



L'État face à l'inflation : retours sur la journée d'étude du 15 septembre 2023

Mattéo Bartolucci, Jean-Philippe Ferreira

► To cite this version:

Mattéo Bartolucci, Jean-Philippe Ferreira. L'État face à l'inflation : retours sur la journée d'étude du 15 septembre 2023. 2024. hal-04474273

HAL Id: hal-04474273

<https://hal.science/hal-04474273v1>

Submitted on 23 Feb 2024

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

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



Distributed under a Creative Commons Attribution - ShareAlike 4.0 International License

Mattéo Bartolucci
Jean-Philippe Ferreira

Institut Léon Duguit – ILD EA 7439, Université de Bordeaux

L'État face à l'inflation : retours sur la journée d'étude du 15 septembre 2023





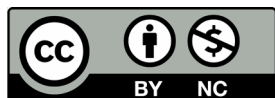
L'État face à l'inflation : retours sur la journée d'étude du 15 septembre 2023

Mattéo Bartolucci et Jean-Philippe Ferreira
Institut Léon Duguit - ILD EA 7439, Université de Bordeaux



Références électroniques

Mattéo Bartolucci et Jean-Philippe Ferreira, « L'État face à l'inflation : retours sur la journée d'étude du 15 septembre 2023 », mshbordeaux.hypotheses, en ligne le 19/02/2024.
URL : <https://mshbordeaux.hypotheses.org/6395>



Creative Commons - Attribution - Pas d'Utilisation Commerciale 4.0 International - CC BY-NC 4.0
<https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/>



Présentation de la journée d'étude

À l'orée de la nouvelle année 2024, les prévisions sur l'évolution de l'inflation sont désormais assez optimistes. La Banque de France estime que l'inflation totale (IPCH) devrait refluer, en expliquant qu'« *après une moyenne annuelle de 5,7 % en 2023, [l'inflation] diminuerait fortement, à 2,5 % en 2024* » (source : <https://www.banque-france.fr/fr/publications-et-statistiques/publications/projections-macroeconomiques-decembre-2023>). De son côté, le ministre de l'Économie et des Finances a déclaré le mardi 7 novembre 2023 que la crise inflationniste était « *derrière nous* » (interview à BFM TV ; <https://www.vie-publique.fr/discours/291688-bruno-le-maire-07112023-inflation>). Quelques jours plus tard, le jeudi 30 novembre 2023, Bruno Lemaire a affiché de nouveau sa confiance : « *Globalement, l'inflation, aujourd'hui, elle est vaincue, et c'est un vrai succès économique* » (interview sur France Inter ; <https://www.vie-publique.fr/discours/292113-bruno-le-maire-30112023-politique-economique>).

Ces affirmations ne doivent pas cependant induire en erreur. Elles ne signifient pas que les prix vont baisser, mais seulement que les taux d'inflation vont amorcer une décrue. En d'autres termes, les hausses de prix à venir seront plus stables. Corrélativement, la monnaie connaîtra une moindre dépréciation de sa valeur.

Même si rien n'est encore acquis, cet horizon demeure plutôt positif. En effet, l'inflation n'est dommageable que lorsqu'elle est brutale et trop élevée. En ce sens, la plupart des banques centrales définissent des cibles d'inflation qui avoisinent les 2 % par an.

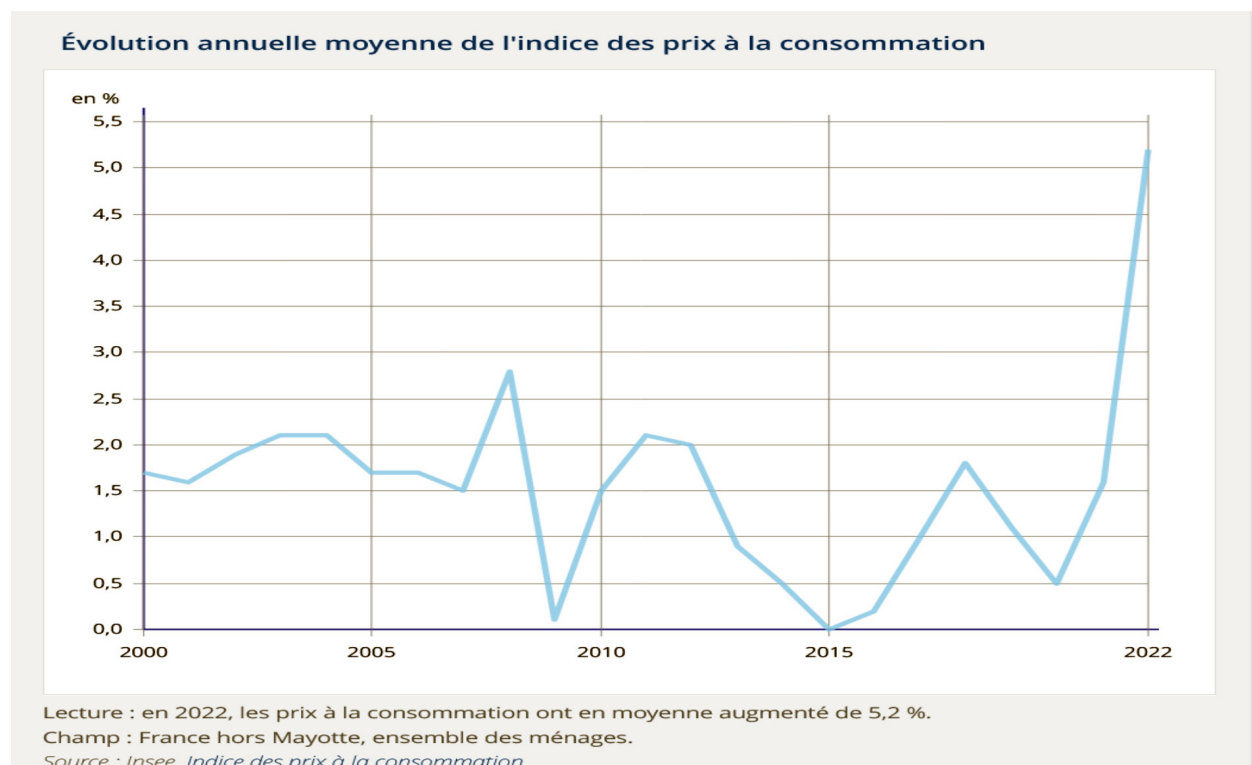
Néanmoins, dès la fin de l'année 2021, l'économie française rencontre des perturbations bien plus fortes. À l'instar de ses voisins européens, le pays commence à subir une inflation aussi soudaine que significative sous l'influence de causes diverses (pandémie du Covid-19, guerre en Ukraine, etc.).

Document 1 - Évolutions de l'indice des prix à la consommation



Comme le montre le graphique ci-dessus, l'inflation passe plusieurs fois la barre des 6 % sur la période 2022-2023.

Document 2 - Évolution annuelle moyenne de l'indice des prix à la consommation



Ces chiffres sont tout à fait remarquables, en particulier lorsqu'on les compare à ceux des vingt dernières années.

Les statistiques sont claires : la France a profité d'un niveau très bas d'inflation durant une longue période.

Il faut constater que l'inflation actuelle est beaucoup plus intense que celle des vingt dernières années, donc moins « indolore ». Elle a produit de multiples conséquences néfastes sur le fonctionnement du pays. Bien sûr, ces conséquences ont été largement étudiées s'agissant des ménages et des entreprises. Ce point de vue a été celui habituellement choisi pour traiter le sujet

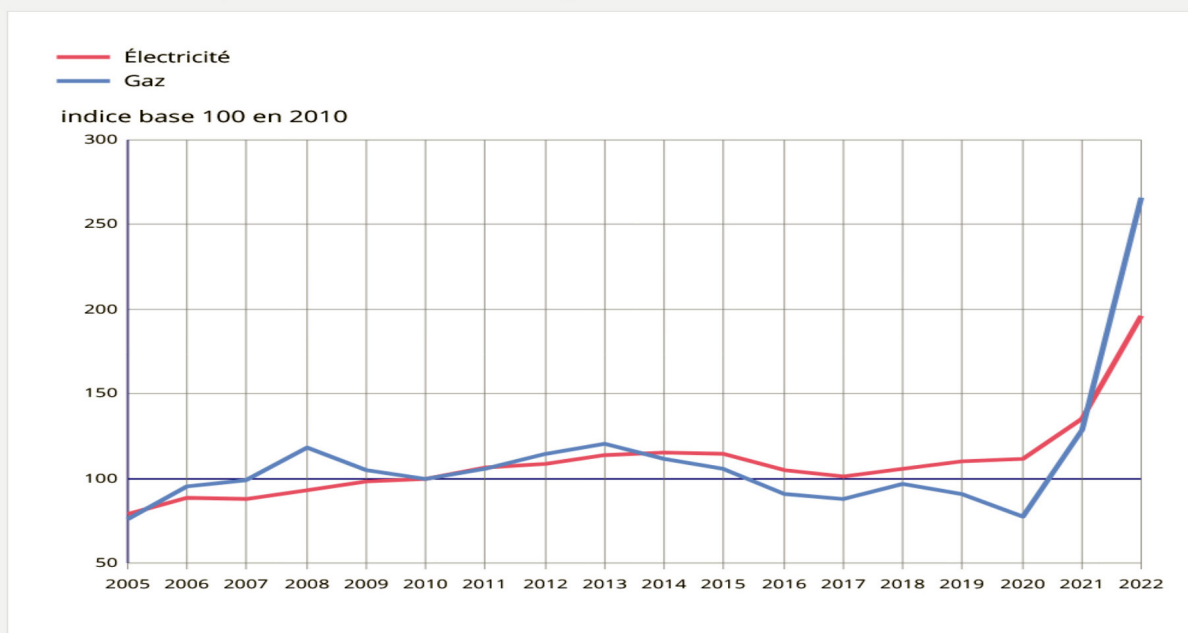
de l'inflation, les médias soulignant la perte de pouvoir d'achat pour les uns et la hausse des coûts d'approvisionnement pour les autres. Mais l'inflation concerne aussi et avant tout l'État. Paradoxalement, cet aspect a semblé être complètement oublié des commentateurs. Dans cette crise, le rôle et l'action de l'État demeure un objet impensé.

L'organisation de la journée d'étude « L'État face à l'inflation » a visé à combler cet angle mort. L'idée d'une telle étude a notamment germé lors de l'épisode de la fermeture provisoire d'une grande université française, qui avait décidé de rallonger ces vacances d'hiver 2022-2023 pour des raisons budgétaires. L'université a parlé d'une « trêve pédagogique ». Toutefois, derrière les mots, la priorité restait de réaliser des économies substantielles. En atteste la déclaration du président de l'Université selon laquelle chaque jour de chauffe coûte environ 120 000 euros. Malheureusement, une telle tendance n'est pas propre à l'université en question. Il n'est même pas certain qu'elle soit purement éphémère ou strictement circonstancielle. Les calendriers 2023-2024 de plusieurs autres universités ont repris, au moins pour partie, cette politique de sobriété énergétique et économique. Il devrait donc y avoir de nouvelles fermetures pour réaliser des économies d'énergie.

L'Université n'a d'ailleurs pas été le seul volet de l'action publique touché par l'inflation. Dans le même temps, de nombreux exploitants de piscine, gérées dans le cadre d'une délégation de service public, se sont mis à suspendre de manière unilatérale leur contrat : l'accueil du public a été interrompu, ou fortement réduit. Pour l'anecdote, il y a eu des situations carrément baroques avec des nageurs invités à venir en combinaison, voire à attester d'un certificat médical d'absence de contre-indication de la natation en eau froide... Là encore, le prix de l'énergie a été un frein au fonctionnement normal du service.

Document 3 - Évolution des prix de l'électricité et du gaz entre 2005 et 2022

Évolution des prix de l'électricité et du gaz entre 2005 et 2022



Note : les données 2022 sont provisoires.

Lecture : entre 2010 et 2022, le prix du MWh d'électricité augmente de 96,0 % et celui du gaz de 166,2 %.

Champ : France, établissements de 20 salariés ou plus de l'industrie, hors industrie de l'énergie et artisanat commercial, y compris récupération.

Sources : Insee, SSP, enquêtes annuelles sur les consommations d'énergie dans l'industrie de 2005 à 2022.

La crise inflationniste actuelle n'a pas frappé de la même manière tous les secteurs. Certains sont plus affectés que d'autres. En l'occurrence, l'inflation contemporaine a très lourdement pesé sur les produits énergétiques.

Face à ces situations et à ses partenaires en difficulté, l'État a dû réagir. Dans le but de maintenir la continuité des services publics, l'inflation l'a également poussé à réajuster certaines de ses relations contractuelles. Dans l'ensemble, l'État et les collectivités ont généralement souhaité accompagner leurs cocontractants en les indemnisant de leurs surcoûts exceptionnels et imprévisibles. Dans son avis du 15 septembre 2022, le Conseil d'État a encadré les différentes solutions possibles.

Ainsi, les personnes publiques ont subi l'inflation au même titre que d'autres acteurs. En revanche, elles seules disposent d'un pouvoir normatif général. Leurs marges de manœuvre ne sont pas celles des simples particuliers. Si l'État a certes été une des victimes de l'inflation, il a pu parallèlement intervenir afin de freiner les conséquences d'un tel phénomène. Il a distribué diverses indemnités et aides, dégelé le point d'indice pour les agents publics, instauré un « bouclier loyer », triplé le plafond de la « prime de partage de la valeur » ou plus communément appelée « prime Macron », revalorisé les prestations sociales (que ce soit les retraites, les APL, les minimaux sociaux), limité la hausse des tarifs réglementés de vente de l'électricité, déployé une remise carburant, etc. L'État a légiféré, a réglementé pour amortir et endiguer les effets de l'inflation. En continuité avec la période du Covid-19, il s'est pleinement inscrit dans le modèle d'un « État protecteur ».

En définitive, la thématique de l'État face à l'inflation laisse entrevoir un double enjeu : l'action de l'État *malgré* l'inflation et l'action de l'État *sur* l'inflation. Autant de questions qui sont à la fois originales, transversales et fondamentales. Originales d'abord, car les juristes ne parlent pas ou quasiment pas d'inflation économique ; ils ne traitent que de l'inflation normative, qui incarne une sorte de *leitmotiv* du discours juridique par la dénonciation constante de l'accroissement des lois et des règlements. Transversales ensuite, dès lors qu'elles intéressent de nombreuses disciplines ainsi qu'une pluralité d'acteurs. Enfin, ces questions paraissent fondamentales. Une inflation puissante et durable n'interroge rien de moins que le rôle de l'État ainsi que son effectivité même. Elle interroge sa capacité à fonctionner et à protéger ; elle interroge aussi sa capacité à traverser les crises.

Restitution de la journée d'étude

Si l'étude juridique des conséquences du phénomène inflationniste constituait le point de départ de cette recherche, le recours à l'interdisciplinarité s'est avéré nécessaire pour mieux saisir le périmètre de l'action de l'État dans un tel contexte. Marcel Waline le soulignait déjà au milieu du XX^e siècle, à propos des conséquences de l'inflation sur les contrats administratifs : ces questions économiques dépassent la stricte rigueur juridique.

Dès lors difficile à délimiter pour les juristes, le thème qui était au cœur de la journée d'étude du 15 septembre 2023 « l'État face à l'inflation » se prêtait nécessairement au jeu des regards croisés, en joignant non seulement les analyses de spécialistes de différentes disciplines – l'histoire, l'économie et le droit – mais aussi en réunissant des chercheurs et des praticiens de l'action publique.

Document 4 - Programme de la journée d'étude « L'État face à l'inflation », Bordeaux, 15 septembre 2023

L'État face à l'inflation – Matinée

- 08h45 **Allocutions d'ouverture**
Dean Lewis, président de l'université de Bordeaux
Alain Pariente, directeur adjoint du département Droit et transformations sociales
Sylvain Niquège, directeur de l'Institut Léon Duguit
Xavier Prevost, professeur d'histoire du droit, université de Bordeaux (IRM – IUF)
- 09h20 **Propos introductifs**
Mattéo Bartolucci, maître de conférences en droit public, université de Bordeaux (ILD)
Jean-Philippe Ferreira, professeur de droit public, université de Bordeaux (ILD)
-
- Première partie – Comprendre l'inflation économique**
Sous la présidence de **Géraldine Cazals**,
professeur d'histoire du droit, université de Bordeaux (IRM)
-
- 09h40 **Contextualisation économique de l'inflation**
Jean-Christophe Perea, professeur en sciences économiques, université de Bordeaux (BSE)
- 10h **Contextualisation historique de l'inflation**
Thérèse Carvalho, professeur d'histoire du droit, université de Nantes (Droit et changement social)
- 10h20 **Focus juridique sur le marché de l'électricité**
Guentin Guillard, doctorant en droit public, université de Bordeaux (ILD)
- 10h40 **Débats & pause**
-
- Deuxième partie – Réguler l'inflation économique**
Sous la présidence de **Aude Rouyère**,
professeur de droit public, université de Bordeaux (ILD)
-
- 11h15 **Inflation et finances publiques**
Alain Pariente, maître de conférences HDR en droit public, université de Bordeaux (ILD)
- 11h35 **Inflation et droit fiscal**
Xavier Cabannes, professeur de droit public, université Paris Cité (CMH)
- 11h55 **Inflation et droit de l'Union européenne**
Lydia Lebon, maître de conférences en droit public, université Bordeaux Montaigne (CRDEL)
- 12h15 **Débats**
- 12h30 **Déjeuner**

L'État face à l'inflation – Après-midi

-
- Troisième partie – Préserver l'action publique**
Sous la présidence de **Jean-François Brissou**,
professeur de droit public, université de Bordeaux (ILD)
-
- 14h **Inflation et services publics**
Frédéric Alhama, professeur de droit public, université de Bretagne Occidentale (Lab-Lex)
- 14h20 **Inflation et collectivités territoriales**
Maylis Douence, maître de conférences HDR en droit public, université de Pau et des pays de l'Adour (UMR TREE)
- 14h40 **Inflation et contrats publics**
Sébastien Hourson, professeur de droit public, université Paris Nanterre (CRDP)
- 15h **Débats & pause**
-
- Quatrième partie – L'inflation et la pratique de l'action publique**
-
- 15h30 **L'action de l'État**
Sébastien Ferrari, agrégé des facultés de droit, maître des requêtes (SE) au Conseil d'Etat
- 15h50 **L'action de l'administrateur**
Yvan Bregeon, directeur général des services de la ville de Pessac
- 16h10 **Débats**
-
- 16h30 **Propos conclusifs**
Martine Lombard, professeur émérite de droit public, université Paris 2 Panthéon-Assas (CRDA)
-

Divisé en quatre parties, le programme de la journée a mêlé des approches historiques, économiques et juridiques dans une perspective nationale et européenne, intéressant autant le monde académique que les professionnels.

La journée a été l'occasion de développer certains éléments de contexte, de façon à pouvoir identifier les causes de l'inflation, ses incidences sur l'État et les solutions dégagées dans les sciences économiques. Les interventions de la première partie consacrée à la compréhension de l'inflation ont permis d'entrevoir son ancienneté, en retraçant par exemple les tentatives d'endiguer le phénomène dès le III^e siècle par les autorités de l'Empire romain ou, plus proche de nous, en déployant l'image évocatrice des brouettes de billets utilisées pour acheter du pain sous la République de Weimar. Mais ce sont surtout les causes contemporaines qui ont été dévoilées : la pandémie de Covid-19 et plus encore la guerre en Ukraine ainsi que ses effets sur le marché de l'électricité, sur lequel l'État tente d'agir par différents moyens politiques et juridiques.

Les contributions de la deuxième partie sont revenues sur quelques-uns des outils mis à profit par l'État pour endiguer les tendances inflationnistes et ses répercussions sur l'économie française. Les finances publiques comme la fiscalité ont été des relais utiles de l'action du gouvernement. Ils comportent nécessairement des limites, intrinsèques à l'organe politique – le gouvernement et le Parlement – qui les adopte et les met en œuvre. À cela s'ajoute une situation

économique qui ne peut pas être contrôlée à la seule échelle de la France. Ces outils n'en demeurent pas moins utiles pour révéler l'action de l'État en tant que régulateur de l'inflation et s'inscrivent dans un cadre plus global au niveau européen. L'Union européenne est naturellement force de proposition dans ce domaine (plan *REPowerEU*, pacte vert pour l'Europe ou *European Green Deal*, rôle de la BCE...).

La troisième partie s'est attachée à mesurer les conséquences de l'inflation sur l'action publique. Comme les particuliers, les personnes publiques ont été confrontées à des situations inédites, à l'image des fermetures provisoires d'universités ou de l'adaptation des repas servis en cantine scolaire. Les services publics sont ainsi directement touchés, provoquant des effets en cascade sur les usagers, mais aussi sur l'administration. Les collectivités territoriales ont particulièrement été atteintes par la crise, les dotations financières versées par l'État n'ayant qu'imparfaitement permis d'en contrer les effets. Quant aux cocontractants de l'administration, différents mécanismes ont été créés en droit administratif afin d'assurer la continuité des services publics, notamment par un accompagnement financier découlant de règles classiques comme la théorie dite de l'imprévision, mais pas uniquement.

La pratique de l'action publique a été abordée en fin de journée, lors de la quatrième partie. Une première illustration de cette pratique réside dans l'action de l'État, ce qui a permis de revenir sur la mise en application du bouclier tarifaire, de retracer le rôle de la Commission de régulation de l'énergie et d'évoquer ses nouveaux pouvoirs. Un autre point de vue est celui de la gestion quotidienne d'une collectivité territoriale, à travers l'exemple de la commune de Pessac, l'inflation impliquant des coûts importants à la fois dans la gestion des missions et des ressources humaines affectées à ces dernières. Ces éléments s'ajoutent aux paroles du président de l'université de Bordeaux, prononcées en ouverture de cette journée, évoquant le contexte propre aux établissements publics universitaires. Ainsi, aux difficultés structurelles liées aux dotations en baisse et à l'augmentation du nombre d'étudiants, s'ajoutent désormais des coûts énergétiques exorbitants, ainsi que des mesures salariales décidées par l'État mais qui ne sont pas toujours compensées par ce dernier.

Les conclusions de cette journée d'étude ont été enfin l'occasion de dresser un bilan de l'action de l'État face à l'inflation, tantôt régulateur, tantôt protecteur. Les difficultés qu'engendre ce phénomène économique sont de nature à soulever de nombreuses questions pour l'avenir, ce qui ne manquera pas d'alimenter de nouvelles études sur le sujet.

Cette étude d'ensemble de l'État confronté à l'inflation économique constitue une illustration supplémentaire du rôle qu'il joue dans les périodes de crise, lesquelles ne cessent de se répéter ces dernières décennies (crise financière en 2008, Covid-19 en 2020, guerre en Ukraine en 2022...). Comme autrefois, il adopte des outils, de nature juridique, lesquels visent à déployer des effets sur les causes du phénomène et ses répercussions sur la société. Une question peut alors survenir à l'observation du « taille-billet » choisi pour illustrer cette manifestation : l'État actionne-t-il la manivelle ou cherche-t-il à la stopper ? Si la réponse à cette question demeure en suspens, il n'en reste pas moins une certitude à l'issue de cette journée : l'analyse des liens entre le droit et l'économie, éclairés par l'histoire, sont indubitablement féconds pour mieux saisir les ressorts de l'action de l'État.

Document 5 - Affiche de la journée d'étude

Journée d'étude

L'État face à l'inflation

15 septembre 2023 - 8h45 à 17h

Accès libre

Amphithéâtre Ellul - Pôle Juridique et Judiciaire (PJJ)

35 place Pey Berland, 33000 Bordeaux - Université de Bordeaux

Mar. 2023 - Département DPEP - université de Bordeaux - red@univ-bordeaux.fr



Contact

Caroline Almeida
Gestionnaire de l'Institut
Léon Duguit
caroline.almeida@u-bordeaux.fr

Direction scientifique :

Mattéo Bartolucci, Maître de conférences en droit public,
université de Bordeaux (ILD)

Jean-Philippe Ferreira, Professeur de droit public,
université de Bordeaux (ILD)



ILD| Institut
Léon Duguit

Institut de recherche
Montesquieu

IRM

Faculté
Droit et
science politique

École doctorale

Droit

Département de recherche
CHANGES | Sciences
sociales des changements
contemporains

Département de recherche
DETS | Droit
et transformations sociales

université
BORDEAUX

Les actes de la journée d'étude seront publiés dans le courant de l'année universitaire 2024-2025. La journée d'étude « L'État face à l'inflation » a été organisée par Mattéo Bartolucci et Jean-Philippe Ferreira, enseignants-chercheurs en droit public à l'université de Bordeaux (ILD). Que soient ici remerciés les soutiens de cette journée, sans lesquels elle n'aurait pu se tenir : la MSH Bordeaux, l'Institut Léon Duguit, la Faculté de droit et science politique de Bordeaux, l'Ecole doctorale de droit de

Bordeaux, les départements DETS et CHANGES de l'université de Bordeaux, ainsi que le projet IUF du professeur Xavier Prévost.

Document 6 - Les participants à la journée d'étude



De gauche à droite :

1^{ère} rangée : S. Hourson, M. Lombard, S. Ferrari, M. Bartolucci, T. Carvalho.

2^{ème} rangée : A. Pariente, X. Cabannes, D. Lewis, F. Alhama, J.-P. Ferreira, J.-C. Pereau.

Non présents sur la photo : Y. Bregeon, M. Douence, Q. Guillard, L. Lebon