Guerre (*pent-up demand*). La deuxième poussée, en 1950, fut attribuée à l'augmentation des dépenses liées à la guerre de Corée. Mais, lorsque les prix ont bondi encore une fois, en 1956, alors que la guerre de Corée était finie depuis plus de trois ans et que les dépenses publiques avaient chuté pendant quatre années consécutives, de nombreux économistes soupçonnèrent que des *forces sous-jacentes plus profondes* étaient à l'œuvre.

Paul Samuelson, qui souhaitait qu'on vise d'abord un taux de chômage de 3,5% (pour aller ensuite en-dessous de 3%, une fois que les bonnes politiques seraient rodées) commençait à avoir des doutes sur l'opinion dominante :

« au lieu d'accélérer uniquement lorsque nous butons contre le plein-emploi ... l'inflation pourrait être un problème qui nous afflige même avant d'avoir atteint un niveau d'emploi satisfaisant » (Samuelson, 1960).

Quelques années plus tard, pour Robert Solow, il n'y avait plus de doute :

« C'est un fait indéniable ... les salaires et les prix commencent à augmenter excessivement, même lorsqu'il existe une abondante main-d'œuvre, d'importantes capacités productives inutilisées et même lorsqu'il n'y a pas de goulets d'étranglement importants. Ce phénomène crée un dilemme pour la politique économique » (Solow, 1966, p. 42).

Comme le remarque avec perspicacité David Colander :

« La leçon que la plupart d'économistes avait tirée de la Seconde Guerre mondiale, était que la politique keynésienne de stimulation de la demande globale fonctionne. Le fait que cette expansion de la demande avait été accompagnée de contrôles importants sur les salaires et les prix ... avait été oublié par la majorité de la profession » (Colander, automne 1984, p. 33).

Personne ne doutait qu'une politique budgétaire et monétaire restrictive ne puisse bloquer l'inflation. Mais, il semblait que si on comptait exclusivement sur de telles mesures, un taux de chômage de 6, 8 et peut-être même de 10% (inacceptable à l'époque) pouvait être requis. Il fallait trouver un autre moyen pour contenir l'inflation, sinon ce serait la fin de la politique de plein emploi. Dans son célèbre *Rapport* au président élu John Kennedy, sur l'état de l'économie américaine, de janvier 1961, Paul Samuelson résumait la situation :

« Il n'existe pas encore, parmi les économistes, de consensus sur la gravité de cette nouvelle maladie, l'inflation. Nombre d'entre eux pensent que *des nouveaux programmes institutionnels*, autres que les politiques monétaires et budgétaires conventionnelles, doivent être trouvés pour répondre à ce nouveau défi » (Samuelson, 1961).

A quoi ces nouveaux 'programmes institutionnels' pourraient-ils ressembler ? Y aurait-il une place pour une forme ou autre de contrôle des prix ? Ce contrôle, devrait-il être général ou ciblé ? Permanent ou transitoire ? Entièrement volontaire ou y avait-il une place pour la contrainte ?

4.2. 'pouvoir de marché' ou 'pouvoir politique' ?

Plusieurs théories furent avancées pour expliquer cette inflation 'prématurée' et des politiques différentes proposées pour la combattre.

Tout en reconnaissant le rôle aggravant joué par les facteurs spécifiques présents dans chacun des différents épisodes d'inflation ayant eu lieu après la Guerre (demande accumulée, goulets d'étranglement, dépenses militaires, etc.), Galbraith pensait qu'il y avait une cause sous-jacente fondamentale à l'œuvre : le 'pouvoir de marché', ce pouvoir qu'avaient les grandes entreprises (et les syndicats les plus importants) d'augmenter les prix (ou les salaires), même en face d'une baisse de la demande (ou de l'emploi), un pouvoir que le reste de l'économie n'avait pas. Si la politique anti-inflationniste voulait être efficace, c'est à ce 'pouvoir de marché' qu'elle devait s'attaquer.

Milton Friedman pensait aussi que l'inflation avait une cause sous-jacente plus profonde et, comme Galbraith, il pensait que le coupable était un sorte de 'pouvoir' dont on abusait. Mais il désignait plutôt *le pouvoir politique*. Selon Friedman, la cause profonde de l'inflation est toujours une croissance excessive de la masse monétaire. Puisque la masse monétaire est sous le contrôle de l'Etat, l'inflation est toujours de sa faute :

« A notre époque moderne, l'Etat est directement responsable de la création et de la destruction de monnaie. Puisque l'inflation est due à une expansion monétaire excessive, le gouvernement est responsable de l'inflation qui résulte de cette expansion ... le seul moyen efficace d'arrêter l'inflation est de réduire le taux de croissance de la masse monétaire » (Friedman, 1966, p. 18-25).

Friedman admettait le fait qu'une grande entreprise dotée de 'pouvoir de marché' pouvait se servir de ce pouvoir pour augmenter ses prix au-dessus de ceux qu'aurait déterminé un marché concurrentiel, mais il ne pensait pas qu'elle puisse répéter cette opération encore et encore. Le 'pouvoir de marché' pouvait expliquer pourquoi certains prix étaient plus élevés qu'il ne devraient l'être, mais il ne pouvait pas expliquer pourquoi ces prix continuaient à augmenter :

« si nous voulons expliquer l'inflation par le 'pouvoir de marché', ce qui est important n'est pas *le degré* dans lequel ce pouvoir existe, mais le fait de savoir s'il est en train d'augmenter ou non. Le degré de monopole *n'est pas en train d'augmenter*, il n'est donc pas, et ne peut pas être, l'explication de l'inflation » (Friedman, 1966, p. 57)

Par ailleurs, Friedman pensait que la théorie qui expliquait l'inflation par le 'pouvoir de marché' avait un effet politique et moral néfaste. Il s'agissait d'une théorie qui désignait comme coupable « non la planche à billets du gouvernement mais plutôt le capitaliste rapace et le dirigeant syndical assoiffé de pouvoir » (Friedman, 1966, p. 24). La politique économique qui découle logiquement de cette théorie – le contrôle des prix et des revenus – n'est d'ailleurs pas efficace.

« Le contrôle des prix n'élimine pas la pression inflationniste. Il la dirige simplement dans d'autres directions ; il ne fait que réprimer certaines des manifestations de l'inflation ... or, l'inflation réprimée (*suppressed inflation*) est beaucoup plus dangereuse, pour l'efficacité ainsi que pour la liberté individuelle, que l'inflation ouverte ... elle incite à prendre du retard dans la prise des vraies mesures contre l'inflation, elle introduit des distorsions dans la production et la répartition, elle provoque des restrictions de la liberté personnelle » (Friedman, 1966, p. 18-24).

4.3. *L'analogie médicale*

Dans un article paru dans *The New York Review of Books*, Galbraith nous dit que Milton Friedman voyait l'inflation américaine des années 1960-1970 comme une 'maladie infectieuse' qui aurait contaminé le corps sain de l'économie de marché. Si l'infection est expulsée grâce à un traitement approprié, le corps revient à son fonctionnement 'normal'.

D'après cette théorie, l'inflation entre dans le circuit économique par le biais de l'accroissement excessif de la masse monétaire, accroissement voulu ou toléré par le gouvernement afin d'accommoder des accroissements de dépenses publiques destinées à maintenir le chômage en dessous de son 'taux naturel'. La poursuite de ces politiques pendant un certain temps finit par provoquer une sorte d'accoutumance à l'inflation, un « ancrage » de l'inflation dans les anticipations. Si des politiques restrictives sont appliquées pendant suffisamment longtemps, le taux de croissance de la masse monétaire ralentit et l'inflation diminue. Et, si les agents sont convaincus de la crédibilité des autorités (convaincus que ces politiques seront appliquées, coûte que coûte, chaque fois que l'inflation montrera son nez), les 'anticipations' inflationnistes disparaîtront aussi. Cela fera du mal mais l'inflation sera purgée.

Galbraith était en désaccord total, tant avec l'analyse qu'avec la métaphore de l'infection. Il pensait que ce nouveau type d'inflation ressemblait plus à une 'condition chronique' due à l'âge du patient qu'à une 'infection' qu'il aurait attrapée. La cause profonde de la maladie n'est donc pas susceptible d'être éliminée, mais ses effets indésirables (les prix qui augmentent) peuvent être contenus.

Le capitalisme américain avait vieilli selon Galbraith ; il était passé d'une situation dans laquelle prédominaient des marchés concurrentiels à une autre dans laquelle la concurrence imparfaite prédomine. C'est là que résidait la cause profonde de ce nouveau type d'inflation et non dans les politiques monétaires laxistes fustigées par Milton Friedman. Puisque la cause de cette inflation n'est pas la politique monétaire laxiste, le remède ne peut pas être une politique monétaire restrictive :

« Le professeur Friedman n'a pas tort ; mais il a raison uniquement pour le siècle dernier ... Dans les pays industrialisés, nous ne pouvons plus combattre l'inflation avec des instruments d'une autre époque, comme la politique monétaire » (Galbraith, 1983, p. 39).

4.4. *L'inefficacité des politiques restrictives*

Dans son article « Structure des marchés et politique de stabilisation » (*Market Structure and Stabilization Policy*, 1957), Galbraith s'appuie sur la distinction traditionnelle chère aux institutionalistes américains (entre marchés concurrentiels et marchés monopolistiques) pour expliquer pourquoi ces politiques ne peuvent pas marcher dans les économies modernes.

La diminution de la demande globale, qui est la première conséquence des politiques restrictives, force les entreprises du secteur concurrentiel (généralement plus petites et plus vulnérables) à réduire leurs prix de vente. En contraignant une partie des entreprises à réduire leurs prix, ces politiques ralentissent l'indice des prix officiel et donnent l'impression que l'inflation est en train d'être vaincue. Mais, en poussant des entreprises plus fragiles à la faillite, elles augmentent le poids du secteur monopolistique dans l'économie.

La hausse des taux d'intérêt – qui est la deuxième conséquence des politiques restrictives – affecte les deux secteurs de manière asymétrique aussi. Les petites entreprises du secteur concurrentiel se voient obligées de retarder ou abandonner leurs projets d'investissement tandis que les grandes entreprises du secteur monopolistique peuvent poursuivre les leurs, soit parce qu'elles dépendent moins du crédit bancaire, soit parce que les banques leur accordent un traitement préférentiel.

Ainsi, lorsque les politiques restrictives prennent fin, l'inflation peut recommencer car les entreprises disposant de 'pouvoir de marché' sont toujours là. Et si on veut de nouveau appliquer des politiques restrictives, la rigueur devra être accentuée car les entreprises responsables de l'inflation constituent désormais une partie proportionnellement plus grande de l'économie, en raison des politiques restrictives elles mêmes. Comme l'explique Galbraith :

« la ligne de démarcation semble se trouver entre la partie de l'économie où les sociétés sont d'habitude nombreuses et où le 'pouvoir de marché' est faible et la partie où la concentration est plus importante et où le 'pouvoir de marché' est plus grande ... la dynamique inflationniste du secteur organisé et monopolistique, de l'économie, est importante pour le processus inflationniste ... elle limite l'efficacité des politiques budgétaires et monétaires » (Galbraith, mai 1957).

Et vingt ans plus tard :

« les prix peuvent continuer à augmenter dans la partie monopolistique de l'économie, même lorsque les prix agricoles sont en chute libre et que le secteur concurrentiel connaît une récession aiguë ... Il s'ensuit que l'inflation ne peut pas être arrêtée de nos jours par les seules politiques budgétaire et monétaire à moins que nous soyons disposés à accepter un taux de chômage extrêmement élevé » (Galbraith, 1977, pp. 195-196).

Ces politiques camouflent donc l'inflation plus qu'elles ne la guérissent et elles finissent par empirer la situation lors de la prochaine flambée des prix. L'évolution qui a eue lieu dans la « structure des marchés (*market structure*) ... limite l'efficacité des politiques budgétaires et monétaires » (Galbraith, mai 1957). Une forme ou autre de 'contrôle des prix' semble ainsi indispensable et le contrôle des prix du secteur monopolistique semblait à Galbraith la solution la plus naturelle.

5. Le retour des idées 'libérales'

La situation politique et idéologique aux Etats-Unis était désormais très différente de celle qui prévalait pendant la Seconde Guerre mondiale et les événements n'avaient pas évolué dans un sens favorable aux politiques proposées par Galbraith. Le nouveau but de plein emploi que l'Amérique s'était fixée avec sa Loi sur l'emploi de 1946 était loin d'inspirer l'adhésion absolue qu'avait reçu le but précédent de 'gagner la guerre'. D'autres objectifs (la liberté des prix, la convertibilité du dollar, la réduction du déficit commercial, l'arrêt de l'hémorragie d'or, etc.) semblaient tout aussi importants pour le maintien du rôle de l'Amérique dans le monde.

Même parmi les économistes qui donnaient une priorité élevée au plein emploi, nombreux étaient ceux qui pensaient qu'il y avait d'autres manières, moins radicales, d'atteindre cet objectif (politiques de l'offre, déréglementation des marchés, etc.). Les méthodes orthodoxes pour réduire l'inflation, comme la réduction des dépenses publiques, l'ouverture des marchés aux produits importés, etc., qui étaient impensables pendant la Guerre, ne semblaient plus aussi inacceptables. Par ailleurs, les succès emportés par le contrôle des prix pendant la Guerre avaient été oubliés, et de tels contrôles étaient de nouveau largement considérés comme impossibles, voire nuisibles, voire dangereux.

Les divergences sont apparues non seulement entre Républicains et Démocrates, mais au sein de chaque parti aussi. Voici comment William Barber décrit la situation parmi les économistes qui entouraient le Président Kennedy au début de 1961 :

« Les économistes de ce groupe étaient divisés sur la question de savoir si le Gouvernement devait ou non se prononcer officiellement sur l'évolution des salaires et des prix ... parmi ceux qui voulaient une position officielle, les opinions divergeaient sur la forme que la politique officielle devait prendre. Devait-elle concerner en priorité les salaires ... ou devait-elle viser d'une manière équitable les salariés et les patrons ? La politique des prix et des revenus, devait elle couvrir l'ensemble de l'économie, ou seulement des secteurs choisis ? Etait-ce réaliste de s'attendre à ce que les comportements potentiellement inflationnistes soient maîtrisés sans avoir recours aux contrôles directs ? » (Barber, 1975, p. 150).

Robert Solow, par exemple, souscrivait à l'explication de l'inflation par le 'pouvoir de marché'. Mais il voulait uniquement des « plafonds indicatifs acceptés volontairement » (*voluntary guidelines*) pour la progression des salaires et des prix du secteur monopoliste (Solow, 1966). Quant à Paul Samuelson, il hésitait :

« Lorsque j'entends mon vieux ami Ken Galbraith parler des mérites d'un contrôle permanent des prix et des salaires ... appliqué à quelques centaines de grandes entreprises et aux quelques douzaines de syndicats avec lesquels elles négocient ... je m'interroge » (Samuelson, 1975).

Quatre années plus tard, dans un article pour l'*Encyclopedia Britannica*, il continuait à hésiter :

« le contrôle des prix fonctionne assez bien sur le très court terme, pendant trois, six ou neuf mois. Ensuite, il devient de plus en plus inefficace, inefficient et inéquitable » (Samuelson, 1979, p. 63).

Le retour de l'inflation après la Guerre, et la question de savoir ce qu'il fallait faire à son égard, ont donné lieu à une longue bataille d'idées qui s'est avérée, en dernière instance, un affrontement idéologique pour savoir quel chemin que le capitalisme américain allait suivre. Continuerait-il sur la route ouverte dans les années 1930 par le New Deal ? Expérimenterait-il des formes éclairées et originales d'intervention de l'Etat afin de résoudre les problèmes qui apparaissaient ? Les Etats-Unis s'embarqueraient-ils dans un chemin similaire à celui qu'avaient suivi les pays scandinaves, ou seraient-ils tentés par un idéal plus individualiste, donnant une place beaucoup plus grande au marché ?

Des nombreuses escarmouches indécises eurent eu lieu. Kennedy et Johnson (et plus tard Jimmy Carter) eurent recours aux 'plafonds indicatifs' (*voluntary guidelines*) pour les salaires et les prix (Sheahan, 1967) et, en 1971, Richard Nixon a étonné le monde en imposant un gel de 90 jours pour les salaires et les prix (Weber, 1973) suivi par plusieurs étapes de contrôles sélectifs.

L'opinion conservatrice était fortement opposée au contrôle des prix, tandis que les 'liberals' étaient aussi divisés sur le sujet qu'il ne l'étaient à propos de la poursuite de l'intervention militaire au Vietnam. Au niveau académique, le consensus autour de ce que l'on a appelé « synthèse néoclassique » ou « *mainstream eclectic post-Keynesianism* » (l'expression est de Samuelson), ou quelque autre nom qu'on veuille lui donner, s'est désintégré et une foule de courants et d'écoles beaucoup plus favorables au marché surgirent pour prendre sa place. En paraphrasant la célèbre phrase de Marx (sur l'histoire qui se répète), Paul Samuelson écrit sur cette époque

« Ce fut la tragédie de la génération de mes vieux professeurs d'économie de voir qu'au fur et à mesure qu'il vieillissaient, la théorie économique devenait plus progressiste et se radicalisait même. Ce fut la comédie de ma génération de voir que, au fur et à mesure que nous vieillissions, notre profession devenait plus conservatrice » (Samuelson, 1987, p. 108).

Dans un tel environnement, il n'est pas surprenant que le monétarisme ait fait un court mais puissant retour sur scène. Après l'inauguration de Jimmy Carter, en janvier 1977, la FED a commencé une augmentation régulière de ses taux directeurs qui atteindraient 15% en 1980, pour rester à ces niveaux élevés pendant les deux premières années de la Présidence de Ronald Reagan. L'économie a stagné pendant quatre ans (de 1978q4 à 1982q4), le chômage a atteint 10,8% et, au moment où la tentation d'abolir le statut d'indépendance de la Banque centrale commençait à faire son chemin au Congrès américain, l'inflation s'est peu à peu dissipée.

6. Conclusion

Les économistes sont divisés sur les raisons qui expliquent le recul de l'inflation après 1985 et, surtout, après 1992. Certains pensent que les événements auraient donné raison à Milton Friedman et que la thérapie de choc de Paul Volker a purgé l'inflation hors du système tandis que la 'crédibilité' des banques centrales (une sorte de menace permanente de répéter la thérapie) l'a empêchée d'une manière ou d'une autre de revenir. D'autres pensent que l'arrivée sur place d'entreprises japonaises d'abord, coréennes ensuite, ainsi que l'afflux massif de produits asiatiques à prix bas, ont neutralisé le 'pouvoir de marché' des grandes entreprises et des syndicats que Galbraith avait blâmé pour l'inflation.

Chacun de nous décidera pour lui-même si les débats décrits ci-dessus n'ont de valeur que pour l'historien curieux ou s'ils peuvent éclairer les problèmes qui se posent à nous aujourd'hui. En tout cas, on peut être sûr que la question du contrôle des prix se posera certainement de nouveau, dans des circonstances nouvelles, autres que la 'mobilisation pour la guerre' ou la 'politique de plein emploi'.

Bibliographie

- Adams, G. P. (1942) *Wartime Price Control* (Washington D. C., American Council on Public Affairs).
- Anderson, B. (1939) *Price Control in War Time, Course 1937-1938* (Washington D. C., The Army Industrial College) www.ndu.edu/library/ic7/L38b-030.pdf
- Barber, W. J. (1975) The Kennedy Years, in: Goodwin, C. (Eds) *Exhortation and Controls: The Search for a Wage-Price Policy* (Washington D. C., The Brookings Institution).
- Barber, W. J. (1996) *Designs Within Disorder; Franklin Delano Roosevelt, the Economists, and the Shaping of American Economic Policy, 1933-1945* (Cambridge, Cambridge University Press).

- Baruch, B. (1960) *The Public Years* (New York, Holt, Rinehart & Winston).
- Colander, D. (1984) Galbraith and the Theory of Price Control, *Journal of Post Keynesian Economics*, 7(1), pp. 30–42.
- Dennison, H. S. & Galbraith, J. K. (1938) *Modern Competition and Business Policy* (New York, Oxford University Press).
- Dunn, S. & Pressman, S. (2005) The Economic Contributions of John Kenneth Galbraith, *Review of Political Economy*, 17(2), pp. 161–209.
- Enke, S. (1942) Price Control and Rationing, *The American Economic Review*, 32(4), pp. 842-843.
- Ezekiel, M. (March 10, 1939) *Price Control, Course 1938-1939* (Washington D. C., The Army Industrial College).
- Friedman, M. (1966) What Price Guideposts?, in: G. P. Schultz, & R. Z. Aliber (Eds) *Guidelines, Informal Controls, and the Market Place* (Chicago, The University of Chicago Press).
- Friedman, M. (1977) *From Galbraith to Economic Freedom, Occasional Paper 49* (London, Institute of Economic Affairs).
- Galbraith, J. K. (1941) The Selection and Timing of Price Controls, *The Review of Economic Statistics*, 23(2), pp. 82-85.
- Galbraith, J. K. (1943) Price Control: Some Lessons From the First Phase, *American Economic Review Supplement*, 33(1, Part 2), pp. 253-259.
- Galbraith, J. K. (1947) The Disequilibrium System, *American Economic Review*, 37(3), pp. 287–302.
- Galbraith, J. K. (1951) The Strategy of Direct Control in Economic Mobilization, *The Review of Economics and Statistics*, Vol. 33(1), pp. 12-17.
- Galbraith, J. K. (1952) *A Theory of Price Control* (Cambridge, Mass. & London, Harvard University Press).
- Galbraith, J. K. (1957) Market Structure and Stabilization Policy, *The Review of Economics and Statistics*, 39(2), pp. 124–133.
- Galbraith, J. K. (1977) The Bimodal Image of the Modern Economy: Remarks upon Receipt of the Veblen-Commons Award, *Journal of Economic Issues*, 11(2), pp. 189-199.
- Galbraith, J. K. (1978) *Almost Everyone's Guide to Economics* (Boston, Houghton Mifflin Company).
- Galbraith, J. K. (1980) Introduction to the 1980 edition, in: *A Theory of Price Control*, (Cambridge, Mass. & London, Harvard University Press).
- Galbraith, J. K. (1981) *A Life in Our Times* (Boston, Houghton Mifflin Company).
- Galbraith, J. K. (1982) Recession Economics, *New York Review of Books*, 29, p. 34.
- Galbraith, J. K. (1983), Reaganomics: a Midterm View, in: *Reaganomics, Meaning, Means and Ends* (New York, The Free Press).
- Galbraith, J. K. (1985) review of Hugh Rockoff's book *Drastic Measures. A History of Wage and Price Controls in the United States*, *Journal of Economic Literature*, 23(3), pp. 1213-1215.
- Goode, R. (1953) Mobilization Economics, *The Review of Economics and Statistics*, 35(1), pp. 87-92.
- Goode, R. (1994) Gardiner Means on Administered Prices and Administrative Inflation, *Journal of Economic Issues*, 28(1), pp. 173-186.
- Goodwin, C. D. (1975) *Exhortation and Controls, The Search for a Wage-Price Policy 1945-1971* (Washington D. C., The Brookings Institution).
- Hansen, A. (1941) Defense Financing and Inflation Potentialities, *The Review of Economic Statistics*, 23(1), pp. 1-7.

- Harris, S. (1945) *Price and Related Controls in the United States* (New York, McGraw Hill).
- Hildebrand, G. & Gorter, W. (1951) Is Price Control Really Necessary?, *American Economic Review*, 41(1), pp. 77-81.
- Hildebrand, G. (1952) A Theory of Price Control by John Kenneth Galbraith, *American Economic Review*, 42(5), pp. 986-990.
- Kalecki, M. (1940) Scheme of Curtailment of Consumption, *Bulletin of the Oxford University Institute of Statistics*, 2(3), pp. 7-9.
- Kalecki, M. (Oct. 1941) Inflation, Wages, and Rationing, *The Banker*, 60(189), pp. 43-48.
- Kalecki, M. (1943) Political Aspects of Full Employment, *The Political Quarterly*, 14(4), pp. 322-31.
- Kalecki, M. (1997) *Collected Works of Michal Kalecki, vol. VII*, (Oxford, Clarendon Press).
- Keynes, J. M. (1940) *How to Pay for the War* (London, Macmillan).
- Mises, von, L. (1945) Inflation and Price Control, *Commercial and Financial Chronicle*, December 20, 1945. <http://mises.org/story/1823>
- Mises, von, L. (1949) War and the Market Economy, in: ch. XXXIV of *Human Action: A Treatise on Economics* (New Haven, Yale University Press).
- Madisson, A. (2003) *The World Economy, Historical Statistics* (Paris, OECD).
- Pigou, A. C. (1941) *The Political Economy of War* (London, Macmillan).
- Rockoff, H. (1984) *Drastic Measures. A History of Wage and Price Controls in the United States* (New York, Cambridge University Press).
- Rockoff, H. (December 1995) *Price and Production Controls in World War II*, Departmental Working Papers 199602 (New Jersey, Rutgers University, Department of Economics).
- Rostow, W. W. (1942) Price Control and Rationing: Some aspects of Price Control and Rationing, *The American Economic Review*, 32(3), pp. 486-500.
- Rothbard, M. (1995) Price Controls are Back, ch. 34 in: *Making Economic Sense* (Auburn, Alabama, Ludwig von Mises Institute).
- Samuelson, P. (1956) The Economics of Eisenhower, *The Review of Economics and Statistics*, 38(4), pp. 357-385.
- Samuelson, P. (1960) Interview in December 1960 with *U.S. News World Report*.
- Samuelson, P. (1961) Report to President-elect Kennedy on the State of the American Economy, in: *New Frontiers of the Kennedy Administration: the Texts of the Task Force Reports* (Washington, Public Affairs Press).
- Samuelson, P. (1975) Economic Policy – Where is it Leading?, *Boston University Journal*, 1975(1), pp. 30-36.
- Samuelson, P. (1979) The Roots of Inflation, in: *Encyclopaedia Britannica, 1979 Book of the Year*, (Chicago, Encyclopaedia Britannica).
- Samuelson, Paul (1979), 'How Economics Has Changed', *Journal of Economic Education*, spring, 1987.
- Scitovsky, T., Shaw, E. & Tarshis, L. (1951) *Mobilizing Resources for War: The Economic Alternatives* (New-York, Toronto & London, McGraw-Hill).
- SEC (U. S. Securities and Exchange Commission, 29th of July 2005) *Circuit Breakers and Other Market Volatility Procedures*, www.sec.gov/answers/circuit.htm.
- Sheahan, J. (1967) *The Wage-Price Guideposts* (Washington D. C., Brookings Institution).
- Smith, A. (1776) *The Wealth of Nations*, The Glasgow Edition (Oxford, Clarendon Press).

- Solow, R. (1966) The Case against the Case against the Guideposts, in: G. P. Schultz, & R. Z. Aliber (Eds) *Guidelines, Informal Controls, and the Market Place* (Chicago, The University of Chicago Press).
- Taussig, F. W. (1919) Price Fixing as seen by a Price-Fixer, *Quarterly Journal of Economics*, 33(2), pp. 205-241.
- Weber, A. (1973) *In Pursuit of Price Stability; The Wage-Price Freeze of 1971* (Washington D. C., Brookings Institution).