

UNE ANALYSE DES MESURES BUDGÉTAIRES ET DU POUVOIR D'ACHAT EN FRANCE EN 2022 ET 2023

Pierre Madec, Mathieu Plane, Raul Sampognaro*

*

Nous tenons à remercier Sarah Guillou, Éric Heyer, Xavier Ragot, Christine Riffart et Xavier Timbeau pour leurs remarques constructives et leur relecture attentive. Nous remercions également Laurence Dubois-Fresney et Najette Moumimi pour leur contribution à la publication de ce travail.

L'année 2022 a été marquée par le retour de l'inflation qui devrait se poursuivre en 2023. Selon nos prévisions, le pouvoir d'achat par unité de consommation (UC) se réduirait entre -1,2 % et -2,0 % entre la fin 2021 et la fin 2023 selon les scénarios d'emploi et de dynamique salariale retenus pour 2023. Cette baisse effacerait quasiment la hausse de 2020 et 2021 dans le cas du scénario le moins favorable, le pouvoir d'achat par unité de consommation revenant à la fin de l'année 2023 peu ou prou à son niveau de fin 2019, avant le déclenchement de la crise Covid. Cependant, il est important de noter que cette baisse du pouvoir d'achat en 2022 et 2023 aurait été bien plus marquée si le gouvernement n'avait pas mis en place un bouclier tarifaire et une remise carburant. Sans ces mesures, nous estimons que la baisse de pouvoir d'achat entre fin 2021 et fin 2023 aurait pu atteindre près de 5 % dans le scénario le moins favorable. Nous estimons ainsi que le bouclier tarifaire et la remise carburant ont permis de soutenir le pouvoir d'achat par UC en moyenne à hauteur de 790 euros en 2022. Selon nos estimations, ces mesures auraient soutenu le niveau de vie du premier quintile de 5,1 % et de 2,2 % celui des ménages les plus aisés. Ceci a permis de limiter in fine le coût de la crise énergétique à 3,5 % du niveau de vie du premier quintile et à 1,7 % du quintile le plus aisé.

Après un effet des mesures très positif en 2021 et 2022, les revenus réels du travail baisseraient en 2023 en raison de la diminution des salaires réels et de la contraction du revenu des indépendants. En 2022 et 2023, les mesures discrétionnaires liées à la fiscalité directe devraient contribuer à accroître le pouvoir d'achat par UC de 260 euros.

Selon nos estimations, hors bouclier tarifaire et hors inflation, bien qu'amputé par la montée en charge de la réforme de l'assurance chômage mise en œuvre en 2021, le revenu disponible des ménages les plus modestes a été largement soutenu par les mesures d'urgence en 2022. Les ménages du milieu de la distribution, et *a fortiori*, les 30 % de ménages les plus aisés, ont quant à eux vu leur revenu disponible soutenu principalement par la revalorisation anticipée des pensions de retraites et l'abattement de la taxe d'habitation.

La fin de la crise sanitaire conjuguée au début de la crise énergétique et à la hausse inédite de l'inflation rend l'analyse des exercices budgétaires 2022 et 2023 particulièrement délicate. Contrairement aux périodes d'inflation faible, le coût budgétaire des nouvelles mesures discrétionnaires en direction des ménages n'a plus aujourd'hui pour contrepartie un gain équivalent en pouvoir d'achat. Ainsi, la revalorisation accélérée des prestations sociales ou encore les aides ciblées aux ménages sont des mesures budgétaires discrétionnaires importantes mais qui viennent compenser le regain d'inflation. Dès lors se pose la question de savoir si ces mesures doivent être interprétées comme un gain pour les ménages ou une moindre perte au regard du contexte actuel. En outre, l'analyse redistributive, habituellement réalisée en euros constants de l'année précédente (car le modèle de microsimulation Ines permet de vieillir les revenus des ménages jusqu'à l'année n-1, soit 2021 pour le courant exercice), nécessite d'être en partie ajustée du fait de l'inflation courante. Pour se faire, nous tenterons notamment de mesurer la contribution des mesures budgétaires à la variation du pouvoir d'achat en recalculant des variations de prix par décile. Enfin, de fortes incertitudes persistent sur l'évolution des revenus salariaux et des revenus du capital, composantes déterminantes des dynamiques du revenu disponible des ménages.

L'analyse se déroule en trois parties. La première étudie le pouvoir d'achat des ménages en séparant les effets de la dynamique du marché du travail des prestations, impôts et prélèvements. La seconde présente les effets redistributifs des mesures budgétaires votées. Dans un premier temps nous analysons les effets des mesures pérennes, pour ensuite évaluer dans le détail les effets des mesures de compensation du choc inflationniste.

Un choc inédit sur l'inflation en 2022 qui se prolongerait en 2023

L'année 2022 a été marquée par la forte augmentation des prix en grande partie poussée par les prix énergétiques et alimentaires, conséquence de la crise énergétique, l'invasion de l'Ukraine et des tensions sur les chaînes de production mondiales. Pour faire face à l'envolée des prix, notamment de l'énergie, le gouvernement a mis en place un certain nombre de mesures (remise carburant, bouclier tarifaire sur le gaz et l'électricité, aides ciblées aux ménages et aux entreprises...) dont le montant brut dépasserait 100 milliards d'euros (3,7 points de PIB) sur la période allant de fin 2021 à fin 2023.

Les revenus nominaux sont en nette hausse en 2022 et le seront encore probablement en 2023 mais l'augmentation serait moindre que celle des prix à la consommation sur cette période, malgré les mesures budgétaires qui ont été prises. Le revenu disponible brut des ménages (RDB) augmenterait nominalement de 5,3 % en 2022 (tableau 1), ce qui serait insuffisant pour compenser intégralement l'inflation (+5,3 % en moyenne sur la base du déflateur de la consommation des ménages) et l'évolution de la démographie¹. Le RDB réel par UC serait en baisse de 0,4 % en 2022.

En 2023, le RDB nominal continuerait à croître fortement (entre +6,6 % et +7,2 %) quel que soit le scénario d'emploi et de salaire retenu (voir encadré 1), mais le déflateur de la consommation connaîtrait également une forte augmentation cette année (+6,6 %), hausse bien supérieure à la seule mesure des prix par l'IPC (+5 %)². Pour l'analyse du pouvoir d'achat, nous retenons la mesure des prix issue des comptes nationaux qui est le déflateur de la consommation des ménages. Ainsi, en 2023, la variation

1.

Le nombre d'unités de consommation (UC) augmenterait de 0,4 % par an en 2022 et 2023.

2.

La forte remontée des taux de refinancement interbancaire utilisés pour mesurer les intérêts reçus et versés par les ménages conduit à une nette hausse des intérêts versés et reçus dans le RDB des ménages mais aussi à une hausse des services financiers (SIFIM) consommés par les ménages, visible dans le déflateur de la consommation. Or, les SIFIM ne sont pas dans le panier de biens et services de l'IPC, d'où le décalage entre la dynamique du déflateur de la consommation et l'IPC. Pour plus d'informations, voir la *Note de Conjoncture de l'Insee*, 12/2022.

du RDB réel par UC serait comprise entre -0,4 % et +0,1 % selon les hypothèses faites sur la dynamique salariale.

Tableau 1. Résumé des agrégats concernant le revenu des ménages et l'inflation

En moyenne annuelle (en %)	2020	2021	2022	2023
Déflateur de la consommation des ménages	0,9	1,6	5,3	6,6
IPC	0,5	1,6	5,2	5,0
SMPT « central »*	-2,8	4,8	5,5	5,0
SMPT « haut »	-2,8	4,8	5,5	6,1
RDB nominal « central »	1,1	4,0	5,3	6,6
RDB nominal « haut »	1,1	4,0	5,3	7,2
RDB réel par UC « central »	-0,3	1,9	-0,4	-0,4
RDB réel par UC « haut »	-0,3	1,9	-0,4	0,1

Insee, calculs OFCE.

SMPT = salaire moyen par tête. Pour les scénarios « central » et « haut », voir encadré 1.

Encadré 1. Scénarios d'emploi et de salaire

À l'exception de la masse salariale et des assiettes fiscales qui en découlent, les composantes du revenu des ménages et les prix à la consommation sont calées sur les prévisions de l'Insee pour le 1^{er} semestre 2023 puis prolongées jusqu'à la fin de l'année. En raison de l'incertitude qui pèse sur les évolutions du marché du travail pour 2023, nous avons retenu deux scénarios : le premier que l'on peut qualifier de « central » et proche du consensus serait marqué par un ajustement de l'emploi avec une baisse des effectifs salariés de 130 000 emplois entre la fin 2022 et la fin 2023 (et une quasi stabilité de l'emploi en moyenne annuelle). Dans le cadre de notre exercice de prévision économique de printemps, nous publierons une prévision détaillée du marché du travail pour 2023.

D'après l'OFCN (pour plus de détails, voir E. Aurissergues et A. Saumtally, « L'économie française 2023 selon le panel des prévisionnistes de l'OFCN », *OFCE Policy brief* n° 111, 10 février 2023), le taux de chômage augmenterait entre 0,1 et 0,8 point en 2023 selon les instituts, ce qui montre que la prévision d'emploi du scénario « central » ne peut être qualifiée de pessimiste. Dans ce scénario « central » le salaire moyen par tête (SMPT) nominal augmenterait de 5 % en 2023 (alors que la prévision pour le SMPT était de 4,2 % dans le PLF 2023 et l'acquis de croissance en 2023 pour le SMPT serait de 4,0 % à la mi-2023 pour l'Insee). Dans le second scénario que l'on peut qualifier de « haut », les effectifs salariés augmenteraient de +105 000, comme ce que prévoit le PLF 2023, et le SMPT augmenterait nominalement de 6,1 %, ce qui correspond à la prévision relativement dynamique de la Banque de France.

Les évolutions macroéconomiques du pouvoir d'achat en France

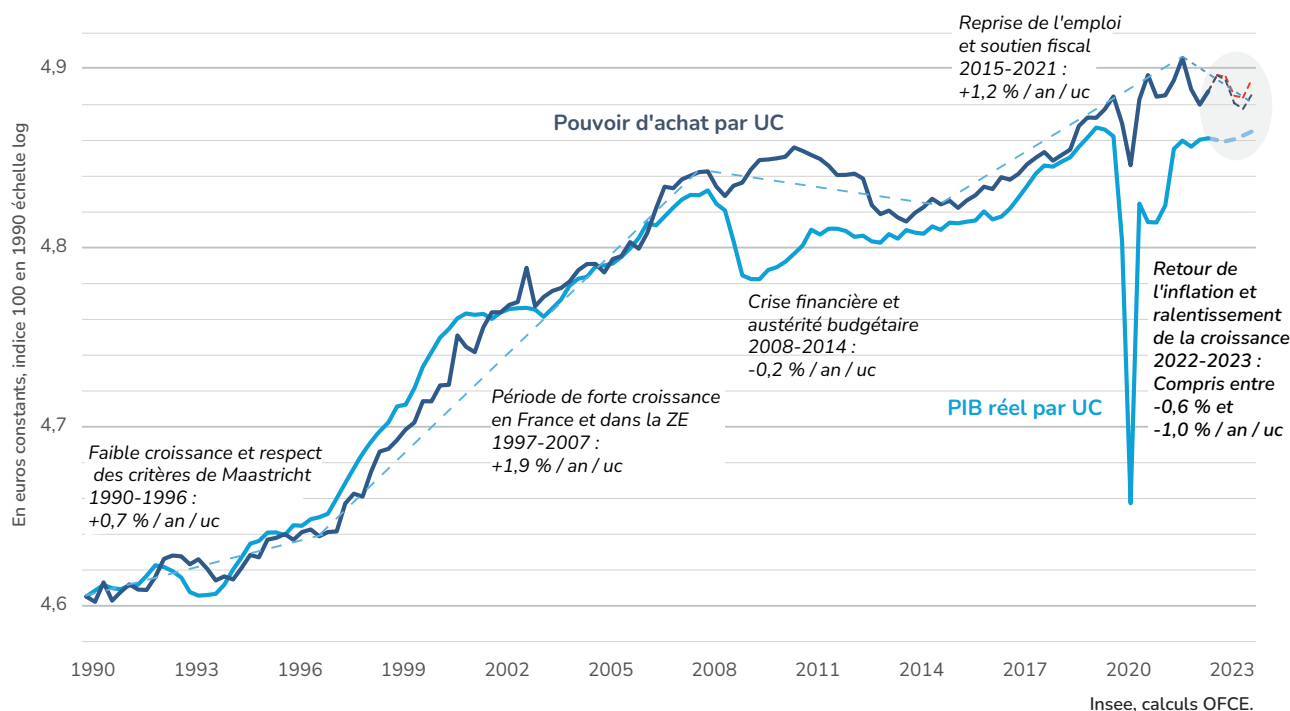
Depuis le début des années 1990, le pouvoir d'achat du revenu disponible brut (RDB) par unité de consommation³ (UC) a crû en moyenne de 0,9 % par an. Cette augmentation n'a cependant rien de linéaire et dépend à chaque période de multiples facteurs qui peuvent être propres à la France ou communs à d'autres pays en raison de la conjoncture internationale. Par ailleurs, ces données macroéconomiques ne reflètent pas l'hétérogénéité des situations individuelles.

3.

Le pouvoir d'achat par unité de consommation correspond au Revenu Disponible Brut (RDB) réel des ménages (calculé à partir du déflateur de la consommation des ménages) rapporté au nombre d'unités de consommation (UC). Les unités de consommation permettent de tenir compte de l'évolution de la structure des ménages sachant que l'Insee affecte au sein du ménage 1 UC pour le premier adulte du ménage, 0,5 UC pour les autres personnes de 14 ans ou plus et 0,3 UC pour les enfants de moins de 14 ans.

La période récente a été marquée par des chocs inédits, sanitaires, géopolitiques et énergétiques, qui ont affecté l'économie et l'évolution du pouvoir d'achat au cours des dernières années (voir encadré 2 pour la période récente). Malgré la crise Covid, le pouvoir d'achat a continué à croître en moyenne au cours de la période 2020-2021 (1,1 % par an). Cette période marquée par le « quoi qu'il en coûte » mais aussi par des restrictions sanitaires a conduit à une « épargne exceptionnelle » qui se chiffre à près de 10 points de revenu annuel sur la période 2020-2021 (soit l'équivalent de 145 milliards d'euros, ce qui correspond à 3 300 euros par UC). En revanche, l'évolution du pouvoir d'achat est marquée par un repli depuis le début de l'année 2022 avec le retour de l'inflation, lié au choc sur les matières premières, en particulier énergétiques, et la guerre en Ukraine. Le pouvoir d'achat par unité de consommation se réduirait entre -1,2 % et -2,0 % entre la fin 2021 et la fin 2023 (soit entre 120 et 190 euros par UC par trimestre) selon les scénarios d'emploi et de dynamique salariale retenus pour 2023. Cette baisse effacerait la hausse de 2020 et 2021 dans le cas du scénario le moins favorable, le pouvoir d'achat revenant à la fin de l'année 2023 peu ou prou à son niveau de fin 2019, avant le déclenchement de la crise Covid (graphique 1).

Graphique 1. Revenu disponible brut réel et PIB par unité de consommation*



Les chiffres décrivant des périodes au sein du graphique portent sur le RDB réel par UC. La courbe bleue claire illustre le PIB réel par UC mais ne fait pas l'objet de commentaires chiffrés sur le graphique

4.

Le bouclier tarifaire et la remise carburant représenteraient un coût budgétaire brut de 0,4 milliard en 2021, de 35,2 milliards en 2022 et 44,9 milliards en 2023. Nous supposons ici que l'intégralité du coût budgétaire bénéficie aux ménages à travers la répercussion intégrale des mesures budgétaires dans les prix à la consommation. En revanche, nous n'intégrons pas d'effets indirects ou de second tour pouvant avoir des effets tout au long de la chaîne de production.

Cependant, il est important de noter que la baisse du pouvoir d'achat des ménages en 2022 et 2023 aurait été bien plus marquée si le gouvernement n'avait pas mis en place un bouclier tarifaire et une remise carburant. Sur la base des montants budgétaires prévus dans la Loi de finances 2023 pour le bouclier gaz et électricité et de la remise à la pompe pour les années 2021, 2022 et 2023, nous avons recalculé les montants rétribués aux ménages toutes choses égales par ailleurs⁴. Sans ces mesures, la baisse de pouvoir d'achat entre fin 2021 et fin 2023 aurait été nettement plus prononcée et aurait pu atteindre près de 5 % dans le scénario le moins favorable.

Encadré 2. Des ménages relativement préservés et des entreprises qui encaissent un choc important depuis le début de la crise énergétique

La hausse des prix de l'énergie, entamée au second semestre 2021 avec la forte reprise mondiale post-Covid puis amplifiée avec le déclenchement de la guerre en Ukraine en février 2022, a généré un choc majeur sur l'économie française. Le besoin de financement de la France vis-à-vis du Reste du Monde s'est dégradé de 4,4 points de PIB entre le troisième trimestre 2021 et le troisième trimestre 2022, dont 3,1 points liés au seul choc énergie. À partir des comptes trimestriels, nous pouvons reconstituer la répartition de ce choc sur le compte des agents (ménages, entreprises, administrations publiques (APU), Reste du Monde). Cette analyse est différente de celle réalisée par la DG Trésor qui a fourni une estimation, à partir du Modèle Mésange et sur la base des prévisions économiques et budgétaires, de la répartition du choc entre les agents liées à la dégradation des termes de l'échange énergétiques (G. Claverès, « Répartition des pertes dues à la dégradation des termes de l'échange énergétiques », *Trésor-Eco*, n° 318, décembre 2022).

Comme nous pouvons le constater dans le tableau 2, les pertes de revenu réel sur un an se concentrent principalement dans les entreprises (62 % des pertes totales), et dans une moindre mesure les APU (30 % des pertes), les ménages (y compris ISBLSM) étant relativement préservés (moins de 10 % des pertes).

Cela s'est traduit pour les entreprises par une baisse du taux de marge de 0,6 point de valeur ajoutée sur un an et la baisse du revenu réel de près 10 % en raison du choc inflationniste, du moindre soutien budgétaire avec la fin des mesures Covid et la forte hausse du rendement de l'impôt sur les sociétés due à l'augmentation passée des bénéfices. Avec un investissement très dynamique (+5 % en réel sur un an) et des reconstitutions importantes de stocks, le besoin de financement des entreprises s'est dégradé de 3,8 points de PIB entre le troisième trimestre 2021 et le troisième trimestre 2022, expliquant une très grande partie de la dégradation du besoin de financement de la France vis-à-vis du Reste du monde.

Du côté des ménages, sur cette période, le revenu réel a résisté (-0,2 %) malgré le choc inflationniste, grâce notamment à la très forte reprise de l'emploi sur cette période (+1,9 %). Le taux d'épargne a légèrement baissé, de -0,7 point pour atteindre 15,9 % au troisième trimestre 2022, sans pour autant revenir à son niveau moyen de 2019 (15 %). Les ménages ont ainsi cumulé 10,4 points de RDB de « sur-épargne » depuis début 2020, soit l'équivalent de 160 milliards d'euros. Les capacités de financement des ménages se dégradent de 0,4 point de PIB depuis le début de la crise énergétique.

Malgré un soutien massif de l'État pour limiter les effets de la crise énergétique (bouclier tarifaire, remise carburant, aides ciblées aux entreprises et ménages), le besoin de financement des APU (qui est l'équivalent du déficit public) s'est très peu dégradé sur un an pour deux raisons principales : la première étant la réduction importante des aides liées au Covid sur cette période (chômage partiel, Fonds de solidarité, remboursement des tests Covid...) et la seconde étant l'évolution soutenue des assiettes fiscales en raison notamment du marché du travail très dynamique.

Tableau 2. Évolution des comptes d'agents entre le 3^e trimestre 2021 et le 3^e trimestre 2022

Écart T3 2022 / T3 2021		SNF-SF	EI	Ménages	APU	ISBLSM	RDM	Total
En %, euros constants*	Valeur ajoutée	1,0	-1,1	2,0	1,6	4,4		1,2
En %, euros constants**		-9,6		-0,2	-2,8	-2,6		
En Mds, euros constants par trimestre**	RDB	-9		-1	-4	0		-14
Contribution (en pts de %)		62		6	30	3		100
En % du RDB	Taux d'épargne			-0,7				
En pts de % annuel	Taux de marge	-0,6						
En % en euros constants*	FBCF	5		1	5	13		
En % du PIB	CF (+) / BF (-)	-3,8		-0,4	-0,2	0,0	4,4	0,0

INSEE (comptes d'agents), calculs OFCE.

* Déflaté par les prix de VA, ** Déflaté par les prix de consommation finale

2020-2023 : des chocs et des mesures de grande ampleur qui marquent le pouvoir d'achat

La période allant de 2020 à 2023 est particulièrement inédite en termes d'évolution du pouvoir d'achat. Elle a été marquée par des chocs très spécifiques (crise Covid, crise énergétique) avec des réponses budgétaires inédites et des variations importantes de certaines composantes du revenu (tableau 3). Sur cette période, l'année 2021 est la seule caractérisée par une hausse significative du pouvoir d'achat, permettant de compenser les trois autres années au cours desquelles le pouvoir d'achat se contracte ou stagne. Par ailleurs, cette période est aussi marquée par la mise en place du bouclier tarifaire et de la remise carburant qui vont limiter la hausse des prix et donc les pertes de pouvoir d'achat. Ces seules mesures représenteraient un gain pour les ménages (et donc une moindre perte dans le contexte actuel) de l'ordre de 1 000 euros par UC en 2023 (après près de 800 euros en 2022) par rapport à une situation sans bouclier en supposant implicitement que cette mesure n'a pas d'effet sur les autres variables du revenu, notamment les salaires et les prestations, ce qui est une hypothèse très forte⁵.

5.

En effet, sans bouclier, l'inflation supérieure aurait conduit à des revalorisations de prestations, de loyers et des hausses de salaire plus significatives. Dans notre hypothèse, le gain de la mesure est totalement affecté au pouvoir d'achat des ménages mais un scénario « hors bouclier » aurait en réalité conduit à des prix plus élevés mais aussi à des salaires nominaux et prestations plus dynamiques. Le bouclier ne bénéficie donc pas uniquement aux ménages mais aussi aux entreprises et aux administrations publiques en raison d'une dynamique salariale et de prestations sociales plus contenues.

La baisse de pouvoir d'achat en 2020 a été limitée (-100 euros par UC) par les mesures liées « au quoi qu'il en coûte », notamment le chômage partiel (visible dans la forte hausse des prestations sociales et la contraction marquée des revenus du travail) et le soutien des mesures fiscales (réforme du barème de l'impôt sur le revenu et baisse de la taxe d'habitation).

En 2021, la forte reprise de l'emploi (+630 000 emplois en moyenne annuelle) en sortie de crise Covid et la sortie progressive du chômage partiel ont permis une hausse significative du pouvoir d'achat (+ 660 euros par UC).

Le pouvoir d'achat est encore soutenu en 2022 par les fortes créations d'emploi (près de 600 000 en moyenne annuelle) mais la nette réduction des mesures d'aides directes aux ménages liées à la fin de la crise Covid va réduire le poids des prestations sociales dans le revenu malgré la mise en place de certaines prestations exceptionnelles liées au choc énergétique. Bien que les revenus nominaux augmentent nettement (+5,3 %) sous l'effet de l'indexation des prestations sociales et du SMIC, cela permet

Tableau 3. Contribution des différentes composantes de la variation du pouvoir d'achat par UC

Variation annuelle (en euros de 2022)	2019/2020	2020/2021	2021/2022	2022/2023 (Central)	2019/2023	2023/2022 (Haut)	2019/2023
RDB réel par UC	-104	664	-152	-137	271	54	461
<i>dont effet bouclier tarifaire et remise carburant*</i>		9	792	221	1021	221	1021
Total ressources dont	-563	889	-108	-519	-300	-246	-28
Revenus du travail**	-1319	1238	347	-576	-309	-221	46
Revenus du capital***	-213	93	94	210	185	210	185
Prestations sociales en espèces	977	-468	-566	-152	-208	-234	-291
Total prélèvements fiscaux et sociaux directs	458	-225	-44	382	571	301	490

Insee, calculs OFCE.

* Cette estimation repose sur l'hypothèse que les variables composant le revenu des ménages, notamment les salaires, les loyers et les prestations sociales, auraient la même dynamique nominale avec ou sans bouclier tarifaire.

** Y compris l'excédent brut d'exploitation des indépendants.

*** Y compris les loyers implicites. Les revenus réels du capital portent uniquement sur le flux net de revenu réel lié au capital mais cette mesure ne tient pas compte de la taxe inflationniste sur la valeur du patrimoine existant.

tout juste de compenser l'inflation attendue (+5,3 % pour le déflateur de la consommation). En tenant compte de la démographie, le pouvoir d'achat par UC baisserait de 150 euros en 2022 (soit -0,4 %) malgré la mise en place d'un bouclier tarifaire et d'une remise carburant permettant de limiter la hausse des prix. Nous estimons que le bouclier tarifaire et la remise carburant ont permis de soutenir le pouvoir d'achat par UC à hauteur de 790 euros en 2022⁶. Sans ces mesures, le pouvoir d'achat par UC aurait baissé de -2,6 % en 2022.

En 2023, le pouvoir d'achat connaîtrait une baisse quasi-équivalente à celle de 2022 dans le scénario « central » (-140 euros par UC) et une légère hausse dans le scénario « haut » (+50 euros), la différence passant par les évolutions réelles de la masse salariale. Le bouclier tarifaire permettrait de préserver 220 euros de pouvoir d'achat par UC en 2023, par rapport à 2022, quel que soit le scénario retenu.

Les pertes de ressources dues à la baisse des revenus réels du travail seraient comprises entre 220 euros et 580 euros par UC selon le scénario d'emploi et de salaire retenu. À noter que par ailleurs, grâce à une masse salariale plus dynamique, les rentrées sociales et fiscales sont plus élevées et les prestations sociales (chômage en particulier) moindres. Dans les deux scénarios, les pertes de revenus liées au travail seraient en partie ou pleinement compensées d'une part par la hausse des revenus réels du capital (+210 euros par UC), en lien avec la dynamique de versement des dividendes et la remontée des taux d'intérêt, et d'autre part par la poursuite des baisses de la fiscalité sur l'année 2023 (suppression totale de la taxe d'habitation, baisse des cotisations des indépendants, suppression de la redevance audio-visuelle fin 2022). La relative stabilité du pouvoir d'achat au niveau macroéconomique en 2023 masque un contraste fort entre la dynamique des revenus du travail et ceux du capital.

6.

L'évaluation microéconomique du bouclier tarifaire et de la remise carburant est réalisée plus loin. En raison de différences méthodologiques (pas de prise en compte des modifications des comportements, composition socio-démographique figée en 2017, champ restreint à la France métropolitaine hors ménages dont la personne de référence est étudiante et dont le revenu est strictement positif), les chiffres sur l'évaluation microéconomique et l'évaluation macroéconomique peuvent varier.

Les revenus du travail sont tirés par l'emploi mais pas par les salaires réels

Après un effet très positif en 2021 et 2022, les revenus réels du travail baisseraient en 2023 en raison de la baisse des salaires réels et de la contraction du revenu des indépendants (-120 euros). L'ampleur de la baisse va dépendre de l'évolution du salaire moyen par tête (SMPT) et de l'emploi en 2023.

Dans le scénario « central », avec un SMPT nominal qui croît de 5 % en 2023 (après 5,5 % en 2022 dont une part s'explique par la réduction du chômage partiel), la perte de pouvoir d'achat liée aux salaires serait de -360 euros (tableau 4). Elle se limiterait à -130 euros dans le scénario « haut » avec une hausse du SMPT de +6,1 %. Dans les deux cas, le salaire réel, déflaté par le prix à la consommation finale, serait négatif, compris entre -0,5 % et -1,6 %. Bien que la dynamique de l'emploi soit différente dans les deux scénarios (+105 000 en glissement annuel fin 2023 dans le scénario « haut » contre -130 000 dans le scénario « central »), l'impact différencié sur le pouvoir d'achat par UC est relativement modéré. Dans le scénario « haut », l'effet est positif à hauteur de 30 euros contre -90 euros dans le scénario « central », soit un écart annuel moyen de l'ordre de 120 euros contre 260 euros pour le seul effet « salaire réel ». Cela s'explique par le fait que les différences de scénarios d'emploi modifient en moyenne annuelle la masse salariale de 0,5 %, soit deux fois moins que les écarts de variations de salaire réel.

Entre 2019 et 2023, les revenus réels du travail ne contribueraient pas ou très peu à améliorer le pouvoir d'achat par UC malgré le fort dynamisme de l'emploi sur la période, en raison de la faiblesse des revenus des indépendants et de la contraction du salaire réel.

Tableau 4. Contribution des revenus du travail au pouvoir d'achat par UC

Variation annuelle (en euros de 2022)	2019/ 2020	2020/ 2021	2021/ 2022	Scénario « Central »		Scénario « Haut »	
				2022/ 2023	2019/ 2023	2023/ 2022	2019/ 2023
Total Revenus du travail dont	-1 319	1 238	347	-576	-309	-221	46
Revenu des indépendants	-125	109	-118	-118	-251	-118	-251
Emploi salarié	-323	425	386	-94	394	27	515
Salaire réel*	-870	704	79	-364	-452	-130	-218

Insee, calculs OFCE.

* Les évolutions du salaire réel sont affectées par les mesures de chômage partiel. La forte baisse du salaire réel en 2020 s'explique par la mise au chômage partiel de nombreux salariés conduisant à réduire les salaires versés tout en maintenant l'emploi. À l'inverse, la réduction du nombre de salariés en chômage partiel à partir de 2021 conduit mécaniquement à augmenter les salaires versés sans modifier l'emploi. Cet effet ne joue quasiment plus en 2023.

La fiscalité soutient le pouvoir d'achat des ménages

Le soutien au pouvoir d'achat des ménages passe par la baisse de la fiscalité directe aux ménages entre 2019 et 2023 (tableau 5). Les mesures discrétionnaires visant à réduire les prélèvements directs ont contribué à accroître le pouvoir d'achat de +540 euros par UC entre 2019 et 2023 (sur une hausse totale de +270 euros de pouvoir d'achat dans le scénario « central »). Au total, hors mesures fiscales indirectes ou mesures de blocage des prix, ce sont plus de 23 milliards d'euros de baisse nette de prélèvements directs sur les ménages entre 2019 et 2023 qui ont été réalisés (12 milliards de taxe d'habitation, 5,6 milliards de baisse d'impôt sur le revenu, 3,2 milliards de suppression de la contribution à l'audiovisuel public, 2 milliards liés à la contemporanéité du Crédit d'Impôt pour les services à la personne, 0,7 milliard de baisse de cotisation pour les indépendants).

En 2022 et 2023, les mesures nouvelles liées à la fiscalité directe contribueraient à accroître le pouvoir d'achat par UC de + 260 euros sur une baisse totale du pouvoir d'achat comprise entre -80 euros et -290 euros sur la même période. Les écarts entre la contribution des mesures discrétionnaires affectant le pouvoir d'achat et l'impact complet de l'évolution des prélèvements fiscaux et sociaux sur le pouvoir d'achat dépendent de l'effet des assiettes fiscales et de leur dynamique (voir encadré 3). En effet, indépendamment des mesures discrétionnaires décidées sur la fiscalité *ex ante*, l'évolution des revenus et leur composition (répartition entre revenus du travail, du capital et prestations, distribution des revenus...) va avoir un effet sur les assiettes fiscales et donc sur le rendement fiscal et modifier ainsi l'impact *ex post* des mesures fiscales.

Cet effet a joué négativement sur le pouvoir d'achat en 2021 et 2022 en raison notamment du dynamisme de l'emploi mais jouerait positivement en 2023 en raison de baisse des revenus du travail dans les ressources des ménages.

Tableau 5. Contribution des mesures fiscales à la variation du pouvoir d'achat par UC

Variation annuelle (en euros de 2022)	2019/ 2020	2020/ 2021	2021/ 2022	2022/2023 (Central)	2019/2023 (Central)
Total Prélèvements fiscaux et sociaux directs dont	458	-225	-44	382	571
Mesures discrétionnaires*	229	46	148	115	538
Effet assiettes fiscales	229	-271	-192	267	33

Insee, calculs OFCE.

* Les mesures discrétionnaires sont calculées sur la base des documents budgétaires permettant d'identifier les mesures en prélèvements fiscaux et sociaux directs qui interviennent dans le calcul du revenu disponible brut nominal des ménages.

Encadré 3. Évolution des taux de prélèvements obligatoires (PO) sur les ménages et les entreprises sur la période 1995-2023

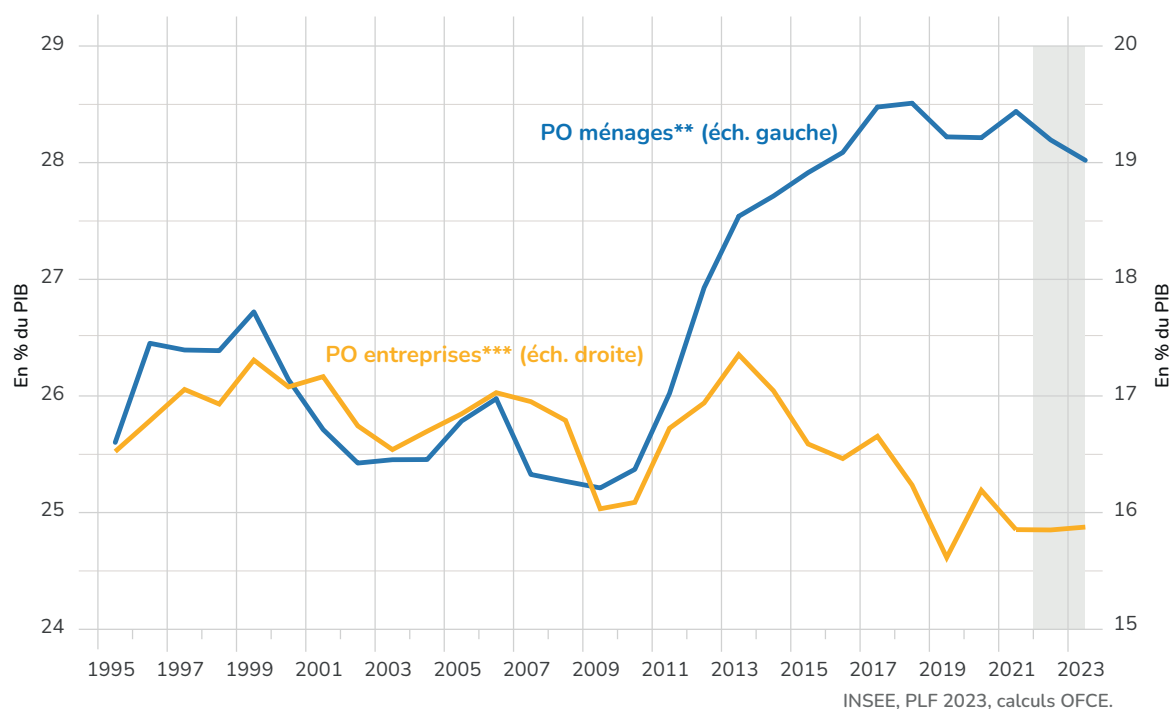
À partir des données fournies par l'Insee, nous avons recomposé les évolutions des PO depuis 1995 en distinguant les prélèvements supportés par les entreprises de ceux supportés par les ménages (graphique 2). Pour 2022 et 2023, les évolutions des PO reposent uniquement sur les mesures discrétionnaires en prélèvements, en supposant que les assiettes fiscales de chacun des prélèvements évoluent comme le PIB. Par ailleurs, nous avons neutralisé l'effet des mesures fiscales sur l'énergie prises dans le cadre de la mise en place du bouclier tarifaire, mesures spécifiques au secteur de l'énergie ayant un caractère transitoire (baisse de la TICFE et du traitement en recettes des gains sur les charges du Service Public de l'Énergie (SPE)).

Ce découpage comptable ne traite pas des effets intergénérationnels de la fiscalité ni des effets sur la progressivité du système fiscal ou des effets sur les inégalités. Par ailleurs, cette approche comptable donne un cadre budgétaire de distribution des PO entre les entreprises et les ménages mais ne permet pas d'évaluer l'incidence fiscale des mesures. La seule évolution des taux de PO sur les entreprises ne renseigne pas sur l'évolution du taux de profit. Par exemple, une baisse des PO sur les entreprises peut se traduire par une baisse des prix et une hausse des gains de parts de marché, ce qui bénéficie aux ménages par les effets positifs sur le pouvoir d'achat ou les créations d'emplois générées. Ce graphique illustratif ne permet donc pas de conclure à ce stade sur qui sont, au sein des acteurs économiques, les principaux bénéficiaires de la politique fiscale *ex post*.

Entre 2010 et 2018, les PO sur les ménages se sont accrus de 3,1 points de PIB et ceux sur les entreprises n'ont pas augmenté (graphique 2). De 2019 à 2021, le taux de PO des ménages a peu baissé (-0,1 point de PIB) malgré les mesures prises visant à alléger la fiscalité des ménages (près de 20 milliards sur la période consacrés à la suppression progressive de la taxe d'habitation, défiscalisation des heures supplémentaires, réforme du barème de l'impôt sur le revenu). Cela s'explique par le fort dynamisme de certaines assiettes fiscales depuis 2019 (assiettes de la TVA, des droits d'enregistrement et de mutation, de l'impôt sur le revenu des personnes). Du côté des entreprises, le taux de PO s'est réduit de 0,4 point de PIB en 2021 sous l'effet de la baisse de la fiscalité (près de 18 milliards consacrés à la baisse du taux d'IS et à la réduction des impôts sur la production entre 2018 et 2021). En raison des évolutions historiques des mesures fiscales et de la trajectoire des assiettes fiscales, jamais l'écart de prélèvement entre les ménages et les entreprises n'a été aussi élevé depuis 1995. En 2021, il représentait 12,6 points de PIB alors qu'il était en moyenne de 9 points de PIB sur la période 1995-2011.

En 2022 et 2023, sous l'hypothèse d'une élasticité unitaire des assiettes fiscales au PIB, le taux de PO sur les ménages se réduirait de 0,4 point de PIB avec la fin de la taxe d'habitation, la suppression de la redevance audiovisuelle et dans une moindre mesure de la réduction des cotisations des indépendants. Le taux de PO des entreprises serait stable sur la période 2022-23 malgré la baisse du taux d'IS à 25 % en 2022 et la réduction des impôts sur la production (suppression partielle de la CVAE en 2023) mais ces effets seraient neutralisés par l'effet temporaire de la bascule CICE/cotisations.

Graphique 2. Taux de prélèvements sur les ménages et les entreprises sur la période 1995-2023*



* Hors mesures fiscales sur l'énergie (baisse TICFE dans le cadre du bouclier tarifaire et traitement en recettes des gains sur charges de Service Public de l'Energie).

** PO sur les ménages : impôts directs (CSG, CRDS, IRPP, taxe d'habitation, ...), impôts indirects (TVA, TICPE, CSPE, accises...), impôts sur le capital (ISF, DMTG, taxe foncière, DMTD, ...), cotisations sociales salariées et non salariées.

*** PO sur les entreprises : impôts divers sur la production (Cotisation sur la VA et Cotisation foncière sur les entreprises (ex-TP), taxe foncière, C3S, ...), impôts sur les salaires et la main-d'œuvre, impôts sur les sociétés et cotisations sociales patronales.

Effets redistributifs des mesures socio-fiscales pour 2022 et 2023

Le premier quinquennat d'Emmanuel Macron a été marqué par la mise en place de nombreuses mesures discrétionnaires ayant un impact durable sur le niveau de vie des ménages. La fin de la taxe d'habitation pour 65 % des ménages dans un premier temps, la « bascule » CSG / cotisations sociales, la réforme de la fiscalité du capital (PFU, ISF), l'augmentation de la fiscalité indirecte ou encore les mesures prises à la suite du mouvement des Gilets jaunes (baisse de l'impôt sur le revenu, revalorisation de la prime d'activité, ...) sont autant de mesures qui ont eu des impacts significatifs et différenciés sur la distribution des niveaux de vie⁷.

Le graphique 3 présente l'impact redistributif, statique de premier ordre, des mesures sociales fiscales pour 2022 et 2023, en euros par ménage et en pourcentage du niveau de vie (de 2021). Au cours de l'année 2022, bien qu'amputé par la montée en charge de la réforme de l'assurance chômage⁸, le revenu disponible des ménages les plus modestes a été soutenu par les mesures d'urgence. Selon nos estimations, les ménages appartenant aux 5 % les plus pauvres (premier vingtième) aurait vu leur revenu disponible⁹ s'accroître en moyenne de 110 euros (de 2021) par la revalorisation anticipée des prestations sociales intervenue en juillet 2022, de 120 euros par le versement de l'aide exceptionnelle versée aux ménages modestes et de 170 euros par le versement du chèque énergie exceptionnel.

7.

Voir les résultats détaillés dans Madec, Plane et Sampognaro, « Une analyse macro et microéconomique du pouvoir d'achat. Bilan du quinquennat mis en perspective », *Étude OFCE* n° 02/2022.

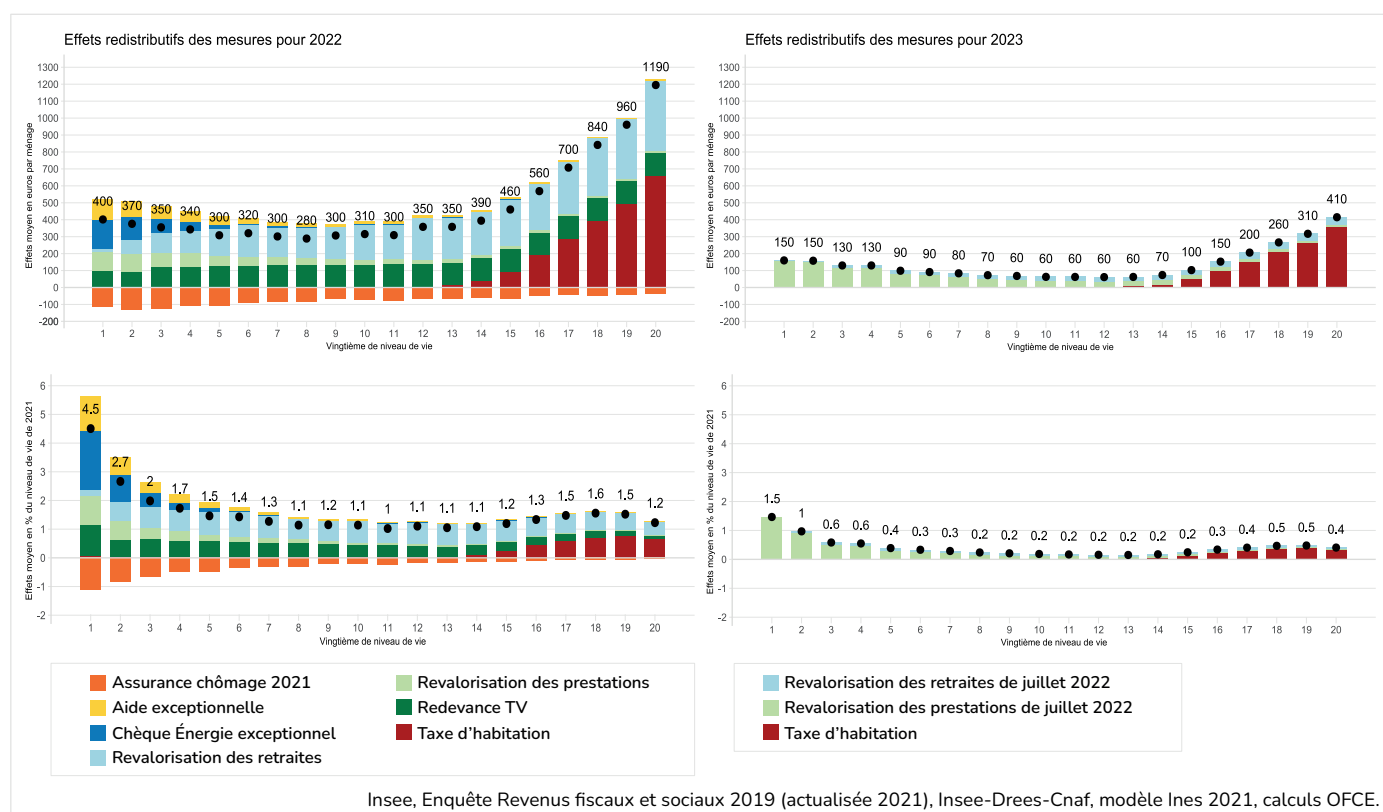
8.

Voir « Assurance chômage : ce qui change au 1^{er} juillet 2021 », www.unedic.org

9.

Le concept de revenu disponible mobilisé ici ne peut s'apparenter à celui de pouvoir d'achat (voir infra), notre analyse ne tenant pas compte de la dynamique des prix.

Graphique 3. Effets redistributifs des mesures discrétionnaires pour 2022 et 2023



Lecture : En moyenne, en 2022, les mesures discrétionnaires analysées ont soutenu le revenu disponible des ménages appartenant au 5 % les plus modestes de 400 euros par ménage soit 4,5 % de leur niveau de vie.

Champ : France métropolitaine, personnes vivant dans un ménage ordinaire dont le revenu est positif ou nul et dont la personne de référence n'est pas étudiante.

Au total, une fois pris en compte les effets de la suppression de la redevance, de la réforme de l'assurance chômage et de la revalorisation anticipée des pensions de retraite, le revenu disponible des ménages appartenant aux 5 % les plus modestes aurait cru (hors inflation et autres dynamiques de revenu) de 400 euros en 2022. Ce gain est, en euros, comparable à celui enregistré par les sept premiers déciles de la population (70 % des ménages) qui, selon nos estimations, auraient gagné entre 280 et 400 euros grâce à la mise en place des mesures pérennes et des mesures d'urgence. Bien évidemment, en proportion de leur niveau de vie, les ménages les plus modestes sont les plus soutenus (4,5 % de hausse de niveau de vie pour les 5 % les plus modestes contre 1,5 % en moyenne pour les autres ménages).

Les 30 % des ménages les plus aisés ont quant à eux vu leur revenu disponible s'accroître principalement sous l'effet de la revalorisation anticipée des pensions de retraites et de l'abattement de la taxe d'habitation. Celui-ci représente un gain moyen de 650 euros pour les 5 % de ménages les plus aisés, soit 0,6 % de leur niveau de vie. À titre de comparaison, les ménages du centre de la distribution ont connu un gain de revenu disponible de l'ordre de 500 euros du fait de la suppression de la taxe d'habitation intervenue entre 2018 et 2021 et le gain enregistré par les 10 % de ménages les plus modestes a été lui de 100 euros¹⁰.

10.

Pour plus de détails, voir Pierre Madec, « Exonération de la taxe d'habitation pour tous : quand justice fiscale rime avec inégalités... », *Blog d'Alternatives économiques*, octobre 2018.

En 2023, l'accélération du calendrier de revalorisation des prestations sociales et, dans une moindre mesure, des pensions de retraites continuerait à soutenir le niveau de vie des ménages. Le graphique 4 renseigne sur le niveau de ces prestations avec et sans la revalorisation exceptionnelle intervenue en juillet 2022. En moyenne, en 2023, le niveau des prestations sociales devrait être supérieur à celui qui aurait été le sien sans revalorisation exceptionnelle¹¹.

11.

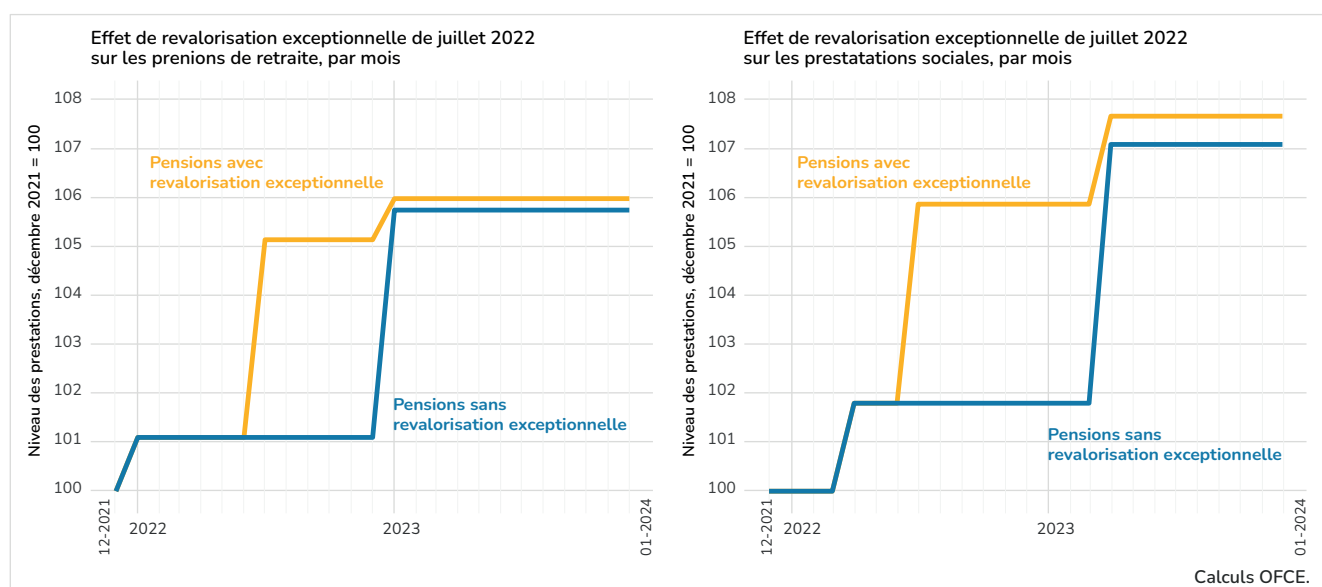
Sous l'hypothèse d'une revalorisation de 1,7 % des prestations sociales au 1^{er} avril 2023.

12.

Op. cit. note 7.

Ces effets, statiques et de premier ordre, sont, d'autant plus en période de forte inflation, à interpréter avec précaution. D'une part, ils ne tiennent pas compte de l'évolution de l'ensemble des revenus des ménages¹² ; d'autre part, les mesures visant à compenser les effets de l'inflation sont ici prises en compte sans tenir compte de la dynamique des prix. De ce point de vue, l'analyse en pouvoir d'achat de l'effet des revalorisations exceptionnelles est éclairante.

Graphique 4. Effets de la revalorisation exceptionnelle de juillet 2022 sur les pensions et les prestations, par mois



Lecture : En décembre 2023, en moyenne, les pensions de retraite devraient s'établir à un niveau 6 % supérieur à leur niveau de décembre 2021. Hors revalorisation exceptionnelle de juillet 2022, cet écart aurait été de 5,8 %.

Mesures d'urgence et « pouvoir d'achat », l'exemple de la revalorisation exceptionnelle des prestations sociales de juillet 2022

L'année 2022 a été marquée par une inflation inédite depuis près de quatre décennies¹³. Selon l'Insee, l'IPC a augmenté de 5,2 % en 2022 par rapport à 2021 en France hors Mayotte. Ceci s'explique en grande partie par l'accélération des prix énergétiques (+23,1 %) et alimentaires (+6,8 %). Les prix des produits manufacturés et des services s'ils ont été moins dynamiques connaissent aussi une hausse significative (+3,0 %). Face à un choc d'une telle ampleur, le gouvernement a répondu par différents types de mesures, certaines portant sur les prix finaux (bouclier tarifaire, remise à la pompe) sans effet direct sur le revenu des ménages et d'autres qui modifient le revenu nominal des ménages (revalorisation accélérée de certaines prestations ou transferts ponctuels). Il semble difficile d'analyser l'effet de ces mesures compensatoires en termes de revenus monétaires déflatés en euros de 2021. Il s'avère nécessaire d'évaluer leur pouvoir à compenser les hausses des prix.

13.

L'IPC actuel en base 2015 est disponible depuis 1990. Pour aller plus loin dans l'histoire il faut se concentrer sur les anciennes bases et sur un champ restreint à la France métropolitaine. Sur ce champ plus restreint, une inflation annuelle supérieure à 5 % n'avait pas été observée depuis 1985.

En juillet 2022, en réaction à la reprise de l'inflation, le gouvernement actait une revalorisation exceptionnelle des pensions de retraites et des prestations sociales (hors APL) de 4 % (voir graphique 4) alors même que les pensions de retraites avaient été revalorisées de 1,1% au 1^{er} janvier de la même année¹⁴ et les prestations de 1,8 % en avril. D'un point de vue statique, nous l'avons vu, cette revalorisation exceptionnelle, dont le coût budgétaire est estimé à 6,7 milliards d'euros pour 2022 et 1,6 milliard d'euros pour 2023, constitue un soutien massif au revenu disponible des ménages. Qu'en est-il en termes de pouvoir d'achat, c'est-à-dire une fois retranché du taux de croissance du revenu disponible des ménages, le taux de croissance du déflateur de la dépense de consommation finale ?

À l'aide de l'enquête Budget des familles de l'Insee de 2017 et des IPC individuels simulés pour 2022 (encadré 4), nous estimons la contribution des revalorisations des pensions et des prestations à l'évolution du pouvoir d'achat pour 2022, par décile de niveau de vie (graphique 5).

Selon nos estimations, en moyenne sur l'année 2022, les revalorisations n'ont pas compensé l'inflation pour maintenir le pouvoir d'achat. Elles sont de l'ordre de -0,4 point de pourcentage pour les 10 % les plus modestes, de -0,8 pour le quatrième décile, de -0,4 pour les ménages appartenant aux 10 % les plus aisés et de -0,6 point pour les autres ménages. Bien évidemment, hors revalorisation, la contribution à l'évolution du pouvoir d'achat des prestations et pensions de retraite aurait été bien plus négative¹⁵. Néanmoins, ces résultats mettent en lumière la relative insuffisance des revalorisations intervenues en 2022 au regard de l'inflation, notamment chez les ménages les plus âgés qui ont subi sur l'année une augmentation des prix plus importante (voir *infra*).

En 2023, en appliquant une méthodologie comparable et selon notre prévision d'inflation inscrite dans le scénario « central », nous estimons que les seules revalorisations des pensions au 1^{er} janvier (+0,8 %) et des prestations au 1^{er} avril (+1,7 %) ne sauraient être suffisantes pour compenser l'évolution des prix et que les pensions de retraite et les prestations sociales contribueraient encore négativement (entre -0,8 et -1,5 point de pourcentage selon les déciles de niveau de vie) à l'évolution du pouvoir d'achat.

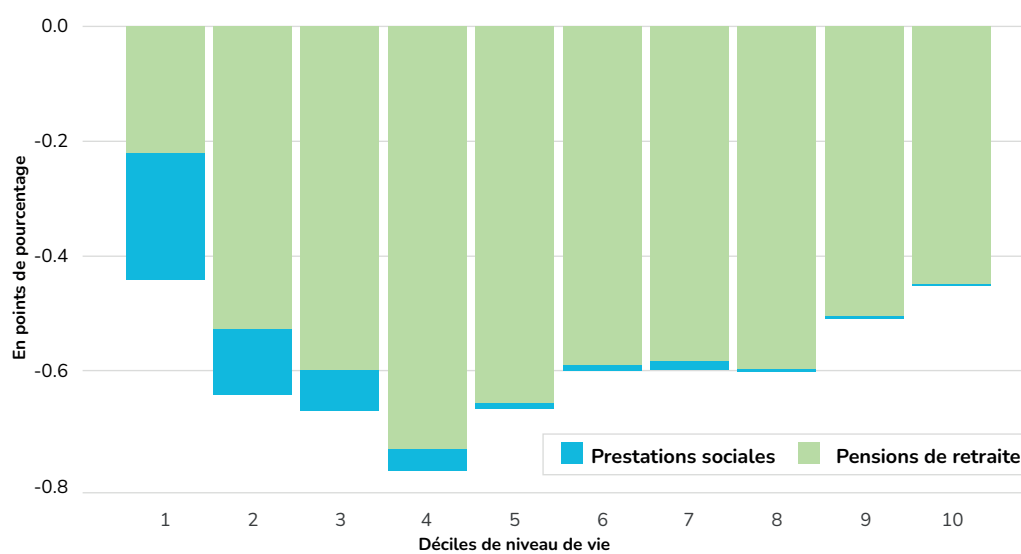
14.

Nous ne différencions pas ici les pensions de base et complémentaire. Dans les faits, ces dernières ont été revalorisées plus tardivement. Dès lors, nos estimations constituent une hypothèse haute des effets redistributifs de la mesure de revalorisation exceptionnelle.

15.

Voir Madec Pierre, « Pouvoir d'achat : faut-il une revalorisation « accélérée » des prestations sociales ? », *Blog de l'OFCE*, juin 2022.

Graphique 5. Contribution des pensions de retraite et des prestations sociales à l'évolution réelle du pouvoir d'achat en 2022



Encadré 4. Hétérogénéité du choc inflationniste de 2022

L'enquête Budget de famille (BDF) vise à reconstituer toute la comptabilité des ménages : dépenses et ressources annuelles des ménages résidant en France (métropole et Dom). L'ensemble des dépenses de consommation des 29 000 ménages représentatifs de la population française interrogés est enregistré. L'enquête renseigne les dépenses sur une nomenclature d'environ 900 postes budgétaires compatible avec la nomenclature de la comptabilité nationale et de l'IPC. Pour les ressources, BDF mobilise des fichiers administratifs.

Nous restreignons l'analyse à la France métropolitaine et aux ménages ordinaires dont la personne de référence n'est pas un étudiant et disposant d'un revenu strictement positif.

Comme l'enquête date de 2017, nous corrigeons les coefficients budgétaires de chaque ménage à partir des données de la comptabilité nationale de 2021 au niveau macroéconomique afin de tenir compte des importantes modifications de comportement qui ont suivi la crise du Covid-19, et ce de façon homothétique.

Grâce aux données par ménage, nous calculons un indice de prix pour le ménage i à la date t :

$$IPC_{it} = \sum_j \tilde{w}_{ijt} IPC_{jt}$$

avec $\tilde{w}_{ijt}$ le poids du produit j dans la consommation du ménage i en 2017 corrigé de l'évolution décrite par la comptabilité nationale.

Pour calculer les indices de prix par ménage, nous avons agrégé BDF à un niveau de 98 produits.

Notre analyse néglige deux facteurs. D'une part, la modification de la composition socio-démographique qui a pu intervenir entre 2017 et 2021 (évolution de l'emploi, vieillissement de la population, etc.). D'autre part, nous n'intégrons pas les effets de comportement – modification de consommation – observés entre 2021 et 2022 liés notamment aux évolutions de prix relatifs qui ont eu lieu depuis 2021.

Selon nos calculs, l'impact du renchérissement du panier de biens observé en 2022 ne se caractérise pas simplement par son importance mais aussi par son caractère très différencié entre les ménages. Si l'inflation au niveau macroéconomique s'établit à 5,2 %, les 10 % de ménages les moins exposés ont vu leur panier de biens se renchérir de moins de 3,4 % contre 8,5 % pour les ménages les plus exposés.

Si cela peut paraître surprenant, la position dans l'échelle des niveaux de vie est peu liée à l'ampleur du choc inflationniste subi (graphique 6). Certes les ménages faisant partie des 40 % à plus faible niveau de vie (les quatre premiers déciles des ménages classés par niveau de vie croissant) sont plus exposés à la montée des prix de l'électricité, du gaz et des produits alimentaires mais les ménages appartenant aux 20 % supérieurs (le cinquième quintile) sont plus exposés à la poussée des prix des services et des produits manufacturés. Enfin, les ménages du troisième quintile seraient plus concernés que la moyenne au choc de prix des carburants.

Le choc d'inflation semble particulièrement corrélé à deux variables : l'âge de la personne de référence du ménage et la taille de l'unité urbaine de résidence. Ainsi, plus l'âge de la personne de référence est élevé, plus forte est l'exposition aux prix de l'électricité, du gaz et des produits alimentaires. Selon nos calculs, un ménage dont la personne de référence est âgée de plus de 65 ans connaît un taux d'inflation supérieur de 0,6 point par rapport à l'inflation moyenne. En revanche, si la personne de référence est âgée entre 30 et 40 ans, l'inflation serait inférieure de 0,5 point par rapport à la moyenne, en lien avec de moindres dépenses alimentaires dans son panier de consommation. Par ailleurs, l'ampleur du choc inflationniste diminue avec la taille de l'unité urbaine mesurée par la population. Deux facteurs expliquent le gradient d'inflation : les dépenses en carburant sont supérieures dans les petites communes tout comme les dépenses énergétiques pour le logement. L'inflation moyenne subie par un ménage en zone rurale serait supérieure de 1 point à la moyenne tandis qu'elle est inférieure de 0,8 point en agglomération parisienne.

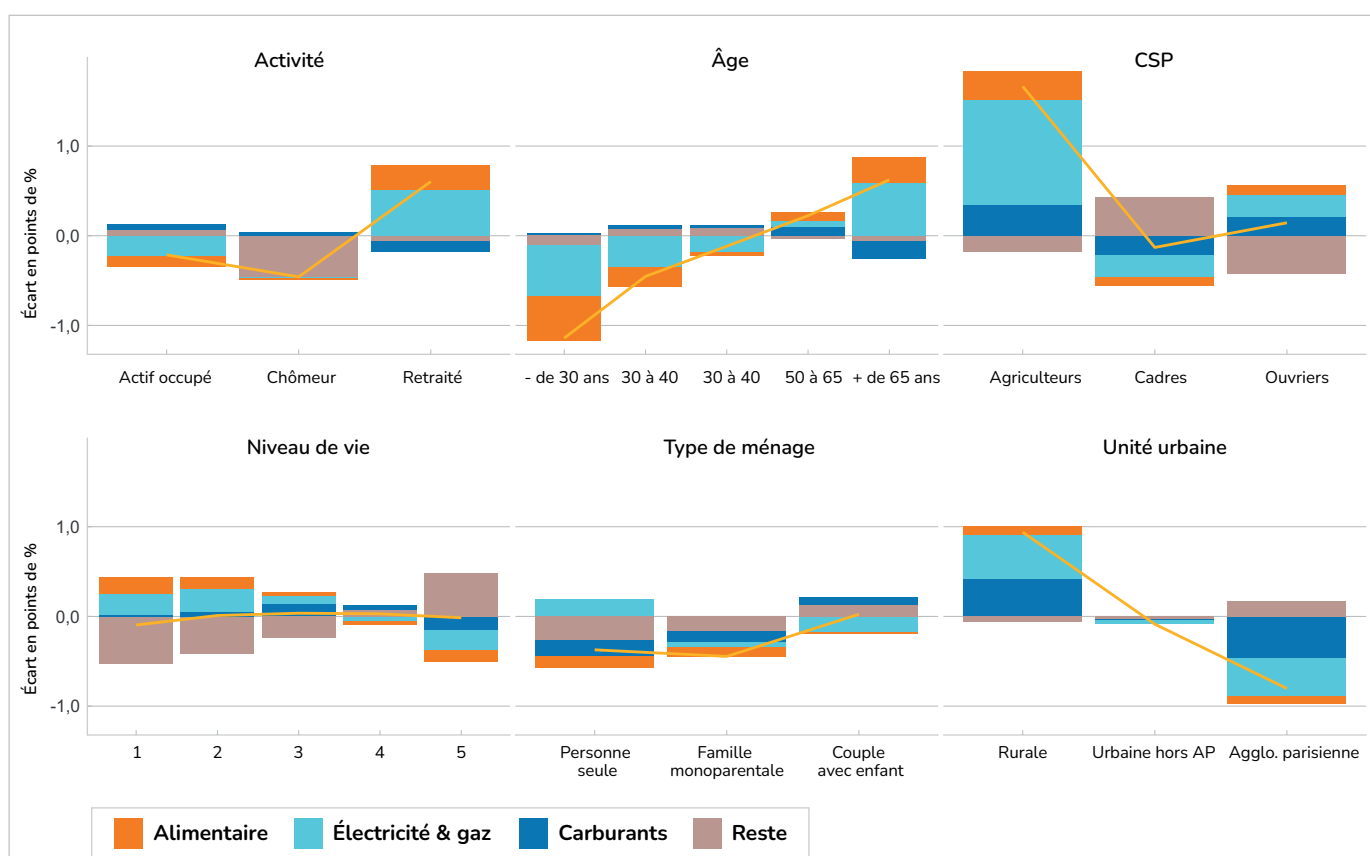
Néanmoins, l'analyse de l'inflation moyenne par catégorie masque un élément essentiel. Si on se concentre sur l'estimation du choc par décile de niveau de vie, nous pouvons constater que l'hétérogénéité de l'inflation annuelle en 2022 est plus forte à l'intérieur des groupes qu'entre les groupes, et ce pour chaque dixième de la population. Ceci montre la difficulté à organiser une politique de compensation fondée exclusivement sur des transferts conditionnés sur un seul facteur (*i.e* le revenu) et peut expliquer l'intérêt d'une réponse visant directement à influencer les prix finaux. Néanmoins, ceci augmente le coût pour les finances publiques car cela étend l'aide aux ménages non contraints financièrement. Ceci pose la question de la pérennité d'un tel dispositif.

Tableau 6. Hétérogénéité du choc inflationniste au sein des déciles de niveau de vie (en %)

Décile de niveau de vie	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Percentile 25	3,9	4,1	4,0	4,2	4,3	4,3	4,5	4,4	4,4	4,5
Médiane	5,3	5,4	5,3	5,4	5,6	5,5	5,6	5,5	5,5	5,6
Percentile 75	6,8	6,9	6,7	7,0	7,1	6,8	7,0	6,8	6,8	6,7

Calculs des auteurs sur la base de l'enquête BDF 2017 et de l'IPC observé à décembre 2022.

Graphique 6. Déterminants socio-démographiques du choc inflationniste (écart par rapport à l'inflation moyenne)



Calculs des auteurs sur la base de l'enquête BDF 2017 et de l'IPC observé à décembre 2022.

Note de lecture : Les ménages dont la personne de référence a moins de 30 ans ont connu une inflation inférieure de 1 point par rapport à la moyenne.

Effets redistributifs du bouclier tarifaire et de la remise carburant

Au-delà des mesures sur les transferts monétaires, le gouvernement a répondu au choc inflationniste dès le mois de septembre 2021 par la mise en place d'un bouclier tarifaire sur le prix de l'électricité et du gaz. Le tarif réglementé du gaz est resté stable au cours de l'année 2022 tandis que le tarif réglementé de l'électricité n'a augmenté que de 4 % en février 2022. Par ailleurs, la baisse de la contribution au service public de l'électricité (TICFE) a permis de limiter encore davantage les tarifs. Enfin, le *bouclier tarifaire* a été complété par la *remise à la pompe* décidée par l'État¹⁶.

16.

La remise à la pompe décidée par l'État s'établissait à 18 centimes TTC par litre à partir du 1^{er} avril, puis de 30 centimes entre le 1^{er} septembre et le 31 octobre, pour terminer l'année 2022 à 10 centimes.

L'évaluation des effets sur le pouvoir d'achat des ménages de ces dispositifs n'est pas aisée car les évolutions de prix effectivement observées tiennent compte des effets endogènes de ces mesures de politique publique. Pour vraiment évaluer l'ampleur des transferts réalisés au profit des ménages, il faut construire un scénario d'évolution des prix hors effets du bouclier tarifaire (la méthodologie est présentée dans l'encadré 5).

Selon notre évaluation, en l'absence des dispositifs publics mentionnés ci-dessus, la perte de pouvoir d'achat immédiate – hors effets de comportement – aurait été de l'ordre de 1 310 euros par ménage au cours de l'année 2022 (5,2 % du niveau de vie des ménages en France métropolitaine). Par quintile, le choc aurait été particulièrement massif pour les 20 % des ménages les moins aisés (-8,6 %) mais il aurait été conséquent tout le long de l'échelle des niveaux de vie (tableau 7).

Les dispositifs publics évalués ont permis d'atténuer significativement l'impact des chocs. Sans tenir compte des modifications endogènes du panier de consommation, dépendantes de la substituabilité entre produits énergétiques, la perte de pouvoir d'achat moyenne par ménage liée directement au renchérissement des produits énergétiques serait de 560 euros (2,2 points de niveau de vie). Les dispositifs publics ont soutenu de 5,1 % le niveau de vie du premier quintile et de 2,2 % celui des ménages les plus aisés. Ceci a permis de limiter *in fine* le coût direct de la crise énergétique à 3,5 % du niveau de vie du premier quintile et à 1,7 % du quintile le plus aisé. Selon nos calculs, le bouclier tarifaire, la baisse de la TICFE et la remise carburant auraient permis d'atténuer 56 % du choc énergétique direct subi par les ménages.

Tableau 7. Effet des « mesures d'urgence énergie » sur le revenu disponible des ménages par quintile de niveau de vie en 2022

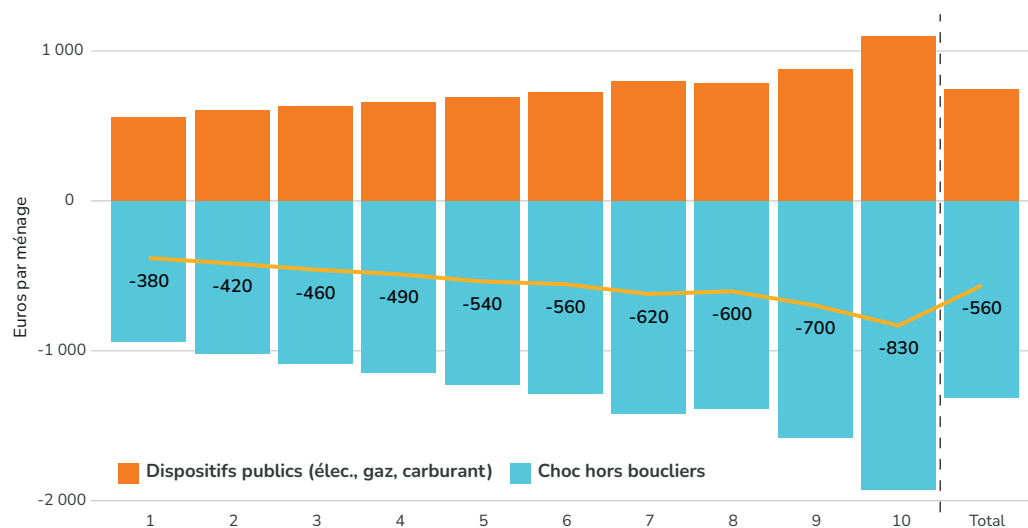
Quintile	Euros					En % du niveau de vie		
	Choc	Bouclier électricité	Bouclier gaz	Remise à la pompe	Effet total	Choc	Boucliers + Remise	Effet total
1	-980	330	180	70	-400	-8,6	5,1	-3,5
2	-1120	340	210	90	-470	-6,3	3,6	-2,7
3	-1250	380	210	120	-550	-5,6	3,1	-2,4
4	-1400	420	240	130	-610	-4,9	2,8	-2,2
5	-1750	470	380	140	-760	-3,9	2,2	-1,7
Ensemble	-1310	390	250	110	-560	-5,2	2,9	-2,2

Calculs des auteurs sur la base de l'enquête BDF 2017.

Note de lecture : En l'absence de bouclier tarifaire et de remise carburant, les ménages du 1^{er} quintile auraient eu une perte de pouvoir d'achat moyenne de 980 euros. Le bouclier tarifaire sur la facture d'électricité leur a permis de préserver 330 euros de pouvoir d'achat.

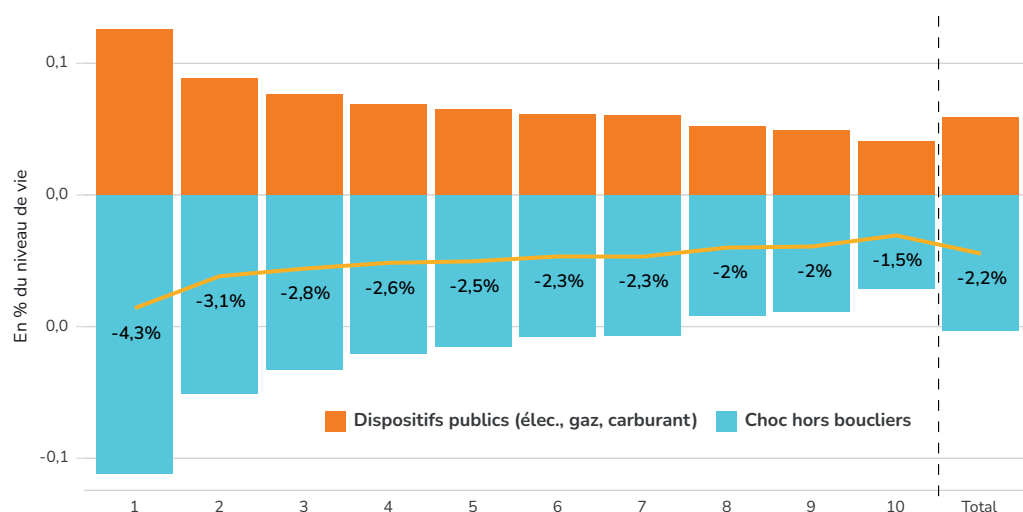
Cette évaluation est réalisée sans considérer des facteurs autres. Les modifications endogènes de comportement des consommateurs ne sont pas prises en compte. Par ailleurs, certains revenus des ménages peuvent aussi être indexés du fait de règles spécifiques (SMIC) ou discrétionnaires (accélération du calendrier de revalorisation des pensions). Plus largement, les revenus primaires eux-mêmes peuvent réagir de façon endogène (accélération des négociations salariales). Tous ces effets n'étant pas pris en compte, les chiffres affichés dans le tableau 7 et dans les graphiques 7 et 8 constituent une borne supérieure aux effets de la crise énergétique (et des dispositifs) sur le niveau de vie des ménages.

Graphique 7. Effets directs de la crise énergétique sur le niveau de vie des ménages



Calculs des auteurs sur la base de l'enquête BDF 2017.

Graphique 8. Effets directs de la crise énergétique sur le niveau de vie des ménages (en % du niveau de vie)



Calculs des auteurs sur la base de l'enquête BDF 2017.

Encadré 5. Construction des prix contrefactuels en l'absence de dispositifs publics

Afin d'évaluer l'impact du *bouclier tarifaire* et de la *remise à la pompe* il est nécessaire de produire un scénario contrefactuel des prix qui aurait prévalu en l'absence de ces dispositifs. Par définition, la construction d'un tel scénario repose sur des hypothèses.

Pour construire le scénario contrefactuel en matière de gaz et d'électricité, nous utilisons les séries de tarif réglementé (TR) hors *bouclier* publiées par la Commission de régulation de l'énergie (CRE) pour l'année 2022. Selon la CRE, le TR du gaz aurait dû être 1,9 fois plus important en suivant les règles standard et celui de l'électricité aurait été multiplié par 1,4. Nous supposons que la moindre progression des TR aurait bénéficié à 45 % des ménages pour le gaz et à près de 70 % pour l'électricité. Cette grandeur inclue les ménages soumis au TR et ceux ayant des offres de marché indexées sur le TR. Nous supposons que le prix du marché n'aurait pas été affecté par le bouclier, ce qui implique une forte segmentation des marchés. Selon ces hypothèses, l'IPC gaz hors bouclier tarifaire aurait connu une progression de 89 % (au lieu du 41 % observé) et celui de l'électricité de 49 % (au lieu du 7 % observé). Les calculs sur l'électricité mesurent l'impact cumulé du bouclier et de la baisse de la TICFE.

Pour la *remise à la pompe* nous utilisons les données de prix moyen à la pompe du SP98, SP95 et du gazole. Nous construisons un prix synthétique en fonction des parts de la consommation des ménages et nous estimons un modèle statistique reliant ce prix synthétique à l'IPC carburant. Sur cette base, nous construisons un prix synthétique relevé par la remise (avec un *pass through* unitaire). Selon nos calculs, l'IPC carburant aurait dû augmenter de 31 % au lieu de 23 % effectivement observé.



Pierre Madec, Mathieu Plane, Raul Sampognaro, 2023, « Une analyse des mesures budgétaires et du pouvoir d'achat en France en 2022 et 2023 », *OFCE Policy brief* 112, 22 février.

Directeur de la publication : Xavier Ragot
Rédactrice en chef du blog et des *Policy briefs* : Christine Riffart
Réalisation : Najette Moummi (OFCE).

Copyright © 2023 – OFCE *policy brief* ISSN 2271-359X. All Rights Reserved.